

VEDLEGG 1

Notat

Til: Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Harberg-utvalget)

Fra: Professor Jostein Askim, professor emeritus Knut Heidar og førsteamanuensis Kristoffer Kolltveit, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Dato: Revidert versjon 16.12.2020

Om samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen

Mandat og innretningⁱ

Mandatet for notatet er å beskrive utviklingstrekk ved Stortingets kontroll de siste 20 årene og analysere denne utviklingen i lys av endringer i samfunnet som har betydning for forholdet mellom Stortinget og regjeringen og særlig for kontrollfunksjonen. Ifølge mandatet kan Frøiland-utvalgets (2003) behandling av Stortingets kontrollfunksjon på mange punkter legges til grunn også i dag, ikke minst gjelder det prinsipielle betraktninger i lys av maktfordelingen og Stortingets rolle. Samtidig har det skjedd endringer siden 2000 i rammevilkårene for de demokratiske institusjonene, forholdet mellom storting og regjering og Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen. Som eksempler nevner mandatet endringer i mediebransjen, fremvekst av sosiale medier, økt transparens i politikk og forvaltning og fremvekst av små politiske partier. Gjennom å beskrive antatt relevante rammevilkår nærmere skal notatet «tjene som bakteppe for utvalgets vurderinger» og bidra til grunnlaget for at utvalget kan «komme med treffende og tidsriktige anbefalinger vedrørende Stortingets kontrollfunksjoner» (mandatet, s. 1).

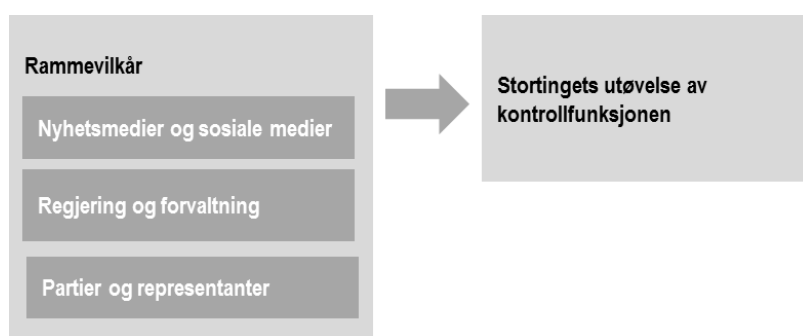
Stortinget utfører sin kontroll med regjeringen gjennom kontroll- og konstitusjonskomiteen, åpne kontrollhøringer, spørreinstituttet, riksrett, eksterne kontrollorganer, parlamentariske granskningskommisjoner og anmodningsvedtakⁱⁱ. Harberg-utvalget har blitt forelagt omfattende dokumentasjon om utformingen og bruken av disse ordningene og organene i form av presentasjoner, intervjureferater,

bestilte underlagsnotater og foreliggende notater og studier. Utvalgets hovedrapport vil ha ordinære kapitler med dokumentasjon av Stortingets kontroll, både ordningene og praksisen. I *dette* notatet er hovedvekten derfor lagt på rammebetingelsene for Stortingets kontroll med regjeringen. Det gjenspeiles i notatets tittel – *Om samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen*. Innenfor den tiden som har vært tilgjengelig, og innenfor den avsatte rammen på 20 sider, har det ikke vært naturlig eller mulig å gi noen utførlig beskrivelse av utviklingen i kontrollpraksis.

I hovedsak er notatet innrettet mot å besvare følgende to spørsmål:

1. Hvilke endringer har funnet sted når det gjelder de samfunnsmessige og politiske rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen?
2. Hvordan har disse rammevilkårene påvirket Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen?

Figur 1 illustrerer notatets tema. Tidsmessig fokuserer vi på perioden etter 2000, ettersom Frøiland-utvalget dekket perioden frem til da. Det er ikke gjennomført noen nye empiriske undersøkelser i forbindelse med skrivingen av dette notatet, det er altså basert på foreliggende kilder.



Figur 1: Rammevilkår for kontrollfunksjonen

I det videre skal vi først gå kort gjennom utøvelsen av kontrollfunksjonen før vi går inn på rammevilkårene. Som illustrert i Figur 1 sorterer vi rammevilkårene vi behandler, i tre grupper. Under rubrikken nyhetsmedier og sosiale medier skriver vi om utvikling i mediebransjen, personfokus i mediene, mediens agendasettingsmakt,

sosiale medier og falske nyheter. Under rubrikken regjering og forvaltning skriver vi om økt transparens i det offentlige, regjeringens informasjonsovertak, departementenes politikkformidling og politisk kommunikasjon. Under rubrikken partier og representanter skriver vi om partisystemet, representanter og partigrupper og regjeringstype. Gjennomgående fokuserer vi i tråd med vårt mandat på endringer som har funnet sted de siste 20 årene, siden 2000. I notatets siste deler diskuterer vi opp mot spørsmålene nevnt over, hvilke endringer som har funnet sted i rammevilkår, og hvordan disse kan ha påvirket Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen.

Utøvelsen av kontrollfunksjonen

Vi skal som nevnt ikke bruke mye plass på å redegjøre for utviklingstrekk ved Stortingets utøvelse av kontrollfunksjonen. Riksrett er ikke benyttet de siste 20 årene, og parlamentariske granskningskommisjoner har vært brukt i et svært begrenset omfang. De eksterne kontrollorganene er grundig omtalt i annet materiale forelagt utvalget. Det er imidlertid tre kontrollinstitutter der det har skjedd en betydelig endring de siste 20 årene, og som det er naturlig å oppsummere kort her før vi går inn på utvikling i rammevilkårene. Det er kontroll- og konstitusjonskomiteens virksomhet, bruken av spørresinstituttet og bruken av anmodningsvedtak. Vi kommer også kort inn på bruken av komitémerknader, fordi den antas å være knyttet til bruken av spørreinstitutionen og anmodningsvedtak.

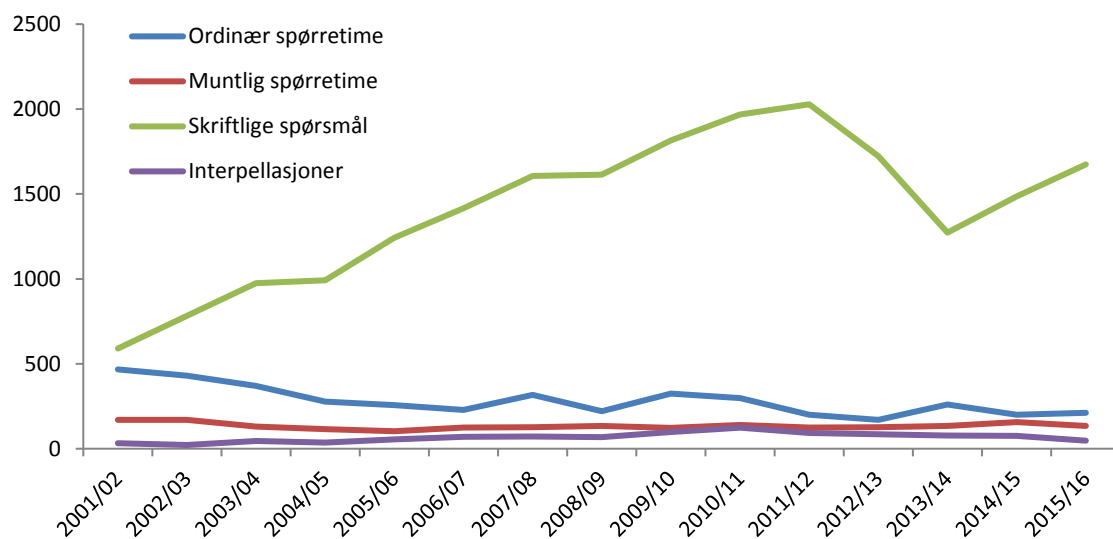
Kontroll- og konstitusjonskomiteens aktivitet i perioden 2001–2017 er studert i Danielsen (2017; se også Sejersted 2016). Danielsen fant blant annet at:

- Komiteen avgav 563 komitéinnstillinger og holdt 76 høringer i perioden.
- 75 pst. av innstillingene var kontroll saker.
- Kontrollen var sterkest konsentrert rundt sektorene forsvar, næring, justis og helse.
- Seks av ti komitéinnstillinger og halvparten av alle kontrollhøringer ble igangsatt som følge av rapporter/meldinger fra eksterne kontrollorganer, i hovedsak Riksrevisjonen.
- Initiativsaker utgjorde 7 pst. av alle innstillingene. De fleste av disse sakene hadde bakgrunn i medieoppslag. De fleste initiativsaker hadde kontrollhøringer,

og referater fra høringer utgjorde et viktig grunnlag for partienes merknader i innstillingene.

- Det fins «to lag» i komiteen, med opposisjonen som «påtale» og regjeringspartiene som «forsvarere».
- Kontrollens yttergrenser mot embetsverket og statlige selskaper ble testet ut i perioden og fremstod ikke avklart.
- Endringer profilen til de representanter som plasseres i komiteen tolkes som at partiene justerer sitt syn på hva komiteens rolle skal være, og hvor langt den skal gå i sin kontrollvirksomhet.

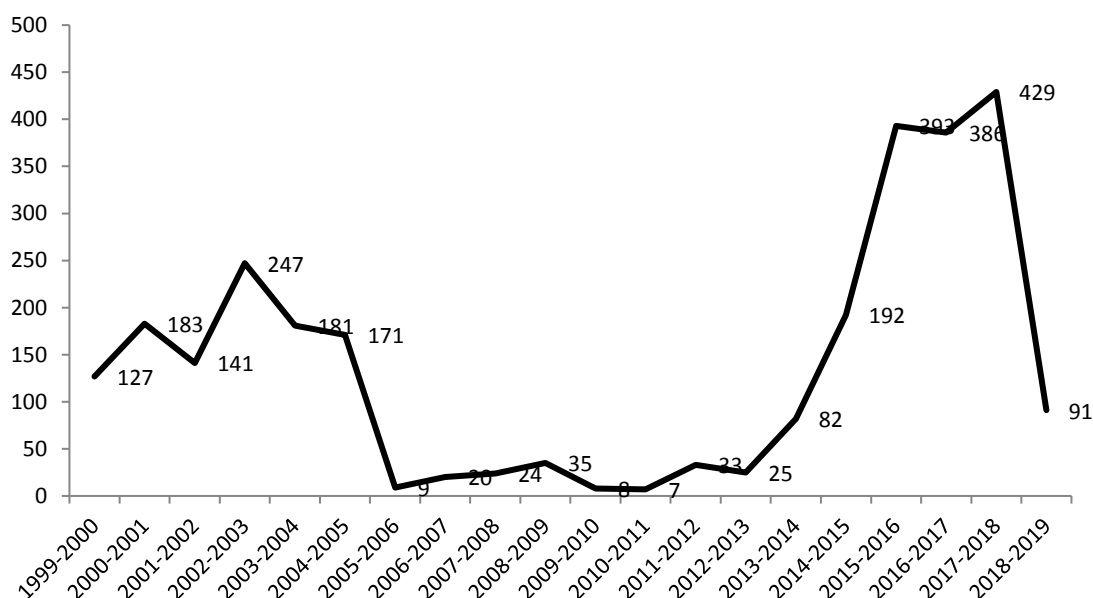
Spørreinstituttet er en del av Stortingets løpende kontrollvirksomhet; her stiller stortingsrepresentantene spørsmål til statsrådene for å få informasjon om regjeringens holdning til politiske problemstillinger. Denne kontrollformen er i praksis opposisjonens virkemiddel. Spørsmål gir ikke grunnlag for vedtak, men bidrar til å sette viktige saker på dagsordenen. I Figur 2 vises utviklingen over tid i bruken av ulike typer spørsmål som besvares i Stortinget. Det er en betydelig økning i bruken av spørreinstituttet gjennom perioden, men ikke noe klart mønster i om spørreinstituttet benyttes mer eller mindre overfor regjeringer med flertall eller mindretall bak seg i Stortinget. Merk at gjeldende ordning med skriftlige spørsmål ble innført i 1997; det er derfor ikke påfallende at bruken av ordningen økte på 2000-tallet.



Figur 2: Antall spørsmål besvart i Stortinget per Stortingssesjon

Kilde: <https://www.Stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Sporreinstituttene/> (30.3.2020)

Vedtaksformen anmodningsvedtak er nevnt i Stortingets forretningsorden, men der stilles det ingen særlige formkrav eller prosessuelle krav for denne typen vedtak. Forslag til anmodningsvedtak kan fremmes av enkeltrepresentanter og i komitéinnstillinger og voteres over i plenum som andre stortingsvedtak. Anmodningsvedtak kan skilles ut som en egen vedtakstype i kraft av innholdet og den spørrende formen rettet mot regjeringen.



Figur 3: Antall anmodningsvedtak per stortingssesjon

Kilde: Brev fra statsministeren til Harberg-utvalget 31.1.2020

Når det gjelder antallet anmodningsvedtak over tid, varierer utviklingen i takt med endringer i regjeringens parlamentariske støtte, se Figur 3. Det klare mønsteret er at en flertallsregjering får langt færre anmodningsvedtak rettet mot seg enn en mindretallsregjering gjør. Vi ser en sterk reduksjon i antallet anmodningsvedtak da flertallsregjeringen Stoltenberg II overtok etter mindretallsregjeringen Bondevik II i 2005, en sterk økning da mindretallsregjeringen Solberg overtok i 2013, og en sterk

reduksjon da regjeringen Solberg ble utvidet til en flertallsregjering i 2019. Siden 2000 har altså anmodningsvedtak først og fremst vært et parlamentarisk instrument opposisjonen bruker overfor mindretallsregjeringer.

Når det gjelder innholdet i vedtakene, kan anmodningsvedtak grupperes ut fra om de angir målsettinger/prioriteringer, ber om utredninger eller foreslår å finansiere bestemte tiltak i neste statsbudsjett, se utvalgets rapport kapittel 4 om anmodningsvedtak. Regelrådet skiller mellom anmodningsvedtak som «går ut på å nå et mål eller å løse et problem», og anmodningsvedtak som «beslutte[r] verktøyene som skal iverksettes for å nå målet» (Regelrådet 2019, s. 12). Basert på studier av stortingsssesjonene 1999–2000, 2000–2001, 2015–2016 og 2016–2017 fant Auberg (2019) at ca. 1/3 av anmodningsvedtakene instruerte regjeringen om hvilket virkemiddel den skal iverksette. Auberg sammenlignet også politikkområder og fant at innvandrings- og integreringspolitikken skilte seg ut med mange anmodningsvedtak der Stortinget instruerer regjeringen om hvilket virkemiddel den skal iverksette.

Det har blitt hevdet i intervjuer referert for utvalget, at det har skjedd en endring over tid der føringer som tidligere ble gitt som flertallsmerknader i komitéinnstillinger, i nyere tid heller vedtas som anmodningsvedtak. Vi knytter derfor noen observasjoner og kommentarer til dette. Komiteene skal forberede saker før beslutninger fattes av Stortinget i plenum. I hovedsak handler komitéinnstillingene om budsjett og lover, ikke om kontroll. Men i likhet med anmodningsvedtak er overgangen glidende fra rammer og føringer for regjeringens arbeid fremover til kontroll av om regjeringen har fulgt opp tidligere stortingsvedtak. I komitéinnstillingene kan partiene markere sine politiske synspunkter gjennom flertallsinnstilling, dissenser (et mindretall i komiteen fremmer et alternativt forslag) og merknader. Andelen dissenser i innstillingene økte fra omkring 1/3 før 1990 til 2/3 i tiåret som fulgte. Fra 2001 til 2013 har omkring 70 prosent av alle innstillingene inneholdt dissenser (Rommetvedt 2017: 93). Også antall fraksjonsmerknader der partiene kunne gi uttrykk for sine synspunkter, økte kraftig på 1990-tallet.ⁱⁱⁱ Her har vi kun tall frem til 2005–2006, så vi kan ikke si om det har skjedd noen ytterligere økning på 2000-tallet. Men totalt var antall merknader i alle innstillinger på over 8 500 i sesjonen 2004–2005, og når det kun gjaldt lovforslag, var det over 1 700 merknader i sesjonen 2005–2006. Oppsummert kan vi ikke på dette

grunnlaget slå fast om føringer fra Stortingets flertall eller markeringer fra mindretall har blitt «flyttet» fra komitémerknader til anmodningsforslag. Omfanget av komitémerknader har ikke gått ned i perioden da antallet anmodningsvedtak har gått opp. Empirien tyder på at en rekke former for føringer og markeringer fra Stortinget – spørreinstituttet, anmodningsvedtak og komitémerknader – synes å ha økt de siste 20 årene.

Rammevilkår 1: Nyhetsmedier og sosiale medier

Nå skal vi se nærmere på utvikling i mediebransjen, personfokus i mediene, medienes agendasettingsmakt, sosiale medier og falske nyheter.

Utvikling i mediebransjen

Siden 2000-tallet har mediebransjen gjennomgått en omfattende utvikling. De første norske nettavisene kom allerede på midten av 1990-tallet, men det var først fra årtusenskiftet at disse for alvor ble viktige aktører. Mens innholdet de første årene i stor grad var nettutgaver av papiravisene, ble det på begynnelsen av 2000-tallet bygget opp nettredaksjoner i de store mediebedriftene som produserte selvstendig innhold. En viktig konsekvens av nettavisenes fremvekst er at papiravisenes tradisjonelle deadline har fått mindre betydning. Nyheter kan formidles hele døgnet (24/7 deadlines), noe som for ledende politikere innebærer en konstant pågang av spørsmål fra journalister.

Denne utviklingen har blitt forsterket gjennom fremveksten av såkalt alternative medier (som redaktørstyrte nettsider som Resett og Document.no), av redigerte medier på sosiale medier (som «Sørlandsnyhetene» på Facebook), og av sosiale medier som sådan. Sosiale medier muliggjør brukerskapt innhold, samskaping og innholdsdeling i sosiale nettverk (Brandtzæg og Lüders 2009). De første sosiale mediene dukket opp før årtusenskiftet, og fra midten av 2000-tallet kom de som brukes mest i dag, LinkedIn (2003), Facebook (2004), YouTube (2005), Twitter (2006) og Instagram (2010). I mediebransjen eksisterer nå nye og tradisjonelle kanaler side om side i et hybrid mediesystem.

De siste årene har det vært økonomiske nedgangstider i mediebransjen og nedskjæringer i redaksjonene, noe som igjen har hatt betydning for politikere og forvaltning. Færre kompliserte saker kan følges opp tett av redaksjonene, og mens det

for bare få år siden var vanlig i departementenes kommunikasjonsenheter å ha bemanning på kvelder og i helger, har det den siste tiden blitt kuttet noe ned i slike stillinger som følge av mindre pågang fra pressen. For distriktmedienes del har nedskjæringer medført at de har lagt liten vekt på tett dekning av den nasjonale politikken i senere år, hevder enkelte. Vi mangler grunnlag for å fastslå om det er tilfelle.

Personfokus i mediene

At mediene fokuserer på individuelle politikere og deres personlige historier, er ikke noe nytt. Dette personfokuset knyttes til fremveksten av TV og fokuset på bilder og ansikter (Thompson 1995). Medienes personfokus i dekning av politikk har likevel blitt forsterket i det moderne medielandskapet med økt kommersialisering, intensivert konkurranse fra både redaktørstyrte og sosiale medier og tabloidisering/popularisering (Beckett og Deuze 2016). Mediene har økt sin dekning av enkeltpolitikere, spesielt partiledere og statsledere, og samtidig redusert sin dekning av partier, organisasjoner og institusjoner. For å nå lesere i en stadig tøffere konkurranse fokuserer mediene mer på det personlige og emosjonelle og på det politiske spillet fremfor på politikken innhold (Kriesi 2012; Poguntke og Webb 2005; Van Aelst mfl. 2012). Når man i medieforskningen snakker om personifisering, er det vanlig å skille mellom individualisering (mer oppmerksomhet og synlighet hos de enkelte politiske lederne på bekostning av partier eller organisasjoner) og intimisering (endrede grenser for det offentlige og det private og økt oppmerksomhet på personlighet, karakter og politikernes private liv) (Holtz-Bacha mfl. 2014). Mens individualisering altså handler om *hvem* som er sentrum i den politiske kommunikasjon, handler intimisering om *hva* som vektlegges.

Medienes agendasettingsmakt

Mediebransjen representerer de viktigste informasjonskanalene og arenaene for å fange velgernes oppmerksomhet. Medienes rolle sies imidlertid å ha endret seg fra kanal (den partikontrollerte pressen) via arena (fjernsynets introduksjon) og aktør (pressens avpartifisering) til regissør (mediene iscenesetter politikken) (Allern 2011).

En slik uavhengig mediebransje ønsker å sette dagsorden selv. Den enkelte journalist ønsker å lage saker av betydning og ikke bare lettbeint underholdning (Thorbjørnsrud 2003). Tradisjonelt har pressen alltid satt dagsorden i den forstand at enkelte nyhetssaker i aviser, radio og TV har vært såpass viktige at de blir tatt opp på den politiske dagsorden. I tillegg kommer imidlertid den journalistikken som tydeligere har mål om å påvirke. Dramatiske hendelser eller konflikter som kan knyttes til kjente politikere, graves frem av journalister som har blitt politikens voktere. Ved å arbeide frem og «time» publiseringen av slike nyhetssaker påvirker man den politiske dagsorden, en journalistisk metode som har blitt kalt intervenserende nyhetsjournalistikk (Thorbjørnsrud 2003). Samtidig har det blitt stilt spørsmål ved om mediene i sin dekning av politikk har blitt likere i tiden etter at partipressen ble borte, enn de var før. Tidligere hadde partiavisene forutsigbart ulike perspektiver, mens i dag – hevder enkelte – går pressen «i flokk» i sin dekning av politiske saker og hendelser. Vi mangler grunnlag for å fastslå om det er tilfelle.

I norsk sammenheng har man sett tendenser til at mediene i økende grad er referert til i Stortingets spørretimer (Skyvulstad 2018), og det kan hevdes at mediene bestemmer hva i spørretimen som skal få offentlighetens oppmerksomhet. Agendasettingen skjer imidlertid ikke utelukkende på medienes premisser. Medienes påvirkning på hva som debatteres i parlamentet, og hvilke spørsmål som stilles til ministrene osv., altså den politiske dagsorden, er også politisk betinget. Medieoppmerksomhet om et emne fører bare til oppmerksomhet fra partiene dersom ett eller flere partier har sakseierskap og derfor har interesse i å følge opp den aktuelle saken (Green-Pedersen og Stubager 2010).

Sosiale medier

Den teknologiske utviklingen og sosiale medier har utfordret mediene som dagsordensetter (Thesen 2007). Borgerne er ikke lenger passive mottakere av et ferdig medieprodukt, men kan gjennom internett og sosiale medier respondere og formidle egne erfaringer og holdninger. De sosiale mediene har dermed akselerert tempoet i den politiske kommunikasjonen. For politikere og forvaltning innebærer således fremveksten av sosiale medier ikke bare mer pågang, men også en direkte kanal til kjernevelgerne som går utenfor de tradisjonelle mediene.

Gjennom de sosiale mediene forsvinner filtreringen som skjer i mediebransjen, og politikerne må forholde seg til en lang rekke saker som kan dukke opp. Enkelt saker kan også bygge seg opp og bli mediesaker selv om de i utgangspunktet ikke var prioritert av mediebransjen (Rogstad 2012). Gjennom sosiale medier kan vanlige borgere derfor i større grad påvirke medieinnholdet, noe som igjen kan påvirke politikernes dagsorden (Enjolras mfl. 2013). Innbyggere og organiserte interesser har lenge kunnet gå aktivt inn for å påvirke politikere. Sosiale medier har imidlertid gjort det langt enklere å finne meningsfeller og organisere protester. Både innbyggere og organiserte interesser har gjennom sosiale medier en rekke plattformer for å øke oppmerksomheten rundt deres saker og påvirke politiske prosesser (Kuhn og Nielsen 2014). Den siste tiden har rovdyr, vindkraft, bompenger og klima vært saker i Norge som har skapt stort engasjement på Facebook. Dette er saker og aksjoner som har tvunget frem reaksjoner fra politikerne.

Falske nyheter

Selv om man hittil ikke har sett tydelige eksempler på det i Norge, har det vært flere eksempler på bruken av sosiale medier for å påvirke (nasjonale) valgkamper. De mest omtalte er kanskje brexit-avstemningen i Storbritannia i 2016 og det amerikanske valget samme år. Cambridge Analytica-skandalen viste at sosiale medier gir muligheten til å skreddersy målrettede budskap til potensielle velgere.

De siste årene har begrepet falske nyheter («fake news») blitt aktuelt. Både på nettsider og via sosiale medier spres det enkeltpåstander og nyhetssaker som er bevisst feilaktige. For befolkningen, og særlig kanskje de eldre, kan det være vanskelig å vite om en nyhetssak er falsk eller ikke. Som en reaksjon på fremveksten av falske nyheter har det også vokst frem faktasjekksider som jobber for å avkrefte falske nyhetssaker, påstander i den politiske debatten og rykter i sosiale medier. De falske nyhetene spres ofte gjennom instragram-poster eller twitter-meldinger postet av såkalte trollfabrikker eller «bots», automatiserte kontoer som tilsynelatende er ekte mennesker. Meldingene har ofte et provoserende og polariserende innhold, og meldinger plukkes opp og spres av enkeltpersoner. I forbindelse med den svenske valgkampen i 2018 fant forskere flere tusen automatiserte kontoer som publiserte kritikk mot partier, makthavere osv.

Innimellom finner falske nyheter fra falske kontoer også veien inn i etablerte mediehus og blir publisert videre.

Rammevilkår 2: Regjering og forvaltning

Nå skal vi se nærmere på økt transparens i det offentlige, regjeringens informasjonsovertak overfor Stortinget, departementenes politikkformidling og politisk kommunikasjon.

Økt transparens i det offentlige

I dagens åpne informasjonssamfunn kan innbyggere henvende seg direkte til offentlige etater med klager, og de forventer raske og tydelige svar (Canel og Luomahaaho 2019), noe som er komplisert og ressurskrevende for offentlige myndigheter (Figenschou 2019). Offentlighetsloven har helt siden starten av 1970-tallet sikret at forvaltningsorganers saksdokumenter skal være offentlige, og alle borgere kan be om innsyn i brev og saksdokumenter så lenge det ikke er gjort unntak i lov. Endringene som kom i 2006, pålegger blant annet forvaltningen å føre elektroniske, søkbare postjournaler. En slik åpenhet, som man også har sett i en rekke andre europeiske land, har gjort det mulig for nyhetsmediene å overvåke og følge ministre og forvaltning, noe som igjen kan sies å øke mulighetene for demokratisk ansvarsutkreving (Ackerman og Sandoval-Ballesteros 2006). Samtidig innebærer åpenheten en stor arbeidsbelastning for forvaltningen. I 2010 ble portalen Offentlig elektronisk postjournal (OEP) opprettet, slik at innsynsbegjæringer kunne sendes elektronisk. Til departementene samlet kommer det nå om lag 60 000 slike begjæringer årlig, noe som har ført til en stor arbeidsbelastning for departementene og underliggende etater. Da Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ba departementene melde inn hva som var såkalte tidstyver i forbindelse med regjeringens arbeid med å skape «en enklere hverdag for folk flest», var innsynsbegjæringer og klager på disse den største gruppen (Aspøy 2014).

Det er grunn til å tro at transparensen i sentralforvaltningen vil kunne øke ytterligere i kommende år. I sin undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Dokument 3:10 (2016–2017)) pekte Riksrevisjonen på at mangelfull arkivering og/eller feil journalføring har ført til at dokumenter har forblitt ukjent for offentligheten, og at det har vært vanskelig å be om innsyn i dem (Riksrevisjonen

2017). I sin innstilling pekte kontroll- og konstitusjonskomiteen på sammenhengen mellom transparens og ny teknologi: «Komiteen vil understreke behovet for økt bevisstgjøring i statsadministrasjonen i tillegg til at arkiverings- og journalføringsrutinene må oppdateres og tilpasses bruk av ny teknologi, som for eksempel SMS, facebookmeldinger og andre nye kommunikasjonsformer.»^{iv}

Den økte transparensen i det offentlige strekker seg til de politiske sakene som behandles i departementene og Stortinget. Medienes fokus på feil og mangler fører til at de følger kontrollhøringer i Stortinget og ofte lager nyhetssaker basert på Riksrevisjonens rapporter som kan inneholde sterk kritikk av departementer og politisk ledelse.

Regjeringens informasjonsovertak overfor Stortinget

Gjennom forvaltningen råder regjeringen over et meget stort utredningsapparat. Stortingets utredningskapasitet er til sammenligning svært begrenset. Nå innebærer jo regjeringens opplysningsplikt (§ 82 i Grunnloven) at den skal presentere alle saker korrekt og dekkende. Likevel vil det være et gap mellom informasjonen regjeringen og Stortinget besitter om sakene, men har dette gapet – denne informasjonsasymmetrien – økt de siste 20 årene? Det kan i så fall være en del av forklaringen på økt bruk i samme periode av parlamentariske virkemidler som skriftlige spørsmål til statsråder der det etterspørres informasjon, og anmodningsvedtak om at regjeringen skal gjennomføre utredninger. I en kjede av delegasjon, der den enes makt utgår fra den andres, er informasjonsasymmetri et evig delegasjonsproblem som håndteres ved kontroll. Et parlamentarisk system, der regjeringens makt utgår fra Stortinget, er et særlig tilfelle av dette delegasjonsproblemet. Å spørre regjeringen om informasjon eller anmode den om å utrede en sak er en måte for Stortinget å redusere regjeringens informasjonsovertak på.

En mulig grunn til at regjeringens informasjonsovertak på Stortinget skulle ha økt de siste 20 årene, har å gjøre med *sakene på den politiske agendaen*. Dersom saksmengden Stortinget har til behandling, øker ved at sakene er flere eller større enn før, må Stortingets begrensede utredningskapasitet spres tynnere utover enn før. Det kan medføre at Stortinget blir mer avhengig enn før av regjeringens utredning i den enkelte sak. Vi er ikke kjent med at det fins empiri som kan belegge dette. Det er

likevel relevant å trekke inn to typer politikk som påstås å ha blitt mer fremtredende de siste tiårene: uregjerlige problemer og risikoregulering. Eksempler på uregjerlige problemer (også kalt «wicked issues») er forebygging av fattigdom, arbeidsledighet, ungdomskriminalitet, sosialt utenforskap og islamistisk og høyreekstrem radikaliserings^v. Jo mer politikken innrettes mot å hindre at problemer i samfunnet oppstår, i stedet for mot å håndtere at de har oppstått, jo mer kompleks blir politikken. Forebygging er kunnskapsmessig vesentlig mer krevende enn reparasjon, både i den forstand at et større antall aktører må bidra, og i den forstand at det trengs vesentlig mer kunnskap og utredning for å velge effektiv politikk.

En annen type politikk som har blitt mer fremtredende de siste tiårene er risikoregulering. Dette forbindes med risikosamfunnet, et begrep forbundet med den tyske sosiologen Ulrich Becks (1997) analyse av overgangen fra det industrielle til det postindustrielle samfunnet. Risikosamfunnet kjennetegner en epoke der menneskene gjennom bruk av vitenskap, teknologi og kunnskap har fått betydelig kontroll over og omformet naturen og samfunnet, og på den måten skapt økt velstand, men også trusler mot selve sivilisasjonen (Møen 2013). I det globaliserte, høyteknologiske samfunnet flyttes mennesker og produkter rundt i verden i et høyt tempo, og matvarer produseres med bruk av sprøytemidler og medisin det ikke er mulig å fullt ut overskue konsekvensene av. Risikosamfunnet stiller offentlige myndigheter overfor nye utfordringer når det gjelder samfunnsplanlegging og utvikling av offentlig politikk (Aarsæther 2019). Beck brukte eksempelet kugalskap for å illustrere sider ved risikosamfunnet.^{vi}

Det er liten tvil om at disse typer saker er krevende, og at det trengs betydelig faglig underlag for å vurdere alternativer og treffe gode politiske valg. Men vi stiller oss likevel tvilende til en påstand om at økningen av slike saker fører til at regjeringens informasjonsovertak overfor Stortinget blir større.

For det første er det slik at felles for uregjerlige problemer og risikosamfunnets politikk er at de som jobber med dem, innser at det faglige underlaget spriker – kunnskapsgrunnlaget strekker ikke til. Slik blir det større, ikke mindre, behov for det folkevalgte har mandat og evne til, nemlig å gjøre valg begrunnet i moral og ideologi, ikke evidens. Som Beck skriver:

«...in identifying and managing risk (...) experts can only supply more or less uncertain factual information about probabilities, but never answer the question: which risk is acceptable and which is not. (...) So the lesson of the risk society is this: politics and morality are gaining – have to gain! – priority over shifting scientific reasoning.» (Beck, 2003: 59)

For det andre har Stortinget fått styrket sin kapasitet til å utrede saker i perioden. Selv om Stortingets selvstendige faglige rådgivningskapasitet er liten sammenlignet med regjeringens, har den økt siden årtusenskiftet. Stortingets administrasjons utredningsseksjon, i drift siden 1999, yter faglig bistand basert på spørsmål fra representanter, partigrupper og komiteer på Stortinget. Utredningsseksjonen har i dag 13 årsverk. I tillegg har internasjonal avdeling et antall årsverk avsatt til sekretariatsfunksjon for utenriks- og forsvarskomiteen, den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé og Europautvalget.^{vii} Som vi kommer tilbake til under, har dessuten partigruppene på Stortinget ansatt et betydelig antall sekretærer, politiske rådgivere og medierådgivere; i 2020 er 184 personer ansatt i slike stillinger på Stortinget (kilde: partienes nettsider).

Til sammen utgjør utredningsseksjonen, komitésekretariatsfunksjonene og partigruppenes politiske rådgivere en betydelig utredningskapasitet som representantene, gruppene og komiteene kan trekke på – en alternativ ekspertise til den regjeringen besitter gjennom departementene (Heidar 2014 s. 378–379).

Siden 1970 har det flere ganger vært oppe til diskusjon om Stortinget skulle bygge opp en enda større departementsuavhengig rådgivningskapasitet, etter modell fra den svenske Riksdagen. Mindre utvidelser har blitt gjort, men det dominerende synet har gjennom flere tiår vært at det å bygge opp en egen utredningskompetanse på Stortinget som kunne være mer likestilt med regjeringens, ikke bare ville koste for mye, det ville også rokket ved prinsippet om regjeringens opplysningsplikt. Dersom Stortinget holdt seg med et eget stort utredningsapparat, kunne regjeringen muligens fristes til å konsentrere sin saksopplysning til å begrunne sitt forslag, ikke å belyse hele saken slik opplysningsplikten for Stortinget tilsier (op.cit.).

Om vi ser på antallet ansatte i departementene, har dette økt svært lite siden 2000; antallet har lenge ligget stabilt rundt 4 500 (Difi 2016, 2019). Det har skjedd en økning i antall ansatte i direktorater og andre deler av ytre statsforvaltning, men vi

mener det mest relevante her er å se på departementene, siden de utgjør sekretariatene for departementenes politiske ledelse. På bakgrunn av en økt utredningskapasitet på Stortinget, og en mer status quo i departementene, har neppe regjeringens informasjonsovertak økt i perioden. Det har vært stort hele tiden.

Departementenes politikkformidling

I departementene har politikkformidling vokst frem som en viktig oppgave for embetsverket ved siden av politikkutforming. Ifølge Statskonsult (2007) handler embetsverkets politikkformidling om å hjelpe politisk ledelse til å formidle utad hva som er innholdet i politisk vedtatte planer og beslutninger, og den politiske ledelsens standpunkter til aktuelle saker. Embetsverket bistår også i håndtering av henvendelser fra mediene om å få opplysninger, intervjuer og kommentarer til medieoppslag og utspill. Embetsverket hjelper også til med å forme og tydeliggjøre statsrådens egne budskap, for eksempel i forbindelse med lansering av større reformer. Det bekreftes i KMDs dokument *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket* (2019, s. 19) at arbeidet med politikkformidling har økt i omfang over tid relativt til andre oppgaver i embetsverket.

At politikkformidling har blitt en sentral oppgave for departementene på 2000-tallet, har funnet uttrykk i vekst i antall ansatte i embetsverket som arbeider med kommunikasjon, normalt plassert i egne kommunikasjonsavdelinger under en egen kommunikasjons sjef med status som ekspedisjonssjef. På midten av 1990-tallet var det om lag 50 kommunikasjonsansatte i departementene (Statskonsult 2007); i dag er tallet nær tredoblet til om lag 130.

Politisk kommunikasjon

Med begrepet politisk kommunikasjon forstås her det politikere gjør for å kommunisere med befolkningen som velgere. For både regjeringspolitikere og stortingspolitikere har forventningene til og mulighetene for politisk kommunikasjon endret seg betydelig de siste to tiårene. I departementene har det blitt vanlig at én fra politisk ledelse, som regel en politisk rådgiver, får ansvar for den utadrettede kommunikasjonen på vegne av statsråden som partipolitiker og politisk person. Kommunikasjonsavdelingene tar ansvaret for statsrådets utadrettede kommunikasjon

som departementets leder – dette betrakter vi som politikkformidling og ikke som politisk kommunikasjon i snever, partipolitisk forstand (Askim, Karlsen og Kolltveit 2014, Kolltveit og Thorsen 2018). I en hektisk hverdag er imidlertid ikke disse oppgavene alltid strengt avgrenset. Politiske rådgivere kan få bilder fra departementet til å publisere på statsrådets Facebook-side, motta råd fra de kommunikasjonsansatte om hvordan saker fremstår, osv. De kommunikasjonsansatte i departementene beveger seg også i gråsonen mellom politikk og administrasjon når de proaktivt selger inn saker til utvalgte nyhetsmedier, bidrar med kritikk mot forrige regjering, osv.

Antallet politiske rådgivere er lavere i dag enn det var rundt år 2000. Samtidig har antallet statssekretærer og ansatte i embetsverkets kommunikasjonsavdelinger økt, og arbeidsdelingen har trolig blitt tydeligere. Overordnet sett er det derfor sterk grunn til å tro at regjeringspolitikernes kapasitet til politisk kommunikasjon har økt tydelig de siste to tiårene.

Som vi kommer tilbake til under, har også stortingspolitikerne, og ikke minst partigruppene på Stortinget, økt sin kapasitet og profesjonalisering til politisk kommunikasjon de siste tiårene.

Mer allment skal det påpekes at fremveksten av sosiale medier som Facebook, Instagram og podcaster har gitt de politiske partiene og regjerings- og stortingspolitikere helt nye muligheter til å nå direkte ut til velgere uten å gå veien om redigerte nyhetsmedier som TV, radio og aviser. Sosiale medier brukes til personifisering, synlighet og merkevarebygging gjennom å vise frem politikernes personlige sider og gi innblikk i deres private liv (Klinger og Svensson 2015). Vi nevnte over at nyhetsmedier har bidratt til økt personfokus i deknningen av politikken, men dette er en utvikling som de politiske partiene og individuelle politikere har bidratt til selv også. Tradisjonelle medier, sosiale medier og det politiske miljøet har delt skyld og ære for politikkenes personifisering.

Rammevilkår 3: Partier og representanter

Maktforholdet mellom utøvende og lovgivende forsamling styres ikke bare av konstitusjonelle regler, men også av politisk praksis. I statsvitenskapelig litteratur er det sentralt at partisystemene og de enkelte partienes organisering og arbeidsmåter har en betydelig innvirkning på hvordan lovgivende forsamling og den utøvende makt

forholder seg til hverandre (Sartori 1976; Riker 1962). Det samme gjelder regjeringstype (Müller og Strøm 2000). Det er viktig for relasjonen mellom statsmaktene om det er to eller flere relevante partier i parlamentet, om regjeringen har flertall eller ikke, og hvilken kapasitet og strategier de enkelte partier og representanter har for å utfordre regjeringens politikk. I praktisk politikk blir slike tema satt på spissen i de jevnlig tilbakevendende debatter om hvilken rolle valgsystemet spiller for demokratiet, siden det i stor grad påvirker partienes styrkeforhold i parlamentet og hva slags regjering som dannes (Lijphart 1994; 2012).

Partisystemet

Valgforskerne har lenge skrevet om velgernes økende flyktighet når det gjelder stemmegivning ved valgene (Bergh og Aardal 2019:16). Lojaliteten til partiene var høy frem til 1970-tallet. Etter to folkeavstemninger om EU og betydelige endringer i konfliktlinjestrukturane i norsk politikk nådde ustabiliteten et toppunkt ved valget i 2005, da nær halvparten av alle velgere stemte på et annet parti enn det de gjorde i 2001. Ved de senere stortingsvalgene har andelen som bytter parti, holdt seg på omtrent 40 prosent. Sammenliknet med 1960-tallet er andelen «flyktige velgere» i dag omtrent dobbelt så høy. Samtidig er det fortsatt høy stabilitet på tvers av partiblokkene (venstre, sentrum, høyre), siden mange av endringene skjer mellom partier innad i blokkene. Men for partiene er det uansett flere velgere å slåss om ved valgene, og partiene kan ikke forskuttere sin fremtidige oppslutning i like stor grad som før.

Spørsmålet blir da om dette på 2000-tallet har ført til flere partier, mindre partier og større partifragmentering på Stortinget. Ved valget i 2001 ble åtte partier innvalgt på Stortinget. I inneværende periode, 2017–2021, er ni partier representert, en heller beskjeden økning i antall.

Tre nye småpartier er kommet inn på Stortinget etter 1970-tallet (da ALP/FrP og det fusjonerte SV ble etablert). Kystpartiet fikk valgt inn én representant fra Nordland både i 1997 og 2001, men mistet stortingsplassen i 2005. MDG ble først representert på Stortinget i 2013 og 2017 med én representant, og i 2017 kom Rødt også inn med én. Rødt og MDG er i parlamentarisk sammenheng nye partier, selv om de lenge har deltatt ved stortingsvalgene. Men hva er et «småparti»? Venstre har vanligvis vært et parti i mellomklassen, men fikk kun to representanter i 2001–2005 og

2009–2013, da partiet falt under sperregrensen ved disse valgene. Dersom vi regner med at det er 12 ordinære komiteer på Stortinget, og at et «småparti» er kjennetegnet ved at det har færre representanter enn 12, så er det i dag fem småpartier på Stortinget. På alle storting siden 1997 har det vært mellom tre og fire slike småpartier. Igjen må vi tilbake til periodene på 1950- og 60-tallet for å finne bare to småpartier. Det er følgelig liten grunn til å snakke om en vesentlig endring i partisystemet på 2000-tallet.

Nå sier ikke antall alt. I sammenliknende forskning brukes ofte et mål på partifragmentering som tar hensyn til partienes relative størrelse, nemlig den såkalte Laakso-Taagepera-indeksen for det «effektive antall partier» (se f.eks. Lijphart 2012: 66).^{viii} I inneværende periode er det ut fra dette målet nær 5,0 «effektive partier» på Stortinget. Sammenliknes gjennomsnittet for hele perioden 1945–2010 med snittet for den siste delen av denne perioden, fra 1981 til 2010, øker antall effektive partier fra 3,64 i hele perioden til 4,11 i den siste delen (Lijphart 2012:306). Dette er en mer markant økning i partifragmenteringen på Stortinget enn det vi finner i våre naboland Sverige og Danmark. Til gjengjeld er antall effektive partier høyere i Danmark (men litt lavere i Sverige).

Parlamentarisk har situasjonen for småpartier som ligger nær fire prosents oppslutning, likevel endret seg de siste tiårene. Innføringen av en sperregrense på fire prosent for utjevningsmandater ved stortingsvalg fra 1989 førte til økt usikkerhet for de partiene som lå i faresonen for å falle under grensen. Kampen om velgerne, og derved behovet for å markere seg politisk, er derfor skjerpet blant partier med en svakere gjennomslagsevne enn de store partiene.

Et siste moment som kan ha betydning, er *hva slags* partier som er innvalgt på Stortinget. Har de noen ideologisk eller politisk profil som gjør det spesielt utfordrende for dem å markere seg i den offentlige diskusjonen? Her er det lite å hente i partienes politiske profil, men som vi har sett, er det atskillig mer å merke seg i den medievirkeligheten som i dag omgir alle partiene. Vi kan i liten grad i dag snakke om «ensakspartier» på Stortinget, partier som kun er opptatt av en enkeltsak, slik f.eks. «bompengepartiene» markerte seg foran lokalvalgene i 2019. Det nærmeste en kommer ensakspartier på Stortinget, har vært partiet «Framtid for Finnmark» (representert 1989–1993) og Kystpartiet, som la avgjørende vekt på kystbefolkningens

interesser. Ensakspartiene har det meste av øvrig politikk som forhandlingskort de kan bytte bort for å vinne frem i den ene saken. Rødt er et selverklært kommunistisk parti og har som sådan en visjon om et nytt samfunn der alle saksfelt er relevante. MDG har miljø og klima som sitt viktigste engasjement, men den saken griper også inn i de fleste av samfunnslivets områder.

Representanter og partigrupper

Innad på Stortinget har det skjedd flere endringer som kan ha betydning for kontrollvirksomheten. For det første er det en markant endring i representantenes bakgrunn, særlig når det gjelder utdanning og yrkeskarriere. I en studie fra 2014 konkluderes det med at representantene gjennom de siste 50 årene har fått høyere utdanning (Allern mfl. 2015). Utdanningsnivået har økt jevnt og trutt siden 1960-tallet. Samtidig er stortingspolitikere blitt mer profesjonaliserte. Andelen som har sin yrkeskarriere knyttet til partiarbeid (og sektortilknytning til «organisasjonslivet»), har økt markert siden 1990. I perioden 2009–2013 hadde nær en tredjedel av representantene en slik politisk yrkesbakgrunn før de ble valgt inn på Stortinget.

Representantenes politiske lojaliteter ser ikke ut til å være berørt av slike endringer. Studier av partisamhold i voteringer viser at det over tid sjelden skjer avvik fra partilinja når det stemmes på Stortinget (Heidar 2014). Denne stabiliteten skyldes at de som velges inn på Stortinget fra et bestemt parti, har med seg en grunnleggende enighet om politiske spørsmål og en kultur for at de må stå sammen for å vinne frem. I tillegg fins det sanksjonsmuligheter mot «ulydige» representanter. I siste instans er det fylkespartiet som kontrollerer muligheten til gjenvalg. Samtidig er det noe ulike vurderinger i partiene når det gjelder hvordan samholdet bør praktiseres ut over voteringene, f.eks. i det å omtale uenighet innenfor gruppene utad. Ifølge spørreundersøkelser blant representantene i 1996 og 2012 mente noen at partidisiplinen burde skjerpes, men de fleste mente at den var «passe». Holdningene til dette varierer noe mellom partiene og over tid, men forskjellene fremstår mer som situasjonsbetinget enn som uttrykk for ulik eller endret partipraksis.

Partigruppene har etter den andre verdenskrigen utviklet seg fra lavt formaliserte grupper av representanter til godt organiserte og komplekse organisasjoner med mange ansatte. Gruppene hadde de første tiårene etter 1945 ikke

store ressurser – verken i form av organisasjon, økonomi eller ansatte hjelpere. Fra 1964 ga Stortinget økonomisk støtte direkte til gruppene, men det var først i 1990-årene at de fikk en organisatorisk basis som svarte til deres makt. Støtten var avpasset til antall representanter i gruppene, men med noe ekstra støtte til opposisjonspartier og små grupper. Summerer vi opp antallet sekretærer og politiske rådgivere, økte det fra 46 i 1986 til 184 i 2020 (Heidar 2014; Rommetvedt 2017:91. For 2020: partienes nettsider). Dersom vi kun ser på politiske rådgivere/medierådgivere og ser bort fra rene administrative stillinger, var det i 1986 23 slike ansatte knyttet til partigruppene. I 2020 var det tilsammen 170 personer med status som politisk rådgiver eller medierådgiver. Det er altså i dag flere ansatte i partigruppene enn det er representanter. Arbeidsforholdene ble derved helt annerledes for de enkelte representanter – riktignok ikke som enkeltstående ombud for sine velgere, men som medlemmer av en partigruppe. Disse ressursene disponeres nemlig av gruppene, ikke direkte av den enkelte representant.

Samlet sett er representantenes partiforankring og partiloyalitet i liten grad endret. Men det er en betydelig endring i deres muligheter til å «drive politikk» i betydningen å undersøke saker, følge opp henvendelser fra lokalparti, organisasjoner og velgere samt å sette saker på dagsordenen. Endringer i de enkelte representantenes utdannelse og yrkesbakgrunn, sammen med en betydelig bedring av støttefunksjoner innad på Stortinget, har bidratt til økt kapasitet til å undersøke, følge opp og utvikle politiske saker, inkludert saker der kontroll av utøvende myndigheter er relevant. Samtidig pekes det på at representanter og partier selv prioriterer hvordan de tar i bruk den ressursen som politiske rådgivere og medierådgivere utgjør. Ressursen kan benyttes til å utvikle saker av relevans for Stortingets kontroll med regjeringen, men også til rent partipolitiske formål.

Regjeringstype

Mindretallsregjeringer er i konstant fare for å bli nedstemt i Stortinget. De kan ikke regne med at deres forslag blir vedtatt uendret, og må forhandle med andre partier for å få flertall. Samtidig kan en mindretallsregjering ha en avtale med andre partier i Stortinget om at de støtter regjeringen i viktige spørsmål, slik det f.eks. var med Solberg-regjeringen og Venstre/KrF i perioden 2013–2017. Da er regjeringen tryggere

på å bli sittende, men prisen er at de må gi støttepartiene innflytelse i bestemte saker. Tryggest sitter ettpartiregjeringer som har flertall, slik det var med Ap på 1940- og 1950-tallet. Ulike regjeringskonstellasjoner gir uansett ulike relasjoner mellom storting og regjering, og det er sannsynlig at dette vil virke inn på hvorledes Stortinget bruker kontrollinstituttet. Kontrollarbeidet under en flertallsregjering vil som regel ha mindre betydning og nyhetsverdi, men det kan selvsagt sette regjeringen eller enkeltstatsråder i forlegenhet og dermed gi politisk gevinst. Det kan også hende at regjeringen legger om sine rutiner etter slike kontroll saker – selv om sakene ikke får parlamentarisk betydning i form av at en statsråd må gå.

Tabell 1. Norske regjeringstyper 1905–2018/2001–2020. Prosent av antall måneder i posisjon.

	Mindretallsregjeringer	Flertallsregjeringer
Ettpartiregjeringer	42 / 10	19 / 0
Koalisjonsregjeringer	15 / 30	24 / 60

Kilde: Grindheim mfl. 2020: Kap 5.

Spørsmålet blir da om det har skjedd endringer i regjeringsmønsteret etter år 2000 som kan ha påvirket bruken av kontrollinstituttet. I tabell 1 ser vi på forholdet mellom den norske «normalen» – altså slik regjeringene har sett ut i perioden 1905 til 2018 – og det som er tilfellet for perioden etter århundreskiftet. Den viser at det kun er i korte perioder at Norge hadde flertallsregjeringer utgått av bare ett parti, som med Venstre under første verdenskrig og arbeiderpartiregjeringene etter den andre (19 pst.). Den viser også at mindretallsregjeringer utgått av kun ett parti bare manifesterte seg i Stoltenberg I-regjeringen rett etter århundreskiftet (10 pst.), mens dette er den vanligste regjeringformen i 1905–2018 under ett. Det nye på 2000-tallet er at den norske normalen har endret seg fra mindretallsregjeringer til flertallsregjeringer. I 60 pst. av tiden etter år 2000 har flertallsregjeringer sittet i posisjon, men samtidig har de alle vært koalisjonsregjeringer.

Kontrollinstituttet er tradisjonelt opposisjonens politiske våpen mot regjeringen. Det er et våpen som vil være mer effektivt ved mindretallsregjeringer enn ved

flertallsregjeringer. Isolert sett har derfor opposisjonen hatt mindre grunn til å benytte de ulike kontrollmekanismer under de hyppigere flertallsregjeringer etter 2005 enn tilfellet var tidligere. Dette må likevel balanseres mot at regjerings- og statsrådsjakt bare er ett mulig utfall som opposisjonen kan etterstrebe.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen er fra 1993 den eneste komiteen som har rett til å reise en sak på eget initiativ. Fra 2003 ble det innført mindretallsrettigheter i komiteen som ga 1/3 av medlemmene rett til å bestemme at komiteen skulle starte undersøkelser i en sak, og å iverksette kontrollhøringer. I perioden 2005–2009 – under flertallsregjeringen – økte antallet saker reist i komiteen (Gjemsdal og Larsen 2012:100). Den ga således opposisjonspartiene en talerstol for kritikk av regjeringen og enkeltstatsråder som ble dekket utførlig i mediene. Under behandlingen av Frøiland-utvalgets innstilling 28. mai 2003, uttalte stortingspresident og saksordfører Jørgen Kosmo i Stortinget at kontrollarbeidet ikke måtte «bli et partipolitisk taktikkerispill». Hva som er «ren» kontroll og hva som er «partitaktikk», avhenger likevel et godt stykke på vei av øynene som ser.

Vi kan heller ikke se bort fra at karakteren av de ulike regjeringskoalisjoner også har betydning. Dersom en økende «regjeringsslitasje» og et økende markeringsbehov fra koalisjonspartiens side er en del av dagens norske politiske virkelighet, kan vi forvente økt bruk av kontroll, ikke kun som opposisjonens «våpen» mot regjeringen, men også som et generelt partistrategisk virkemiddel for å markere eget partis politikk (eller «primærpolitikk»). Slik er det ikke kun opposisjonspartier som kan bruke et kontrollinstitutt til partipolitiske markeringer, men også partier som er representert i regjeringen. Av og til kan markeringer tjene sin nytte ved å synliggjøre representanter, partier og primærstandpunkter selv om det ikke er realistisk å få med seg et flertall i Stortinget. Noen kaller slike markeringer «symbolpolitikk».

Sammenheng mellom endrede rammevilkår og Stortingets utøvelse av kontroll?

De endringer i omgivelsene som er beskrevet over, representerer endringer i rammevilkår som påvirker mange sider ved det politiske liv for stortingspolitikere – ikke bare kontrollvirksomheten. Det kan være deltakelse i offentlig debatt som å stille opp for intervjuer, skrive innlegg i aviser, lage podcaster, delta i møter, sende ut nyhetsbrev, osv. Det kan også være nye politiske forslag for å styrke eget partis

velgeroppslutning og forslag og utspill som svekker regjeringens politiske autoritet og splitter regjeringspartnere. Selv om de politiske prosjekter er relativt stabile over tid for partier og representanter, vil måten de fremmes på, forandre seg i lys av kontekst. Selv om det ikke er undersøkt i detalj, forventer vi også at spørsmål fra representanter fra KrF og Venstre i Stortinget har endret seg etter at partiene ble med i regjeringen Solberg. Vi kan også forvente at spørsmål fra FrPs representanter endrer seg etter at partiet forlot regjeringen i januar 2020. Dette kommer også til uttrykk i organiseringen av kontroll- og konstitusjonskomiteen, der ulike mindretallsrettigheter er institusjonalisert.

Her vil vi trekke frem tendenser som kan tenkes å bidra til økt eller annerledes bruk av de kontrollinstrumentene som Stortinget har overfor regjering og forvaltning. Det er ikke mulig å peke helt presist på den kausale sammenhengen mellom f.eks. økt mediefokus og bruken av et spesifikt kontrollinstrument eller mellom økt forvaltningstransparens og endringer i kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeid.

Nyhetsmedier og sosiale medier: Et større påtrykk fra tradisjonelle og nye sosiale medier gir større muligheter til politisk markering.

- Mediene gir representanter og partier informasjon om offentlig politikk som ikke virker etter hensikten, noe som kan være ammunisjon for politisk kritikk av regjeringen.
- Det fins i dag mer informasjon om politiske og administrative prosesser i regjering og forvaltning enn noen gang før, dette som følge av større åpenhet.
- Det er sterkere forventninger fra partiorganisasjon og velgere om at politikere og partiets politikk er synlige i det offentlige rom. Personfokuserte medier tilbyr en plattform.
- I sosiale medier har representanter og partier selv regien på den politiske debatten, noe det er viktig å ha i en situasjon der det ikke fins noen partipresse, og der enkelte partier og representanter kan oppleve ikke å nå frem i redigerte medier.

Regjering og forvaltning: Konstitusjonelt er det lite som har endret seg i forholdet mellom storting og regjering på kontrollområdet på 2000-tallet. I den daglige praksis har imidlertid flere forhold bidratt til endringer i rammevilkårene for Stortingets kontroll av regjeringen. Det handler både om de endringer i Stortingets kontrollregime som fulgte i kjølvannet av Frøiland-utvalgets innstilling, og om de endringer som følger av regjeringens informasjonsovertak og kapasitet for politisk kommunikasjon.

- Om de sakene som regjeringen presenterer for Stortinget i dag, er mer komplekse enn de var tidligere, kan diskuteres. Men at forslagene er underbygd med mer omfattende og kompleks empiri, at det er flere forhold å ta hensyn til, bl.a. gjennom internasjonale forpliktelser, og at det i økende grad er fokus på forebyggende tiltak med et usikkert saksgrunnlag, er rimelig sikkert. Det er med andre ord blitt flere ting å spørre om – og å kontrollere – i 2000-tallets offentlige politikk enn det var tidligere.
- Stortingets egen utredningskapasitet har økt i perioden, men er fortsatt på et lavt nivå sammenlignet med kapasiteten regjeringen har gjennom forvaltningen. Samtidig er den mye større enn tidligere. Det er opprettet en egen utredningsavdeling, og gruppene har fått tilknyttet langt flere rådgivere enn tidligere.
- Regjeringen har fått styrket sin politiske kommunikasjon gjennom utvidelser av rådgiverapparatet og kommunikasjonsavdelinger. Dette har gjort regjering og forvaltning bedre rustet til å møte økt mediepågang – og kritikk. Når regjeringen styrker sin «tilstedeværelse» i offentligheten, er det å vente at den politiske opposisjonen på Stortinget ønsker å imøtegå, bidra og markere seg tilsvarende. Det kan de gjøre direkte gjennom selv å delta i offentlig debatt og mer indirekte ved å benytte ulike kontrollinstrumenter.

Partier og representanter: Antall stortingspartier har endret seg lite på 2000-tallet. Partifragmenteringen har økt, men i begrenset grad. To forhold har likevel skjerpet partienes kamp om en plass i offentligheten: sperregrensen på fire prosent og den økende flyktigheten i velgernes valg. Ingen av delene er nye på 2000-tallet, de var

en del av den politiske konteksten også omkring århundreskiftet. Tre forhold kan imidlertid ha påvirket Stortingets bruk av kontrollinstrumentene: partigruppenes økte ressurser (særlig da økningene i antall rådgivere), representantenes økte utdanningsnivå og endringer i regjeringens parlamentariske grunnlag.

- Gruppene og representantene har fått økt kapasitet til å bidra politisk gjennom flere politiske rådgivere og medierådgivere. Det gir også større kapasitet til å følge regjering, forvaltning og medier og til å benytte ulike kontrollinstrumenter for å følge opp og konfrontere regjeringsapparatet med politisk viktige innspill.
- For enkelte sakstyper kan representantenes økte utdanningsnivå gi økt kapasitet til å kontrollere regjeringen.
- En turbulent regjeringsskifte etter 2013 kan ha gitt både mellompartiene og FrP grunner til å markere sine «egentlige» standpunkter gjennom kontrollvirksomheten.

Avsluttende betraktninger

Kontrollinstituttet skal virke preventivt for å sikre at regjering og forvaltning følger opp parlamentets vedtak. Det kan videre bidra til å rette opp i feil og skader som allerede har skjedd. Men det er også et politisk instrument for å sette saker som gagnar et parti, på dagsordenen, bl.a. for å fremme forståelsen for at opposisjonspartiene ville gjort det hele så mye bedre, og at deres politikk på feltet vil styre samfunnet i en riktigere retning enn det den sittende regjeringen gjør. Kontrollen skal sikre maktbalansen mellom statsmaktene, men er også et instrument (på linje med andre) som opposisjonspartiene kan benytte for å vinne neste valg. Det er i dette spenningsfeltet kontrollinstituttet alltid vil befinne seg.

Det som driver bruken av kontrollinstituttet, er derfor dels partienes ønsker om å få størst mulig innflytelse på regjeringens beslutninger her og nå og dels å posisjonere seg for fremtidige politiske debatter. Også enkeltrepresentanter kan bruke kontrollinstrumentene ved, for eksempel, å fremme bestemte distriktsinteresser mer eller mindre på siden av, eventuelt i motsetning til, eget partis politikk. De kan også brukes til å fremme representantens politiske posisjon innad i eget parti, da gjerne ved hjelp av saker som også er viktige for partiet.

I notatet har vi trukket frem endringer i samfunnet, i forvaltningen og i politikken som gir sterkere insentiver og muligheter enn det som var tilfellet tidligere, til å benytte Stortingets kontrollinstrumenter til politiske markeringer. Siden vi argumenterer for at dette er en integrert del av det å være politiker – altså at en representant er politiker også i utøvelsen av kontrolloppgavene – må det være en sentral oppgave for Stortinget som institusjon å utforme og bruke sitt kontrollinstitutt på en slik måte at det i størst mulig grad bidrar til å holde regjeringen ansvarlig for å følge opp Stortingets vedtak.

Som nevnt innledningsvis, skal notatet bidra til grunnlaget for at utvalget kan komme med treffende og tidsriktige anbefalinger vedrørende Stortingets kontrollfunksjoner. I materiale forelagt utvalget, herunder presentasjoner og intervjureferater, er det nevnt flere mulige tiltak for å justere utformingen av de ulike kontrollinstituttene. En diskusjon av disse faller utenfor mandatet og rammen for dette notatet. Vi nøyer oss med å bemerke at slike forslag, enten de går på den formelle utformingen/reguleringen av ordningene eller uformelle normer/kultur, som regel berører grunnleggende spenninger, som mellom effektivitet og rettssikkerhet og ikke minst mellom rollene stortingsrepresentantene har som enkeltstående ombud for sine velgere og som medlemmer av en partigruppe. Noen eksempler:

- Innstramming av regler og/eller praktisering av regler i gruppereglementer for utforming av anmodningsvedtak og bruk av spørreinstituttet vil flytte balansepunktet i retning av rollen som partigruppemedlem, bort fra rollen som ombud for velgerne.
- Å legge obligatoriske sløyfer innom gruppen, presidentskapet eller regjeringen for utforming av anmodningsvedtak vil øke tiden det tar å utvikle et anmodningsvedtak, og slik kunne gjøre dette kontrollinstituttet mindre attraktivt for politiske markeringer, der det å være tidlig ute er viktig, i det moderne mediebildet. Samtidig blir instituttet svekket som kontrollinstitutt i tilfeller der det haster.

Referanser

Aarsæther, N. 2019. Planlegging for risikosamfunnet. *Plan 51*: 56–56

Ackerman, J. M. og I. E. Sandoval-Ballesteros. 2006. Global Explosion of Freedom of Information Laws. *Administrative Law Review* 58: 85–123.

Allern, E. H., K. Heidar og R. Karlsen. 2015. *After the mass party: Continuity and change in political parties and representation in Norway*. New York: Lexington Books.

Allern, S. 2011. *Fjernsynsvalgkampen. Program, deltakere og maktkamp 1961–2009*. Oslo: Pax.

Askim, J., R. Karlsen og K. Kolltveit. 2014. Statssekretærer i norsk politikk: De oversette maktutøverne. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 30(4): 233–255

Auberg M. 2019. *Stortingets regjereri over regjeringen. En analyse av Stortingets anmodningsvedtak*. Masteroppgave. Oslo: OsloMet.

Beck U. 1997. *Risiko og frihet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Beck U. 2003. Politics of risk society. I: Pepper D., F. Webster og G. Revill (red.) *Environmentalism: Critical Concepts*. London: Routledge, 256–266.

Beckett, C. og M. Deuze. 2016. On the Role of Emotion in the Future of Journalism. *Social Media & Society* 2(3): 1–6. .

Bergh, J. og B. Aardal, red. 2019. *Velgere og valgkamp. En studie av Sttingsvalgget 2017*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Brandtzæg, P. B. og M. Lüders. 2009. *Privat 2.0: Person- og forbrukervern i den nye medievirkeligheten*. Rapport A12979. Trondheim: SINTEF.

Canel, M. J. og V. Luoma-aho. 2019. *Public sector communication: Closing gaps between citizens and public organizations*. WILEY Blackwell.

Danielsen M. A. 2017. *Komité utenfor kontroll og konstitusjon? En analyse av Kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll med forvaltningen i perioden 2001–2017*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.

Difi. 2016. *Utviklingen i antall ansatte i sentral statsforvaltning. En kartlegging av årsaker*. Notat 2016:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi. 2019. *Utvikling i antall ansatte i stats- og sentralforvaltningen 2016–2017*. Notat 2019:1. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Dokument nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. (Frøiland-utvalgets innstilling)

Enjolras, B., R. Karlsen, K. Steen-Johnsen og D. Wollebæk. 2013. *Liker – liker ikke: sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Green-Pedersen, C. og R. Stubager. 2010. Medierne og den politiske dagsorden: En tango med fører? *Politica*, 42(3): 326–344.

Grindheim, J. E., K. Heidar og K. Strøm. 2020. *Norsk Politikk*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Heidar, K. 2014. Institusjon og arbeidsplass. I: Narud, H. M., K. Heidar og T. Grønlie, red. *Stortingets historie 1964–2014*. Bergen: Fagbokforlaget, 359–383.

Holtz-Bacha, C., A. I. Langer og S. Merkle. 2014. The Personalization of Politics in Comparative Perspective: Campaign Coverage in Germany and the United Kingdom. *European Journal of Communication* 29(2): 153–70.

Klinger, U. og J. Svensson. 2015. The emergence of network media logic in political communication: A theoretical approach. *New Media & Society*, 17(8): 1241–1257.

- KMD (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket. Retningslinjer*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kolltveit, K. og I. V. Thorsen. 2018. De politiske rådgiverne: unge broilere eller betrodde (fag)medarbeidere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 34(1): 21–39.
- Kriesi, H. 2012. Personalization of National Election Campaigns. *Party Politics* 18(6): 825–844.
- Kuhn, R. og R. K. Nielsen, red. 2014. *Political journalism in transition: Western Europe in a comparative perspective*. London: Taurus.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven CT: Yale University Press.
- Møen A. 2013. Omriss av risikosamfunnet. *Sosiologisk tidsskrift* 21: 241–266.
- Müller, W. C. og K. Strøm. 2000. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Poguntke, T. og P. Webb, red. 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasch, B. E. 2014. Fagkomiteene – politiske verksteder? I: Narud, H. M., K. Heidar og T. Grønlie, red. *Stortingets historie 1964–2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Regelrådet 2019. *Årsrapport 2018*. Oslo: Regelrådet.
- Riker, W. H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Riksrevisjonen. 2017. *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Dokument 3:10 (2016–2017). Oslo: Riksrevisjonen.

Rittel H. W. og M. M. Webber. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4: 155–169.

Rogstad, I. D. 2014. Political News Journalists in Social Media: Transforming political reporters into political pundits? *Journalism Practice* 8(6): 688–703.

Rommetvedt, H. 2017. *Politikkens allmenngjøring. Stortinget, regjeringen og de organiserte interessene i et nypluralistisk demokrati*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sejersted, F. (2016). *Kontroll- og konstitusjonskomiteen – utvikling og utfordringer*. Foredrag for Partnerforum, 13. oktober 2016 hos Arbeids- og sosialdepartementet, Oslo.

Skyvulstad, T. 2018. *Pressens nedslag i parlamentarisk kontroll – En kvantitativ analyse av spørrevirksomheten på Stortinget*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon, UiO.

Statskonsult. 2007. *Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse*. Rapport 2007:27. Oslo: Statskonsult.

Thorbjørnsrud, K. 2003. Politiske nyhetsjournalister: Aktører uten intensjoner? *Norsk medietidsskrift* 10(1): 7–32.

Van Aelst, P., T. S. Sheafer og J. Stanyer. 2012. The Personalization of Mediated Political Communication: A Review of Concepts, Operationalizations and Key Findings. *Journalism* 13(2): 203–220.

ⁱ Notatet er skrevet på oppdrag fra Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Harberg-utvalget). Forfatterne har vært engasjert som privatpersoner. Notatet ble skrevet i perioden februar til april 2020 og oppdatert etter tilbakemeldinger fra utvalget. Vår kontaktperson for arbeidet har vært utvalgets sekretær, Åsne Julsrud. Forfatterne takker Brit Brenno, Thomas Dam, Kirsten Gjemdal og Malin Nossum for kommentarer og bidrag. Forfatterne er alene ansvarlige for notatets innhold og vurderinger.

ⁱⁱ <https://www.Stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Kontrollvirksomheten/>

ⁱⁱⁱ For antall merknader totalt, se oversikt fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), (https://nsd.no/polsys/index.cfm?urlname=parliament&lan=eng&UttakNr=67&MenuItem=N1_1&ChildItem=&State=collapse). Merknader i lovforslag, se Rasch 2014: 395.

^{iv} Riksrevisjonens dokument og komiteens innstilling fins her <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak?p=68988>

^v Uregjerlige problemer kjennetegnes av at de ikke har entydige årsaker eller klare kriterier for hvordan de kan løses. Det er ofte politisk og faglig uenighet om hva problemet egentlig består i. Videre fins det ikke noen endelig løsning på uregjerlige problemer; det kan i alle fall være vanskelig å slå fast at problemet er løst (Rittel og Webber 1973).

^{vi} Da kugalskap ble påvist i Storbritannia første gang midt på 1980-tallet, rådet det stor usikkerhet i de politiske og vitenskapelige miljøene om hva som var riktig måte å håndtere dette på fra myndighetene side. I skrivende stund var trusselen fra koronaviruset et allestedsnærværende eksempel på risikosamfunnet. Politikere i ulike land fikk ulike råd fra sine vitenskapelige rådgivere og trakk ulike konklusjoner på det grunnlaget. Sikre kostnader ved å stenge ned samfunnet på kort sikt måtte veies opp mot usikre kostnader på lang sikt ved å la samfunnet gå sin gang og sykdommen spres. Ulike ledende vitenskapelige miljøer gav politikerne motstridende råd. Da norske bedrifter og statsfinanser led, var det debatt om det ikke hadde vært bedre å gjøre som Sverige og Nederland og i større grad la sykdommen få gå sin gang.

^{vii} Tall på årsverk gjelder for 2020. Kilde: HR-seksjonen i Stortingets forvaltningsavdeling.

^{viii} Dersom det kun er to partier som har 50 % hver, blir tallet 2,0, men hvis de har hhv. 70 og 30 % av plassene i parlamentet, blir tallet 1,7. Fire like store partier gir tallet 4,0.

VEDLEGG 2

Beregnet til

Stortinget v/Harberg-utvalget

Dokument type

Rapport

Dato

August 2020

EVALUERING AV OMBUDSMANNNSORDNINGEN FOR FORSVARET



EVALUERING AV OMBUDSMANNSORDNINGEN FOR FORSVARET

Oppdragsnavn **Evaluering av Ombudsmannsordningen for Forsvaret**
Mottaker **Stortinget ved Harberg-utvalget**
Dokument type **Rapport**
Dato **14.08.2020**
Utført av **Rambøll Management Consulting**

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 2252 5903
<https://no.ramboll.com>

INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag	2
1. Innledning	6
1.1 Kort om forsvaret og ombudsmannsordningen	6
1.2 Om evalueringen og rapporten	6
2. Metoder og datakilder	8
2.1 Referansegruppe	8
2.2 Dokumentstudier	8
2.3 Kvalitative intervjuer	9
3. Presentasjon av Ombudsmannsordningen og dagens praktisering	11
3.1 Historisk bakgrunn	11
3.2 Mandat	12
3.3 Organisering og innretting	13
3.4 Målgrupper	17
3.5 Oppgaver og arbeidsform	18
3.6 Budsjett og ressurser	24
4. Vurdering av dagens praksis og innretning	25
4.1 Transparens	25
4.2 Ansvarlighet	30
4.3 Uavhengighet	33
4.4 Effektivitet	35
4.5 Relevans for brukerne	37
4.6 Oppsummering	38
5. Fremtidig innretting av ordningen	40
5.1 Mandat, formål og målgrupper	40
5.2 Oppgaver og arbeidsform fremover	46
5.3 Ressurser og kompetansebehov	47
5.4 Innretting og organisering	49
5.5 Formaliteter	51
5.6 Oppsummering	51

SAMMENDRAG

Bakgrunn

I mai 2019 nedsatte Stortinget et utvalg som skal utrede Stortingets kontrollfunksjoner. Utvalget ledes av Svein Harberg¹, og skal blant annet se nærmere på eksterne kontrollorganers organisatoriske og administrative tilknytning til Stortinget. Som en del av mandatet skal utvalget «vurdere å gi lov for Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret»². Som et kunnskapsgrunnlag for denne delen av utvalgsarbeidet, har Rambøll fått i oppdrag å evaluere ombudsmannsordningen.

Ombudsmannen for Forsvaret, som ble opprettet ved stortingsvedtak i 1952, var Norges første ombudsmann. I tillegg til Ombudsmannen og hans sekretariat inngår også Ombudsmannsnemnda i ordningen. Oppgavene til Ombudsmannsnemnda er å «sikre de allmenmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Da ordningen med Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret ble etablert var det en forutsetning at ordningen skulle evalueres etter noe tid, men det har aldri skjedd. Det er derfor et behov for å gjennomføre en evaluering av hvordan ordningen fungerer i dag, samt vurdere hvordan ordningen skal innrettes for fremtiden, ettersom det skal utarbeides et nytt regelverk.

Om evalueringen: formål og datainnsamling og metode

Evalueringen omfatter både Ombudsmannen og hans kontor, samt Ombudsmannsnemnda. I kapittel 3 presenterer vi ombudsmannsordningen med utgangspunkt i temaene mandat, organisering og innretting, målgrupper, oppgaver og arbeidsform og ressurser. I kapittel 4 gjør vi en vurdering av i hvilken grad dagens praksis er i tråd med forvaltningsprinsipper som transparens, ansvarlighet, uavhengighet, effektivitet og relevans. I kapittel 5 diskuterer vi den fremtidige innrettingen av ordningen med utgangspunkt i temaene og prinsippene fra hhv. kapittel 3 og 4.

Datagrunnlaget for evalueringen omfatter gjennomgang av relevante bakgrunnsdokumenter, blant annet stortingsmeldinger og ombudsmannsordningens årlige rapport til Stortinget (Dok. 5), samt budsjett. I tillegg er det gjennomført 27 kvalitative intervjuer, i hovedsak over telefon eller video.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april 2020 – august 2020. En referansegruppe nedsatt av oppdragsgiver, har fulgt evalueringen. Referansegruppen har bestått av Petter Eide, Therese Johnsen, Jostein Askim og Åsne Julsrud. Rambøll har hatt fire møter med referansegruppen i løpet av oppdragsperioden, og referansegruppen har lest og kommentert på et utkast av rapporten.

Presentasjon av ombudsmannsordningen

21. april 1952 vedtok Stortinget å opprette en ombudsmannsordning for Forsvaret. Selve ideen til ordningen er mest sannsynlig inspirert av den svenske militieombudsordning, men i prinsippet er den norske institusjon vesensforskjellig fra den svenske all den tid vår ombudsmannsordning er opprettet i nær tilknytning til og som en videreføring av systemet med tillitsmannsutvalg innen de forskjellige forsvarsgrener.

Det er situasjonen for de vernepliktige som danner utgangspunktet for ombudsmannsordningen. I et demokratisk og opplyst samfunn står verneplikten i en særstilling, ved at Staten kan intervensere i privates gjøren og laden, og kreve at de stiller seg til disposisjon, og i ytterste konsekvens, ofrer livet. Flere av informantene Rambøll har snakket med, har trukket frem dette etiske aspektet som

¹ Utvalget ble opprinnelig ledet av Arild Hareide, men da Hareide gikk inn i regjeringen som samferdselsminister i januar 2020, overtok Svein Harberg (parlamentarisk nestleder i Høyre og nestleder i Kontroll- og konstitusjonskomiteen) ledelsen av utvalget.

² Utlysningen

særdeles viktig for å forstå rasjonale bak ombudsmannsordningens opprettelse og rolle, også i dagens Forsvar.

Da Stortinget i 1952 vedtok å opprette en ombudsmannsordning, vedtok de rammene for ombudsmannsordnings arbeid i et sett instruksjer. Instruksjen, som stort sett har stått uforandret siden 1952, utgjør i dag grunnstammen i ombudsmannsordningens formelle grunnlag for eksistens og daglig arbeid. Instruksjen ble i sin tid utformet slik at Ombudsmannnemnda selv skulle finne ut hvordan arbeidet best kunne gjennomføres og organiseres, og består av åtte relativt overordnede paragrafer hva gjelder arbeidsoppgaver og metodikk.

Siden oppstart i 1952 har ombudsmannsordningen bestått av en nemnd oppnevnt av Stortinget for fire år av gangen. Ombudsmannen for Forsvaret er lederen for nemnden, som for øvrig består av seks medlemmer.³ Nemndsmedlemmene er i liten grad involvert i det daglige arbeidet ved Ombudsmannens kontor. Dette utføres i stedet av Ombudsmannen selv og hans administrasjon bestående av en direktør/kontorsjef med juridisk kompetanse, samt to sekretærer. Til sammen budsjetteres det for 3,6 stillinger for inneværende år, innenfor budsjetttrammen av 7 500 000 kr. Ombudsmannen forteller at ca. halvparten av hans tid går til oppfølging av henvendelser og klagesaker. Ombudsmannen og hans kontor mottar daglig en rekke henvendelser fra ulike personer i Forsvaret som har behov for bistand. Dette kan dreie seg om alt fra utfordringer med å finne frem til hvilken instans i Forsvaret personen skal kontakte, og personer som opplever å ha blitt urettferdig eller feil behandlet i Forsvaret. Enkelte av henvendelsene blir konkrete klagesaker. Dette innebærer at de registreres i sakregisteret og gis et saksnummer. De senere årene har Ombudsmannen behandlet i underkant av 50 formelle klagesaker i året. Klagesakene behandles i hovedsak av Ombudsmannen selv og juristen på kontoret.

Videre forteller Ombudsmannen at den resterende delen av arbeidet i stor grad knytter seg til reisevirksomhet, bl.a. i forbindelse med befaringer til utvalgte lokasjoner i Forsvaret. De senere årene er det gjennomført 3-6 befaringer i året. Nemndsmedlemmene deltar på befaringene som tar form av en slags uformell/ustrukturert inspeksjon. Det varierer hvilke aktører Ombudsmannnemnda møter, men i de fleste tilfeller omfatter det representanter for de vernepliktige, lokal tillitsvalgt, samt ledelse og personellansvarlig ved leiren.

Rapportene fra befaringene blir sendt de involverte aktørene ved besøksadressen, bl.a. ledelsen og TVO m.m., samt forsvarsstaben og FD. Rapportene fra befaringene inngår også i Dok. 5 som er ombudsmannsordningens årlige rapportering til Stortinget. Rapporten overleveres Stortingspresidenten 1.april og behandles av utenriks- og forsvarskomiteen.

Av øvrige oppgaver deltar Ombudsmannen hvert år på en rekke samlinger og kurs arrangert av tillitsvalgtordningen i Forsvaret hvor han informerer om ordningen og er tilgjengelig for innspill og henvendelser. De senere årene har Ombudsmannen og hans kontor også arrangert ulike tema- / fokusdager, bl.a. i forbindelse med oppfølging av MOST-undersøkelsen i Forsvaret.

Vurdering av dagens praksis og innretting

Det fremkommer av datainnsamlingen at dagens Ombudsmann er godt likt og respektert. Han oppleves som en ressurs og støttespiller for flere aktører og oppleves som tilgjengelig for de som skulle ha behov for bistand. Flere aktører, både i og utenfor forsvarsstrukturen, forteller at de bruker Ombudsmannen som en rådgiver og drøftingspart i saker de står i. Flere trekker også frem at Ombudsmannen kjenner Forsvaret og oppleves som kompetent. Han anses som uavhengig fra både forsvarsstrukturen så vel som fra politisk styring. Uavhengigheten blir fremhevet av flere som særlig viktig.

³ Antall nemndsmedlemmer ble utvidet fra 5 til 7 i 1956.

I et moderne demokrati er uavhengighet et viktige prinsipp for god forvaltningspraksis, og noe offentlige institusjoner bør etterstrebe å oppfylle. Det er imidlertid ikke det eneste prinsippet som er viktig, og i denne evalueringen har vi vurdert ordningen ut ifra FN's prinsipper for *good governance* som omfatter transparens, ansvarlighet, effektivitet, relevans, i tillegg til uavhengighet. Informasjonen vi har fått tilgang til antyder at ombudsmannsordningen, slik den har vært praktisert og praktiseres i dag, har flere utfordringer når det gjelder å oppfylle kriteriene. Utfordringene er i stor grad knyttet til et behov for forbedret og mer strukturert arbeidsform og arbeidsprosesser, utfordringer som medfører at praktiseringen av ordningen vurderes som lite transparent og ansvarlig. I forlengelsen av dette er det også tydelig behov for en kompetanseheving knyttet til hvordan nettopp arbeidsprosesser og arbeidsform i et offentlig organ bør struktureres og gjennomføres. Samtidig er enkelte av forbedringspunktene tett knyttet til behovet for et oppdatert mandat som tydelig definerer formål med ordningen og målgruppene ordningen skal arbeide med og for.

Fremtidig innretting av ombudsmannsordningen

På bakgrunn av de identifiserte utfordringspunktene vurderer vi at det er behov for en gjennomgang av mandatet for ordningen. Mandatet bør tydelig presisere hva som er formålet med ordningen, og etter Rambølls vurderinger bør dette omfatte å være en kontrollinstans / tilsynsinstans for Forsvarets utøvelse av ressurser og makt, samt en informasjonskanal. Videre bør det konkretiseres hvilke målgrupper ordningen skal arbeide for og med, og vi anbefaler at veteraner og Heimevernsoldater formelt omfattes av ordningen, i tillegg til fast ansatte i Forsvaret og vernepliktige. På prinsipielt grunnlag mener Rambøll Ombudsmannen for Forsvaret bør ha det samme rettslige fundament som øvrige kontrollorganer underlagt Stortinget, og anser at mandatet fremover bør forankres i lov.

Det er særlig når det gjelder arbeidsform vi har identifisert behov for endringer og tiltak. Blant annet på grunn av lite systematisert og strukturert saksbehandling og uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling, kvalitative mangler i skriftlig dokumentasjon (bl.a. Dok. 5) m.m., fremkommer det at ordningen i liten grad oppfyller kriterier knyttet til prinsipper som transparens og ansvarlighet. Det er derfor behov for en gjennomgang av rutiner spesielt med tanke på dokumentasjons-, saksbehandling og rapporteringspraksis. Dette innebærer særlig å utarbeide operasjonalisering av mandat, utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling, forbedre skriftlig rapportering i befaringsrapporter og Dok. 5, samt oppdatere hjemmesider og utarbeide informasjonsmateriell.

På tross av at vi anbefaler en gjennomgang av en rekke endringer knyttet til mandatet, arbeidsoppgavene og funksjonen for ombudsmannsordningen, vurderer vi at det ikke er stort behov for økte ressurser på nåværende tidspunkt, hverken i form av antall ansatte eller økonomiske ressurser til driftsutgifter. En formalisering av mandatet for Ombudsmannen for Forsvaret, som også omfatter veteraner og heimevernsoldater, vil etter vår vurdering ikke medføre en økning i saksmengden som skulle utfordre dagens økonomiske rammer. De største endringene som foreslås er knyttet til arbeidsform når det gjelder det administrative arbeidet, herunder retningslinjer for saksbehandling og registrering og dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Dette vil i seg selv kreve noe ressurser å utarbeide, men etter vår vurdering ikke mer enn at tilgjengelige ressurser i dag – ca. 4 årsverk ved Ombudsmannens kontor, bør kunne utarbeide dette innenfor eksisterende rammer. Det kan imidlertid være grunn til å se på sammensetningen av de i underkant fire årsverkene ved ombudsmannens kontor, og med det vurdere om et behov for mer juridisk og/eller forvaltningskompetanse for å gjennomføre anbefalte endringer kan dekkes ved å omgjøre en av sekretærstillingene.

I vurderingen av dagens praktisering av ombudsmannsordningen, har vi ikke identifisert utfordringer som er *direkte* knyttet til den organisatoriske innrettingen for ordningen. Samtidig er det åpenbart at både arbeidsformen og kompetansen i organisasjonen påvirkes og til dels avhenger av den organisatoriske innrettingen, og det er derfor noe vi drøfter nærmere i rapporten.

I vurderingen kommer det frem at det er positive og negative sider ved de forskjellige måtene å organisere og innrette Ombudsmannen for Forsvaret på i tiden fremover. En utfordring med ulike varianter av sammenslåing, f.eks. ved at Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannens portefølje som en egen avdeling, er at synligheten (som er viktig med tanke på formålet) sannsynligvis blir lavere. I tillegg kan en slik ordning medføre at det kan bli vanskelig å opprettholde den nisjekompetansen som fremstår som en viktig kvalitet og egenskap ved dagens ordning. Etter Rambølls oppfatning er det slik at all den tid vi skal ha en ombudsmannsordning spesielt for Forsvaret, bør den være mest mulig synlig og selvstendig.

1. INNLEDNING

I mai 2019 nedsatte Stortinget et utvalg som skal utrede Stortingets kontrollfunksjoner. Utvalget ledes av Svein Harberg⁴, og skal blant annet se nærmere på:

- Kontroll- og konstitusjonskomiteens oppgaver og arbeidsformer
- Ordningen med anmodningsvedtak
- Regelverk for parlamentariske granskingskommisjoner
- Eksterne kontrollorganers organisatoriske og administrative tilknytning til Stortinget
- Revisjon og kontroll med Stortingets administrasjon

Som en del av mandatet skal utvalget «vurdere å gi lov for Ombudsmannnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret»⁵. Som et kunnskapsgrunnlag for denne delen av utvalgsarbeidet, har Rambøll fått i oppdrag å evaluere ombudsmannsordningen. Dette innebærer å se på og vurdere arbeidsform, organisering og aktiviteter, samt undersøke hvilke resultater ordningen oppnår, gitt mandatet og intensjonene for ordningen. Oppdraget omfatter videre å vurdere og gi innspill til hvordan en fremtidig organisering og mandat for ordning kan utformes.

1.1 Kort om forsvaret og ombudsmannsordningen

I 2019 sysselsatte det norske Forsvaret mer enn 23 330 personer. Disse er fordelt på 11 597 faste ansatte som er militære, 4 320 faste ansatte som er sivile, i tillegg til 7 413 som fullførte førstegangstjeneste dette året⁶. De arbeidsmessige forholdene er, som i det sivile liv, regulert, men gjennom et eget rammeverk som hensyntar de spesielle forholdene i Forsvaret.

Ombudsmannen for Forsvaret, som ble opprettet ved stortingsvedtak i 1952, var Norges første ombudsman. I tillegg til Ombudsmannen og hans sekretariat inngår også Ombudsmannnemnda i ordningen. Oppgavene til Ombudsmannnemnda er å «sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Ordningen med Ombudsmannnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret ble etablert gjennom en instruks, og det var en forutsetning at ordningen skulle evalueres etter noe tid, men det har aldri skjedd. Det er derfor et behov for å gjennomføre en evaluering av hvordan ordningen fungerer i dag, samt vurdere hvordan ordningen skal innrettes for fremtiden, ettersom det skal utarbeides et nytt regelverk.

1.2 Om evalueringen og rapporten

Evalueringen er todelt. Del 1 av oppdraget innebærer en evaluering av dagens praksis, dvs. kartlegge og vurdere arbeidsform, organisering og prioriteringer. På bakgrunn av dette skal denne delen av oppdraget vurdere hvilke resultater ordningen oppnår, ut ifra hvilke føringer som ligger i dagens mandat og intensjonene for ombudsmannsordningen. Hovedproblemstilling for denne delen av oppdraget er:

I hvilken grad og på hvilken måte samsvarer dagens praktisering av ombudsmannsordningen med intensjonene for ordningen?

Del 2 av oppdraget bygger på vurderingene av dagens praksis i del 1, og har som formål å vurdere den fremtidige innrettingen av ordningen. Hovedproblemstillingen for denne delen av oppdraget er:

⁴ Utvalget ble opprinnelig ledet av Arild Hareide, men da Hareide gikk inn i regjeringen som samferdselsminister i januar 2020, overtok Svein Harberg (parlamentarisk nestleder i Høyre og nestleder i Kontroll- og konstitusjonskomiteen) ledelsen av utvalget.

⁵ Utlysningen

⁶ <https://forsvaret.no/aarsrapport/statistikk>

Hvordan bør ombudsmannsordningen innrettes i fremtiden for å møte behovene, og hva er de viktigste argumentene for denne innretningen?

Evalueringen skal omfatte både Ombudsmannen og hans kontor, samt Ombudsmannsnemnda. Datagrunnlaget for evalueringen er intervjuer og dokumentstudier, og en nærmere beskrivelse av metoder og datakilder foreligger i kapittel 2.

1.2.1 Leserveiledning

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 beskriver metoder og datakilder i evalueringen
- Kapittel 3 beskriver dagens innretning og praktisering av ombudsmannsordningen
- Kapittel 4 drøfter dagens ordning, med utgangspunkt i følgende prinsipper for *good governance*: transparens, ansvarlighet, uavhengighet, effektivitet og relevans
- Kapittel 5 drøfter og gir innspill til fremtidig innretning for ordningen

2. METODER OG DATAKILDER

I dette kapittelet beskriver vi metoden for gjennomføring av evalueringen. Datagrunnlaget for evalueringen omfatter gjennomgang av relevante bakgrunnsdokumenter, som for eksempel stortingsmeldinger og de siste årenes Dok. 5⁷, samt budsjett. I tillegg er det gjennomført kvalitative intervjuer. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april 2020 – august 2020.

2.1 Referansegruppe

En referansegruppe nedsatt av oppdragsgiver, har fulgt evalueringen. Referansegruppen har bestått av Petter Eide, Therese Johnsen, Jostein Askim og Åsne Julsrud. Gruppen har støttet Rambøll i gjennomføringen av oppdraget, og delt relevant informasjon og dokumenter, og gitt innspill om informanter. Rambøll har hatt fire møter med referansegruppen i løpet av oppdragsperioden. Referansegruppen har også lest og kommentert på et utkast av rapporten.

2.2 Dokumentstudier

I forbindelse med evalueringen har vi gjennomgått en rekke dokumenter som på ulik måte gir viktig informasjon om ordningen. For det første har instruksen for ordningen blitt gjennomgått og vurdert med tanke på å dokumentere og vurdere hva som var det opprinnelige mandatet og intensjonen for ordningen. Videre har diverse stortingsmeldinger, de senere års Dok. 5 og komiteenes innstillinger i etterkant av behandlingen, blitt gjennomgått for å dokumentere ordningens funksjon og praksis. Budsjetter og årsrapporter har blitt gjennomgått for å kartlegge ressursbruk. Følgende dokumenter er gjennomgått:

Stortingsmeldinger m.v.

- Dok. 5 2001 - Innst. S. nr. 178 (2001-2002)
- Dok. 5 2004 - Innst. S. nr. 176 (2004-2005)
- Dok. 5 2005 - Innst. S. nr. 191 (2005-2006)
- Dok. 5 2015 - Innst. 371 S (2015-2016)
- Dok. 5 2016 - Innst. 295 S (2016-2017)
- Dok. 5 2017 - Innst. 358 S (2017-2018)
- Dok. 5 2018 - Innst. 345 S (2018-2019)
- Dok. 5 2019 - Innst. 341 S (2019-2020)
- Innst. 286 S. 2012-2013
- Stortingsmelding 34 (2008-2009) «Fra verneplikt til veteran»
- Regjeringens handlingsplan i 2011 - «I tjeneste for Norge»
- Regjeringens handlingsplan og Oppfølgingsplanen 2011-2013
- Sivilombudsmannens årsrapport - Dok. 4 1969
- Innst. S. nr. 240 (2005-2006) – Innstilling til Stortinget fra valgkomiteen
- Meld. St. 15 2019-2020 «Også vi når det blir krevet»
- Innst. S. nr. 68 -1951
- Innst. S. nr. 255 - 1956
- Prop. 62 S (2019-2020) Vilje til beredskap – evne til forsvar Langtidsplan for forsvarssektoren
- NOU 1995: 26 «Barneombud og barndom i Norge»
- NOU 2015: 2 «Å høre til — Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø»

Internasjonalt

- Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies (Published by DCAF - 2017)
- SCOAF - annual report 2018

⁷ I henhold til § 6 i instruksen for Ombudsmannnemnda for Forsvaret sender Ombudsmannnemnda årlig melding om sin virksomhet til Stortinget. Dette gjøres gjennom Dok. 5.

- Resolusjon om samarbeid over landegrensener – Inntatt i senere års Dok. 5

Økonomi

- Budsjettforslag og tildelingskriv, 2015-2020
- Årsregnskap Ombudsmannen for Forsvaret 2015-2019
- Riksrevisjonens rapporter for Ombudsmannen for Forsvaret, 2015-2019
- Riksrevisjonens Dok. 1 2015-2018

Annet

- Dusin eksempler på enkeltsaker fra Ombudsmannen for Forsvaret
- Diverse eksempler fra Klagenemnda for krav om kompensasjon og billighetserstatning som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner
- Notat fra Ombudsmannen for Forsvaret til Hareide-utvalget
- Ombudsmannens redegjørelse til Hareide-utvalget, datert 19. desember 2019
- Kjell Arne Bratlis «Fra norsk merkeår til internasjonal merkevare: Ombudsmannen for Forsvaret 1952 – 2002»
- Internt notat - Sivilombudet 10/19
- Diverse korrespondanse angående Ombudsmannen for Forsvarets mulige rolle som studentombud for studenter ved Forsvarets Høgskole
- "PWC-rapport: ""Evaluering av Regjeringens oppfølgingsplan «I tjeneste for Norge»" September 2017"
- Etisk råd for forsvarssektoren – årsrapport for 2019

2.3 Kvalitative intervjuer

Det ble gjennomført i alt 27 intervjuer i forbindelse med evalueringen. Intervjuene ble gjennomført i tidsrommet april 2020 – august 2020.

Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført via video eller telefon. To eller tre av prosjektteamets medlemmer deltok på flertallet av intervjuene. Alle direkte sitater som benyttes i rapporten er godkjent av informantene.

Intervjuene tok utgangspunkt i en på forhånd utarbeidet intervjuguide som var tilpasset den enkelte informant. Intervjuene varte omkring 40 – 60 minutter.

Følgende aktører ble intervjuet:

1. Roald Linaker, nåværende Ombudsmann for Forsvaret (intervjuet to ganger a 90 minutter)
2. Joachim Nordgreen, konstituert direktør ved kontoret for Ombudsmannen for Forsvaret
3. Kjersti C. Klæboe, Ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet
4. Elisabeth Michelsen, Sjef for Heimevernet
5. Signe Øye, Medlem av Ombudsmannsnemnda
6. Øyvind Halleraker, Nestleder i Ombudsmannsnemnda
7. Hanne Harlem, Sivilombudsmann, og Bjørn Dæhlin, avdelingssjef hos Sivilombudsmannen
8. Tom Simonsen, Direktør og sjef i HR-avdelingen i Forsvarsstaben
9. Jens B. Jahren, Leder for Befalets fellesorganisasjon (BFO)
10. Knut Ringen, sjef for Medlem av Ombudsmannsnemnda (TVO)
11. Torbjørn Bongo, Forbundsleder i NFO
12. Thomas Dam, Sekretær for Kontroll- og konstitusjonskomiteen
13. Rune Skjerve, Sekretær for Utenriks- og forsvarskomiteen
14. Thor Arne Lysenstøen, Generalsekretær Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjon (NVIO)
15. Øystein K. Wemberg, Generalsekretær for Veteranforbundet SIOPS (Skadde i internasjonale operasjoner)

16. Ola Lydersen, landstillitsvalgt Vernepliktsrådet
17. Martin Kolberg, stortingsrepresentant for AP og medlem i utenriks- og forsvarskomiteen, samt tidligere leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen
18. Geir Sigbjørn Toskedal, Stortingsrepresentant for KrF og medlem av utenriks- og forsvarskomiteen
19. Jette Christensen, stortingsrepresentant for AP og medlem i utenriks- og forsvarskomiteen, samt tidligere medlem av kontroll- og konstitusjonskomiteen
20. Sanne Høgbakken Fodstad, Hovedtillitsvalgt i Hæren
21. Gesine Graham, Hovedtillitsvalgt i Sjøforsvaret
22. Vilde Kristiansen, Hovedtillitsvalgt i Luftforsvaret
23. Nicolai Norum, leder for Studentrådet ved Forsvarets Høyskole
24. Miriam Weierud, kaptein og leder for Militært kvinnelig nettverk
25. Oberst Berntsen, Garnison Porsanger
26. TVO, Garnison Porsanger,
27. Camilla Serck-Hanssen, leder Etisk råd for forsvarssektoren

3. PRESENTASJON AV OMBUDSMANNSORDNINGEN OG DAGENS PRAKTISERING

3.1 Historisk bakgrunn

I Hærens "Reglement for indre tjeneste" fra før andre verdenskrig, var det fastsatt at soldatene ved hvert kompani skulle velge tillitsmenn, og at klager over eksempelvis mat, husrom, og uniformer skulle gå gjennom disse⁸.

Etter at andre verdenskrig var over, anbefalte den såkalte Tillitsmannskomite av 1946 en videre utbygning av tillitsmannssystemet, men deres utkast til bestemmelser om utvalgene ble ikke formelt vedtatt i første omgang⁹. I sin innstilling anbefalte det såkalte Tjenestetidsutvalg av 1950 at forslaget burde gjennomføres snarest. Utvalget foreslo samtidig at utvalgenes arbeidsområde skulle utvides, og at det skulle innføres en tillitsmann for Forsvaret, valgt av Stortinget. Utvalgets begrunnelse var at en slik tillitsmann ville gi de vernepliktige en sterkere følelse av rettssikkerhet.

I St. prp. nr. 1 (1951) førte departementet opp kr. 38 000 til dekning av utgifter i forbindelse med en særskilt ombudsmann. I begrunnelsen erklærte departementet seg enig med en uttalelse fra Hærens overkommando hvor det stadfestes at det ville være en fordel om kritikken fra mannskapet ble ledet til en slik instans istedenfor å finne veien ad andre kanaler. Det uttales videre at selv om de vernepliktiges rettsstilling og rettssikkerhet er tilfredsstillende beskyttet i lov og reglementer, vil en ombudsmann få en betydningsfull oppgave ved å skape en større følelse av rettssikkerhet hos de vernepliktige. Forsvarsdepartementet mente likevel at det ville være mest formålstjenlig at ombudsmannen ble tilsatt av Kongen og administrativt lagt under Forsvarsdepartementet.

Stortingets militærkomite var enig i at det skulle innføres en ombudsmann for Forsvaret, men ba departementet utrede spørsmålet om han ikke burde få et utvalg å støtte seg til. For å gi ombudsmannen den friest mulige stilling og autoritet, mente militærkomiteen videre at han burde oppnevnes av Stortinget¹⁰. 21. april 1952 vedtok Stortinget å opprette en ombudsmannsordning for Forsvaret. Selve ideen til ordningen er sannsynligvis inspirert av den svenske militieombudsordning, men i prinsippet er den norske institusjon vesensforskjellig fra den svenske all den tid vår ombudsmannsordning er opprettet i nær tilknytning til og som en videreføring av systemet med tillitsmannsutvalg innen de forskjellige forsvarsgrener.

I november 1956 besluttet Stortinget at også de sivile vernepliktige skulle ha en ombudsmann å vende seg til med sine problemer¹¹. Både Justisdepartementet og Stortinget fant at det mest hensiktsmessige ville være å utvide Ombudsmannsnemndas virkeområde til også å omfatte de sivile vernepliktige.

3.1.1 Den etiske begrunnelsen for ordningen

Det er dermed situasjonen for de vernepliktige som danner utgangspunktet for ombudsmannsordningen. I Norge ble individuell verneplikt for landbefolkningen innført i 1799 og innarbeidet i Grunnloven av 1814. Grunnlovens § 119 bestemmer at «*Alle statsborgarane har i regelen den same skyldnaden til å verne fedrelandet ei viss tid, utan omsyn til fødsel eller formue.*» Denne plikten gir ingen rettigheter.

⁸ Fra forarbeidene til Sivilombudsmannsloven

⁹ Forvaltningskomiteens innstilling «En norsk Ombudsmannsordning» - forarbeider til Sivilombudsmannsloven

¹⁰ Innst. S. nr 56 - 1952

¹¹ Innst. S. nr. 255 - 1956

Norge har, og har i lang tid hatt, allmenn verneplikt. Det vil si at alle norske statsborgere som er skikket til tjeneste i Forsvaret, har verneplikt fra året de fyller 19 år, til utgangen av året de fyller 44 år¹². Brudd på verneplikten kan medføre straff. I et demokratisk og opplyst samfunn står dermed verneplikten i en særstilling, ved at Staten kan intervensere i privates gjøren og laden, og kreve at de stiller seg til disposisjon, og i ytterste konsekvens, ofrer livet. Flere av informantene Rambøll har snakket med, har trukket frem dette etiske aspektet som særdeles viktig for å forstå rasjonale bak ombudsmannsordningens opprettelse og rolle, også i dagens Forsvar.

3.2 Mandat

Da Stortinget i 1952 vedtok å opprette en ombudsmannsordning, vedtok de rammene for ombudsmannsordningens arbeid i et sett instruksjer. Instruksjen, som har stått stort sett uforandret siden 1952, utgjør i dag grunnstammen i ombudsmannsordningens formelle grunnlag for eksistens og daglige arbeid. I tillegg vurderer vi det som naturlig å anse Stortingets konkrete merknader i Innstillingene til behandlingen av de enkelte Dok. 5, i tillegg til sedvanerettslig utvikling som f. eks. befaringspraksisen, også er med på å definere Ombudsmannsnemndas mandat.

Både Forsvarsdepartementet og militærkomiteen i Stortinget mente i sin tid at det var riktig å gjøre instruksjen så lite detaljert som mulig, så lenge et helt nytt organ skulle opprettes¹³. Tanken var at når man etter noen år hadde sett hvordan ordningen virket, kunne instruksjen vurderes på grunnlag av de erfaringer som var gjort. Ifølge jubileumboka «*Ombudsmannen 1952-2002 – Stortingets ombudsmann for Forsvaret*», ga Stortinget vide fullmakter til Ombudsmannsnemnda slik at den selv kunne finne ut hvordan arbeidet best kunne gjøres. Dette gjaldt ikke bare tillitsmannsutvalgene og mannskaper, men i stor grad også befalets muligheter til å få prøvet sin sak når tjenestevei ikke førte frem.

3.2.1 Instruksjen og formålet med ordningen

Instruksjen er på åtte korte paragrafer.¹⁴

Formålsbeskrivelsene i § 1 angir Ombudsmannsnemndas hovedanliggende. Her fremkommer det at ordningen «*skal bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.*» (vår utheving).

Å sikre allmennmenneskelige rettigheter og søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret kan dermed oppfattes som de overordnede formålene for ordningen. Dagens ombudsmann og representanter fra nemnda og ansatte ved Ombudsmannens kontor, fremhever dette som styrende for arbeidet og prioriteringer som gjøres.

Samtidig er formålsbeskrivelsen generell og omfattende, og med et noe utdatert språk. Det er i 2020 lite naturlig å snakke om «*allmennmenneskelige rettigheter*».

Flere informanter har videre pekt på at det er et spenningsforhold mellom Forsvarets behov for effektivitet og rasjonalitet, og en allmennmenneskelig og ivaretagende behandling av sitt personell. Ombudsmannen selv peker på det som sitt overordnede formål å bidra til at Forsvaret utøver sin makt og kontroll på en måte som sikrer en likeverdig og allmenn vekting av disse, på noen måte, motstridende prinsippene.

I tillegg til at § 1 angir det overordnede formålet med ordningen, bidrar § 3 til å klargjøre noe om hvilke saker Ombudsmannsnemnda forventes å fokusere på. Her fremkommer det bl.a. at

¹² § 6 i lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)

¹³ Innst. S. nr 56 - 1952

¹⁴ Instruksjen fremkommer i sin helhet i vedlegg 1.

oppgavene omfatter å behandle spørsmål knyttet til «*tjenestetidens utnyttelse og mannskapenes forhold under tjenesten, så som mannskapenes økonomiske og sosiale rettigheter, videre spørsmål som angår undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom*».

For øvrig fremstår instruksens som overordnet hva angår konkrete arbeidsoppgaver og metodikk. Instruksens § 3, som både i bokstav a og b presiserer at Ombudsmannsnemndas oppgave er knyttet til «*å behandle spørsmål som reises av tillitsmannsutvalg eller personell*» (bokstav a) og «*å behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret*» (bokstav b), kan tolkes i en retning av at ombudsmannsrollens er tenkt en passiv rolle. Det vil si at Ombudsmannen ikke på egen hånd er gitt i oppgave å undersøke, spørre, etterlyse eller på andre måter aktivt gå ut til de som er omfattet av § 1 for å sikre de allmenmenneskelige rettigheter eller søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret. Rollen er derfor i instruksens definert prinsipielt annerledes enn for eksempel for Sivilombudsmannen eller Datatilsynet, som er tillagt en rett og plikt til å selv oppsøke og undersøke saker som omfattes av deres mandat.

3.3 Organisering og innretting

Ombudsmannen for Forsvaret har helt siden opprettelsen i 1952, og som følge av instruksens, vært leder for ombudsmannsnemnda. Videre har Ombudsmannen en administrasjon knyttet til kontoret for Ombudsmannen.

3.3.1 Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen

Under prosessen i forkant av opprettelsen av ombudsmannsordningen, hadde Militærkomiteen i sine innstillinger i prinsippet sagt seg enig i at det burde opprettes en Ombudsmann for Forsvaret. I innst. S. nr. 68 – 1951 sier den bl.a.:

«Komiteen er enig i at forsvaret bør få en ombudsmann. Men komiteen vil be departementet utrede om hans virkeområde bør være noe videre enn antydnet av tjenestetidsutvalget og i proposisjonen, og om han eventuelt bør ha et relativt fåtallig utvalg å støtte seg til.»

I skriv av 23. februar 1952 fra Forsvarsdepartementet til Militærkomiteen foreslo derfor departementet at man oppnevnte en Ombudsmannsnemnd på 5 medlemmer som velges av Stortinget for 4 år ad gangen, hvorav en utpekes som leder – Ombudsmann for Forsvaret.

Etter en utvidelse av nemnda i 1956, sannsynligvis på bakgrunn av at Ombudsmannsnemnda nå også skulle være en ordning for de sivile vernepliktige, består nemnda i dag av 7 medlemmer, og fortsatt slik at et av medlemmene velges som leder og benevnes Ombudsmannen for Forsvaret.

Nemnda oppnevnes av Stortinget for fire år av gangen, og er et politisk uavhengig organ. Flere informanter knytter nemndas sammensetning til også representere en politisk balanse, uten at dette fremkommer av instruksens. Samtidig er nemnda i dag og en stund tilbake i tid i all hovedsak sammensatt av tidligere stortingspolitikere, og fra forskjellige partier¹⁵. Det er valgkomiteen på Stortinget som etter forslag fra partigruppene råår Stortinget til å gjøre vedtak om sammensetningen av Ombudsmannsnemnda.¹⁶

¹⁵ Rambøll har ikke funnet grunn til å bruke ressurser på å dykke ned i et potensielt massivt skriftlig materiale for å verifisere/avklare de partipolitiske sammensetningene av nemnda gjennom tidene.

¹⁶ Se eksempelvis Innst. 69 S (2017–2018)

Det har siden vedtagelsen av Ombudsmannnemnda vært seks ombudsmenn, og det er vanlig at både ombudsmann og nemnd sitter i flere perioder. Dagens Ombudsmann har sittet siden 2014, og er nå utnevnt frem til utgangen av 2021.

Tekstboks 3-1 Ombudsmenn for Forsvaret

- Arthur Ruud (1952-1964)
- Edgar Andreassen (1964 - 1985)
- Per A. Utsi (1985-2002)
- Dagfinn Hjertenes (2002-2006)
- Kjell Arne Bratli (2006 til 2014)
- Roald Linaker (2014-2021)

Det fremkommer ingen krav til kompetanse for Ombudsmannen eller medlemmene av nemnda i instruksen eller øvrige skriftlige dokumenter tilknyttet ordningen. Det eneste skriftlige dokumentet Rambøll kjenner til som sier noe om ombudsmannens kompetanse og bakgrunn er i innstilling S.240 2005/2006: «*Valgkomiteen har kommet til at Ombudsmannen nå bør velges på bakgrunn av god innsikt i forsvarrets virksomhet og gode menneskelige egenskaper, uavhengig av partitilhørighet*». Som det fremkommer av tekstboks 3-2 har tidligere ombudsmenn hatt en varierende kompetanseprofil og bakgrunn.

Tekstboks 3-2 Ombudsmennenes kompetanse og bakgrunn

Dagens ombudsmann, Roald Linaker, er teolog av utdanning og har p.t. permisjon fra sin stilling som stabsprest ved Brigade Nord på Bardufoss. Han har tidligere vært ordfører i Bardu kommune i Troms, og sitter på fylkestinget i Troms der han leder utdanningskomiteen.

Den forrige ombudsmannen, Kjell Arne Bratli, var utdannet ved Sjøkrigsskolen og hadde lang tjenestebakgrunn fra ulike deler av Forsvaret før han fungerte som Ombudsmann for Forsvaret fra 2006 til 2014.

Dagfinn Hjertenes, som fungerte som ombudsmann i perioden 2002-2006, hadde økonomisk utdanning fra handelsskole og fra infanteriets befalsskole. Han var sersjant/fenrik i Brigaden i Nord-Norge, og senere politiker for Høyre på Stortinget.

Per A. Utsi var ombudsmann i perioden 1985-2001. Han hadde bl.a. bakgrunn fra juridiske studier og Forsvarets våpentekniske skole, og satt fire perioder på Stortinget for Arbeiderpartiet fra 1969-1985.

Edgar Andreassen var ombudsmann i perioden 1964 -1985. Han var jurist, og kontorsjef hos Ombudsmannen for Forsvaret fra 1956, og ble selv senere Ombudsmann for Forsvaret til 1985.

Arthur Ruud var Ombudsmann for Forsvaret i perioden 1952-64. Før det var han formann i Norsk Telegraf- og Telefonforbund i perioden 1930-49, og formann i Statstjenestemannskartellet i perioden 1937-50. Han var tilknyttet Handelsdepartementet i London i årene 1942-45, byråsjef i Finansdepartementet i årene 1950-52. Ruud hadde ingen formell høyere utdanning.

3.3.2 Administrasjon

Ombudsmannens administrasjon består i dag av Ombudsmannen, en direktør/kontorsjef med juridisk kompetanse, samt to sekretærer. Til sammen budsjetteres det for 3,6 stillinger for inneværende år, og har gjort det de siste årene. Som for Ombudsmannsnemnda preges også den administrative siden av relativt lav turn-over. Dagens direktør har vært der siden 2012, etter at daværende kontorsjef takket av etter 25 år ved Ombudsmannen¹⁷. Per dags dato er det ansatt en konstituert direktør, da nåværende direktør er sykemeldt. Ombudsmannen holder til i standsmessige kontorer i Tostrupgården i Oslo.

3.3.3 Landskapet rundt Ombudsmannen for Forsvaret

Ombudsmannen inngår i et komplekst landskap bestående av mange aktører som jobber i og opp imot målgruppene ombudsmannen er satt til å ivareta. Den mest sentrale i Forsvaret er Tillitsvalgtordningen. Utenfor forsvarsstrukturen er Sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda sentrale. Det samme er Klagenemnda for disiplinærsaker. I tillegg er det en rekke interesse- og arbeidstakerorganisasjoner som arbeider med og for nåværende og tidligere personell i Forsvaret. Vi vil redegjøre kort for de nevnte ordningene i punktene under:

- **Tillitsvalgtordningen i Forsvaret (TVO)** skal ivareta de vernepliktiges rettigheter i Forsvaret. TVO er en samarbeidsordning mellom soldater som er inne til førstegangstjeneste (vernepliktige) og den militære og politiske ledelsen i Forsvaret. Formålet med ordningen er å sikre soldaters rettigheter før, under og etter tjeneste i Forsvaret. Ordningen arbeider for å fremme trivsel og medvirkning i tjenesten, og det er tillitsvalgte i alle avdelinger i Forsvaret. TVO har som mål å bidra til at Forsvarets ledelse, ansatte og de førstegangstjenestegjørende har et godt og tillitsfullt forhold.¹⁸ Tillitsvalgtordningen ble opprettet samme år som ombudsmannsordningen for Forsvaret, i 1952, og het da Tillitsmannsordningen. Navnendringen skjedde i 2016 i forbindelse med innføringen av allmenn og kjønnsnøytral verneplikt. Det er hvert år over 400 tillitsvalgte i Forsvaret. Siden de vernepliktige kun er i tjeneste i 12 måneder er det stadig utskiftninger av tillitsvalgte, og det arrangeres derfor også hvert år en rekke kurs med opplæring av de tillitsvalgte. Ombudsmannen deltar selv på flere av kursene hvert år (a-kurs og b-kurs), og forteller da om sitt arbeid og hvilke rettigheter de vernepliktige har.
- **Etisk råd for forsvarssektoren**¹⁹ skal styrke etisk bevissthet og etisk refleksjon blant alle ansatte i forsvarssektoren. Arbeidet skal bidra til etisk forsvarlig forvaltning av sektorens menneskelige og materielle verdier samt bidra til at tilliten i, og støtten fra samfunnet, opprettholdes.
- **Interesseorganisasjoner.** På utsiden av forsvarsstrukturen er det en rekke interesseorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner som arbeider for ivaretagelsen av ulike grupper av forsvarets personell. De største organisasjonene for ansatte i Forsvaret er Befalets fellesorganisasjon (BFO) (YS), Norges offisers- og spesialistforbund (NOF) (LO), NTL Forsvar og Parat Forsvar. Det er også egne organisasjoner som arbeider med og opp imot veteraner. Norges veteranforbund for internasjonale operasjoner (NVIO) og Veteranforbundet Skadde i internasjonale operasjoner (SIOPS) er de største.
- **Sivilombudsmannen** er, i likhet med Ombudsmannen for Forsvaret, et eksternt kontrollorgan oppnevnt av Stortinget. Sivilombudsmannen skal kontrollere at den enkeltes

¹⁷ Dok. 5 2012-2013, s. 10.

¹⁸ <https://forsvaret.no/tjeneste/tillitsmannsordninga>

¹⁹ <https://forsvarsetikk.no/mandat/>

rettigheter blir ivaretatt i møte med forvaltningen. Kontrollvirksomheten skjer i hovedsak på bakgrunn av klager fra borgere, men Sivilombudsmannen har også mulighet til å ta saker på eget initiativ. Som for Ombudsmannen for Forsvaret tar Sivilombudsmannen kun saker som er ferdigbehandlet i forvaltningen, og ombudet kan kun uttale seg om behandlingen i forvaltningen er riktig eller ikke. Sivilombudsmannsloven § 4 annet ledd bokstav 2 definerer at «saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret» er unntatt fra Sivilombudsmannens arbeidsområde. Grenseoppgangen mellom arbeidsoppgavene til Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret ble også behandlet i Sivilombudsmannens årsmelding for 1969 s.7 og bekreftet i notat fra Sivilombudsmannen i 2019. Her konkluderes det med at «saker som gjelder militære tjenestemenn normalt hører til mandatet til Ombudsmannen for Forsvaret, med mindre klagen gjelder forhold som ikke har noe særlig tilknytning til tjenesten i Forsvaret spesielt, slik som for eksempel pensjon og skatt. Saker som gjelder sivile tjenestemenn hører normalt til Sivilombudsmannens mandat, med mindre saken gjelder forhold som har særlig tilknytning til tjenesteforholdet i Forsvaret.»²⁰

- **Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)** utnevnes av Kongen i statsråd for et åremål på seks år. Ombudet skal fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Alle borgere kan henvende seg til LDO for gratis veiledning i saker som omhandler diskriminering. Ombudet gir veiledning om rettigheter, plikter og praksiser, og veileder den enkelte i strategi og henvisning til rett instans. I tillegg til veiledning i enkeltsaker, samler Ombudet statistikk på type henvendelser fra enkeltpersoner, arbeidsgivere, organisasjoner, utdanningsinstitusjoner m.fl. Dette er med på å avdekke diskriminerende praksiser og strukturer i samfunnet. På bakgrunn av bl.a. denne informasjonen gir LDO veiledning til andre arbeidsgivere om likestillings- og diskrimineringsloven, samt bistår arbeidsgivere og offentlige myndigheter i å identifisere likestillingsutfordringer og sette inn relevante tiltak.²¹
- **Diskrimineringsnemnda** håndhever brudd på plikten offentlige arbeidsgivere har til å analysere egen likestillingssituasjon og igangsette relevante tiltak (aktivitetsplikten, samt plikten til å årlig redegjøre for hva man gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i eget arbeid (redegjørelsesplikten)). Nemnda kan fatte vedtak og pålegge retting/stansing eller andre tiltak for å sikre at virksomheter oppfyller redegjørelsesplikten. Som offentlig arbeidsgiver er Forsvaret underlagt aktivitets- og redegjørelsesplikten, og kan pålegges tiltak av Diskrimineringsnemnda dersom plikten ikke overholdes.²² I perioden 2018-2019 har nemnda behandlet til sammen fem saker der forsvarer har vært innklaget. Disse gjaldt diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse (3), etnisitet (1) og alder (1).
- **Klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner** behandler klager over enkeltvedtak fattet av Statens Pensjonskasse etter forskrift 22. desember 2009, nr. 1768 Om særskilt kompensasjonsordning og forskrift 2. desember 2004, nr. 1563 Om billighetserstatning. Ordningen skal ivareta personell i Forsvaret som blir skadet i tjeneste,

²⁰ 25.10.2019, Notat etter møte med AFA om avgrensningen av arbeidsområdet mellom Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret, saksnummer 2019/4253.

²¹ <https://www.ldo.no/>

²² <https://www.ldo.no/ombudet-og-samfunnet/ombudets-arbeid/aktivitets--og-rapporteringsplikten/>

enten i forbindelse med avtjening av verneplikten eller ved tjenestegjøring i internasjonale operasjoner.²³

- **Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret** er siste klageadgang over ilagt refselse. Nemndas avgjørelse er endelig og kan ikke omgjøres av domstolene, og bare lovligheten av refselsesvedtaket kan prøves.²⁴

Gjennom intervjuene med de forskjellige organisasjonene, brukerne og ombudsmannen selv, har vi undersøkt i hvilken grad eventuell overlapp mellom ombudsmannsordningen og andre ordninger påvirker institusjonene, og om det bør iverksettes tiltak for å rette opp der det er behov.

Ved overlapp av mandat/funksjonsområde mellom to eller flere institusjoner, kan unødige ressurser gå med på enten dobbeltbehandling eller avklaring av hvilken institusjon som er den mest egnede til å behandle en sak eller hjelpe en bruker på annet vis. Dersom flere institusjoner fremstår som relevante for brukerne, kan det også legge unødig sten til byrden for en person som allerede er på leting etter bistand.

Det er åpenbart at ombudsmannsordningen behandler saker som også faller inn under andre institusjoner eller organers arbeidsfelt som for eksempel interesseorganisasjonene i Forsvaret og Ligestillings- og diskrimineringsombudet. Det betyr likevel ikke at rollene er overlappende, i og med at ombudsmannsordningen er et frittstående, nøytralt organ som er satt til å føre kontroll på vegne av og for Stortinget. Interesseorganisasjonene fremhever Ombudsmannens komplementære funksjon, samtidig som Stortinget anfører Ombudsmannens rolle som objektiv primærkilde. Sivilombudsmannen opplyser om at de på generelt grunnlag behandler saker med og om ansatte i Forsvarsbygg, mens saker med og om militært personell blir håndtert av Ombudsmannen for Forsvaret. Ifølge Sivilombudsmannen er det i praksis uproblematisk å trekke grensene, og at de gjør konkrete vurderinger av saker som kommer inn til dem. Ved tvil sender de saken over til Ombudsmannen for Forsvaret, og har så langt ikke fått saker i retur.

Selv om det kan være utfordrende å trekke grenser mellom de forskjellige institusjonene, da særlig de andre offentlige kontrollorganene og ombudene, på bakgrunn av lovformuleringer, blir det særlig viktig at institusjonene har god kommunikasjon og omforent avklarer grenser, roller og oppgaver.

3.4 Målgrupper

Ombudsmannsordningen ble i sin tid etablert med særlig tanke på de vernepliktige. Det er likevel ingen tvil om at Ombudsmannen hele tiden har fungert som en ombudsmann for «Forsvarets personell» mer generelt, som det heter i instruksens § 1.

²³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/organisering-og-ledelse/styrer-rad-og-utvalg-under-forsvarsdepartementet/klagenemnda-for-disiplinarsaker-i-forsvaret/id2600037/>

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/organisering-og-ledelse/styrer-rad-og-utvalg-under-forsvarsdepartementet/klagenemnda-for-disiplinarsaker-i-forsvaret/id2600037/>

Likevel oppleves det noe uklart akkurat hvem som utgjør Ombudsmannens formelle målgruppe, noe de siste års diskusjoner om veteranenes stilling viser. I snart 20 år har Ombudsmannen hatt et større eller mindre fokus på Forsvarets veteraner, uten at dette nødvendigvis er gjenspeilet i verken instruks eller politiske signaler i form av vedtak eller bevilgninger. Ombudsmannen selv har i flere år etterspurt en formell avklaring og presisering i instruksen av at han også skal arbeide med og for veteraner. En nærmere redegjørelse for saksgangen rundt dette fremkommer i avsnitt 5.1.2.

Tekstboks 3-3 Sivile vernepliktige (sivilarbeidere)

I november 1956 besluttet Stortinget etter forslag fra Justisdepartementet at også de sivile vernepliktige - eller sivilarbeiderne som de ble kalt - skulle ha en ombudsmann å vende seg til med sine problemer. Både Justisdepartementet eller Stortinget fant at det mest hensiktsmessige ville være å utvide Ombudsmannsnemndas virkeområde til også å omfatte sivilarbeiderne. Den sivile verneplikten ble avvirket i 2012. (<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2012-04-20-19>)

Dagens ombudsmann har, som allerede nevnt, valgt en pragmatisk tilnærming til spørsmålet om målgrupper, og sier selv at han «*jobber for alt av Forsvarets personell, både under og etter tjeneste*».

Ombudsmannen arbeider derfor i dag også med veteraner og anser denne gruppen som en del av sin målgruppe.

3.5 Oppgaver og arbeidsform

I intervju med Ombudsmannen og representanter for nemnda fremkommer det at mesteparten av arbeidet omhandler oppfølging av henvendelser og klager og befaringer. Ombudsmannen forteller at ca. halvparten av sin tid går til oppfølging av henvendelser og klagesaker og ca. halvparten går til besøksarbeid.

3.5.1 Oppfølging av henvendelser og klagesaker

I § 3 fremkommer det at nemndas oppgave er å *behandle spørsmål fra* tillitsvalgtordningen eller personell knyttet til mannskapenes forhold under tjenesten, og *behandle henvendelser fra* tjenestemenn i Forsvaret som ikke, ifølge annen bestemmelse, skal sendes tjenestevei [Rambølls utheving].²⁵ Videre fremkommer det i § 5 at det i hovedsak er Ombudsmannen som skal behandle, forberede og forelegge saker, men at saker av prinsipiell karakter eller som har allmenn interesse bør forelegges nemnda. Formuleringene i instruksen tyder på at Ombudsmannen først og fremst var/er tiltenkt en passiv rolle (i motsetning til en oppsøkende rolle), all den tid det er konkretisert at Ombudsmannen skal behandle spørsmål og henvendelser som kommer utenfra.

På spørsmål om hva arbeidet som Ombudsmann for Forsvaret går ut på, svarer ombudsmannen at «*det handler om å ta imot klager*». Vi vil i det følgende skille mellom «henvendelser» og klager/klagesaker.

Ombudsmannen forteller at han daglig mottar en rekke henvendelser. Anslagsvis angir ombudsmannen henvendelsene til mer enn tusen i året. Det er imidlertid vanskelig for Rambøll å verifisere antallet, da henvendelsene per dags dato ikke registreres i noe system.

Ifølge ombudsmannen dreier henvendelsene seg om alt mulig. Ombudsmannen forteller at han har valgt å være tilgjengelig 24 timer i døgnet, og at det generelt er stor takhøyde for å ta kontakt med kontoret dersom man føler seg urimelig, uriktig eller urettferdig behandlet. Dette er, ifølge

²⁵ § 3 i instruksen.

ombudsmannen, særlig viktig for de vernepliktige, siden de er inne i Forsvaret i en kort periode, noe som fordrer at saker og problemstillinger behandles raskt.

Ombudsmannen forteller at han får telefoner om oppståtte situasjoner han ikke kan gjøre noe med, men hvor han kan rådgi innsenderen. I mange tilfeller kan henvendelsen også «løses» ved at ombudsmannen henviser innsender til riktig instans og/eller person. Dette kan f.eks. være interesseorganisasjoner eller helsepersonell. I andre tilfeller løses henvendelsen ved at ombudsmannen selv tar kontakt med andre aktører og inngår i en meglerrolle. Ombudsmannen selv beskriver dette: «Svært ofte kan det være at hvis man stiller de riktige spørsmålene så finner man en løsning som alle i saken er tjent med, men som har lite prinsipiell effekt». I mange av henvendelsene fremkommer det også at ombudsmannen fraråder innsender fra å gå videre med sin henvendelse eller klage, da ombudsmannen vurderer at henvendelsen/klagen vil bli avslått.

Enkelte av henvendelsene blir konkrete klagesaker. Dette innebærer at de registreres i sakregisteret og gis et saksnummer. De senere årene har Ombudsmannen behandlet i underkant av 50 formelle klagesaker i året, jf. tabell 3-1.

Tabell 3-1 Antall formelle klagesaker behandlet ved Ombudsmannens kontor, 2015-2019²⁶

	2015	2016	2017	2018	2019
Menige	26	22	16	13	21
Sivile	3	4	4	3	5
Veteraner			0	6	4
Militært ansatte	25	36	17	19	13
Totalt	54	62	37	41	43

Som det fremgår av tabellen, har antall klager hatt en nedadgående tendens de siste årene. Ifølge ombudsmannen skyldes dette delvis at det er færre vernepliktige som blir innkalt til tjeneste, samt at kvaliteten på de vernepliktige er svært høy fordi det er blitt stor konkurranse om å komme inn i Forsvaret. Videre har det, ifølge flere informanter deriblant ombudsmannen selv, skjedd en stor utvikling og profesjonalisering av tillitsvalgtordningen de senere årene. TVO bidrar til å løse mange saker på en god måte noe som også bidrar positivt til at det er færre saker å ta tak i for Ombudsmannen. I Dok. 5 oppsummeres de ulike klagesakene fra vernepliktige [menige mannskaper] etter hva slags type klage det gjelder. I 2019 behandlet f.eks. Ombudsmannen og hans kontor 5 klagesaker som omhandlet *Beordring, overføring, dimittering* og 10 saker som omhandlet *Tjenesteforhold, sikkerhetsklarering*, jf. tabell 3-2.

Tabell 3-2 Antall saker fra vernepliktige [menige] fordelt på sakstyper, 2018-2019²⁷

Sakstyper	2018	2019
Innkalling, fritak, utsettelse	0	2
Beordring, overføring, dimittering	3	5
Tjenesteforhold, sikkerhetsklarering	3	10
Permisjoner, velferd	0	3
Disiplinær- og straffesaker	3	0
Godtgjørelser, økonomiske forhold	4	1
Totalt	13	21

²⁶ Tallene er hentet fra Dok. 5 for de respektive årene.

²⁷ Dok 5 2019

Selve klagesaken behandles i hovedsak av Ombudsmannen selv og juristen på kontoret. Ifølge ombudsmannen er metoden for oppfølging av klagesaker at kontoret ber om en skriftlig beskrivelse av problemstillingen, i form av et brev, epost eller i kontaktskjema på hjemmesiden. Deretter tar Ombudsmannen kontakt med de involverte i Forsvaret gjennom å oversende en kopi av klagen og be om en kommentar til saksforholdet og problemstillingen. Det innhentes fakta gjennom telefonsamtaler og mailutveksling med involverte. Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) på Hamar blir nevnt som en spesielt viktig aktør når det gjelder å innhente fakta og kunnskap om ulike saker. De involverte får så mulighet til å kommentere og gi merknader til informasjonen som innhentes, og denne prosessen kan gå i flere runder. Til slutt konkluderer Ombudsmannen og jurist ved kontoret på bakgrunn av den samlede informasjonen. De senere årene har omkring 1/3 av klagen fått medhold. Konklusjonen fra Ombudsmannen oversendes klager, med kopi til de involverte i Forsvaret.

Dersom Ombudsmannen konkluderer med at Forsvaret har optrådt i henhold til gjeldende regelverk og lover, men likevel vurderer at Forsvaret har optrådt urimelig, påpeker Ombudsmannen dette i det avsluttende brevet. Dette kan for eksempel gjelde saker der saksbehandlingstiden etter Ombudsmannens oppfatning har vært urimelig lang.

Ombudsmannen opplyser om at nemnda svært sjelden er involvert i den daglige oppfølgingen av henvendelser og klager, og at det kun er i særskilte tilfeller de blir orientert. Ombudsmannen bruker dem i slike tilfeller som sparring for drøfting. Dette var for eksempel tilfelle i den såkalte *feriepengesaken* hvor nemnda var tett involvert.

Feriepengesaken omhandlet et konkret rettsspørsmål om frivillig tjeneste som befal i Heimevernets innsatsstyrker utløser rett til feriepenger. En befalingsmann i Heimevernets innsatsstyrker og staten ved Forsvarsdepartementet har stått som motparter. Ombudsmannen har ved to anledninger gitt sitt syn på saken. I begge tilfeller konkluderte Ombudsmannen til fordel for befalingsmannen. På grunn av sakens prinsipielle rekkevidde, innhentet ombudsmannen en vurdering fra advokat Lars Holo. Vurderingen er sitert i lagmannsrettens dom. Ombudsmannen innhentet også en vurdering fra Arbeids- og sosialdepartementet. Frostating lagmannsrett ga, som tingretten, befalingsmannen medhold i kravet om feriepenger. I beslutning av 30. mars 2020 ble statens anke ikke tillatt fremmet av Høyesteretts ankeutvalg. I kjølvannet av det rettskraftige resultatet er beregningen av det enkelte krav mot Forsvaret, herunder en vurdering av foreldelse, så vidt en vet pågående. Det samme gjelder arbeidet med mulig ny lovgivning der slik frivillig tjeneste uttrykkelig er unntatt fra ferieloven.

3.5.2 Befaringer

Slik instruksjonen er formulert er rollen til Ombudsmannen i utgangspunktet avhengig av henvendelser utenfra, med andre ord en passiv rolle. Samtidig har befaringer, som er en stor del av ordningen i dag, vært en sentral arbeidsform og oppgave siden oppstart av ordningen i 1952. Dette indikerer en mer aktiv og utadrettet rolle der Ombudsmannen og nemnda *oppsøker* lokasjoner i Forsvaret for en slags inspeksjon. All den tid befaringene har vært en del av ordningen siden oppstart, er det nærliggende å tenke at befaringer ligger innenfor mandatet til Ombudsmannen.

Året etter etableringen av ombudsmannsordningen var Ombudsmannsnemnda på 30 befaringer.

De senere årene har Ombudsmannsnemnda gjennomført tre-seks befaringer i året. På befaringene besøker Ombudsmannsnemnda ulike lokasjoner i Forsvaret. Det varierer hvilke aktører Ombudsmannsnemnda møter, men i de fleste tilfeller omfatter det representanter for de vernepliktige, lokal tillitsvalgt, samt ledelse og personellansvarlig ved leiren.

Program for befaringene er avtalt på forhånd mellom Ombudsmannen og ledelsen ved leiren. Det fremkommer ikke noe skriftlig dokumentasjon på hva som er begrunnelsen for valg av sted for befaring. Ombudsmannen selv beskriver valg av sted som en strategisk vurdering basert på informasjon han og hans kontor får gjennom henvendelser utenfra. Det er også en vurdering opp imot geografisk spredning/lokasjon og de ulike grenene i Forsvaret.

Valg av befaringstid drøftes også med nemnda, men det fremkommer i datainnsamlingen at det er forholdsvis lite systematikk rundt hvordan dette gjøres i praksis. I de fleste tilfeller er det Ombudsmannen som foreslår/nominerer befaringstid. Ifølge Ombudsmannen vurderes valg av befaringstid overordnet ut ifra om det (kan) omhandle allmennmenneskelige rettigheter, som i henhold instruksens § 1 er det overordnede formålet med ordningen. I tillegg etterstreber ombudsmannen at nemnda i løpet av en fireårsperiode skal besøke alle de viktigste/største leirene i Forsvaret. Videre planlegges befaringene som regel i samarbeid med ansatte, og gjerne ledelsen, ved de utvalgte lokasjonene. Planleggingen skjer over telefon- og mailutveksling, og gjerne i form av at ombudsmannen beskriver hva han og nemnda ønsker å få ut av besøket og videre ved at ledelsen ved lokasjonen foreslår et program for befaringstid.

Tabell 3-3 Oversikt over befaringer utført i 2015-2019²⁸

2015	2016	2017	2018	2019
KNM Harald Haarfagre, Madla Leir, Stavanger	Bodø Hovedflystasjon, 132LV, Bodø	Luftbase Rygge, Rygge kommune	Sjøforsvaret, Haakonsvern, Bergen kommune	NMR NOR SHAPE og MMB/NOR Mil Rep / Nato HQ
KNM Tordenskjold, Haakonsvern, Bergen	Forsvarets operative Hovedkvarter (FOH), Reitan, Bodø	Telemark bataljon, Rena leir, Åmot kommune	139 LV Bardufoss, Målselv kommune	Garnisonen I Porsanger (GP)
NOR Mil/Rep og MMB NATO HQ, Brussel, Belgia	Joint Warfare Center (JWC), Jåtta, Stavanger	HMKG/ 6. Gardekompani, Terningmoen leir, Elverum kommune	Hæren, Bardufoss, Målselv kommune	HMKG / Huseby Leir
138 Luftving, Ørland hovedflystasjon, Ørland	Brigade Nord, Setermoen Leir i Bardu og Skjold Leir i Målselv	Andøya Flystasjon/ 133 Luftving, Andøy kommune	132 LV Ørland flystasjon, Ørland kommune	
Luftkrigsskolen, Trondheim	Garnison Sør Varanger (GSV), Sør- Varanger kommune	Ramsund Orlogsstasjon, Tjeldsund kommune		
Forsvarets Personell- og Verneplikts senter (FPVS), Hamar/Oslo		Forsvarets veteransenter, Bæreia, Kongsvinger kommune		

Både ombudsmannen og representanter fra nemnda beskriver befaringene som nyttige og viktige med tanke på å «ta temperaturen» på forhold i Forsvaret og bli kjent med organisasjonen. Ombudsmannsnemnda opplever det som viktig for eget arbeid å høre hva de ansatte og tillitsvalgte

²⁸ Hentet fra Dok. 5 for de respektive årene

forteller og se med egne øyne hvilke forhold de opererer under. Representant for nemnda, nestleder Øyvind Halleraker, beskriver:

«Vi kommer alltid tilbake fra reisene med nyttig informasjon om hva vernepliktige og TVO er opptatt av og hvilke problemer de er opptatt av i hverdagen sin. Det er et veldig nyttig bakteppe til ombudsfunksjonen. Det å snakke med dem om hva vi er opptatt av i forhold til deres situasjon er kanskje like viktig som det å behandle en enkelt sak. Jeg opplever det som givende [...]».

Både Ombudsmannen og representanter fra nemnda understreker at de vektlegger å ha møter og innhente informasjon fra «grasrota» og ikke bare toppledelsen ved leirene. Informanter som har hatt Ombudsmannsnemnda på befaring, beskriver at befaringene oppleves som positivt. En informant brukte begrepet «skjerpene». Flere informanter understreker at Ombudsmannsnemnda fremstår som kompetente og oppriktig interessert i hvordan personell og vernepliktige på lokasjonen har det. Ved flere anledninger har nemnda deltatt på en slags vernerunde sammen med tillitsvalgte ved lokasjonen. På runden har tillitsvalgte forklart og vist frem forholdene de arbeider og lever under, og en informant forteller om hvordan nemnda på eget initiativ undersøkte flere konkrete fysiske forhold.

Rapport fra befaringene blir sendt til ledelsen ved besøksadressen, forsvarsstaben, FD, forsvarsbygg, FLO hvis det går på bekledning, TVO m.m. Rapportene fra befaringene inngår også i Dok. 5 og danner basis for den årlige rapporteringen til Stortinget.

Rapportene har en forholdsvis uniform struktur. Rapportene beskriver hvilke av nemndas deltakere som deltok på befaringen, samt programmet for besøket. Deretter oppsummeres informasjon som blir gitt til nemnda på møter og omvisninger med ulike aktører og representanter for leiren. For enkelte besøk gis det en egen beskrivelse av status og utfordringer ved den gjeldende leiren. De senere års Dok. 5 har hatt ett eget avsnitt med oppsummering og anbefalinger til slutt i rapporten. Rapporten kombinerer informasjon fra ulike kilder og løpende vurderinger fra nemnda og aktører som er intervjuet/deltatt på befaringene. Ombudsmannen sier at han «prøver å bruke et språk som ikke er huggende, men [...] markerer det som er kritisk». Eiendom og bygg, personellsituasjonen og personlig bekledning og utrustning (PBU) er hovedtemaer som går igjen på befaringene og som vies plass i befaringsrapportene.

3.5.3 Administrasjon av Ombudsmannsnemnda

I tillegg til å behandle henvendelser og klagesaker, samt dra på befaringer, er en av Ombudsmannens oppgaver å administrere Ombudsmannsnemnda. I tillegg til å delta på befaringene, avholder ombudsmannsnemnda en rekke møter hvert år. I tidligere års Dok. 5 fremkommer det en liste over hvilke møter nemnda har hatt inneværende år. Dette er i de senere års Dok. 5 utelatt. I samtale med Ombudsmannen og nemnda fremkommer det imidlertid at nemnda møtes 5-6 ganger per år, men at flere av møtene legges til befaringene.

Nemnda er ifølge ombudsmannen selv «svært sjelden inne i saksbehandling. Det er kun i særskilte tilfeller de blir orientert. Jeg bruker dem til «sparring» og drøfter saker jeg har behov for innspill på.» Dette samsvarer med informasjon fra nemndsmedlemmer som er intervjuet og som forklarer at de sjelden involveres eller orienteres om enkeltsaker. Dette er også i henhold til instruksjonen hvor det i § 5 står: «De saker som skal behandles, forberedes og forelegges i alminnelighet av Ombudsmannen. [...]. Henvendelser til Ombudsmannen i saker som er nevnt under § 3, bokstav a og b, forelegges nemnda bare i den utstrekning de er av prinsipiell karakter eller har almen interesse.»

Oppfølgingen av undersøkelsen om mobbing og seksuell trakassering, MOST-undersøkelsen²⁹, er et eksempel på en sak der nemnda har blitt direkte involvert. I tillegg brukes nemndsmøtene i vinterhalvåret på å ferdigstille Dok. 5. Ombudsmannen og hans kontor utarbeider utkast til rapport som oversendes nemndas medlemmer. Nemnda gir tilbakemeldinger på utkastet og diskuterer dette samlet på et møte.

3.5.4 Øvrige oppgaver

Videre deltar Ombudsmannen (og i noen tilfeller juristen ved kontoret) på *samlinger og kurs arrangert av tillitsvalgtordningen* i Forsvaret. Hvert år deltar Ombudsmannen på to av tre kurs tillitsvalgtordningen arrangerer (a-kurs og b-kurs). Her informerer Ombudsmannen om ordningen for de vernepliktige og er tilgjengelig for innspill og henvendelser. Ombudsmannen oppgir at deltakelse på kursene er en viktig arena for synliggjøring og for å få tilbakemeldinger fra tillitsvalgte på forhold som bør følges opp.

De senere årene har Ombudsmannen og hans kontor *arrangert ulike tema-/fokusdager*. I 2018 arrangerte Ombudsmannen to temadager/møter knyttet til mobbing- og seksuell trakassering i tilknytning til MOST-undersøkelsen. Møtet ble bl.a. arrangert med bakgrunn i utenriks- og forsvarskomiteens merknad i innstilling ved behandling av Dok. 5 2018-2019 om at Ombudsmannen skulle følge opp og rapportere på Forsvarets oppfølging av MOST-undersøkelsen: «Komiteen imøteser oppfølging av resultater og tiltak [knyttet til oppfølging av MOST] som følge av undersøkelsen i kommende års innberetning for virksomheten.»³⁰ Møtene hadde som formål å gi nemnda kunnskap og informasjon om status og det videre arbeidet med MOST. Møtet ble arrangert 3. og 4. september 2019 og følgende aktører deltok: Forsvarsstaben HR, Generaladvokaten, interesseorganisasjonene (NOF, BFO, NTL Forsvaret, Parat Forsvar), TVO og Militært kvinnelig nettverk. I Dok. 5 2019-2020 redegjorde Ombudsmannen i et eget kapittel for Forsvarets oppfølging av MOST-undersøkelsen.

På nyåret går mye tid med til å *utarbeide Dok. 5*, som er Ombudsmannens årsberetning til Stortinget. Rapporten utarbeides i hovedsak av Ombudsmannen og ansatte ved hans kontor, men ferdigstilles i samråd med Ombudsmannsnemnda. Rapporten overleveres til Stortingspresidenten innen 1.april. Konkret oversendes nemnda et utkast til rapporten, og dette diskuteres på et felles nemndsmøte i januar/februar. Utvalgte enheter i Forsvaret får også anledning til å utforme egne innspill som vedlegges rapporten i sin helhet. I Dok. 5 for 2019 omfattet dette TVO, Forsvarsstaben (FST), Forsvarets sanitet (FSAN), Forsvarets Hovedverneombud, Etisk Råd for forsvarssektoren (ERF), FPVS/ Velferdstjenesten, i tillegg til generaladvokatens årsmelding for 2018 og 2019. Ombudsmannen og hans kontor ferdigstiller rapporten, som overleveres Stortingspresidenten. Rapporten behandles og debatteres i utenriks- og forsvarskomiteen som skriver sin innstilling, som legges frem i Stortinget.

I tillegg har Ombudsmannen mulighet til å *sende en særmelding* til Stortinget, jf. instruksens § 6. Nåværende Ombudsmann har benyttet denne muligheten en gang i løpet av sin periode. Saken gjaldt lang saksbehandlingstid ved sikkerhetsklarering, og særmelding ble sendt Stortinget sammen med EOS-utvalget.

²⁹ Høsten 2018 gjennomførte Forsvaret en spørreundersøkelse blant alle ansatte og vernepliktige for å kartlegge mobbing og seksuell trakassering (MOST). Resultatene fra MOST-undersøkelsen ble offentliggjort i februar 2019.

³⁰ Innst. 345 S (2018–2019) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sin årsberetning om virksomheten i tiden 1.januar – 31.desember 2018., <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2018-2019/inns-201819-345s/?all=true>

3.6 Budsjett og ressurser

Ombudsmannen har fra 2016 til 2020 hatt budsjett på mellom 7-7,5 millioner kroner, jf. tabell 3-4.

Tabell 3-4 Tildelt budsjett

År	Tildelt budsjett (kr)
2016	7 000 000
2017	7 100 000
2018	7 300 000
2019	7 300 000
2020	7 500 000

Ordningen har med andre ord hatt en stabil budsjettmessig situasjon, uten økninger utover normal lønns- og prisstigning. Dette gjenspeiles også i Riksrevisjonens gjennomgang de senere årene, hvor det ikke har vært særskilte merknader til årsregnskap eller drift.

De største utgiftspostene for ordningen er lønn, husleie og reisekostnader. Vedlegg 2 viser regnskap med utgiftsposter for de siste fem årene.

Ombudsmannen selv opplever ressursituasjonen når det gjelder antall ansatte som sårbar og ønsker en økning for å kunne ansette en jurist til. Dette ønsket ble formalisert i budsjettforslag for 2020, der Ombudsmannen søkte om «ett nytt årsverk for å øke kompetanse og kapasitet knyttet til arbeide med veteraner og økt internasjonalt engasjement»³¹. Ombudsmannen søkte derfor om totalt 8,4 millioner kroner i forslag til budsjett (en økning på 1,1 millioner fra tildeling i 2019 på 7,3 millioner). Ombudsmannen fikk avslag på dette, og ble som nevnt, tildelt 7,5 millioner kroner for budsjettåret 2020.

³¹ Budsjettforslag og Tildelingskriv 2020

4. VURDERING AV DAGENS PRAKSIS OG INNRETNING

Ombudsmannsordningen for Forsvaret er et kontrollorgan for Stortinget, men i det daglige virke er den en ordning som behandler saker for enkeltpersoner som mener de er uriktig, urimelig eller urettferdig behandlet. All saksbehandling fra en offentlig instans bør vurderes opp imot kjennetegn på god forvaltningspraksis generelt.

Det fins en rekke ulike standarder og kriterier for god forvaltningspraksis i et demokrati. Webers idealtypiske byråkratimodell lister opp kriterier som tydelige nedskrevne retningslinjer og regler for utføring av myndighet, tydelig arbeidsdeling, kvalifikasjonsregler for ansettelse, kompetanseutvikling av personell, skriftlig og systematisk dokumentasjon og saksbehandling, m.m. Slike kriterier skal sikre en transparent, ansvarlig og forutsigbar forvaltning som gjennomfører sine oppgaver hht. prinsippet om likebehandling.

DCAF (Geneva Centre for Security Governance) har i sin evaluering av forskjellige lands ombudsordninger tatt utgangspunkt i en forvaltningspraksis som resonnerer med FNs *Human Rights Council's definition of Principles of Good Governance (resolution 2000/64)* og som reflekterer kjerneverdier som DCAF anser å være sentrale for arbeid i demokratiske institusjoner³².

I denne evalueringen har vi tatt utgangspunkt i FNs prinsipper for *good governance* slik de er operasjonalisert i DCAF sin evaluering fra 2017. Kriteriene under hvert prinsipp er tilpasset og justert noe, men omfatter følgende:

- Transparens
- Ansvarlighet
- Effektivitet
- Uavhengighet
- Relevans

I de neste avsnittene vil vi først gi en kort beskrivelse av hvordan vi forstår hvert prinsipp, før vi vurderer om og i hvilken grad ombudsmannsordningen for Forsvaret oppfyller prinsippet.

4.1 Transparens

En transparent institusjon har en etablert rapporterings- og dokumentasjonspraksis som sikrer at allmennheten kan få innsyn i arbeidet som gjøres. Et fungerende saksbehandlingssystem som registrerer og dokumenterer henvendelser og saker som behandles, årsrapporter som oppsummerer arbeidet i året som har gått med fokus på utvikling og trender, dokumentasjon på arbeidsprosesser som innkallinger, agenda, og referat fra møter, er vesentlige kriterier. Dokumentene bør utformes på en måte som tydelig skiller mellom deskriptive beskrivelser av faktiske forhold, og hva som er vurderinger. Videre er tilgjengeligheten av relevante dokumenter på f.eks. en hjemmeside, relevant. Det bør videre være lett å finne frem til beskrivende informasjon om institusjonens mandat, målgrupper, arbeidsmetodikk mv.

Slik ordningen praktiseres og gjennomføres i dag, oppfyller Ombudsmannsordningen for Forsvaret, enkelte av kriteriene knyttet til transparens på et mer overordnet nivå: Det utarbeides befaringsrapporter fra befaringsbesøk, det er etablert et saksbehandlingssystem for de formelle klagesakene og det overleveres en årsrapport til Stortinget hvert år.

³² Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies (Published by DCAF - 2017)

Innholds- og kvalitetsmessig oppfyller imidlertid ikke den skriftlige dokumentasjonen og praksisen kriteriene for transparens. Det er etter Rambølls oppfatning behov for forbedret skriftlig systematiserings- og fremstillingsevne generelt, både i befaringsrapportene og i øvrig dokumentasjon, blant annet Dok. 5. Dagens dokumentasjon bærer preg av en til dels muntlig og tilfeldig form for rapportering og gjengivelse som etter vår mening ikke samsvarer med god forvaltningspraksis.

Befaringsrapportene er utarbeidet og skrevet på en måte som gjør det vanskelig å få grep om hva som er deskriptive og objektive beskrivelser av faktiske forhold, hva som er informantenes vurdering og hva som er nemndas (og Ombudsmannens) vurderinger. Videre er det vanskelig for utenforstående å se hvilke vurderinger som er gjort når det gjelder *utvalg* av befaringssteder. Dette bør komme tydelig frem i befaringsrapportene. Det varierer også i hvilken grad programmet for besøket er redegjort eksplisitt for. Dette bør legges ved hver befaringsrapport. Det er viktig med dokumentasjon på hvem Ombudsmannen og nemnda har møtt, slik at utenforstående kan knytte funn og informasjon fra befaringsene opp imot dette. I de senere årenes befaringsrapporter har det vært inkludert et eget avsnitt med overskrift *Oppsummering og anbefalinger*. Etter Rambølls vurdering bærer disse avsnittene oftere preg av en muntlig oppsummering enn konkrete anbefalinger til oppfølging. Eksempler er første og siste punkt i *Oppsummering og anbefalinger* i befaringsrapport fra besøk ved Garnison Porsanger 15.-16.oktober 2019, gjengitt i Dok. 5 for 2019 (se tekstboks). Denne typen muntlige og uformelle formuleringer bør skilles ut fra en mer konkret anbefalings- og oppfølgingsliste.

- *Ombudsmannsnemnda fikk en meget interessant og innholdsrik befaringsrapport over to dager ved Garnisonen i Porsanger. Svært spennende å få se hvordan GP skal gjenoppbygges og hvordan Finnmark Landforsvar skal reetableres.
[...]*
- *Ombudsmannsnemnda vil takke for to meget flotte dager ved GP. Takk for fin mottagelse, samtaler, bevertning og masse informasjon. Vi ønsker ledelsen, ansatte og de til enhver tid tjenestegjørende vernepliktige lykke til! Vi ser frem til neste besøk.*

Videre bør det etterstrebtes å utarbeide mer konkrete, operasjonaliserte og tydelige anbefalinger som gjør det enklere for mottaker (ansatte ved leiren, forsvarsledelse og Stortinget) å forstå hva som bør gjøres for å rette opp i og justere identifiserte behov. Vi kommer nærmere tilbake til dette i avsnittet om *ansvarlighet*.

Hjemmesiden www.ombudsmann.no er estetisk tiltalende. Den er nylig oppdatert (i juni 2020) og har blant annet fått en enkel og generell beskrivelse av «klagemuligheter» på førstesiden og i en egen fane. Et sentralt element ved en transparent organisasjon er at målgruppene for ordningen og øvrige interessenter, enkelt kan se hvem organisasjonen jobber for, innenfor hvilke temaer, hvordan og hvor man kan henvende seg for bistand, og hva som skjer med en henvendelse. Teksten fremstår per dags dato imidlertid som noe enkel og mangelfull. Under overskriften «Hva kan det klages på» står det f.eks. «Det kan klages på alle forhold i forbindelse med militærtjenesten». Her er det behov for en mer utførlig tekst med eksempler på type saker som kan være aktuelle å bringe inn for Ombudsmannen. Etisk råd for Forsvarssektoren sin hjemmeside med egne faner for «Hva er etikk», «Refleksjonstemaer» «Om forsvarssektoren» m.m. er en relevant sammenligning.³³

³³ <https://forsvarsetikk.no/mandat/>

Forventet svartid for en henvendelse bør også fremkomme, slik det f.eks. gjør på nettsidene til Likestillingsombudet.³⁴

Det er imidlertid flere mangler ved nettsidene som kan knyttes til behovet for økt transparens. For det første er det kun Dok. 5 fra 2015 og utover som er tilgjengelig på ombudsmannens hjemmeside. Gitt at dette er den viktigste formen for dokumentasjon ordningen har, og at eksempelvis befaringene har vært gjennomført siden 1953, burde et arkiv som går lenger tilbake enn til 2015 kunne forventes å være tilgjengelig. Til sammenligning har Sivilombudsmannen sine årsmeldinger -Dokument 4- tilbake til 1963 tilgjengelig på hjemmesiden³⁵. Videre bør også Stortingets tildelingsbrev være tilgjengelig, slik det bl.a. gjort hos Likestillingsombudet.³⁶ En oversikt over hvem som sitter i ombudsmannsnemnda og deres bakgrunn, bør også fremkomme. Det samme gjelder møteplaner/årsplan/aktivitetsplan. Se f.eks. Etisk råd for forsvarssektoren sin hjemmeside med egne faner for «medlemmer», «årsplan» m.m.³⁷, eller velkomstsiden til Ombudsmannsnemndas engelske søsterorganisasjon:

Figur 4-1 Skjermdump fra SCOAF³⁸

The screenshot shows the website for the Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces. The main heading is "Welcome to the Service Complaints Ombudsman for the Armed Forces". Below this, it states: "The Ombudsman provides independent and impartial oversight of the Service complaints system for members of the UK Armed Forces".

The section "How can we help you?" features a flowchart with four boxes, each containing a question and an icon, with arrows pointing from left to right:

- Box 1: "I want to make a formal Service complaint" (Icon: envelope and pen)
- Box 2: "I've made an informal complaint" (Icon: speech bubbles)
- Box 3: "I'm involved in an on-going Service complaint" (Icon: clock and gavel)
- Box 4: "I have received a decision on my Service complaint" (Icon: envelope)

Below the flowchart, there is a link: [None of the above apply I'm looking for other information and support](#)

Videre bør det utarbeides og tilgjengeliggjøres retningslinjer for saksgangen for en henvendelse til ombudsmannens kontor. Selv etter flere intervjuer med ombudsmannens kontor fremstår det som noe uklart for Rambøll hvordan en henvendelse følges opp og vurderes. Siden det ikke er utarbeidet retningslinjer for arbeidet, fremstår det som en noe tilfeldig prosess hvordan en henvendelse blir fulgt opp. Enkelte informanter har også gitt uttrykk for at det er uklart for dem hvordan Ombudsmannen og hans kontor faktisk jobber i det daglige og hva som skjer med saker og henvendelser som meldes inn. Det er etter Rambølls oppfatning god forvaltningskikk å veilede brukere i saksgangen, som eksempelvis Sivilombudsmannen gjør på sine hjemmesider³⁹. Det er behov for en tydelig beskrivelse av dette, både i årsberetninger og som tilgjengelig informasjon på hjemmesider.

³⁴ <https://www.ido.no/ombudet-og-samfunnet/ombudets-arbeid/veiledningstjenesten/>

³⁵ <https://www.sivilombudsmannen.no/arsmeldingene/>

³⁶ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/%C3%A5rsrapporter>

³⁷ <https://forsvarsetikk.no/mandat/>

³⁸ <https://www.scoaf.org.uk/>

³⁹ <https://www.sivilombudsmannen.no/klage/>

Generelt anser vi det som en mangel at ikke en større andel av ombudsmannens og nemndas arbeid dokumenteres skriftlig. Dette er særlig viktig siden en såpass liten andel av henvendelsene til Ombudsmannen og hans kontor materialiserer seg i formelle klagesaker. I 2019 var det 43 formelle klagesaker registrert i saksbehandlingssystemet. Ombudsmannen selv oppgir at de formelle klagesakene kun utgjør en brøkdel av henvendelsene han mottar og håndterer. Siden de øvrige henvendelsene dermed kan utgjøre en svært stor andel av Ombudsmannens arbeid, er det av særlig interesse for allmennheten og Stortinget hva de øvrige henvendelsene omhandler og hvor de kommer fra. Dette kan gjøres i et forholdsvis enkelt system, som ivaretar hensyn til personvernet til de som søker bistand. Se f.eks. figur 4-2 som illustrerer Forbrukerrådets statistikk over henvendelser de mottok i 2018, samt figur 4-3 som er en fremstilling av Sivilombudsmannens eget arbeid i 2019⁴⁰.

Figur 4-2 Skjermdump fra Forbrukerrådets hjemmesider: oversikt over henvendelser

Landsoversikt / Velg fylke ▼

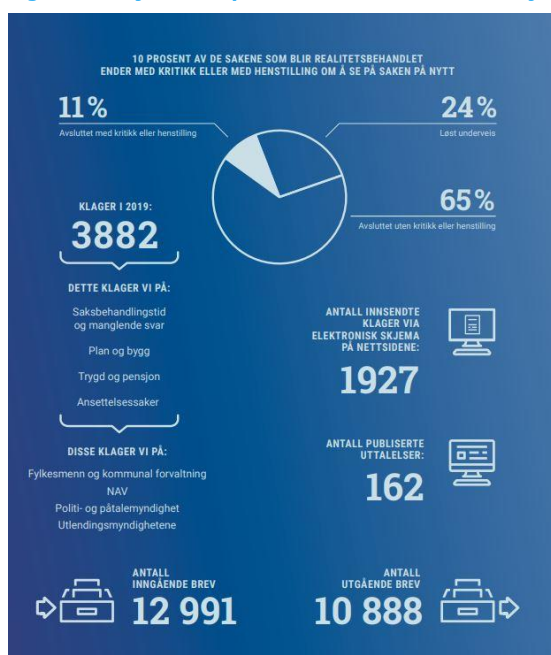
#	Kategori	Antall	Andel
1	Brukte biler	8 851	14,52 %
2	Leie av bolig	3 309	5,43 %
3	Håndverkere	2 984	4,89 %
4	IKT-produkter (mobil & data)	2 776	4,55 %
5	Innredning og møbler	2 595	4,26 %
6	Andre transportmidler	1 868	3,06 %
7	Luftfartsselskap	1 632	2,68 %
8	Klær og skotøy	1 601	2,63 %
9	Større husholdningsapparater	1 516	2,49 %
10	Elektrisitet	1 385	2,27 %
11	Elektroniske artikler (minus data)	1 231	2,02 %
12	Vedlikehold og reparasjon av kjøretøy	1 211	1,99 %
13	Eiendomsmeglere og takst	1 182	1,94 %

Henvendelser per fylke

#	Navn	Antall	Per 1000 innb.
1	Oslo	9 469	13,89
2	Akershus	7 492	12,00
3	Hordaland	6 059	11,54
4	Rogaland	5 017	10,54
5	Trøndelag	4 742	10,25
6	Østfold	3 835	12,89

⁴⁰ https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2020/03/SIVOM_A%CC%8ARSMELDING_2019_NO_WEB-1-1.pdf

Figur 4-3 Skjermdump fra Sivilombudsmannens hjemmeside: oversikt over eget arbeid i 2019



Selv om hver enkelt henvendelse kan virke liten og bagatellmessig, kan summen av henvendelser innenfor samme tematikk gi enn god indikasjon på noe som bør tas mer systematisk tak i. Et nærliggende eksempel er arbeidet med veteranene. Ombudsmannen har i lengre tid ønsket en formalisering/avklaring av hans rolle som Ombudsmann for veteranene, blant annet fordi flere veteraner henvender seg til ham og kontoret i dag for bistand. Men akkurat hvor mange og hva henvendelsene gjelder, kan ikke dokumenteres i noen særlig grad.

Videre har det vært utfordrende for Rambøll å få innblikk i selve nemndas virke og rolle. Etter instruksens § 5 avholder nemnda sine møter «så ofte det er behov for det», og for senere års Dok. 5 (2015-2020), er møtene så vidt nevnt, og hvilket behov som har foranlediget møtene, er uvisst:

- Dok. 5 2015: «I tillegg til møter i nemnda under befaringene, er det også avholdt egne møter i nemnda i mars, september og desember.
- Dok. 5 2016: «I tillegg til møter i nemnda under befaringene, er det også avholdt egne møter i nemnda i februar og desember.»
- Dok. 5 2017: «I tillegg til befaringene, er det også avholdt egne møter i nemnda i mars og desember.»
- Dok. 5 2018: «I tillegg til befaringene, er det avholdt egne møter i nemnda.»
- Dok. 5 2019: «I tillegg til befaringene, er det avholdt 3 to-dagers møter i nemnda. Herunder eget seminar knyttet til MOST- rapporten.»

Til sammenligning er det på Diskrimineringsnemndas hjemmeside oversikt over alle planlagte møtedatoer.⁴¹ Samtidig er det opplyst til Rambøll at det ikke er etablert noen praksis å utarbeide referat fra nemndas møter, til tross for at møteprotokoller er eksplisitt nevnt i instruksens § 8. Vi er blitt gjort oppmerksomme på at nemnda er lite involvert i enkeltsaker, de løses ved Ombudsmannens kontor. I større saker, som for eksempel MOST-undersøkelsen, har nemnda vært mer involvert. Nemnda har blant annet deltatt på møter i forbindelse med undersøkelsen, men akkurat hvilken rolle de har spilt der, er ikke klart for oss.

⁴¹ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/m%C3%B8tedatoer-for-nemnda>

Oppsummert synes Ombudsmannsnemndas direkte og konkret involvering i utarbeidelsen av Dok. 5 som den viktigste og mest operative rollen nemnda har, i tillegg til å delta på befaringsene.

Konklusjon: Under prinsippet om transparens har ombudsmannsordningen et vesentlig forbedringspotensial. I et demokratisk samfunn er åpenhet og transparens et svært viktig element, særlig når det gjelder et organ som skal fungere som ombud for Forsvaret – en institusjon som av mange anses som lite transparent og tilgjengelig for allmennheten. Åpenhet om og tilgang til interne prosesser og informasjon i en hierarkisk og streng organisasjon som Forsvaret kan på mange måter ses på som en av de viktigste formålene med ombudsmannsordningen. Da er det nødvendig at ordningen selv oppfyller kriteriene for prinsippet om transparens på en tilfredsstillende måte.

Det er imidlertid viktig å understreke at ingen av informantene som er intervjuet har uttrykt en misnøye knyttet til Ombudsmannens praksis eller uttrykt at de oppfatter Ombudsmannen selv, ombudsmannens kontor eller nemnda som lite tilgjengelige og/eller at de fremstår som lite åpne. Tvert imot gir flertallet av informantene tilbakemelding om at Ombudsmannen fremstår som sjeldent tilgjengelig for de som ønsker å komme i kontakt med ham. Flere har likevel etterspurt en mer systematisk prosess for henvendelser og det fremstår som uklart for flere informanter hvordan Ombudsmannen jobber og hva som skjer med henvendelser og klagesaker. Det fremstår også uheldig at enkelte informanter har gitt uttrykk for at de ikke vet hva som har skjedd videre med saker som Ombudsmannen og/eller hans kontor har blitt informert om. Det kan hende henvendelsen har blitt godt ivaretatt av Ombudsmannen og hans kontor, men når innsender ikke får vite hvordan henvendelsen følges opp, og dette heller ikke dokumenteres, er dette likevel en utfordring.

Det bør utarbeides system for registrering og dokumentasjon av alle henvendelser, også de mer uformelle. Videre bør rapporteringspraksisen når det gjelder Dok. 5 gjennomgås, og det bør utarbeides rutiner for referatføring av møter som gjennomføres. Det bør utarbeides rutiner for hvordan en henvendelse følges opp og hva klager/innsender av henvendelsen kan forvente av oppfølging fra Ombudsmannens side. Videre bør hjemmesiden oppdateres med relevant informasjon som beskrevet.

4.2 Ansvarlighet

En ansvarlig institusjon er klar, prinsipiell og pedagogisk i sitt arbeid og i beslutningene som tas. Det bør fremkomme tydelig hva som er ordningens mandat, og i enkeltsaker bør det fremkomme tydelig hva det konkluderes med og det bør utarbeides konkrete anbefalinger og tiltak som må følges opp. Dette må kommuniseres tydelig til alle interessenter. Videre skal en ansvarlig offentlig institusjon utarbeide referat fra alle møter som avholdes. Dette bidrar også til å fremme kontinuitet (overførbarhet) og likebehandling i avgjørelser, og saker som følges opp. Prinsippet om ansvarlighet er tett knyttet til kriteriet om transparens, siden det er gjennom en transparent og åpen praktisering av arbeidet, allmennheten kan vurdere om og i hvilken grad arbeidet utføres på en ansvarlig måte. På denne måten omfatter prinsippet også en vurdering av kontinuitet, all den tid arbeidet bør gjennomføres på en slik måte at det legges til rette for at det kan skje en overføring av tidligere erfaringer og opparbeidet kompetanse ved for eksempel nyansettelser og utskiftninger av personell.

Samtlige informanter oppfatter dagens Ombudsmann som ansvarlig i den forstand at Ombudsmannen med kontor og nemnda fremstår som kompetente, interesserte og samarbeidsvillige i møte med forsvarsledelse, departement, menige og andre. Slik vi har vurdert

ordningen opp mot vår definisjon av begrepet ansvarlig, fremgår det imidlertid at dagens praksis har et vesentlig forbedringspotensial på dette punktet.

Hovedgrunnen til dette er mangelen på skriftlig dokumentasjon av arbeidet og vurderingene som gjøres av Ombudsmannen, hans kontor og nemnda i det daglige, løpende arbeidet. Dette fører til at det er vanskelig for utenforstående å forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn for prioriteringer av arbeidet, for eksempel hvilke vurderinger som avgjør om en henvendelse blir en formell sak i saksbehandlingssystemet eller håndteres utenom dette.

Videre omhandler prinsippet om ansvarlighet også at det for utenforstående skal være tydelig hvilket mandat en aktør har, og på bakgrunn av det – på hvilket grunnlag eventuelle avgjørelser fattes. Flere informanter har uttrykt usikkerhet om hvilket mandat ombudsmannsordningen har, hvilke problemstillinger som er relevante og hvilke målgrupper som er inkludert. Dette er i stor grad knyttet til utformingen av instruksens formålsparagraf og presiseringen som fremkommer i § 3 gir ikke tydelige retningslinjer for dette. Det illustreres også av følgende avsnitt i notat fra Sivilombudsmannen om avgrensningen av arbeidsområdet mellom Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret:

«Etter sivilombudsmannsloven § 4 annet ledd bokstav e, er «saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret» unntatt fra Sivilombudsmannens arbeidsområde. Av instruksens for Forsvarets ombudsmannsnemnd er det imidlertid vanskelig å utlede noe konkret om deres mandat som avklarer spørsmålet om de enkelte klagene vi mottar hører til oss eller ombudsmannen for Forsvaret».⁴²

Dette er problematisk, både med tanke på samarbeidet og arbeidsdelingen mellom Ombudsmannen for Forsvaret og øvrige aktører som arbeider med samme målgrupper og problemstillinger, noe vi kommer tilbake til neste avsnitt om uavhengighet. Samtidig kan det også være problematisk for brukerne av ordningen: et uklart mandat gjør det vanskelig for brukere å vurdere om deres problemstilling er relevant for ombudsmannsordningen, og på hvilket grunnlag en sak avgjøres. Ombudsmannen har i flere år etterspurt en oppdatering og modernisering av instruksens, også for å tydeliggjøre mandatet for ordningen, herunder en endelig avklaring av om veteraner inngår i målgruppen. En oppdatering av instruksens som også tydeliggjør hvordan instruks og mandat tolkes og operasjonaliseres, er nødvendig for å tilfredsstille prinsippet om ansvarlighet.

Det er også vanskelig for utenforstående å se og vurdere bakgrunnen for valg av befaringssteder. All den tid dette er en viktig og ressurskrevende del av arbeidet ved kontoret og nemnda, bør det fremkomme hva som er begrunnelsen for besøket, hva som er programmet for besøket, og hvilke vurderinger som ble gjort i etterkant. Det fremkommer i korrespondanse mellom ombudsmannens kontor og befaringsstedene som Rambøll har fått tilgang til, at Ombudsmannen skisserer noen temaer han og nemnda er særlig interessert i å få vite mer om ved besøket, og at programmet kan/bør utformes med utgangspunkt i dette. Dette er informasjon som bør tilgjengeliggjøres og offentliggjøres i forbindelse med befaringsrapportene, og det bør følges tydeligere og mer eksplisitt opp i Ombudsmannens videre arbeid. Det bør skrives referat fra alle møter og samtaler som avholdes og det bør gjøres en samlet analyse av informasjonen som er innhentet, med utgangspunkt i noen definerte problemstillinger (disse bør være knyttet til formålet med besøket). En slik systematikk og dokumentasjon knyttet til befaringsene gir utenforstående et innblikk i hvordan Ombudsmannen, hans kontor og nemndas arbeid med enkeltsaker knyttes til en overordnet og prinsipiell sammenheng på en pedagogisk lett tilgjengelig måte.

⁴² 25.10.2019, Notat etter møte med AFA om avgrensningen av arbeidsområdet mellom Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret, saksnummer 2019/4253.

Videre, som nevnt i forrige avsnitt, er det vanskelig å forstå hva som er vurderinger (og hvem sine vurderinger det er) og hva som er en beskrivelse av faktiske forhold i befaringsrapportene og i Dok.5. En mer strukturert og formell rapporteringspraksis er nødvendig for å tydeliggjøre hvordan arbeidet og vurderingene som gjøres, er prinsipielle. Et tydelig skille mellom deskriptiv og normative elementer, er en viktig del av ordningens ansvarlighet.

Videre gjør manglende tydelighet knyttet til vurderinger og anbefalinger at Dok.5 vanskelig kan brukes av Stortinget som et referansedokument og kunnskapsgrunnlag for deres videre arbeid med forsvarssektoren. Dette gjør at ordningen og dagens praktisering fremstår som lite ansvarlig, siden et av formålene med ordningen nettopp må være at Stortinget skal kunne følge opp og ha et overblikk med Forsvaret.

Den manglende rapporteringspraksisen gjør det også vanskelig å vurdere prinsippet om likebehandling. Når informanter forteller om manglende informasjon om hvordan en henvendelse er fulgt opp, setter det spørsmålsteget ved likebehandlingen. Det må imidlertid poengteres at det ikke er noe i Rambølls datamateriale som tyder på en systematisk manglende likebehandling i arbeidet, men mangelen på dokumentasjon gjør det generelt vanskelig å stadfeste at likebehandling faktisk skjer. Dermed blir anekdoter om enkeltsaker som ikke er blitt fulgt opp, stående uimotsagt.

En mangelfull rapporteringspraksis og transparens i de brevene som utstedes i forbindelse med at behandlingen av en klagesak avsluttes, fører også til å svekke ordningens ansvarlighet. Disse brevene og innholdet i dem fremstår som delvis mangelfulle. Dokumentasjonen Rambøll har fått tilgang på, er svært kortfattede brev, hvor det er lite tydelig hvilke vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsen som er tatt. I flere av brevene er avgjørelsen kun oppsummert i en eller to korte setninger.

For en klager som får sin sak behandlet av Ombudsmannen, er det viktig at den endelige konklusjonen fremstår som et resultat av en rimelig og rettferdig saksbehandling. Dermed er det ikke nødvendigvis den ene setningen som målbærer konklusjonen, men forklaringen på hvordan Ombudsmannen har kommet frem til den, som er det viktige. Ut fra de eksemplene Rambøll har fått tilgang til, har Ombudsmannen et forbedringspotensial på dette området.

Videre fremkommer det, etter en gjennomgang av et utvalgt brev, at begrepsbruken ikke alltid samsvarer med det som offisielt er ombudsmannens myndighet. Bruk av formuleringer som «*Ombudsmannen for Forsvaret finner at klagen fra xx ikke kan tas til følge*», «*(...) og opprettholder derfor Forsvarets vedtak om ferietrekk*», ligger på utsiden, eller i beste fall på grensen av hva Ombudsmannen har hjemmel til å avgjøre. Rent formelt kan Ombudsmannen kun uttrykke om han er enig eller uenig i behandlingen av en sak⁴³.

Etter instruksens § 8 er Ombudsmannsnemndas/Ombudsmannens saksdokumenter i utgangspunktet offentlige. Alle saksdokumentene vi har fått tilgang til, er merket «FORTROLIG» i rød skrift, en gradering som kan gis med hjemmel beskyttelsesinstruksens⁴⁴. Etter beskyttelsesinstruksens § 6 skal graderingen 1) være i blått, 2) angi hvilken bestemmelse i offentliglova⁴⁵ som gir hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, og 3) angi at graderingen er foretatt i henhold til beskyttelsesinstruksens. Rutinen med å gradere saksdokumenter fremstår som uriktig og må endres.

⁴³ Jurist Bjørn Gahre hos Ombudsmannens kontor uttrykker dette slik i en artikkel i Forsvarsforum i 2017 om hvorvidt HV-soldater har rett på feriepenger eller ei: «Men vi kan ikke pålegge Forsvaret å betale, vi kan bare anbefale»

⁴⁴ Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksens)

⁴⁵ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentliglova)

Dagens ombudsmann har påpekt at det forelå lite kompetanseoverføring og/eller skriftlige retningslinjer for arbeidet da han tiltrådte som Ombudsmann. Det er viktig at dagens Ombudsmann legger grunnlag for en bedre overføring til en fremtidig Ombudsmann.

Konklusjon: Under prinsippet om ansvarlighet har ombudsmannsordningen et forbedringspotensial på flere av kriteriene. Utfordringene henger i stor grad sammen med mangelen på transparens og åpenhet grunnet en mangelfull dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Videre svekker det kontinuiteten ved ombudsmannsordningen, da det ved nyansettelser ved kontoret og/eller ved ny ombudsmann, er lite tilrettelagt for overføring av kompetanse, erfaringer og kunnskap. I tillegg er det etter Rambølls mening viktig at Ombudsmannens kontor ved utforming av saksavsluttende dokumenter, har brukerens behov klart for seg, og skriver på en måte som viser mottager at saken hans eller hennes har fått den oppmerksomhet og behandling som kan forventes, selv om resultatet kanskje ikke blir slik klageren hadde ønsket seg.

4.3 Uavhengighet

Uavhengighet har både en organisatorisk og finansiell dimensjon, og gjelder i dette tilfelle både fra øvrige myndigheter og fra organene ordningen fører tilsyn med og fungerer som ombudsmann for. I forlengelsen av dette er det viktig at institusjonen selv arbeider for å stadig sikre uavhengigheten, bl.a. gjennom å etablere klare og omforente avgrensninger mot andre samarbeidende og tilgrensende organer, og kommunisere disse effektivt utad. Videre er et formelt mandat som krever en viss prosess før eventuelle endringer, et viktig element for å sikre uavhengighet. Uavhengigheten og likebehandlingen bør gjennomsyre arbeidet ved instansen og være et kjennetegn ved så vel arbeidsprosesser som vurderinger. Arbeidsprosesser og uttalelser bør være kjennetegnet av uhildethet, og man bør f.eks. unngå unødvendige adverb og adjektiver i saksbehandlingen. Uavhengighet kan videre knyttes til likebehandling: en uavhengig instans sørger for at alle parter i en sak får komme til ordet og er upartisk i sine vurderinger.

Slik ombudsmannsordningen er innrettet og praktisert i dag, fremstår den som udiskutabelt uavhengig. For det første er finansieringen sikret av Stortinget, heller enn av Forsvarsdepartementet, som ofte direkte eller indirekte vil inngå som part i sakene Ombudsmannen behandler. Videre utnevnes Ombudsmannsnemnda av Stortinget. Ordningen fremstår som institusjonelt og finansielt uavhengig og på armlengdes avstand fra organisasjonen den skal drive tilsyn med og fungere som ombudsmann for. Hverken Stortinget eller regjering har instruksjonsmyndighet over Ombudsmannen for Forsvaret, og Ombudsmannsnemnda fremstår som et partipolitisk nøytralt organ.

Mandatet er nedfelt i en skrevet instruks og sedvane/praksis utviklet over mange år. I utgangspunktet skal det være en enklere prosess å endre en instruks enn en lov. Det kan dermed argumenteres for at et mandat nedfelt i lov i større grad enn en instruks sikrer uavhengighet. Dette må igjen veies opp mot andre hensyn, som for eksempel effektivitet, som vi kommer tilbake til i punkt 4.4. I tillegg er det spørsmål om hvor mye vekt dette forholdet skal tillegges, all den tid instruksene så å si har stått uforandret siden 1952.

Flertallet av informantene uttrykker at ordningens uavhengighet er noe av det som gjør den relevant og aktuell. Datainnsamlingen bekrefter at Ombudsmannen for Forsvaret utad fremstår som en uavhengig og upartisk instans, kjent for å likebehandle partene i en sak. Dette fremheves også som en viktig grunn til å ta Ombudsmannens uttalelser til etterretning: mens øvrige aktører både i og utenfor Forsvaret (f.eks. FPVS, TVO, interesseorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner,

fagdepartement m.m.) ofte inngår, enten direkte eller indirekte, som part i en sak, er Ombudsmannen per definisjon uavhengig av både målgrupper og andre aktører som kan inngå i saken som behandles.

Videre uttrykker ombudsmannen selv en sterk bevissthet om denne egenskapen ved ordningen. Ombudsmannen uttrykker at en likeverdig, upartisk og nøytral oppfølging av henvendelser og informasjon han og kontoret mottar, er førende for arbeidet som utføres.

Samtidig er et viktig kriterium ved uavhengighet at det er en tydelig arbeidsdeling når det gjelder avgrensning mot andre samarbeidende og tilgrensende organer, og at dette kommuniseres tydelig utad. På dette punktet er dagens innretning og praktisering mindre god. Flere informanter har, som allerede nevnt, uttrykt en usikkerhet med tanke på hvilke problemstillinger som er relevante for ombudsmannsordningen, og hva som heller faller inn under eksempelvis Sivilombudsmannens mandat. Ombudsmannen har selv ved flere anledninger gitt uttrykk for et ønske om en formell klargjøring av mandat og målgrupper, men har selv valgt en pragmatisk tilnærming til spørsmålet, og har som utgangspunkt at «ingen ringer feil til Ombudsmannen for Forsvaret». En slik tilnærming er vanskelig å kritisere og ingen aktører har meldt om at de opplever det som et konkret og praktisk problem at det er uklart hva ombudsmannen har mandat til å ta av saker eller engasjere seg i ellers. Samtidig er det et viktig poeng at ved uklar arbeidsdeling og mandat er det en fare for at det blir utfordrende for *brukerne* å vite hvem de skal henvende seg til i en konkret sak.

Videre får den tidligere omtalte manglende rapportering- og dokumentasjonspraksis også påvirkning på hvordan og i hvilken grad ordningen oppfattes som upartisk. Manglende dokumentasjon gir dårlig grunnlag for å konkludere tydelig rundt prinsippet om uavhengighet. Mer utførlige og dokumenterte prosesser for det daglige arbeidet ved kontoret, befaringer og saksbehandlingen knyttet til informasjonsinnhenting og vurderinger, vil kunne gi verdifull innsikt og argumentasjon i en vurdering av om, og i hvilken grad ordningen praktiseres på en uavhengig måte.

Konklusjon: Ombudsmannsordningen oppfylder mange av kriteriene for uavhengighet, bl.a. gjennom å være institusjonelt og finansielt uavhengig fra både Forsvarsdepartementet og Forsvaret selv. Videre fremkommer det at mange av aktørene Ombudsmannen arbeider med og for, oppfatter ordningen som upartisk og nøytral, og ombudsmannen selv understreker uavhengighet som en viktig verdi og retningslinje for eget arbeid. Samtidig er en manglende tydelighet knyttet til ordningens mandat og målgrupper, og dermed uklar avgrensning opp mot samarbeidsparter og tilgrensende organer, en utfordring når det gjelder uavhengigheten. Videre påvirker manglende rapporterings- og dokumentasjonspraksis også her hvordan og i hvilken grad ordningen oppfattes som likebehandlende og upartisk.

4.4 Effektivitet

Effektivitet omfatter her to forhold: formåls effektivitet og kostnadseffektivitet. Formåls effektivitet handler om i hvilken grad ordningen bidrar til å oppfylle formålene den er satt til. Dette innebærer også at ordningen utnytter handlingsrommet som er gitt, og benytter seg av og sikrer rett kompetanse. Kostnadseffektivitet handler om at de tilgjengelige økonomiske ressursene benyttes på en forsvarlig måte som bidrar til at man til enhver tid får mest mulig ut av tildelte ressurser.

Formåls effektivitet: Det er utfordrende å vurdere om og på hvilken måte ombudsmannsordningen er effektiv, i den forstand om ordningen bidrar til å oppfylle de formålene den er satt til å nå. Det er flere grunner til det. For det første er ombudsmannsordningens instruks lite konkret når det gjelder formål med og målsetting for ordningen. Som nevnt tidligere, skal ordningen ifølge instruksens § 1 «sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret». Ut ifra denne formuleringen vil sikring av allmennmenneskelige rettigheter og bidra til å effektivisere Forsvaret være formål for ordningen, men dette er samtidig svært overordnede målsettinger som er utfordrende både å operasjonalisere og å måle.

Ombudsmannen selv har heller ikke operasjonalisert sin tilnærming til de to formålene, og hvordan det daglige arbeidet ved kontoret, herunder klagesaksbehandling og befaringer m.m., styres eller bidrar til å oppfylle formålene med ordningen, er uklart.

Et konkret og målbart forhold ved Ombudsmannens arbeid er antall klagesaker som behandles. Antallet klagesaker har vært nedadgående i de siste årene, og i 2019 ble det behandlet 43 saker. Det er flere grunner til at saksomfanget går ned. For det første er det betydelig færre vernepliktige inne i Forsvaret i dag enn tidligere. For det andre tillegger flere informanter en mer profesjonalisert tillitsvalgtordning mye av æren for nedgangen. For det tredje kan få saker være et tegn på at det arbeides godt innad i Forsvaret, og at Ombudsmannens arbeid over tid har vært medvirkende årsak til at det er få klagesaker som havner på hans bord i dag. For det fjerde kan få klagesaker være et uttrykk for at Ombudsmannen behandler og «tar unna» mange saker før de formaliseres som formelle klagesaker. Ombudsmannen selv oppgir at han mottar over tusen henvendelser i året, og at mange av disse løses og håndteres uten at de formaliseres som klagesaker i saksbehandlingssystemet. Flere informanter oppfatter ombudsmannen som svært tilgjengelig og at han gjennom sin uformelle og meglerpregede håndtering av mange henvendelser, bidrar til å «ta av» for mange saker som kunne vokst seg større dersom han ikke hadde håndtert dem. Hvis dette er tilfelle, kan det argumenteres for at Ombudsmannen gjennom sitt virke bidrar til å oppfylle formålet med ordningen. Samtidig kommer vi igjen tilbake til den manglende dokumentasjons- og rapporteringspraksisen som preger ordningen. Et system for dokumentasjon av henvendelser og kategorisering av hvilke problemstilling og tema henvendelsen gjaldt, hadde kunnet underbygge en slik konklusjon. Mangel på dette gjør det vanskelig å vurdere om og i hvilken grad Ombudsmannens arbeid og håndtering av slike henvendelser er formåls effektiv.

Flere informanter gir tilbakemelding om at de opplever en effekt av arbeidet Ombudsmannen gjør, også utover den rene saksbehandlingen. En informant oppfatter at befaringene fungerer «skjerpende» for leiren som mottar besøk, og flere informanter opplever at Ombudsmannens og nemndas påpekninger på kritikkverdige forhold ved besøk påvirker ledelsens prioriteringer. Det er generelt en gjennomgående tilbakemelding fra flere informanter at Ombudsmannen og nemndas arbeid i noen tilfeller setter fart på håndteringen av saker som allerede er i prosess, men som av

en eller annen grunn har stoppet opp. Dette knyttes bl.a. til at Ombudsmannen selv respekteres av aktørene, og at når han uttaler seg i en sak, er det han sier viktig og relevant.

En av informantene uttrykte også hvordan Ombudsmannen først og fremst har sitt virke (og sin effekt) i de små og på overflaten nokså ubetydelige saker, men at summen av dette arbeidet gir effekt i stort, både knyttet til allmenmenneskelige hensyn og effektivisering.

Ombudsmannen har også hatt engasjert seg i enkelte større, konkrete og mer prinsipielle saker der hans involvering har hatt direkte betydning for utfallet. Dette omfatter bl.a. feriepengesaken⁴⁶, saken om kroppsnært tøy⁴⁷ og saksbehandlingstid for sikkerhetsklarering⁴⁸.

På tross av dette er det på generelt grunnlag vanskelig å dokumentere en reell effekt i form av årsak-virkning av ombudsmannens arbeid. Dette handler delvis igjen om arbeids- og dokumentasjonspraksis. På grunn av manglende konkrete anbefalinger etter bl.a. befaringsbesøkene er det ikke tydelig hvilke utfordringer som er oppdaget på befaringsene og vanskelig å undersøke for om anbefalingene er tatt til etterretning og fulgt opp. Det samme gjelder utgangspunktet for et befaringsbesøk som bør dokumenteres i forkant. På denne måten kan man følge opp den aktuelle problemstillingen under besøket, og dokumentere i etterkant om dette var gjeldende eller ikke.

En ganske alminnelig metode for å måle effektivitet i forvaltning/saksbehandling, er saksbehandlingstiden. Vi har ikke snakket med noen klagere, og har dermed ikke belegg for å mene noe om saksbehandlingstiden hos Ombudsmannen. Men i tillegg til at Ombudsmannen selv har engasjert seg i lang saksbehandlingstid for sikkerhetsklarering og Generaladvokaten bruker en slik indikator i sine rapporter, som også er gjengitt i Dok. 5, er det nærliggende å foreslå at også Ombudsmannen for Forsvaret foretok målinger på egen saksbehandling.

Videre kan det stilles spørsmål ved om Ombudsmannen utnytter det handlingsrommet som ligger i eget mandat, særlig når det gjelder arbeidet opp imot Stortinget. Klare anbefalinger og oppfordringer til Forsvaret, som også Stortinget kan se og følge opp, ville kunne spise problemstillinger mer enn de gjør i dag. Vår gjennomgang av de siste års behandling i komiteen av Dok. 5 tilsier at det er lite «mat» i rapportene for komiteen å tygge på. Ovenfor har vi omtalt at dagens Ombudsmannsnemnd kun har benyttet muligheten til å melde inn enkeltsaker for Stortinget én gang. Denne muligheten, som er et særskilt verktøy beskrevet i instruksens § 6, kunne etter Rambølls syn ha vært brukt oftere.

Kostnadseffektivitet: Som nevnt i punkt 3.6, er rammene for den budsjettmessige situasjonen for ombudsmannsordningen vært stabile over flere år. Ordningen har en erfaren stab, og slik vi forstår, evner ordningen å tiltrekke seg kompetente medarbeidere når det er behov.

Konklusjon:

Som på flere av punktene ovenfor, gjør den manglende dokumentasjonen på det daglige arbeidet det vanskelig å konkludere entydig.

⁴⁶ <https://www.nof.no/arkiv/Aarset-vant-frem-med-feriepengekravet->

⁴⁷ <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/170-soldater-deler-fem-vaskemaskiner--har-fatt-fotsopp-brennkopper-og-skabb-1.14760338>

⁴⁸ <https://www.aftenposten.no/norge/i/J4Q7/fikk-kald-skulder-naa-ringes-de-opp-av-forsvaret>

4.5 Relevans for brukerne

*I en **relevant** ordning er formålet med ordningen er knyttet opp til et identifisert behov hos målgruppen som andre instanser ikke ivaretar. For å være relevant må ordningen videre inneha riktig kompetanse til å håndtere saksporføljen på en god måte, og en arbeidsform som er tilpasset dagens behov og forventninger. Dette innebærer også en omstillingsevne til å ta inn over seg og håndtere nye problemstillinger og dermed tilpasse seg til behov og landskapet rundt ordningen og dens målgrupper. Videre er synlighet ovenfor målgruppen en viktig del av relevansprinsippet.*

Ombudsmannen for Forsvaret ble opprettet relativt kort tid etter andre verdenskrig, og i så måte i en helt annet samfunnssituasjon enn dagens. Utgangspunktet for Forsvaret og de vernepliktige, som er det menneskelige utgangspunktet for ordningen, er likevel den samme: Staten kan, med hjemmel i lov og Grunnlov, innkalle alle borgere mellom 19 og 44 år til å gjøre en plikt for landet dersom behovet skulle oppstå⁴⁹. På et prinsipielt og etisk grunnlag er ikke noe forandret siden opprettelsen i 1952, og vi kan ikke si annet enn at ordningen som sådan, i dette lyset, fortsatt er relevant.

På et mer operasjonelt og praktisk/pragmatisk nivå, må vurderingene være noe mer nyansert, og inviterer til å ta flere momenter med i betraktningen.

Alle informantene som er intervjuet, oppfatter ordningen som relevant. Dette knyttes til at flertallet av informantene opplever at det er behov for en ordning som kontrollerer og sikrer at Forsvaret bruker makten de har ovenfor sitt personell på en måte som samsvarer med gjeldende retningslinjer. Ombudsmannsordningen blir fremhevet av flertallet av informantene som en viktig sikkerhetsventil. I forlengelsen av dette er det flere informanter som fremhever ombudsmannsordningens uavhengighet, og at dette skiller ordningen fra f.eks. interesseorganisasjonene og instanser i Forsvaret (f.eks. TVO). Ombudsmannsordningen er en objektiv størrelse i et subjektivt landskap av interesser. Dette gjør den relevant på en annen måte enn øvrige og tilgrensende aktører.

Flere informanter viser til den særskilt sårbare situasjonen de vernepliktige er i: det er ungdommer som vier deler av sitt liv til tjeneste for landet. Flertallet har ingen yrkesbakgrunn fra før og kommer rett fra skolebenken. På tross av at Forsvaret selv har en plikt til å ivareta sitt personell og sørge for at det er gode retningslinjer og rutiner, og flere påpeker at bl.a. TVO er blitt en betydelig viktigere ordning innad i Forsvaret, er flertallet av informantene også tydelig på at det brytes retningslinjer, bl.a. om arbeidstid, hver eneste dag. Deler av Forsvaret har fortsatt en ukultur knyttet til behandling av vernepliktige og ansatte, noe også MOST-undersøkelsen tydelig dokumenterte. Flere informanter uttrykker at det er et behov uavhengige instanser utenfor forsvarssektoren selv, som setter utfordringer knyttet til MOST og andre forhold i Forsvaret der det utøves makt, på dagsorden. MOST-undersøkelsen og flere informanter gir tydelig uttrykk for at Forsvaret fortsatt har en vei å gå når det gjelder ivaretagelsen av allmennmenneskelige rettigheter for sitt personell, og at Ombudsmannen for Forsvaret har en rolle i også dette arbeidet.

Videre oppleves ombudsmannen og hans kontor på mange måter å ha inneha relevant kompetanse med tanke på hva brukerne har behov for: Ombudsmannen fremheves av mange som en menneskekenner, en tillitsperson som har gode kommunikasjons- og dialogferdigheter. Dette fremheves som nødvendig for å opparbeide seg nødvendig tillit, både blant en sammensatt

⁴⁹ Grunnlovens § 119 og forsvarslovens §6

brukergruppe, samt blant ledelse og ansatte i samarbeidende og tilgrensende organisasjoner, i og utenfor Forsvaret. Samtidig er det tydelig, og på bakgrunn av tidligere drøftinger, at ordningen er preget av manglende forvaltningskompetanse og systematikk i rapportering og skriftlig dokumentasjon.

På tross av at *formålet* med ordningen fremstår som relevant, kan det likevel stilles spørsmålstegn ved om dagens arbeidsform og prioriteringer som følger av denne, styrker ordningens relevans. Klagesakene vi har fått tilgang til fremstår som lite graverende og/eller prinsipielle, og underbygger ikke nødvendigvis at ordningen bidrar til å sikre allmennmenneskelige forhold og effektivisere Forsvaret. Men det er potensialet ordningen har, og den etiske begrunnelsen for å ha et eget kontrollorgan for Forsvaret – forvalter av makt på vegne av Stortinget, som er relevant.

Konklusjon: Overordnet vurderes formålet å være relevant for brukerne av ordningen: Det er behov for en uavhengig kontrollinstans som skal arbeide for å ivareta allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell. Samtidig kan det stilles spørsmålstegn ved om dagens praktisering av ordningen, herunder arbeidsform og prioriteringer, er relevant når det gjelder å fremme formålet. Arbeidsformen fremstår i dag som noe ad hoc-basert og lite systematisert og planlagt. Det er dermed vanskelig å se hvordan det daglige arbeidet konkret bidrar til å fremme de allmennmenneskelige rettighetene til brukerne, eller til å effektivisere Forsvaret.

4.6 Oppsummering

Dagens Ombudsmann er både likt og respektert. Han oppleves som en ressurs og støttespiller for flere aktører og som tilgjengelig for de som skulle ha behov for bistand. Flere informanter trekker frem Ombudsmannens evne til å gå i dialog med ulike mennesker som positivt og viktig i utøvelsen av rollen. Flere aktører, både i og utenfor forsvarsstrukturen, forteller at de bruker Ombudsmannen som rådgiver og drøftingspart i saker de står i. Flere trekker også frem at Ombudsmannen kjenner Forsvaret og oppleves som kompetent. Han anses også som uavhengig fra både forsvarsstrukturen så vel som fra politisk styring, noe som blir fremhevet av flere som særlig viktig.

Samtidig kommer det klart frem av gjennomgangen ovenfor at det finnes utfordringer med tilhørende forbedringspunkter på alle punktene vi har gjennomgått. Som det fremkommer av tabell 4-1, er utfordringene i stor grad knyttet til et behov for forbedret og mer strukturert arbeidsform og arbeidsprosesser. I forlengelsen av dette er det også tydelig behov for en kompetanseheving knyttet til hvordan nettopp arbeidsprosesser og arbeidsform i et offentlig organ, som skal være kjennetegnet av transparens, ansvarlighet, uavhengighet og effektivitet, bør struktureres og gjennomføres. Samtidig er enkelte av forbedringspunktene, også når det gjelder uklare strukturer og systemer for arbeidsprosesser og arbeidsform, tett knyttet til behovet for et oppdatert mandat som tydelig definerer formål med ordningen og målgruppene ordningen skal arbeide med og for. Dette er noe vi vil se nærmere på i neste og siste kapittel.

Tabell 4-1 Oppsummering av identifiserte utfordringer

Prinsipp	Utfordring	Mandat, formål og målgrupper	Arbeidsform	Kompetanse
Transparens	Lite tydelig mandat	X		
	Uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling	X	X	X
	Uklare grenser mellom objektive og subjektive størrelser i befaringsrapportene		X	X
	Uklar sammenheng mellom prioriteringer og relevante brukerinteresser	X	X	X
	Manglende avgrensning av ansvarsområder oppi mot tilgrensende organer	X	X	
	Mangelfulle begrunnelser for beslutninger i saksbehandling		X	
	Mangelfull begrunnelse og hjemmelsangivelse av unntak fra offentleglova		X	X
	Manglende oversikter over og referater fra møter i nemnda	X	X	
Ansvarlighet	Lite tydelig mandat	X	X	
	Uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling	X	X	X
	Mangelfull førstelinjeinformasjon til brukere (hjemmeside)		X	
	Manglende avgrensning av ansvarsområder oppi mot tilgrensende organer	X	X	
	Mangelfull registrering av henvendelser		X	
	Mangelfull begrunnelse og hjemmelsangivelse av unntak fra offentleglova		X	X
	Manglende oversikter over og referater fra møter i nemnda		X	
	Mangel på informasjon om og rutiner knyttet til arbeidet og saksbehandling		X	
	Kvalitative mangler i Dok. 5 og befaringsrapportene		X	X
Uavhengighet	Manglende (tydelig) avklaring om arbeidsdelingen mellom ombudsmannsordningen og tilgrensende organer	X	X	
	Manglende rapporterings- og dokumentasjonspraksis		X	X
Effektivitet	Uklar sammenheng mellom prioriteringer og relevante brukerinteresser	X	X	X
	Mulig mangelfull utnyttelse av mandatet, ref. særmelding og anbefalinger og oppfølgingspunkter til både Forsvar og Storting	X	X	
	Mangelfull førstelinjeinformasjon til brukere (hjemmeside)	X	X	
	Manglende avgrensning av ansvarsområder oppi mot tilgrensende organer	X	X	
	Mangelfull registrering av henvendelser		X	
	Mangelfulle begrunnelser for beslutninger i saksbehandling		X	
	Mangel på informasjon om og rutiner knyttet til arbeidet og saksbehandling		X	X
Relevans	En ad hoc-basert og lite systematisk arbeidsform oppleves som mindre relevant for å fremme formålet med ordningen		X	X

5. FREMTIDIG INNRETNING AV ORDNINGEN

Gjennom det forrige kapittel identifisert vi flere forbedringspunkter for at ombudsmannsordningen skal fungere som en mer transparent, ansvarlig, uavhengig, effektiv og relevant institusjon. Spørsmålet er hvordan ordningen skal innrettes fremover og hvilke endringer som bør gjøres for å i større grad oppfylle kriteriene for de nevnte prinsippene.

Forbedringspunktene som er identifisert knytter seg i hovedsak til mandatet for ordningen (herunder formål og målgrupper), arbeidsform, samt arbeidsprosesser og kompetanse. Vi vil i det følgende redegjøre nærmere for hvilke endringer vi anbefaler for hvert av disse områdene. Vi har ikke identifisert forbedringspunkter som i seg selv tilsier at den organisatoriske innrettingen bør endres. Vi vil likevel diskutere dette og mulige alternativer i et eget avsnitt.

5.1 Mandat, formål og målgrupper

I forrige kapittel konkluderte vi med at det er flere forhold i relasjon til mandatet for ordningen som bør forbedres. Dette knytter seg blant annet til at selve formålet med og funksjonen til ordningen oppfattes som utydelig. I tillegg er det noe uklart hvilke målgrupper ordningen skal fungere for. Dette har innvirkning på i hvilken grad ordningen kan sies å være transparent og ansvarlig, samt kan føre til en mindre effektiv organisasjon. Vi anbefaler derfor at mandatet oppdateres med en tydeligere beskrivelse av hva ordningen skal være og fungere som, samt hvem den retter seg mot.

5.1.1 Formål og funksjon

Det er ikke utarbeidet noen formell definisjon for hva som ligger i en *ombudsordning* eller hva det vil si å være et ombud. Ombudene som finnes i Norge, har svært ulike oppgaver. Samtidig er det et fellestrekk ved ordningene at de er uavhengige, men også knyttet til enkeltpersonene som bekler ombudstittelen. Ombudsordningene som er opprettet har videre en form for kontrollfunksjon og ivaretar gjennom dette enkeltpersoners rettigheter og interesser.⁵⁰

Befring-utvalget beskrev tre typiske funksjoner for et ombud⁵¹:

- 1) en uavhengig kontrollinstans som tar imot klager fra dem som mener seg krenket, men kan også ta opp saker på eget initiativ. I slike saker er ombudet nøytralt og objektivt. Ombudet behandler konflikter mellom parter, men er ikke selv part i konflikten.
- 2) en instans som driver utadrettet aktivitet og holdningsskapende arbeid.
- 3) en instans preget av interesserepresentasjon. Eksempler på dette er Barneombudet og det tidlige Forbrukerombudet (nå Forbrukertilsynet).

Djupedal-utvalget slo fast at et ombuds myndighet (kompetanse), oppgaver og hvordan ombudet er organisert, må avgjøres konkret for hvert enkelt ombud⁵². For den fremtidige innrettingen av ombudsmannsordningen for Forsvaret, vurderer vi at det ikke er behov for punkt 3 i redegjørelsen over – interesserepresentasjonen. Dette ivaretas bredt i dag av andre instanser, i hovedsak interesseorganisasjonene, men også TVO.

Vi vurderer imidlertid at punkt 1 (kontrollinstans) og 2 (utadrettet og holdningsskapende arbeid) bør omfattes av ombudsmannsordningen for Forsvaret:

⁵⁰ Seland, I. m.fl. (2020): *Evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole – Utvidelse til landsdekkende ordning 2018-2020*. NOVA rapport nr. 11/20

⁵¹ NOU 1995:26 Barneombud og barndom i Norge

⁵² NOU 2015:2 Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

- **Behov for en kontrollinstans / tilsynsinstans:** Det er nødvendig å føre kontroll med om Forsvarets ressurser forvaltes på en god måte, særlig med tanke på de menneskelige ressursene, sikre at disse blir behandlet på en god måte, også der spesiallovgivning gjelder, og ikke blir et offer for effektivitetshensyn.
- **Behov for en informasjonskanal og holdningsskapende arbeid, både internt mot brukergrupper og eksternt mot tilgrensende aktører og samfunnet ellers:** Det er behov for en uavhengig instans som har oppsyn med og kompetanse på hvilke rettigheter Forsvarets personell har, hvordan Forsvaret ivaretar disse, samt hvilke andre aktører som jobber med problemstillinger innenfor denne tematikken. Videre er det også behov for en instans som bedriver utadrettet og holdningsskapende arbeid hva gjelder ivaretagelse av allmennmenneskelige hensyn i Forsvaret og Forsvarets forvaltning av makt.

Dagens Ombudsmann for Forsvaret fungerer i dag som en kontrollinstans, men etter vår mening må arbeidsformen endres for at dette skal ivaretas på en tilfredsstillende måte. Ombudsmannen for Forsvaret fungerer som en slags informasjonskanal internt for Forsvarets personell, uten at dette er spesifisert i mandat/instruks per i dag. Informasjonskanal ovenfor samfunnet ellers er noe dagens praktisering av ombudsmannsordningen i liten grad oppfyller. Det er behov for å tydeliggjøre disse formålene i et oppdatert, formelt mandat.

Mandatet bør også presisere at ombudsmannsordningen både skal kunne behandle henvendelser og klager fra målgruppene, samt drive oppsøkende virksomhet, ta opp saker på eget initiativ og drive med aktivt informasjonsarbeid, det vil si formalisere en selvstarter-funksjon. Vi vil redegjøre nærmere for dette i avsnitt 5.2 om oppgaver og arbeidsform.

5.1.2 Avklaring rundt målgrupper

I forlengelsen av forrige avsnitt og behovet for en konkretisering av ombudsmannsordningens funksjon og formål, er det videre behov for en avklaring av hvem som er målgruppen for ordningen.

I § 1 i instruks for ordningen, fremkommer det at Ombudsmannen skal fungere for «*Forsvarets personell*» generelt. Hvilke målgrupper dette omfatter er ikke operasjonalisert nærmere. Det er ingen tvil om at ombudsmannsordningen ble etablert med særlig tanke på de vernepliktige. Videre har ordningen siden 1952 også behandlet saker fra og henvendt seg til øvrige faste ansatte i Forsvaret. Etter Rambølls vurdering fremkommer det med andre ord ingen usikkerhet eller diskusjon hvorvidt disse gruppene (vernepliktige og faste ansatte i Forsvaret) er eller bør omfattes av ordningen. Vi ser det dermed ikke som nødvendig med en nærmere avklaring om eller på hvilken måte de vernepliktige og ansatte i Forsvaret omfattes av ordningen. For veteranene, kadettene og heimevernsoldater vil vi derimot særskilt redegjøre for vår vurdering knyttet til om de skal omfattes av ordningen.

5.1.2.1 Ombud for veteraner

I arbeidet med stortingsmelding 34 (2008-2009) «Fra verneplikt til veteran» ble innspill om en egen ombudsfunksjon for veteraner vurdert. Regjeringen viste da til at Stortinget, i tillegg til Sivilombudsmannen, allerede har etablert en Ombudsmannsnemnd og en Ombudsmann for Forsvaret, og understreket at det er Stortinget som fastsetter instruks for Ombudsmannsnemnda. For å konkretisere og følge opp ambisjonene i stortingsmeldingen, utarbeidet regjeringen i 2011 en handlingsplan, «I tjeneste for Norge», som inneholdt en rekke tiltak som skulle iverksettes i perioden 2011-2013. Ingen av handlingsplanens 126 tiltak omtalte eller innbefattet noen rolle for Ombudsmannen for Forsvaret.

I august 2014 lanserte regjering oppfølgingsplanen «I tjeneste for Norge»⁵³. Et av delmålene i handlingsplanen var at personell i internasjonal tjeneste og deres pårørende skal få tilstrekkelig kunnskap om klage- og ombudsordning for å sikre god ivaretagelse. Ingen av de varslede tiltakene rettet seg mot Ombudsmannen for Forsvaret.

I stortingsmeldingen «Også når det blir krevet – veteraner i vår tid» fra april 2020⁵⁴, oppsummerer regjeringen prosessen rundt Ombudsmannsnemnda og dennes rolle for veteranene slik:

« [...] Off har gjennom år behandlet henvendelser fra personell som har deltatt i internasjonale operasjoner, selv om dette ikke har vært beskrevet i virksomhetens mandat. Under forståelsen av «alt personell i Forsvaret, før, under og etter endt militærtjeneste, soldater så vel som sivilt og militært ansatte» har også Off hatt fokus på veteranarbeidet. I 2016 ble det tatt til orde for et eget veteranombud i Norge, blant annet fra grupper som organiserer skadde veteraner. Off ble utfordret på dette fra flere hold, og mente at det ikke burde være nødvendig med flere ombud, men at dagens ombudsmannsordning for Forsvaret burde tillegges et formelt mandat fra Stortinget om også å ivareta ombudsrollen for veteranene. Dette er gitt støtte fra mange hold, også fra regjeringen. Stortinget har et pågående arbeid med revisjon blant annet av rollen og mandatet til ombudsmannsordningen for Forsvaret. Det forventes at veteranombudsrollen blir en del av dette. Inntil videre er Off oppfordret av Stortinget til også å vektlegge arbeidet for og blant veteranene. [...] »

Et konsulentselskap (PWC) evaluerte i september 2017 regjeringens handlingsplan (2011-2013) som konkretiserte arbeidet med ivaretagelse og oppfølging av personell som har gjort tjeneste for Norge i utlandet. I følge PWC har Forsvaret gjennom etablering av nettstedet www.forsvaret.no/veteraner og www.itjenestefornorge.no bidratt til at personell i internasjonal tjeneste og deres pårørende skal få tilstrekkelig kunnskap om helsetilbud, rettigheter og støtteordninger, herunder også klage- og ombudsordning. Ingen av disse nettstedene omtaler eller informerer om Ombudsmannen for Forsvaret.

I Dok. 5 for 2016-2017 behandles veteranspørsmålet grundig, og Ombudsmannsnemnda kommer med en rekke anbefalinger for videre arbeid med veteranene. En av disse anbefalingene er at det gjennom en presisering i instruksen til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret fremgår at ordningen også er ment for veteranene. I sin innstilling til Dok. 5 for 2016-2017 uttaler Utenriks- og forsvarskomiteen at «Komiteen slutter seg til Ombudsmannsnemndas anbefalinger vedrørende veteranspørsmål.» Komiteen diskuterer likevel ikke de enkelte anbefalingene fremsatt av Ombudsmannsnemnda⁵⁵.

I 2017 satte Ombudsmannsnemnda et særlig søkelys på veteranarbeidet, og i tillegg til å gjennomføre befaring og besøk til Veteransenteret på Bæreia, hadde Ombudsmannsnemnda møter med Veteraninspektøren, samt med NVIO og SIOPS. Ombudsmannsnemnda tar i Dok. 5 for 2018 igjen opp spørsmålet om Ombudsmannsnemndas rolle for veteranene, og skriver blant annet:

«Ombudsmannsnemnda hadde i 2017 et særskilt fokus på veteranarbeidet i Forsvaret. Dette ble beskrevet i Dokument 5 for 2017. Det ble tatt til orde for at Ombudsmannsnemnda også skulle være nemnd og ombudsordning for veteranene, noe som det ble gitt tilslutning til under behandlingen av Dokument 5 for 2017. Det er bedt om at dette presiseres ved en gjennomgang og fornyelse av nemndas mandat og instruks. Ombudsmannen har fremsendt

⁵³ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/dds-oppfolgingsplan-materie-kor3.pdf>

⁵⁴ Meld. St. 15 (2019-2020)

⁵⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-358s/?m=0>

til Stortingets presidentskap en anmodning om oppstart av arbeidet med endring av instruksen, og har forventning om at dette skal skje innen kort tid. Ombudsmannens kontor arbeider som om mandatet vedrørende veteraner er en realitet. Kontoret opplever en betydelig økt grad av henvendelser hva gjelder saker som omhandler veteraner.»

I behandlingen av Dok. 5, viser komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti i innstillingen til Ombudsmannsnemndas veteranarbeid «*etter at det ble besluttet at den også skal være nemnd og ombudsordning for veteranene*». Utover dette kommenterer ikke komiteen Ombudsmannsnemndas oppfordring om endring av instruksen.

Fra Dok. 5 for 2019 tar igjen Ombudsmannsnemnda opp spørsmålet om nemndas mandat for å jobbe med veteraner:

«Det er etterspurt både fra Forsvarsministeren og organisasjonene et eget Ombud for veteraner. Ombudsmannsnemnda for Forsvaret har bedt sin oppdragsgiver - Stortinget - om en endring av mandat og instruks slik at dette kan inngå i Ombudsmannsnemnda for Forsvaret sitt arbeid. Dette er nå under arbeid i Stortinget i et eget nedsatt utvalg som skal se blant annet på forhold knyttet til de ytre kontrollorganene. Dette arbeidet forventes gjort i 2020. Inntil da er Ombudsmannsnemnda bedt om å fortsette sitt arbeid også med veteranene som fokusområde.»

Så langt kan det synes som om det er bred politisk enighet om at Ombudsmannsnemnda skal ha en rolle i arbeidet med veteranene, uten at mandatet er formalisert eller at det er utarbeidet noen konkrete definisjoner, presiseringer eller på andre måter angivelse av akkurat hva dette arbeidet skal bestå i.

På den ene side kan det synes som om utenriks- og forsvarskomiteen allerede anser dette arbeidet som en del av ombudsmannsnemndas mandat, og at Ombudsmannsnemnda etter eget utsagn allerede jobber som om dette er en realitet, noe som også fremgår av blant annet statistikken for klagesaksarbeidet. På den andre side etterspør Ombudsmannsnemnda et klarere mandat for arbeidet, og har tatt til orde for at instruksen endres, slik at dette ansvaret kommer tydelig frem. Forsvarsdepartementet har også sendt et brev til Stortingets president og bedt om at det konkretiseres i instruksen at veteraner også er omfattet av mandatet. Ifølge Forsvarsdepartementet vil en slik utvidelse av mandatet være ukontroversielt.

I sum anser vi at Ombudsmannsnemnda allerede har etablert veteranarbeidet som innenfor Ombudsmannsnemndas mandat, og at en eventuell endring i instruksen for å avklare realitetene i Ombudsmannsnemndas arbeid med veteranene i så fall vil måtte innebære en instruks om ikke å jobbe med veteranene. Dette er også i tråd med merknaden fra utenriks- og forsvarskomiteen medlem fra Sosialistisk Venstreparti under behandlingen av Dok. 5 2018 - 2019, som viser til Ombudsmannsnemndas veteranarbeid «*etter at det ble besluttet at den også skal være nemnd og ombudsordning for veteranene*»⁵⁶, uten at Rambøll har klart å identifisere noen formell beslutning.

Vi anser det som ikke formelt avgjørende for Ombudsmannsnemndas videre arbeid med veteranene at dette blir inntatt i instruksen. Det er likevel argumenter for å gjøre dette: En slik formalisering vil synliggjøre for alle at mandatet til Ombudsmannsnemnda også omfatter veteranene. Det vil fjerne enhver tvil, noe som etter vår mening er hensiktsmessig for flere parter: Storting, regjering, andre organisasjoner, og kanskje aller viktigst, for veteranene selv.

⁵⁶ Innst. 345 S (2018–2019)

Ut fra en forståelse om at Ombudsmannen for Forsvaret har eller skal ha en rolle for veteranene, dukker det opp spørsmål om hvordan denne rollen skal utformes, hvorvidt tilføring av ressurser er nødvendig, og i så fall hvilke.

Veteraner er ikke en homogen gruppe, men består av individer med forskjellige utfordringer og behov. Enkelte har store problemer av fysisk og/eller psykisk art, mens andre har behov som er enklere å dekke. Flere informanter har pekt på at utenlandsoppdrag tidligere ble utført slik av soldatene etter endt tjeneste dro hjem til en sivil tilværelse, mens de i dag oftere drar tilbake til en militær tilværelse. Denne utviklingen har åpenbart ført til en bedring, i og med at Forsvaret er bedre egnet og beredt til å ta vare på sin egne ved hjemkomst. For de tidligere veteranene har det ofte vært slik at de har vært overlatt til seg selv, og med liten kunnskap om hvilke tjenester som har vært tilgjengelige. Selv om denne siste gruppen vil bli mindre over tid, er det fortsatt mange som har behov for hjelp og bistand.

Det fremgår av rollen Ombudsmannen for Forsvaret har, at hans bistand først ytes etter at tjenestevei er uttømt. Det indikere at Ombudsmannen for Forsvaret ikke skal ha noen rolle som førstelinje i det som kan vise seg å bli en saksbehandling. Uten at instruksen endres på dette punktet, anser vi Ombudsmannen for Forsvarets rolle som etterprøver av prosesser som oppleves urettferdig eller urimelig, som i dag, også gjelder for veteranene. En slik rolle må ha sin naturlige avgrensing mot de oppgavene som er lagt til Klagenemnda for kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner⁵⁷.

Ombudsmannen har selv gitt uttrykk for at hans rolle i første rekke vil være å bistå veteraner med å finne frem til riktig instanser, dersom han ikke selv kan hjelpe umiddelbart. Samtidig merker vi oss at det over lengre tid i forskjellige veteranmeldinger har vært et mål å styrke forskningen rundt veteranspørsmål, noe som så vidt våre informanter kan opplyse om, ikke skjer. Dette er et eksempel på en sak Ombudsmannen for Forsvaret i langt større grad enn tidligere burde følge opp, uten at det innebærer at Ombudsmannen dupliserer andres arbeid, eller går utover eget mandat.

5.1.3 Ombud for studenter ved Forsvaret høgskole

Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven som lovfestet at alle studenter skal ha tilgang på et studentombud, trådte i kraft 1. august 2019⁵⁸. Lovens § 4-17 bestemmer at styret ved utdanningsinstitusjonen skal sørge for at alle studenter har tilgang til et studentombud. Etter bestemmelsen skal studentombudet gi studenter råd og hjelp i saker knyttet til deres studiesituasjon.

Gjennom lovprosessen har det vært et spørsmål om hvordan man skal oppfylle dette kravet for studentene ved Forsvarets høgskole, FHS. På bestilling fra Forsvarsdepartementet gjorde FHS en utredning og vurdering av de ulike alternativene:

- 1) Forsvarsdepartementet unntar FHS fra forskriften, slik at elevene ivaretas av andre likeverdige ordninger.
- 2) FHS oppretter et eget studentombud.
- 3) FHS inngår samarbeid med andre høyskoler/universitet

Etter en gjennomgang av alternativene, konkluderte FHS med at

«Forsvarets ombudsmann fremstår som den mest hensiktsmessige løsningen, særlig med tanke på at denne ordningen vil bli supplert av Forsvarets øvrige ordninger som

⁵⁷ https://data.regjeringen.no/sru/organ/ORGAN_00001844_2011_01_01/false/visning

⁵⁸ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75811>

beskrevet ovenfor. FHS' studenter vil dermed få et helhetlig tilbud fra FHS, som vil ivareta deres rettsikkerhet.»

Samtidig understreker FHS i sin redegjørelse at dersom Ombudsmannen for Forsvaret skal ivareta denne funksjonen for FHS sine studenter, må det foretas enkelte justeringer i instruksene for kadettene, i tillegg til at det ikke kan være noe krav for studentene ved FHS at alle klagemuligheter i Forsvaret må benyttes før studentene kan klage til Ombudsmannen for Forsvaret.

I et brev til Forsvarsdepartementet datert 14. april 2020, er Studentrådet klare på at de ikke ønsker at Ombudsmannen for Forsvaret skal ha en rolle som deres Studentombud. Studentrådet anfører at Ombudsmannen for Forsvaret ikke vil ha ressurser til å prioritere studentene på en god nok måte, de registrer «også at det siste året fremkommer eksempler på at ombudsmannens syn ikke blir i hensyntatt av Forsvarets høgskole», og mener det er avgjørende at studentombudet har god sektorkompetanse innenfor utdannings- og forvaltningsrett, siden studentombudets arbeid i det vesentligste knytter seg til et sivilt regelverk eller regelverk som er tilpasset det sivile. Studentrådet anbefaler derfor at FHS inngår et samarbeid med andre høgskoler eller universitet for å sikre studentenes tilgang til studentombud i henhold til § 4-17.

I brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarets høgskole, skriver departementet følgende:

«FD har nå mottatt svar fra Stortinget. Det er på nåværende tidspunkt ikke anledning til å endre instruksene, da virksomheten til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret inngår i mandatet til utvalget som er nedsatt for å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. 271 S (2018-2019). Utvalget har frist til 31. januar 2021 til å avgi sin innstilling. Presidentskapet legger derfor til grunn av Forsvaret må finne en annen løsning for å dekke det lovpålagte kravet om studentombud for FHS.

FHS har allerede utredet flere alternative løsninger til studentombud, og Forsvaret må på nytt se på hvordan kravet om studentombud ved FHS best kan oppfylles.»

Rambøll forstår det slik at det er enighet mellom institusjonene om at det kreves en endring i instruksene for å formalisere og oppfylle det lovkrav en ombudsordning for studentene ved FHS krever, samtidig som en ombudsmannsordning for studentene må være på plass i god tid før Harberg-utvalget, som denne rapporten skal danne et kunnskapsgrunnlag for, avslutter sitt arbeid. FHS har i tillegg opplyst at de søker å oppfylle lovkrav om studentombud for sine studenter gjennom en løsning med andre institusjoner.

Etter Rambølls oppfatning bør Ombudsmannen for Forsvaret ikke vurderes videre som et mulig studentombud. Dette begrunner vi i Ombudsmannen for Forsvarets ressursituasjon, tidsaspektet og ikke minst studentenes egen vurdering.

5.1.4 Ombud for Heimevernsoldater

Heimevernets mannskaper er vernepliktige utdannet i Hæren, Sjø- og Luftforsvaret. Etter førstegangstjenesten, overføres årlig 4500 soldater til Heimevernet for tjeneste frem til de fyller 44 år. Grunnutdanningen vedlikeholdes og videreutvikles gjennom årlige øvelser. I langtidsplanen for Forsvaret er det ifølge Heimevernets ledelse et økt fokus på reservister, noe som nødvendigvis innbefatter Heimevernet.

En av de mest profilerte sakene ombudsmannen har behandlet/uttalt seg om de siste årene, gjelder hvilken rett til feriepenger som utløses av den årlige godtgjørelsen til Heimevernets innsatsstyrke.

Ombudsmannen har ikke bare vurdert saken som relevant og innenfor sitt mandat, men også i prosessen innhentet en egen juridisk vurdering av saken⁵⁹.

Denne saken har gått over lang tid, har hatt stor oppmerksomhet i både media og i det politiske miljøet, og Ombudsmannen har vært klar i sitt syn hele veien, uten at noen har påpekt at dette ligger utenfor Ombudsmannens mandat.

Vi kan ikke finne noen åpenbare grunner til at ikke også heimevernssoldatene skal omfattes også i fremtiden av Ombudsmannens mandat. Vi mener derfor, som for veteranene, at dersom Stortinget ønsker å ta et standpunkt som endrer dagens tilstand, må det være å si klart ifra at heimevernssoldatene *ikke* er omfattet av ombudsmannens mandat.

5.1.5 Tydeliggjøre mandatet til ombudsmannsordningen

I tillegg til en klargjøring og konkretisering av funksjonen og formålet med ombudsmannsordningen, samt målgruppene for ordningen, vil vi anbefale at mandatet for ordningen tydeliggjøres.

Stortingets andre kontrollfunksjoner er regulert gjennom lov, og som Rambøll ser flere av informantene fordeler og ulemper med at Ombudsmannnemnda er regulert gjennom en instruks. Det sterkeste argumentet som anføres *mot* å lovregulere Ombudsmannen for Forsvaret er at det er mindre fleksibelt enn gjennom en instruks. Samtidig kan vi ikke se at det skulle være behov for en slik fleksibilitet fremover, blant annet på bakgrunn av hvor sjeldent instruksene er endret siden 1952. Vi mener i tillegg at på prinsipielt grunnlag bør Ombudsmannen for Forsvaret ha det samme rettslige fundament som øvrige kontrollorganer underlagt Stortinget, og anser at mandatet fremover bør forankres i lov.

5.2 Oppgaver og arbeidsform fremover

Mange av forbedringspunktene identifisert i kapittel 4 handler om arbeidsform. Blant annet på grunn av lite systemisert og strukturert saksbehandling og uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling, kvalitative mangler i skriftlig dokumentasjon (bl.a. Dok. 5), fremkommer det at ordningen har utfordringer når det gjelder transparens og ansvarlighet. I tillegg gjør dette det vanskelig å vurdere ordningens effektivitet. Vi anbefaler derfor en større gjennomgang av arbeidsformen hos ombudsmannsordningen og at det tydeliggjøres i mandatet for ordningen hva som er forventet arbeidsform.

Arbeidsformen og oppgavene til ombudsmannsordningen må åpenbart være knyttet til formålet med ordningen. Tidligere er det gjort rede for våre vurderinger knyttet til formålet og konkludert med at ombudsmannsordningen bør ha to fokusområder: være en kontrollinstans når det gjelder Forsvarets ivaretagelse av eget personell og egen effektivitet, og i tillegg være en intern informasjonskanal når det gjelder hva som er riktig instans å henvende seg til for sine problemstillinger, samt utad mot Stortinget og samfunnet for øvrig.

For å ivareta sin rolle som kontrollinstans vurderer vi det som nødvendig at ombudsmannsordningen har anledning til å både motta og behandle klager og drive oppsøkende virksomhet. Det er viktig at dette gjøres på en transparent og ansvarlig måte. Befaringer er et eksempel på en måte å drive oppsøkende kontrollvirksomhet på.

Når det gjelder informasjonsfunksjonen vil den kunne fungere som en informasjonskanal for personell i Forsvaret som har behov for bistand til å vurdere og finne frem til hvilken aktør som kan

⁵⁹ <https://forsvaretsforum.no/soldat/strid-om-feriepenger/114880>

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/mR91lg/heimevernssoldat-vant-kampen-mot-staten-men-frykter-staten-vil-endre-reglene>

hjelpe dem med deres problemstillinger. Ombudsmannen vil også fungere som en objektiv informasjonskanal når det gjelder Forsvarets arbeid. I tillegg er det, både internt og eksternt, behov for en instans som bedriver utadrettet og holdningsskapende arbeid for ivaretagelse av allmennmenneskelige hensyn i Forsvaret og Forsvarets forvaltning av makt. Begge disse funksjonene, informasjonskanal og holdningsskapende arbeid, bør inngå som oppgaver for Ombudsmannen fremover. Dette gjøres gjennom å delta på relevante arenaer innad i Forsvaret (kurs m.m. – gjøres i dag), være tilgjengelig (gjøres i dag), være synlig (behov for forbedring, bl.a. av hjemmesider), samt være en synlig aktør i samfunnet ellers (delta på relevante arenaer, noe som gjøres i noen grad – deltar bl.a. på veterankonferansen), sette saker på dagsorden (gjøres i noen grad i dag – men behov for mer), være mer synlig og tydelig ovenfor bl.a. Stortinget m.m.

For å gjennomføre disse oppgavene, er det behov for en oppdatering av arbeidsform, og særlig behov for en gjennomgang av rutiner med tanke på dokumentasjons-, saksbehandling og rapporteringspraksis. Dette innebærer å:

- Utarbeide operasjonalisering av mandat
 - o Omforent avgrensning til andre organer/institusjoner
 - o Utarbeide strategi / årsplan for virksomhetet
- Utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling
- Forbedre skriftlig rapportering i befarringsrapporter og Dok. 5
 - o Muntlige, uformelle betraktninger bør unngås
 - o Tydelig skille på deskriptiv informasjon og vurderinger
 - o Knytte befaringer til etablerte kunnskapsgrunnlag fra driften ellers
 - o Tydelige og operasjonaliserte anbefalinger med konkrete tiltak som kan følges opp av både Ombudsmannen og Stortinget
- Oppdatere hjemmesider/utarbeide informasjonsmateriell:
 - o Informasjon om mandat, saksbehandling, målgrupper m.m.
 - o Informasjon om arbeidet: møteplaner, medlemmer i nemnda m.m.
 - o Dokumentasjon: tidligere årsberetninger og tildelingsbrev
 - o Informasjon om tilgrensende organer og samarbeidsparter

5.3 Ressurser og kompetansebehov

I forlengelsen av forrige avsnitt om behov for oppdatert arbeidsform, er det relevant å vurdere om hvilke ressurser og kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre endringene som kan sikre at ordningen blir mer transparent, ansvarlig og effektiv fremover.

Som det fremkommer av de neste avsnittene vurderer vi at det ikke er behov for en (større) utvidelse av de økonomiske rammene for å gjennomføre foreslåtte endringer. Så lenge saksmengden ikke øker vesentlig, vurderer vi at dagens (ca.) fire årsverk ved ombudsmannens kontor bør være i stand til å gjennomføre endringene og drive arbeidet fremover på en måte som oppfyller formålet med ordningen i tråd med prinsipper for god forvaltningskikk. Samtidig er det mest sannsynlig behov for noe høyere forvaltningskompetanse og vi antar at dette kan dekkes gjennom å omgjøre en av sekretærstillingene.

5.3.1 Ressurser

Med utgangspunkt i de de foreslåtte arbeidsoppgavene og oppdatering av mandatet, vurderer vi at det ikke er stort behov for økte ressurser på nåværende tidspunkt, hverken i form av antall ansatte

eller økonomiske ressurser til driftsutgifter. Som nevnt fremgår det av rollen som ombudsmann at bistand først skal ytes etter at tjenestevei er uttømt. Det indikerer at Ombudsmannen ikke skal ha noen rolle som saksbehandler i førstelinje. Vi vurderer det også at ombudsmannsrollen er uegnet til å skulle gå inn i erstatningssaker for å vurdere gyldigheten av f.eks. vedtak i klagesaker hos klagenemnda for disiplinærsaker.

En formalisering av at mandatet for Ombudsmannen for Forsvaret også omfatter veteraner og heimevernsoldater, vil etter vår vurdering ikke medføre en økning i saksmengden som skulle utfordre dagens økonomiske rammer.

De største endringene som foreslås er knyttet til arbeidsform relatert til det administrative arbeidet, herunder retningslinjer for saksbehandling og registrerings-, dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Dette vil i seg selv kreve noen ressurser, men etter vår vurdering ikke mer enn at eksisterende ressurser i dag bør kunne utarbeide dette innenfor gjeldende rammer. Når de foreslåtte tiltakene er gjennomført (oppdatere hjemmeside, utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling og operasjonalisering av mandat, forbedre skriftlig rapporter m.m.) vil forbedrede arbeidsrutiner i seg selv frigjøre ressurser.

Det kan imidlertid være grunn til å se på sammensetningen av de i underkant fire årsverkene, og med det vurdere om et behov for mer juridisk og/eller forvaltningskompetanse kan dekkes ved å omgjøre en av sekretærstillingene. Dette vil bidra til å lette arbeidet med å gjennomføre foreslåtte endringer knyttet til arbeidsform og rutiner.

Under arbeidet med denne rapporten har det komme signaler om at Generaladvokatens kontor er under omorganisering, og at dette kan påvirke Ombudsmannen for Forsvaret. Så vidt vi forstår, er det en prosess helt uavhengig av Harberg-utvalgets arbeid med å revidere Stortingets kontrollfunksjoner, og vi har valgt å ikke forfølge eventuelle implikasjoner dette kan ha for Ombudsmannen for Forsvaret.

5.3.2 Kompetansebehov hos Ombudsmannen

Det er ikke satt noen formelle kompetansekrav til Ombudsmannen for Forsvaret, og som det kommer frem av oversikten i kapittel 3, har alle Ombudsmennene fra 1952 og frem til i dag hatt såpass forskjellige bakgrunner at man ikke kan trekke frem noen klare tendenser.

Rambøll har imidlertid stilt samtlige informanter spørsmål om hvilke kompetanse de anser det er behov for hos og i en Ombudsmann for Forsvaret. For Ombudsmannen selv er det flere som nevner at det er behov for en Ombudsmann som evner å forstå og navigere i en sammensatt, kompleks og annerledes organisasjon som Forsvaret, og at inngående kjennskap til Forsvaret er nødvendig. Enkelte mener denne kjennskap bør komme fra egenerfaring fra Forsvaret, mens andre mener kjennskap kan tilkomme kandidater på annet vis. Enkelte informanter mener imidlertid at dette ikke er et *nødvendig* krav og at kjennskap til og erfaring fra komplekse organisasjoner som sådan, kan være like relevant.

Flere informanter peker på at formell utdanning kan være en fordel, men ikke nødvendigvis sånn at det bør utelukke gode kandidater uten. Flere informanter gjør derimot et poeng ut av at det uansett ikke bør stilles krav til juridisk bakgrunn.

Som det fremgår av datainnsamlingen som er gjort, ser ikke Rambøll det som hensiktsmessig å konkretisere formelle krav til utdanning eller kompetanse hos fremtidige Ombudsmenn. Vi ser det heller ikke som nødvendig at fremtidige Ombudsmenn rekrutteres fra Forsvaret, men at kjennskap til forsvarssektoren som sådan er en fordel.

Videre fremhever samtlige informanter at de personlige egenskapene er viktigere enn den formelle kompetansen, og mener en Ombudsmann bør være en menneskekjenner, en som evner å skape og drive dialog, men som også taler med en tydelig stemme når det er nødvendig.

Ved Ombudsmannens kontor er det behov for juridisk kompetanse, samt kompetanse på forvaltningspraksis og kontordrift. Dette innehas i dag i noen grad, gjennom en kontorsjef som er jurist og to sekretærer. Med bakgrunn i anbefalte endringer knyttet til mer systematisk saksbehandling og rutiner for skriftlig dokumentasjon, bør det vurderes om det er behov for å styrke kompetansen ved kontoret på disse områdene, og da ev. på bekostning av en reduksjon i sekretærfunksjonen.

5.4 Innretting og organisering

forbedringspunktene som er identifisert i kapittel 4 (og tabell 4-1) er i hovedsak knyttet til behovet for et oppdatert og mer konkret mandat, mer strukturert og formalisert arbeidsform og i noen grad en kompetanseheving ved ombudsmannens kontor. Det er med andre ord ikke identifisert utfordringer som er *direkte* knyttet til den organisatoriske innrettingen for ordningen. Samtidig mener vi at både arbeidsformen og kompetansen i organisasjonen påvirkes og til dels avhenger av den organisatoriske innrettingen, og det er derfor naturlig å diskutere også dette nærmere.

Det er i hovedsak tre måter å organisere og innrette en ombudsmannsordning for Forsvarets på: Generalinspektør, eller gjennom en spesiell- eller generell ombudsinstusjon⁶⁰. I Norge har vi siden 1952 organisert arbeidet gjennom en spesiell ombudsinstusjon, mens man for eksempel i Sverige i 1968 slo Militieombudsmannen sammen med Justitieombudsmannen, etter at Militieombudsmannen da hadde fungert selvstendig siden 1915⁶¹.

Rambølls mandat er å vurdere i hvilken form Ombudsmannen for Forsvaret skal innrettes og organiseres fremover, og på bakgrunn av intervjuer og bakgrunnsinformasjon ellers, ser vi per i dag tre varianter av innretting:

- Inngå som en avdeling ved / innordnes Sivilombudsmannens portefølje, ref. svensk modell.
- Inngå kontorfellesskap og/eller dele administrative ressurser med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjon
- Status quo: Beholde dagens innretting

Vi anser ikke Generalinspektør som en relevant løsning, men drøfter de øvrige alternativene.

5.4.1 Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannen/Sivilombudsmannens kontor

Generelle ombudsinstusjoner med brede mandat har flere fordeler. For det første kan et bredt mandat gjøre instusjonen godt synlig i samfunnet, noe som gjør at deres anbefalinger kan være vanskelige å ignorere. En slik synlighet betyr også at publikum, også de som i dag sogner til Ombudsmannen for Forsvaret, sannsynligvis har større kjennskap til og forståelse for ordningens rolle og dermed mer sannsynlig henvender seg med utfordringer de måtte ha. For det andre kan en samordning/innordning styrke likebehandling av sivile og militære brukere. For det tredje kan konsentrasjonen av ombudsinstusjonens funksjon under ett kontor ha ressursbesparende effekter.

⁶⁰ International Conference of Ombuds Institutions For the Armed Forces, ICOAF, opererer med denne oppdelingen, se www.icoaf.org/models

⁶¹<https://sok.riksarkivet.se/arnesomrade?postid=Arkis+3ee28a19-9b89-11d5-a701-0002440207bb&infosida=arnesomrade-skatter&flik=1&s=Balder>

Sivilombudsmannen kontor har i dag rundt 70 stillinger, hvorav om lag 50 er jurister. Stillingene er fordelt på fem fagavdelinger og en administrasjon. På kort sikt anser vi at en felles administrasjon sannsynligvis vil innebære reduserte kostnader, og også kunne medføre et fagmiljø som kan være verdifullt.

Samtidig kan en sivil ombudsinstusjon mangle spesifikk kunnskap og troverdighet i sin behandling av utfordringer i Forsvaret, og i mindre grad evne å rette oppmerksomheten mot de spesielle problemene som væpnede styrker står overfor. Videre kan utilstrekkelige ressurser brukt til militærspesifikke saker føre til forsinkelser i saksbehandlingen.

Med utgangspunkt i anbefaling om målgruppen og mandat som kontrollinstans og informasjonskanal, anbefaler vi derfor ikke at Ombudsmannsnemnda innordnes Sivilombudsmannens portefølje som en egen avdeling. Dette fordi det er en fare for at synligheten (som er viktig med tanke på formålet) vil bli lavere ved å inngå som en avdeling ved Sivilombudsmannen, og at det kan bli vanskelig å opprettholde den nisjekompetansen som fremstår som en viktig kvalitet og egenskap ved dagens ordning. Etter Rambølls oppfatning er det slik at all den tid vi skal ha en ombudsmannsordning spesielt for Forsvaret, bør den være mest mulig synlig og selvstendig.

5.4.2 Ombudsmannsnemnda samlokaliseres med Sivilombudsmannen

Et annet alternativ er å samlokalisere Ombudsmannsordningen og eventuelt dele administrative ressurser (som systemer for utbetaling av lønn m.m.) med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjon. Dette er institusjoner med relativt stor administrasjon og tilhørende kompetanse og systemer for å drive den administrative delen av arbeidet på en effektiv måte.

Samtidig vet vi at slike sammenslåinger medfører økt ressursbruk på kort sikt (i en overgangsperiode og i forbindelse med selve sammenslåingen) og heller ikke alltid gir de ønskede ressursbesparelsene på lengre sikt. All den tid ombudsmannsordningen er en liten institusjon med et svært spesialisert formål og målgruppe, bør også den administrative delen av ordningen benytte seg av fordelene dette medfører: Ved å være spesialtilpasset innretningen på og funksjonen og formålet for ombudsmannsordningen, kan administrasjonen og tilhørende ressurser og systemer være mer smidig og mindre rigid enn administrasjonen til større og mer komplekse institusjoner (som Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen). Det er Rambølls oppfatning at det selv for en relativt liten institusjon som ombudsmannsordningen for Forsvaret, er mulig å ha en egen profesjonalisert administrasjon tilpasset ordningens formål og funksjon. Vi ser dermed ikke at det er et stort gevinstpotensial ved å samordne administrative ressurser med f.eks. Sivilombudsmannen.

Det er imidlertid mulig å fysisk samordne eksempelvis Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret uten at dette innebærer en samordning av administrative ressurser eller en sammenslåing. En fysisk samlokalisering med Sivilombudsmannen vil med sannsynlighet innebære en reduksjon i administrative utgifter (utgifter til leie av kontorlokaler og utstyr). Videre vil organisering av for eksempel felles kantine og felles resepsjon, gjøre det mulig med mer fysisk interaksjon, noe som vil kunne ha en positiv påvirkning på fagmiljøet og samhandlingen mellom de to ombudene, uten at vi med det antyder manglende samhandling i dag. Rambøll har ikke diskutert denne formen for samlokalisering med noen av de to institusjonene, og de positive effektene anført ovenfor er ikke forankret i godt underlagsmateriale. Dette bør derfor eventuelt vurderes nærmere i tett dialog med partene.

5.4.3 Status quo

En uavhengig, spesialisert ombudsmannsfunksjon for væpnede styrker har fordelen av å være i stand til å fokusere utelukkende på Forsvaret, og dermed utvikle en spesialisert kunnskap om og

kompetanse på feltet. I tillegg til å ha spesialkunnskap om militære forhold, har en uavhengig og spesialisert ombudsinstitusjon for de væpnede styrkene en fordel ved at dens uavhengige status gir den troverdighet i klagernes, lovgiverens og offentlighetens øyne. Den største ulempen er at driftskostnadene kan være høye, særlig for et lite land som Norge, med et relativt lite Forsvar. I tillegg vil en spesialisert ombudsmannstjeneste oppleves som mindre viktig, gitt et lavt antall klager. En liten organisasjon vil også være særlig sårbar ved uforutsette hendelser.

Under de foregående punktene kommer det frem at det er fordeler og ulemper ved de forskjellige måtene å organisere og innrette Ombudsmannen for Forsvaret i tiden fremover. På den ene siden kan man ganske sikkert oppnå en økonomisk gevinst ved å samlokalisere. På den andre siden er det, i alle fall i forsvarssammenheng, ikke de store beløp det er snakk om, og det er usikkert om en samlokalisering vil forbedre Ombudsmannsnemnda på punktene vi har trukket frem i kapittel 4.

En fysisk samlokalisering med f.eks. Sivilombudsmannen kan imidlertid være formålstjenlig, dersom det praktisk er mulig å gjennomføre, men på bakgrunn av våre funn vurderer vi det som mest hensiktsmessig at Ombudsmannen for Forsvaret fortsetter som i dag, som en egen institusjon med sin egen administrasjon.

5.4.4 Om Ombudsmannsnemnda

Når det gjelder selve Ombudsmannsnemnda, har vi verken evnet å avdekke hvorfor den i utgangspunktet ble satt med akkurat fem medlemmer, eller hvorfor den ble utvidet til syv noen få år etter opprettelsen, selv om det var samtidig med at nemnda fikk ansvaret også for de sivile vernepliktige. Det er ingen av informantene som har klare oppfatninger om antallet nemndsmedlemmer er rett eller galt, om det vil ha noen effekt å endre, eller om det skal fortsette som i dag. Vi kan ikke se at det er noe faglig i veien for å redusere antallet medlemmer i nemnda, og likevel behold et organ som ombudsmannen kan lene seg på, diskutere med eller planlegge og dra på befaring med.

5.5 Formaliteter

Til sist vurderer vi at det er behov for noen mer formalistiske endringer knyttet til ordningen.

Rambøll peker, i likhet med Ombudsmannen selv i et notat fra 2. juni 2020, til avsnittet om kjønnsnøytrale ord og uttrykk i Justisdepartementets veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Dersom instruksjonen endres, anbefaler Rambøll at «Ombudsmannen for Forsvaret» og «Ombudsmannsnemnda» endres slik at de oppfyller departementets veiledning om kjønnsnøytrale benevnelser. *Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret* vil følge Sivilombudsmannens logikk, og også understreke og fremheve at Ombudet er Stortingets organ. Ombudsmannen for Forsvaret vil kunne benevnes *Forsvarsombudet*.

Videre bør innholdet i instruksjonen harmoniseres med forsvarslovens personkategorier.

Til sist bør man rydde opp i forholdet mellom ombudsmannsnemnda, ombudsmannen selv og ombudsmannens kontor, se som eksempel § 8, som retter seg mot «Ombudsmannsnemnda/ombudsmannen».

5.6 Oppsummering

Som beskrevet i kapittel 4, har vi identifisert flere forbedringspunkter for at ombudsmannsordningen skal fungere som en transparent, ansvarlig, uavhengig, effektiv og relevant institusjon. Spørsmålet er hvordan ordningen skal innrettes fremover og hvilke endringer som må gjøres for å i større grad oppfylle kriteriene for de nevnte prinsippene.

På bakgrunn av de identifiserte utfordringspunktene vurderer vi at det er behov for en gjennomgang av mandatet for ordningen. Mandatet bør tydelig presisere hva som er formålet med ordningen, og etter Rambølls vurderinger bør dette omfatte å være en kontrollinstans / tilsynsinstans for Forsvarets utøvelse av ressurser og makt, samt en informasjonskanal. Videre bør det konkretiseres og formaliseres hvilke målgrupper ordningen skal favne, og vi anbefaler at veteraner og Heimevernsoldater omfattes av ordningen, i tillegg til fast ansatte i Forsvaret og vernepliktige. På prinsipielt grunnlag mener Rambøll Ombudsmannen for Forsvaret bør ha det samme rettslige fundament som øvrige kontrollorganer underlagt Stortinget, og anser at mandatet fremover bør forankres i lov.

Det er særlig når det gjelder arbeidsform vi har identifisert behov for endringer og tiltak. Blant annet på grunn av lite systematisert og strukturert saksbehandling og uklare grenser mellom rådgivning og saksbehandling, kvalitative mangler i skriftlig dokumentasjon (bl.a. Dok. 5) m.m., fremkommer det at ordningen i liten grad oppfyller kriterier knyttet til prinsipper som transparens og ansvarlighet. Det er derfor behov for en gjennomgang av rutiner spesielt med tanke på dokumentasjons-, saksbehandling og rapporteringspraksis. Dette innebærer særlig å utarbeide operasjonalisering av mandat, utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandling, forbedre skriftlig rapportering i befæringsrapporter og Dok. 5, samt oppdatere hjemmesider og utarbeide informasjonsmateriell.

På tross av at vi anbefaler en gjennomgang av en rekke endringer knyttet til mandatet, arbeidsoppgavene og funksjonen for ombudsmannsordningen, vurderer vi at det ikke er stort behov for økte ressurser på nåværende tidspunkt, hverken i form av antall ansatte eller økonomiske ressurser til driftsutgifter. En formalisering av at mandatet for Ombudsmannen for Forsvaret, som også omfatter veteraner og heimevernsoldater, vil etter vår vurdering ikke medføre en økning i saksmengden som skulle utfordre dagens økonomiske rammer.

De største endringene som foreslås er knyttet til arbeidsform når det gjelder det administrative arbeidet, herunder retningslinjer for saksbehandling og registrering og dokumentasjons- og rapporteringspraksis. Dette vil i seg selv kreve ressurser å utarbeide, men etter vår vurdering ikke mer enn at tilgjengelige ressurser i dag bør kunne utføre dette innenfor eksisterende rammer. Det kan imidlertid være grunn til å se på sammensetningen av de i underkant fire årsverkene ved ombudsmannens kontor, og med det vurdere om et behov for mer juridisk og/eller forvaltningskompetanse for å gjennomføre anbefalte endringer kan dekket ved å omgjøre en av sekretærstillingene.

I vurderingen av dagens praktisering av ombudsmannsordningen, har vi ikke identifisert utfordringer som er *direkte* knyttet til den organisatoriske innrettingen for ordningen. Samtidig er det åpenbart at både arbeidsformen og kompetansen i organisasjonen påvirkes og til dels avhenger av den organisatoriske innrettingen, og det er derfor noe vi drøfter nærmere i rapporten. På bakgrunn av intervjuer og bakgrunnsinformasjon ellers, ser vi per i dag tre varianter av innretting som mulig: Ombudsmannsordningen 1) inngår som en avdeling ved / innordnes Sivilombudsmannens portefølje, ref. svensk modell, 2) inngår i kontorfellesskap og/eller dele administrative ressurser med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjon eller 3) beholder dagens innretting som selvstendig institusjon med tilhørende egen administrasjon.

I vurderingen kommer det frem at det er positive og negative sider ved de forskjellige måtene å organisere og innrette Ombudsmannen for Forsvaret i tiden fremover. Vi anbefaler imidlertid ikke at Ombudsmannnemnda innordnes Sivilombudsmannens portefølje som en egen avdeling. Dette fordi det er en fare for at synligheten (som er viktig med tanke på formålet) vil bli lavere ved å inngå som en avdeling ved Sivilombudsmannen, og at det kan bli vanskelig å opprettholde den

nisjekompetansen som fremstår som en viktig kvalitet og egenskap ved dagens ordning. Etter Rambølls oppfatning er det slik at all den tid vi skal ha en ombudsmannsordning spesielt for Forsvaret, bør den være mest mulig synlig og selvstendig.

Samtidig kan man trolig oppnå en økonomisk gevinst ved å samlokalisere ombudsmannsordningen med f.eks. Sivilombudsmannen eller Riksrevisjonen. Det usikkert hvor mye dette vil utgjøre, og det er usikkert om en samlokalisering vil forbedre Ombudsmannsnemnda faglig på punktene vi har trekker frem som utfordringer. På bakgrunn av våre funn foreslår vi derfor ikke større organisatoriske endringer. En rent fysisk samlokalisering med f.eks. Sivilombudsmannen kan imidlertid være formålstjenlig, dersom det praktisk er mulig å gjennomføre.

VEDLEGG INSTRUKS FOR OMBUDSMANNEN FOR FORSVARET

§ 1.

Ombudsmannsnemnda skal bidra til å sikre de allmennmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.

§ 2.

Ombudsmannsnemnda består av sju medlemmer som velges av Stortinget for fire år om gangen. Samtidig velges like mange varamedlemmer. Ett av medlemmene velges som leder og benevnes Ombudsmannen for Forsvaret. Et annet medlem velges som nestleder. Ombudsmannen forestår den daglige virksomheten. Har Ombudsmannen forfall til et møte i nemnda, ledes møtet av nestlederen. Er Ombudsmannen på grunn av sykdom eller av annen grunn midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget velge en stedfortreder til å gjøre tjeneste som ombudsman så lenge fraværet varer. Stedfortrederen leder også møtene i nemnda. Ved fravær inntil tre måneder kan Ombudsmannen bemyndige en tjenestemann ved sitt kontor til å ivareta den daglige ledelsen av kontoret.

Ombudsmannen er årslønnet. Lønnen fastsettes av Stortingets presidentskap. De øvrige medlemmer tilkommer godtgjørelse etter komitéregulativet.

§ 3.

Nemndas oppgave er:

- a) å behandle spørsmål som reises av tillitsmannsutvalg eller personell vedrørende tjenestetidens utnyttelse og mannskapenes forhold under tjenesten, så som mannskapenes økonomiske og sosiale rettigheter, videre spørsmål som angår undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom.
- b) å behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret når de ikke ifølge annen bestemmelse skal sendes tjenestevei.

§ 4.

Tillitsmannsutvalget og personell i Forsvaret kan rette henvendelser til Ombudsmannen utenom den regulære tjenestevei, med de innskrenkninger som er nevnt ovenfor, § 3, bokstav b.

§ 5.

De saker som skal behandles, forberedes og forelegges i alminnelighet av Ombudsmannen. Medlemmene kan hver for seg eller i fellesskap legge frem eller kreve lagt frem saker til drøfting. Nemnda kan av Stortinget, Stortingets forsvarskomiteé, Forsvarsministeren eller Forsvarssjefen (FO) forelegges saker til uttalelse. Henvendelser til Ombudsmannen i saker som er nevnt under § 3, bokstav a og b, forelegges nemnda bare i den utstrekning de er av prinsipiell karakter eller har almen interesse. Sakene søker Ombudsmannen løst ved direkte kontakt med de myndigheter som han anser nærmest til å ta seg av dem. I samband med saker som forelegges ham, har Ombudsmannen rett til å søke opplysninger hvor som helst i Forsvaret, hvor sikkerhetsmessige hensyn ikke forbyr det.

§ 6.

Ved utgangen av hvert år sender ombudsmannsnemnda rapport over sin virksomhet til Stortinget. Gjenpart av rapporten sendes Forsvarsdepartementet. Nemnda kan også når den finner det ønskelig, sende rapport til Stortinget om enkelte saker i årets løp. I den utstrekning nemnda finner det påkrevet, forelegger den de resultater som den ved inspeksjon eller ved studium er kommet frem til, for Forsvarsministeren i form av rapport.

§ 7.

Nemnda holder sine møter så ofte det er behov for det.

§ 8.

Dokumenter fra Ombudsmannsnemnda utferdiges gjennom nemndas leder og på Ombudsmannens brevark.

Ombudsmannsnemndas/Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør likevel med endelig virkning om et dokument skal unntas fra offentlighet ut fra prinsippene i offentlighetsloven eller ut fra særlige hensyn som gjør seg gjeldende for nemndas og Ombudsmannens virksomhet.

Dokumenter som gjelder Ombudsmannsnemndas/Ombudsmannens budsjett eller interne administrasjon kan unntas fra offentlighet. Møteprotokoller for nemnda og dokumenter som utveksles mellom administrasjonen og en tilsatt er ikke offentlige.

Saker som gjelder dokumentoffentlighet hos Ombudsmannsnemnda behandles og avgjøres hos Ombudsmannen.

Med Ombudsmannens saksdokumenter menes korrespondanse mellom Ombudsmannen og borgeren og mellom Ombudsmannen og forvaltningen. Dokumenter som forelå under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos Ombudsmannen.

Ombudsmannen har taushetsplikt i samme utstrekning som forvaltningen. Den samme taushetsplikt påhviler Ombudsmannsnemndas medlemmer og Ombudsmannens personale. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten.

Ombudsmannen fører journal etter arkivlovens mønster.

REGNSKAP 2015-2019

Tabell 5-1 Regnskap (kr), 2015-2019

År		2015	2016	2017	2018	2019
Lønn	Lønn	2 836 965	2 725 196	2 736 876	2 906 041	2 942 784
	Arbeidsgiveravgift	445 785	432 232	442 310	510 046	507 538
	Pensjonsutgifter	0	0	0	344 029	348 419
	Sykepenger og andre refusjoner	-246	0	0	0	-40 320
	Andre ytelser	380 580	363 298	475 462	376 118	382 751
	Sum	3 663 084	3 520 726	3 654 648	4 136 234	4 141 172
Andre driftsutgifter	Husleie	902 779	920 985	950 552	1 226 055*	863 336
	Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0	0	0	0
	Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	0	0	0	0	0
	Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	180 968	200 493	189 994	197 886	210 176
	Reperasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0	0	0	0
	Mindre utstyrsanskaffelser	84 655	221 195	93 540	108 975	83 023
	Leie av maskiner, inventar og lignende	238 222	256 836	97 111	68 820	198 082
	Kjøp av konsulenttenester**				132 393	19 515
	Kjøp av fremmede tjenester	115 640	168 464	385 611	0	65 083
	Reiser og diett	554 006	559 587	562 967	614 409	554 314
	Øvrige driftsutgifter	423 445	337 970	444 674	424 486	507 679
	Sum	2 499 715	2 665 530	2 724 449	1 546 969	2 501 208
SUM	6 162 799	6 186 256	6 379 097	5 683 203	6 642 380	
Antall årsverk		3,5	3,5	3,6	3,5	3,9

* Husleie for 2019 er lavere enn for 2018. Dette skyldes at husleie for leie av kontorlokaler for 1. kvartal 2019 ble, ved en feiltakelse betalt i 2018.

** Fra og med 2019 presenteres konsulenttenester og andre fremmede tjenester separat. I sammenligningstallene for 2018 og øvrige år er kjøp av fremmede tjenester presentert samlet på notelinjen kjøp av fremmede tjenester.