

Forsvaret – mellom fag og politikk

*En studie i utviklingen av maktrelasjonen
mellom fagmilitær og politisk
forsvarsledelse, 1990–2005.*



Heidi Kristin Teien Austad

Master i Historie våren 2010

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Universitet i Bergen

Forord

Først en stor takk til mine veiledere, Harm Schröter og Sven-Erik Grieg-Smith, som har hjulpet meg med gode råd, utfordringer – og ikke minst med å holde fokus.

Tore Grønlie skal ha en stor takk for å veilede meg på norsk direktoratspolitikk.

Takk til alle gjengangerne i sofakroken! Dere har gjort disse to årene til en sann glede. Ville ikke vært tiden foruten. Ikke minst, takk til gjengen fra seminaret *På tvers av grenser* for gode diskusjoner og fruktbare tilmeldinger.

Og til de tre som stilte opp og delte sin kunnskap om Forsvarets plass i politikk og fag: Eivind Solberg, Espen Barth Eide og Sigurd Frisvold. Tusen takk.

Erik Gauslaa, min tidligere norsklærer, skal ha en stor takk for å ha lest korrektur.

Thomas – min kjæreste og diskusjonspartner. Takk for at du holder ut med den stressede utgaven av meg og takk for at du er deg.

Abstract

In august 2003, the Norwegian government introduced *Integrert Strategisk Ledelse (ISL)*, where the former General Headquarters was shut down and instead the joint head of defense was integrated as a part of the Defense Department. This political decision represented a complete turnaround from the established order and the former tradition of political military supervision. I argue that ISL was an expression for a political process that started right after the Cold War, where the political leadership by intension took more control over the “day to day” shaping and management of the Norwegian Military. I have tried to grasp some of the main factors behind this development, contributing factors and possible motives. The main question is:

In what way did the power relation between the political leadership in the Defense Department and the Norwegian joint head of defense develop between 1990 and 2005?

In answering the question above this thesis focuses on three main areas: the readjustment of the military structure and organization, the use of New Public Management-reform (NPM) in the Military and on the internationalization of Norwegian defense- and security politics. By looking at the development in these three areas, I have tried to capture the most significant changes between “before” and “now” and subsequently analyzed what implications these changes had on the power relation between the political leadership and the head of defense.

In one way the reorganization meant that the head of defense was placed under much more direct political control, treated as an ordinary directorate. Between 1990 and 2005 the defense leadership lost a lot, almost all, of its authority. National and international changes in defense and security politics seemed to have led to a political need of direct control over the Military on a more detailed level. The 1990s could be seen as a process of power-shifting, where the political leadership in the Defense Department gradually took full control over the Norwegian Directorate of Defense. The military leadership ended up with a great deal of responsibility but a minimum of power.

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| Kapittel 1: Introduksjon | 1 |
| 1.1. Problemstilling..... | 2 |
| Problemstilling..... | 2 |
| Tidsavgrensing..... | 3 |
| 1.2. Den etablerte forskningsfronten | 4 |
| De historiske bidragene..... | 4 |
| Samfunnsvitenskapelige bidrag | 7 |
| 1.3. Begrepsavklaring | 8 |
| 1.4. Teori og metode..... | 10 |
| Samtidshistorie: Møtet mellom samfunnsvitenskapen og historiefaget | 10 |
| New Public Management og mål- og resultatstyring..... | 11 |
| Årsaks-, motiv- og funksjonsforklaringer..... | 12 |
| 1.5. Kilder | 14 |
| Skriftlige kilder | 14 |
| Muntlige kilder..... | 16 |
| 1.6. Struktur | 17 |
| Kapittel 2: Direktoratspolitik og forsvarsledelse – <i>fristilling i "politiseringens tjeneste"</i> | 19 |
| 2.1. "Indre fristilling". Direktoratspolitikens mellomløsning..... | 20 |
| 1920–1955: Fra "indre fristilling" mot frittstående direktorater..... | 20 |
| En delt forsvarsledelse frem mot 1940. Myndighetsforskyvning fra det fagmilitære til det politiske plan..... | 21 |
| Krigsårenes direktorale kriseløsning: Maktforskyvning i forsvarsledelsens favør..... | 23 |
| En "prioritert målsetting(...) å bringe de fagmilitære inn under politisk styring og kontroll." | 24 |
| 2.2. 1955-doktrinen. Fra "indre" til "ytre" fristilling | 25 |
| Avlastningspolitikkenes tiår. Fra integrering til fristilling | 25 |
| Forsvarsledelsen i en løpende endringsprosess..... | 26 |
| 2.3. Oppgjøret med 1955-doktrinen. | 27 |
| Et direktoratspolitisk oppgjør og nyorientering | 27 |

| | |
|--|-----------|
| Forsvarsdirektoratet i en kompromissposisjon. En direktoratspolitisk mellomløsning på Huseby. | 28 |
| 2.4. <i>New Public Management</i> synliggjøres i norsk direktoratspolitikk..... | 29 |
| Politisering gjennom en statlig moderniserings- og reformpolitikk | 29 |
| Den politiske og fagmilitære forsvarsledelsen skiller lag. Delt og ”fristilt” forsvarsledelse fra 1987. | 30 |
| 2.5. Alliert sikkerhetspolitisk samarbeid og norsk tilpasning. | 31 |
| NATO fremtrer som ”bærebjelken” i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk..... | 32 |
| 2.6. Oppsummering | 34 |
| Kapittel 3: Det ”fristilte” Forsvarsdirektoratet – mot en revurdering av den etablerte ledelsesstrukturen. | 37 |
| 3.1. Mål- og resultatstyring i Forsvaret..... | 38 |
| Forsvarets øverste ledelses- og kommandoapparat. Mangelen på en sterk forsvarsledelse gir rom for rivalisering og ineffektivitet. | 38 |
| Mål- og resultatstyring gir rom for myndighetsoverføring i retning av den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet. | 40 |
| 3.2. Omstilling av Forsvaret: Økt politisk kontroll og styring. | 44 |
| Videreføring og konsensus: Sikkerhetspolitiske betraktninger og den etablerte forsvarsstrukturen. | 45 |
| Forsvarets oppgavespekter vokser og forsvarsbudsjettene kuttes: Drift og investering går i minus..... | 47 |
| Hvordan skape balanse mellom ressursforutsetninger og driftsutgifter?..... | 52 |
| 3.3. Fra invasjonforsvar til internasjonalsert forsvar: Forsvaret blir del av norsk storpolitikk..... | 56 |
| Bærebjelken i norsk forsvarspolitik: NATO i endring..... | 56 |
| Fra ”strategisk utkant” til ”marginal alliert”. Et behov for å opprettholde alliert interesse | 57 |
| Internasjonalisering av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. | 60 |
| ”Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner”..... | 62 |
| Fagmilitær reaksjon: lovforslaget fraviker frivillighetslovens prinsipp | 63 |
| Fra fredsbevaring i FN-regi mot NATOs fredsopprettende operasjoner | 65 |
| 3.4. Oppsummering | 67 |
| Kapittel 4: Opprettelsen av en integrert forsvarsledelse – den totale politiseringen av Forsvaret? | 70 |

| | | |
|--|---|------------|
| 4.1. | ”En løsning mot strømmen!” Opprettelsen av en integrert forsvarsledelse. | 71 |
| | Den politiske prosessen mot etablering av ISL..... | 72 |
| | ISL fra forslag til vedtak | 74 |
| 4.2. | ISL, maktinteresser og politikk. | 77 |
| | Hvorfor ISL i 2003?..... | 77 |
| | En hestehandel mellom arbeiderpartiets ISL-modell og Høyres personellpolitikk? | 79 |
| 4.3. | Arven fra 1990-årene: omstillingsbehovet i Forsvaret vedvarende like sterkt..... | 81 |
| | ”Ansvar skal gjøres gjeldende(....)” | 82 |
| | Politisk maktdemonstrasjon gjennom forsvarsbudsjettene? | 84 |
| | Politisk versus fagmilitær visjon om ”det relevante forsvar” | 86 |
| 4.4. | Tilnærmingen mellom Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver: En premissleverandør for ISL | 89 |
| | Ytre premissleverandører bak tilpasningen av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner. | 90 |
| | Norge mellom maktrianget EU, NATO og USA..... | 93 |
| | Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver likestilles. | 95 |
| 4.5. | Oppsummering | 99 |
| Kapittel 5: Konklusjon – Forsvaret fra fagmilitært domene til politisk ”hot spot” | | 101 |
| 5.1 | Hvilke årsaker lå til grunn for maktforskyvningen?..... | 102 |
| 5.2 | I hvilken grad skjedde det en maktforskyvning?..... | 105 |
| | Politisk myndighet og fagmilitært ansvar – politisk utforming av både fag og politikk. | 105 |
| | Maktforskyvning i faser. En bevisst politiseringslinje?..... | 106 |
| 5.3 | Videre forskning på feltet | 108 |
| 7. Kilder og Litteratur | | 109 |

Kapittel 1

Introduksjon

Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise(...)Forsvarets størrelse står ikke i forhold til de ressurser det blir tilført, og Forsvarets innretning er ikke egnet til å løse framtidens oppgaver(...)Dagens forsvar kan ikke fylle den rollen regjeringen mener et moderne forsvar må ha.¹

Den 1. august 2003 opprettet Bondevik II-regjeringen en *Integrert Strategisk Ledelse (ISL)*, der forsvarsledelsen ble integrert inn i Forsvarsdepartementet. Denne avgjørelsen representerte en total forandring fra det bestående, og kom til å få store konsekvenser for styringen av det norske Forsvaret. Den tidligere så sterke og uavhengige fagmilitære ledelsen, med forsvarssjefen i spissen, fikk sin innflytelsessfære sterkt innskrenket. Forsvarssjefen satt vingeklippet tilbake med stort ansvar, men ingen myndighet. Isteden ble forsvarssjefen underordnet en forsvarsminister med mulighet for stor politisk makt og innflytelse. Den offisielle politiske forklaringen var Forsvarets gjenstridige strukturelle og økonomiske ubalanse. Dette gjorde Forsvaret verken i stand til å utføre nasjonale oppgaver eller å ivareta Norges internasjonale sikkerhetspolitiske interesser på en tilstrekkelig måte, en utvikling som ble svært uheldig etter hvert som Norges internasjonale militære engasjement tiltok utover på 1990-tallet. Situasjonen var like prekær ved årtusenskiftet, etter over et tiår med forsøk på å etablere et forsvar som var i tråd med myndighetenes oppfatning av Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske behov.

I denne oppgaven vil det argumenteres for at ISL var et uttrykk for en politisk prosess som begynte tidlig på 1990-tallet, og som hadde politisering gjennom økt kontroll og styring av Forsvaret som overordnet hensikt. Det var ikke noe nytt at Forsvaret først og fremst var underlagt norske myndigheter. Forskjellen var at før 1990 var det mer snakk om en indirekte politisk styring, der politikerne viste stor respekt for forsvarsledelsens autoritet og ekspertise. Forsvaret hadde således vært fritatt for den allmenne direktorale kontrollen i lengre tid. Overgangen til 1990-årene ble derfor stor, da Forsvaret faktisk begynte å bli behandlet som et direktorat og forsvarsledelsens privilegier falt bort. Interessant er det at den gradvise maktoverføringen fra forsvarsledelsen til den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet,

¹ St.prp. nr. 45 (2000-2001): 6

skjedde uten nevneverdig offentlig diskusjon. I en periode hvor Forsvaret fikk behov for en sterk og operativ forsvarsledelse, tok politikerne styringen.

1.1. Problemstilling

Problemstilling

Integrert Strategisk Ledelse stred mot det som hadde vært ”normalen” i utformingen av Forsvarets ledelsesstruktur. Ikke siden 1910 hadde forsvarsledelsen vært integrert i Forsvarsdepartementet. Mer interessant er det at ledelsesstrukturen gikk direkte fra et ytterpunkt til et annet; fra delt til integrert forsvarsledelse. I denne oppgaven vil jeg se på forholdet mellom den politiske og fagmilitære ledelsen i perioden 1990–2005. Med andre ord, forholdet mellom styrende og utøvende forsvarsledelse. Hensikten er ikke å avgjøre ”rett og galt”, men å avdekke og forklare en historisk prosess. Fokuset vil være på hvordan utformingen av Forsvarets ledelses- og kommandoapparat ble påvirket av gjeldende direktoratspolitikk, og den konstante balanseringen mellom avstand og nærhet, fristilling og styring. Hovedproblemstillingen lyder:

Hvordan utviklet maktrelasjonen mellom den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsen seg i perioden 1990–2005?

I en studie av utviklingen i maktrelasjonen mellom Forsvarets politiske og fagmilitære ledelse vil det være sentralt å se på de faktorene som dannet rammen for utviklingen. I denne sammenheng var det behovet for en omfattende omstilling av Forsvaret etter den kalde krigen, som kan sies å ha vært bakgrunnen for de endringer som fant sted i forsvarsledelsen. Her kan følgende spørsmål legges til grunn:

1. Hvilken rolle spilte den etablerte ledelsesstrukturen i behovet for omstilling?
2. Hvordan virket New Public Management inn på omstillingen?
3. Hvor stor rolle spilte Norges internasjonale relasjoner for omstillingen?

Analysens hensikt er å undersøke mulige forklaringer til hvorfor ledelsesstrukturen endret seg så dramatisk i løpet av en femtenårsperiode, som å gå fra delt til integrert forsvarsledelse. Spørsmålene ovenfor er med og danner grunnlaget for en slik forklaring. Målet er å bidra med en mer nyansert besvarelse til endringsforløpet, der jeg ønsker å se på potensielle

bakenforliggende forklaringer til behovet for endring av Forsvarets ledelsesstruktur. Videre kan det stilles følgende spørsmål:

1. Hvordan virket omstillingen på struktureringen av Forsvarets øverste ledelse?
2. Hvordan utviklet Forsvaret seg som et utenriks- og sikkerhetspolitisk instrument gjennom 1990-tallet?
3. På hvilken måte gjorde den rådende direktoratspolitikken seg gjeldende i Forsvaret, og mer spesifikt, i Forsvarets øverste ledelse?
4. Hvordan spilte aktører og interesser inn i det maktpolitiske spillet?

Tidsavgrensning

Tidsrommet 1990–2005 er først og fremst en periode med store internasjonale omveltninger. I forhold til norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk representerer tidsrommet to sentrale overganger. Berlinmurens fall i 1989 representerte startskuddet for de sovjetiske satellittstatenes totale frigjøringsprosess. Tysklands samling i 1990 og videre Sovjetunionens oppløsning i 1991 fullendte den totale oppløsningen av Sovjetsamveldet.² Den andre overgangen var al qaidas terroranslag mot USA 11. september 2001 og den påfølgende ”krigen mot terror” i Afghanistan. Disse hendelsene representerte slutten på en gammel og begynnelsen på en ny internasjonal sikkerhetspolitisk epoke, og endret således premisene for internasjonalt sikkerhetspolitisk samarbeid. Dermed la disse omveltningene føringer for utformingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, som var, og er, uløselig knyttet til Norges internasjonale relasjoner.

På et nasjonalt plan er perioden interessant på bakgrunn av den store omstillingsprosessen som fant sted innenfor Forsvarets organisasjon og ledelsesapparat. Før årtusenskiftet hadde den norske forsvarsstrukturen vært så å si uforandret siden begynnelsen av 1950-tallet. Så skjedde det en veldig snuoperasjon rundt år 2000, som totalt endret den etablerte forsvarsordningen. Tidslinjen er trukket frem mot 2005 blant annet fordi hensikten bak denne analysen er å undersøke årsaker til opprettelsen av ISL i 2003, ikke å forklare de langsiktige ettervirkningene av integreringen. Å gå utover denne perioden ville tilsi at flere faktorer, vinklinger og perspektiver måtte bli trukket inn i analysen, noe som ville vært vanskelig å behandle på en tilstrekkelig måte innenfor denne oppgavens fastsatte rammer, samt at problemstillingen ville blitt en helt annen.

² Opphøret av den kalde krigen fikk stor innvirkning på tidligere kommuniststater. Særlig Balkan-konflikten med oppløsningen av det tidligere Jugoslavia fikk store ringvirkninger.

1.2. Den etablerte forskningsfronten

På den etablerte forskningsfronten er det, etter mitt syn, særdeles mangelfullt med historisk forskning som forsøker å forklare den radikale maktforskyvningsprosessen i norsk forsvarsledelse etter den kalde krigen. Forskning som ser endringene i lys av norsk direktoratspraksis er så å si fraværende. *Grønlie og Flo (2009)* nevner i sitt verk ”*Sentraladministrasjonens historie etter 1945*” Forsvaret som et av flere eksempler på norsk direktoratspolitikk. Deres bidrag kan likevel ikke sies å være en studie av årsakene til endringer i Forsvarets ledelsesstruktur, til det er fremstillingen av Forsvaret for snever. Verket er riktignok meget sentralt i forståelsen av den direktorale utviklingslinjen overfor Forsvaret.

På tross av mangelen på direkte relevant forskning, finnes det forskningslitteratur som kan knyttes opp mot problemstillingen og således være med på å gi større innsikt og et bredere analysegrunnlag. Dette vil være bidrag både fra historiefaget og samfunnsvitenskapen, der mye av forskningen kommer fra de mest sentrale forskningsmiljøene rundt norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk; *Institutt for Forsvarsstudier (IFS)*³ og *Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)*⁴ I de neste avsnittene vil det gis en oversikt over utvalgt forskningslitteratur fra historiefaget og samfunnsvitenskapen, relevant for denne oppgavens problemstilling.

De historiske bidragene

Historieforskning innenfor norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk kan ifølge Græger (2007) grovt skilles mellom forsvarshistorie, krigshistorie og militærhistorie.⁵ Disse skillene er ikke fullstendige og glir stadig over i hverandre. Inndelingen kan likevel fungere som et nyttig verktøy i en generell kartlegging av den eksisterende forskningslitteraturen, selv om de vanskelig kan nyttes som eksplisitte avgrensinger av forskning på norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

³ *IFS* har til hensikt å tilføre en bred historisk, samfunnsvitenskapelig og militær kompetanse gjennom sine forskningsstudier. Sentrale forskningsfelt er norsk sikkerhetspolitikk, sivil-militære relasjoner, internasjonal sikkerhetspolitikk, transatlantiske studier og geopolitikk i nordområdene. Innenfor disse forskningsfeltene blir den norske militærmakten og norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk sett i et nasjonalt perspektiv, men også i en videre internasjonal/global ramme.

⁴ *NUPI* har et bredt nedslagsfelt hvor de ”forsker og formidler kunnskap om globale maktforhold, sikkerhetspolitikk, utviklings spørsmål, internasjonal økonomi og norsk utenrikspolitikk.” Se <http://nupi.no/Publikasjoner> for en fullstendig oversikt.

⁵ Græger 2007: 10

De *forsvarshistoriske* bidragene tar for seg de mer forsvarstekniske og forsvarsspesifikke emnene som avdelingshistorie, taktikk og krigsplanlegging og våpenteknologi.⁶ **Kjell Inge Bjerga**⁷ (2002) gir i ”*Forsvarets øverste ledelse 1942-2002*” en oversikt over de mest sentrale utviklingstrekkene i forsvarsledelsen over 60 år. Det er ingen grundig analyse av årsaker og virkninger, men det gir et godt grunnlag for videre diskusjon. **Sven-Erik Grieg-Smith**⁸ (2007) skriver i ”*Nye tider krever nye lover. En historisk oversikt over befalets stillingsvern gjennom tidene*” om spenningen mellom fag og politikk med et blikk på det norske yrkesbefalet. Utgangspunktet er vedtaket i Stortinget 10. juni 2004 om ny lov om personell i Forsvaret, som rokket ved befalets spesielle stillingsvern og dermed lot døren åpen for beordringsplikten. Dette settes inn i historisk utvikling av profesjonen i nær tilknytning til staten, hvor befalets stillingsvern blir en del av det politiske spillet og de politiske maktvurderingene. **Gullow Gjeseth**⁹ (2008) tar for seg omstillingens grenspesifikke ringvirkninger i ”*Hæren i omveltning 1990-2005*”. Her viser han hvordan Hæren ble ”offer” for den store omstillingen av Forsvaret etter den kalde krigen, gjennom en omfattende reduksjon av Hærens størrelse og en radikal endring av Hærens virkeområde. Det ble et gradvis steg vekk fra det nasjonale perspektivet mot et bredere internasjonalt virke og større fokus på krisekontroll.

Krigshistorien kan klassifiseres som studiet av tidligere krigshendelser og forsøket på å trekke lærdom av de erfaringene hendelsene har gitt. Klassiske eksempler er forskningsbidrag om norske erfaringer under første og andre verdenskrig.¹⁰ Krigshistorien ser således gjerne på de mer spesifikke hendelsene. En variant ville kunne være den tyske invasjonen av Norge 9. april 1940. Grieg-Smith (1989) ”*Ingen fiendtlige hensikter. Angrepet på Bergen 9. april 1940.*” er et slikt eksempel.

Forsvars- og krigshistorien kan sies å være en mer spesifisert og avgrenset historieskrivning, og de to retningene glir stadig over i det som omtales som *militærhistorie*. Militærhistorikerne studerer Forsvaret, krig og militærmakt i en bredere forsvars- og sikkerhetspolitisk kontekst.

⁶ Græger 2007: 10

⁷ Bjerga er tilknyttet IFS og har blant annet på norsk sentraladministrasjon, militær ledelse og organisasjon. Militærmakt og sikkerhetspolitikk” (2002), ”Enhet som våpen. Øverstkommanderende i Nord-Norge 1948-2002” (2002), ”Rasjonalisering, politisk styring og profesjonsfrihet”. Han holder på med sitt doktorgradsstudium om Forsvarets sentrale ledelse 1940-2003. Se

http://www.mil.no/felles/ifs/start/forskere_ifs/article.jhtml?articleID=147112 for flere utgivelser

⁸ Grieg-Smith er lektor og offiser, utdannet historiker og arbeider som førstelektor ved Universitet i Bergen. Han har blant annet utgitt ”For konge og fedreland. Hæren på Vestlandet gjennom 350 år. 1978.”, ”Borger og soldat. Historien om det norske reservebefalet og det forsvar de tjente. 1996”, ”«De drepte våre menn...» Studiet av en krigsforbrytelse. 2003” m.fl.

⁹ Gjeseth er pensjonert generalmajor med lang fartstid i Forsvaret. Nå er han forsker tilknyttet IFS. Norsk forsvarshistorie bd 5. medforfatter” (2004).

¹⁰ Græger 2007: 11

Græger bruker termen ”den klassiske historiefrenten” om militærhistorie. Her omhandles forholdet mellom politikk og fag i et bredt perspektiv, først og fremst som del av den forsvarshistoriske utviklingen.¹¹ Begrepet ”klassisk” kan derfor sies å være i betydningen at militærhistorien innehar elementer av alle de tre nevnte forskningsfeltene. Det er vanskelig å skrive forsvarshistorie uten å ta for seg elementer av krigshistorien, og det er nesten umulig å skrive god krigshistorie uten å nevne fragmenter fra forsvarshistorien.

De mest klassiske eksemplene på militærhistorie er oversiktverkene. **Olav Riste**¹² (2001) ser i oversiktsverket ”*Norway's Foreign Relations – A History*” på Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske relasjoner fra middelalderen og frem til det 21. århundre. Verket er ingen studie av Forsvaret som sådan, men kan bidra til å skape en forståelse av hvordan norske myndigheter har tenkt, og handlet, i forhold til internasjonale sikkerhetsutfordringer. Hvilken retning tok norsk sikkerhetspolitikk etter 1990? Hvilken innvirkning kunne dette ha på utformingen av forsvarspolitikken? **Børresen, Gjeseth og Tamnes**¹³ (2004) ”*Norsk forsvarshistorie. Allianseforsvar i endring (bind 5)*”, gir en bred oversikt over utviklingen av Forsvaret generelt, norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk og norske internasjonale relasjoner i tidsrommet 1970–2000. Her omhandles helt spesifikt utviklingen i Forsvarets øverste ledelsesapparat, men det gis ingen dyptgående årsaksforklaring til den utviklingen som har skjedd. Oversiktsverket kan fungere som et springbrett for videre studie av den norske forsvarsledelsen. Andre sentrale bind i serien ”Norsk forsvarshistorie” er **Hobson & Kristiansen** (2001) og **Skogrand** (2004).¹⁴ Disse oversiktsverkene bruk av termen ”forsvarshistorie” er en indikasjon på hvor flytende den ovennevnte inndelingen er, i og med at typiske oversiktsverker gjerne tar for seg fraksjoner fra alle tre kategoriene i historieformidlingen om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

¹¹ Græger 2007: 11

¹² Riste har utgitt en rekke bøker og artikler om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, norsk etterretning og Norge under første og andre verdenskrig. Blant hans verker er ”Strengt hemmelig. Norsk etterretningstjeneste 1945-1970” (1997) og ”Isolasjonisme og stormaktsgarantier. Norsk tryggingpolitikk 1905-1990” (1991). Se http://www.mil.no/felles/ifs/start/forskere_ifs/ for flere bidrag.

¹³ Rolf Tamnes er professor i Historie har et særlig fokus på geopolittikk og Nordområdene. Han har blant annet utgitt ”High North High stakes. Security, energy, transport, environment.” (2008), ”Norsk forsvarshistorie. bd 5. Allianseforsvar i endring. 1970-2000.” (2004), Fryktens likevekt. Atombomben, Norge og verden. 1945-1970” (2001). Se http://www.mil.no/felles/ifs/start/forskere_ifs/article.jhtml?articleID=153071 for flere utgivelser

¹⁴ Hobson og Kristiansen, bind 3 av norsk forsvarshistorie, tar for seg perioden 1905-1940 og Skogrand, bind 4, ser på perioden 1940-1970. Disse verkene omhandler ikke analysens periode, men kan brukes til å skape en større forståelse ved å gi en innføring over det skjedde i tiden forut for 1990.

Samfunnsvitenskapelige bidrag

De samfunnsvitenskapelige forskningsbidragene setter norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk inn i et større internasjonalt perspektiv. Den dominerende innfallsvinkelen er fokuset på Norge innenfor makttrianglet NATO (USA), EU og Russland – og Norges relasjon til en eller flere av disse aktørene. Bidragene vil være sentrale i forståelsen av de maktpolitiske endringsprosessene i forsvarsledelsen etter 1990, særlig på grunn av deres fokus på den internasjonale utviklingen og Norges rolle og posisjon i denne.

*Nina Græger*¹⁵ (2007) ser i sin doktorgradsavhandling, ”*Norsk forsvarsdiskurs 1990-2005. Internasjonaliseringen av Forsvaret*”, på utviklingen i norsk forsvarspolitik og forsvarspolitikens plass innenfor norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk. Hvordan har nye eksterne utfordringer etter den kalde krigen påvirket etablerte forstillinger om og praksiser knyttet til norsk forsvarspolitik? Dette er hovedspørsmålet i Grægers diskursanalyse. *Ståle Ulriksen*¹⁶ (2002) studerer i boken ”*Den norske forsvarstradisjonen. Militærmakt eller folkeforsvar?*” Forsvaret med utgangspunkt i et perspektiv på den norske forsvarstradisjonen. Ulriksens påstand er at Forsvaret først og fremst er et instrument for nasjonal integrasjon, samt opprettholdelse og produksjon av en norsk identitet. Derfor har hensynet til nasjonsbygging kommet før fagmilitære hensyn (doktrine, taktikk, organisasjon og bevæpning). Omstillingsprosessen i 1990-årene og frem mot det nye årtusetet utfordret denne etablerte forsvarstradisjonen. Ifølge Ulriksen har norske myndigheter hatt et større fokus på militære korrekthet enn på militær effektivitet.¹⁷ *Janne Haaland Matlary*¹⁸ (2005) har i sitt bidrag i Matlary og Østerud (red.), ”*Mot et avnasjonalisert forsvar?*”, rettet fokus på avnasjonaliseringen og internasjonaliseringen av det norske Forsvaret. Sentralt er den norske NATO-tilknytningen og hvordan dette har lagt premisser for de endringer som er gjort i den norske forsvarsstrukturen. Matlary påstår at det har blitt en økt tendens til politisering av Forsvaret etter at den direkte nasjonale trusselen forsvant innover på 1990-tallet, og understreker at det å anse Forsvaret som et maktpolitisk instrument er en ny – og lite legitim – tanke i de norske politiske kretser.¹⁹

¹⁵ ”Hva betyr NATO for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik i dag? (2009), ”Norge, USA og det nye NATO” (2008),

¹⁶ ”Brydningstid - paradigmeskiftet i det norske forsvar.” (2007), ”Den norske forsvarstradisjonen. Militærmakt eller folkeforsvar?” (2002)

¹⁷ Ulriksen 2002: 265-267

¹⁸ Professor ved institutt for statsvitenskap ved UiO. Hennes spesialfelt er først og fremst internasjonale perspektiver, blant annet sikkerhets- og forsvarspolitik med blick på større internasjonale organisasjoner.

¹⁹ Matlary 2005: 201-03

Andre sentrale navn innenfor de samfunnsvitenskapelige bidragene er *Iver B. Neumann*²⁰ og *Jon Kristen Skogan*²¹. Disse har et mer teoretisk utgangspunkt enn de ovennevnte, men er sentrale i forståelsen av utviklingen i forsvarsledelsen ved å legge til grunn den teoretiske utviklingslinjen i norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik.

I tillegg til det som nå er nevnt av bidrag til studiet av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, kan det blant annet nevnes diverse master- og hovedfagsoppgaver²², avisartikler og militærfaglige tidsskrifter.

1.3. Begrepsavklaring

Stat vil i denne oppgaven brukes i betydningen de demokratisk folkevalgte styrende myndigheter; regjering og Storting. Det er staten som utformer den rådende forvaltningspolitikken. I denne analysen er *forvaltningspolitikk* brukt i betydningen statlige styringsteknikker/styringspolitikk. Det undersøkes hvordan norske myndigheter bruker disse teknikkene gjennom et vekslende styringsforhold mellom departementer og direktorater.²³ *Departement* er her et forvaltningsorgan med utøvende myndighet, samt et politisk organ som skal bistå den politiske ledelsen i forberedelse og utøvelse av politiske beslutninger. Departementet utøver først og fremst politisk-administrative oppgaver. *Direktorat* er et forvaltningsorgan underlagt sentralforvaltningen med hele landet som virkefelt. Det har en myndighetsutøvende funksjon og er organisert på linje med et departement. Direktoratene tar seg av de forvaltningsoppgavene som innehar en teknisk, fagspesialisert og rutinepreget karakter.²⁴ *Forsvaret* er i betydningen hele den militærfaglige organisasjonen og vil i denne oppgaven anses som et statlig direktorat. Forsvarets øverste ledelse består av *forsvarsledelsen* som er den fagmilitære ledelsen, og den *politiske ledelsen* i Forsvarsdepartementet som utfører sin myndighet på vegne av den sittende regjering og Stortinget.

²⁰ "Norge og alliansene – Gamle tradisjoner, nytt spillerom. (2008)", "Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som beslutningspolitiske aktører. (2006)" og "Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser.(2006)"

²¹ Norge og europeiske internasjonale aktører (2009), "Norske alliansetradisjoner" (2008), "Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler" (2007) og "Norsk sikkerhetspolitikk: en oversikt" (2001).

²² Noen av disse er blant annet Aas-Hansen, Tore (1985), "Politisk styring og faglig uavhengighet: en analyse av Forsvarets øverste ledelse over tid." Pedersen, Paal (2008), "Forsvaret i en ny tid. En studie av beslutningsprosessen forut for etableringen av en integrert strategisk ledelse i Forsvaret." Tvetbråten, Kari (2006), "Forsvarets øverste ledelse – Reorganisering av ledelsesstrukturen over tid."

²³ Grøndahl 1997: 1

²⁴ Grøndahl 1997: 1

Direktorater utsettes for ulike former for *direktoratsorganisering*. Et direktorat kan plasseres innenfor departementsstrukturen hvor det bare kan ta avgjørelser på statsrådets vegne. Det kan være delvis innordnet, hvor avgjørelser blir tatt på egne og statsrådets vegne, eller det kan være frittstående og selvstendig plassert utenfor departementet. Dersom direktoratet er frittstående tar det avgjørelser på egne vegne og under eget ansvar.²⁵ Måten direktoratet organiseres på, styres av – og reflekterer – *direktoratspolitikken*, som er de rådende oppfatningene knyttet til organiseringen av et direktorat. Direktoratspolitikken varierer innen ulike politikk- og saksfelt.²⁶ *Politisering* er gjerne en bakenforliggende årsak til valg av en bestemt direktoratsordning. Politisering av et saksområde betyr at området har fått økt politisk betydning, og at myndighetene søker større politisk styring og kontroll over fagfeltet.²⁷

Det er staten som står for utformingen av Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk. Begrepet *sikkerhetspolitikk* vil bli brukt i betydningen de tiltak og virkemidler en stat tar i bruk for å ivareta statens styreform og territorielle integritet, ved å oppnå beskyttelse for eget land mot potensielle eksterne trusler. Norges medlemskap i NATO er et slikt tiltak.²⁸ Innbefattet i sikkerhetspolitikken ligger en stats *forsvarspolitik*, som er statens sikkerhets- og maktpolitiske redskap. Forsvarspolitikken omhandler Forsvarets struktur, strategi og militære doktriner. I denne oppgaven vil sikkerhetspolitikk være de områder hvor Forsvaret har eller er foreslått en gitt rolle.²⁹ *Utenrikspolitik* er her hvordan en stat planlegger å forholde seg til andre stater for å kunne ivareta egne politiske interesser på en best mulig måte. Et sentralt forum for utenrikspolitisk konsultasjon er FN.³⁰ Således kan utenrikspolitik betraktes som en vid form for sikkerhetspolitikk, der norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk doktriner kan fungere som nyttige verktøy. Det eksisterer ikke helt distinkte skiller mellom norsk sikkerhets- og utenrikspolitik, da de begge er knyttet til norske *internasjonale relasjoner*, det vil si en stats relasjoner på tvers av landegrensene.³¹ Gjennom internasjonale relasjoner og samarbeid blir det tale om et utvidet sikkerhetspolitisk begrep, hvor den nasjonale sikkerhetspolitikken tar del i en regional og global sikkerhetspolitikk. På denne måten forsøker staten å beskytte eget territorium ved å være med på å hindre konfliktutbrudd og konfliktspredning.³²

²⁵ Grøndahl 1997: 2-3

²⁶ Grøndahl 1997: 5

²⁷ Grøndahl 1997: 370

²⁸ Eksterne trusler innbefatter ulike faktorer, blant annet konflikter, terror, masseødeleggelsesvåpen, naturkatastrofer, klimaendringer o.l.

²⁹ Neumann og Ulriksen 1997: 98

³⁰ Knudsen 1994: 52-53

³¹ Knudsen 1994: 13

³² Skogan 2001: 58

Idet en stats internasjonale relasjoner går over til å omhandle politiske problemstillinger rundt konflikt, makt og styring er det snakk om *internasjonal politikk*, som vil være forholdet mellom stater. Internasjonal politikk skiller seg på dette området fra utenrikspolitikk, som i motsetning til forholdet mellom stater, ser på hvordan en stat forholder seg til andre stater.³³ Stater kan internasjonalisere sikkerhetspolitikken, blant annet gjennom å føre en *alliansepolitikk*. I denne oppgaven er alliansepolitikk brukt i betydningen staters oppdemning og balansering mot en felles overhengende trussel. NATOs rolle som fredsoppretter og konfliktforebygger, samt kampen mot terrorisme etter angrepene mot USA 11. september 2001, er eksempler på dette. Alliansepolitikken vil bli betraktet ut ifra et norsk småstatsperspektiv og hvordan større makter eventuelt måtte legge føringer på utførelsen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.³⁴

1.4. Teori og metode

Samtidshistorie: Møtet mellom samfunnsvitenskapen og historiefaget

Denne oppgavens fokus og problemstilling faller inn under såkalt *samtidshistorie* – et bastardord ifølge Kjeldstadli – men ikke mindre nyttig og historisk relevant av den grunn.³⁵ Hvordan er så samtidshistorie forskjellig fra den klassiske samfunnsvitenskapen? Ottar Dahl beskriver historiefaget som en *humanistisk, ”individualiserende” samfunnsvitenskap*. Det er mennesket og dets tanker, handlinger og samfunnsrelasjoner som står i sentrum.³⁶ Videre ser historikeren på mer *”begrensede regelmessigheter”* enn allmenne generaliseringer. I dette ligger at historiefaget er mindre opptatt av den teoretiske fremstillingen. Bruk av teorier, også lån av samfunnsvitenskapelige teorier, er ikke fremmed. Det er mer måten teorien anvendes på som er forskjellig. En historisk teori er mer en påstand/hypotese om et historisk fenomen innenfor et gitt tidsrom – en bestemt fortid.³⁷ Historikere har tradisjonelt sett vært mest opptatt av det særegne og spesielle ved et fenomen, ikke nødvendigvis forsøkt å finne generelle lover i det særegne. Det er dette som i all hovedsak skiller de to disiplinene. Av dette kommer kanskje den aller største forskjellen – den historiske *fortellertradisjonen*.³⁸

³³ Knudsen 1994: 13, 52-53

³⁴ Walt 1987: 148

³⁵ Kjeldstadli 1999: 103

³⁶ Dahl 1986: 14

³⁷ Dahl 1986: 25

³⁸ Kjeldstadli 1999: 105-109

Videre vil samfunnsvitenskapelig teori forenes med historisk metode, slik at analysen tilføres et best mulig forklaringsgrunnlag. Hensikten er å bruke New Public Management-teori som et verktøy i forklaringen av oppgavens problemstilling. Det er viktig å presisere at det ikke er et mål å generalisere forklaringsfaktorene ut ifra New Public Management. Isteden vil teorien føres inn som en av flere faktorer i historiske årsaks-, motiv- og funksjonsforklaringer.

New Public Management og mål- og resultatstyring

New Public Management (NPM) representerer ulike reformer i offentlig sektor. Det er ikke snakk om én konkret reform, men heller *flere* konkrete reformideer som ”ferdigstilles nasjonalt eller lokalt”.³⁹ Tom Christensen og Per Læg Reid (2001) viser til hvordan NPM kan sies å innebære

(...) mer fokus på effektivitet, resultat, management-orientering, konkurranse, marked og brukerne, og legger mindre vekt på regler, prosess og ulike interne hensyn(...) NPM legger opp til organisasjonsformer som understreker likhetene mellom offentlig og privat sektor og ordninger som øker byråkratens autonomi og valgmuligheter slik at de kan drives mest mulig effektivt.⁴⁰

Christensen og Læg Reid mener at NPM ”på norsk” først og fremst har vært *mål- og resultatstyring* (MRS), samt en *strukturell fristilling*. MRS som en styringsteknikk var i hovedsak kjennetegnet av konkrete mål, resultatoppfølging, ansvarsdelegering og en synliggjøring av ansvarlinjene.⁴¹ Hensikten var økt effektivitet gjennom et fokus på bedre ressursutnyttelse, omstilling, målstyring og resultatorientering, samt samspillet mellom etatsnivåer og sektorer.⁴² I forhold til utviklingen av NPM og MRS ”på norsk” påstår Christensen og Læg Reid at det i Norge har ført til en institusjonalisering av en mer uavhengig tilsynsfunksjon og lagt grunnen for en økt fristilling. Dette forklarer de blant annet med at NPM i norsk offentlig forvaltning har virket negativt på muligheten til politisk styring og demokratisk kontroll, da et resultat av NPM har vært ”økt fragmentering og kompleksitet i det politisk-administrative systemet(...)som reduserer mulighetene for tradisjonell hierarkisk styring og kontroll.”⁴³

Christensen og Læg Reid sin tolkning av NPM er imidlertid ikke enerådende. Grønlie og Flo har understreket hvordan NPM, ved siden av å ha blitt oppfattet som et konsept for økt

³⁹ Christensen og Læg Reid 2001: 70

⁴⁰ Christensen og Læg Reid 2001: 67

⁴¹ Christensen og Læg Reid 2001: 75

⁴² Vanebo 2001: 168

⁴³ Christensen og Læg Reid 2001: 93-94

fristilling og markedsorientering, også har blitt betraktet som et uttrykk for et politisk behov for økt overordnet styring.⁴⁴ Gjennom bruk av MRS som en styringsteknikk, vil graden av strukturell fristilling overfor direktoratene bestemmes ut ifra en konstant avveiningsprosess mellom politisk aksess og direktoral autonomi. Måten Grønlie og Flo omtaler NPM kan betraktes som en historisk vinkling av en nyansert samfunnsvitenskapelig teori. Det er en slik historisk vinkling av NPM, gjennom et fokus på MRS, som vil ligge til grunn i denne oppgaven. Jeg vil argumentere for at innføringen av MRS i Forsvaret resulterte i det motsatte av økt fristilling, da reformtiltaket i praksis kom til å fungere som et statlig hjelpemiddel til større politisk kontroll og styring av organisasjonen. Denne tesen samsvarer med min oppfatning om at statlige tiltak overfor Forsvaret, generelt sett, har gått ut fra en politisk strategisk avveining om hva som ville være mest politisk fordelaktig på det gitte tidspunkt. Dette gav igjen utslag i valg av direktoratsløsning. Dermed tar analysen utgangspunkt i tesen til Grøndahl, samt Grønlie og Flo. Grøndahl påstår at ”(...) all fristilling i etterkrigstiden har vært arbeiderpartidrevet og på ulike vis hatt økt politisering som et hovedmål. Fristillingen har ment å skulle sikre grunnlaget for en fortsatt ekspansiv og styrende stat, og bidra til økt politisk styringskapasitet innen sentralforvaltningen selv(...)”⁴⁵

Årsaks-, motiv- og funksjonsforklaringer.

Hvordan forklare oppgavens problemstilling på en helhetlig og funksjonell måte? Det er flere muligheter. For det første kan problemstillingen søkes besvart med utgangspunkt i *årsaksforklaringer* som sier at et fenomen er en virkning av noe annet,⁴⁶ for eksempel ved å se på endringer i NATOs ledelses- og kommandoapparat som en *årsak* til omstruktureringen av ledelsesapparatet i det norske Forsvaret. På denne måten katalyserer ytre hendelser en endringsprosess i Norges interne struktur – i dette tilfellet den norske forsvars- og sikkerhetspolitiske strukturen. Det kan også være indre nasjonale årsaker til endringsprosessen. Kanskje var det eksisterende systemet for kostnadskrevende for de nasjonale forsvarsbudsjettene slik at endringer i ledelsesstrukturen var én måte å få ned forsvarsutgiftene på.

For det andre kan det være en mulighet å ta utgangspunkt i såkalt *motivforklaring*. Dette vil være å forsøke å forstå det som skjedde ved å tolke aktørenes hensikter.⁴⁷ Aktørene er ikke

⁴⁴ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 14

⁴⁵ Grøndahl 1997: 1

⁴⁶ Kjeldstadli 1999: 247 og Dahl 1987: 40

⁴⁷ Kjeldstadli: 251

bare passive tilskuere til utvikling, de er også aktive bidragsytere til forandring. Dette ville kunne være en måte å tilnærme seg utformingen av politiske og fagmilitære maktrelasjoner på, da makt og motiv er elementer som gjerne følger hverandre. Hva ligger for eksempel bak et politisk vedtak? En utfordring i forhold til dette vil være såkalte *vikarierende motiver*, hvor det ble oppgitt et offisielt motiv utad mens det egentlige motivet var et helt annet. Det må også tas i betraktning at vi som aktører ikke handler helt fritt, i og med at det hele tiden vil være ytre forhold vi må forholde oss til. Valgene vi gjør, finner ofte sted innenfor gitte rammer og samfunnsstrukturer. Ledelsen i Forsvarsdepartementet kan ikke ta avgjørelser uavhengig av regjeringen og Stortinget. I forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål er norske myndigheter bundet av blant annet NATO-medlemskapet.⁴⁸

En tredje og siste forklaringsmulighet er *funksjonsforklaringer*, ulike fenomener som ledd i årsaksforklaringene. Dette vil være å forklare utviklingen i maktrelasjonen mellom politisk og fagmilitær ledelse som del av en større helhet.⁴⁹ Forsvaret kunne sies å være en del av norsk sikkerhetspolitikk, og for at sikkerhetspolitikken skulle fungere optimalt måtte forsvarsledelsen fungere best mulig. Videre kunne den norske forsvars- og sikkerhetspolitikken sies å være del av en internasjonal sikkerhetssfære, hvor norsk forsvarsledelse må fremstå som helhetlig, effektiv og funksjonell. På denne måten knyttes maktrelasjonene i forsvarsledelsen til en større helhet - alliansepolitikk og NATO. Et fenomenets funksjon vil ikke kunne forklare årsakene bak et historisk fenomen eller en historisk utvikling på en fullverdig måte, men de kan si noe om hvordan ulike historiske fenomener henger sammen.⁵⁰

Alle tre forklaringsmodellene ovenfor har sin nytteverdi, samtidig som det blir vanskelig å få en fullverdig forklaring ved å bruke en og utelate de andre. Forklaringsmetodene utfyller hverandre, og vil sammen gi den beste besvarelsen på denne oppgavens problemstilling og tese. Det er en årsak, både indre og ytre, til at maktrelasjonen i forsvarsledelsen gikk i retning av økt politisk kontroll og myndighet, blant annet fordi Forsvaret har en nasjonal og internasjonal forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitisk funksjon. På denne måten er Forsvaret uløselig koplet til politikk, politikk er koplet til makt og makt er igjen koplet til individer og deres motiver.

⁴⁸ Kjeldstadli 1999: 251-252

⁴⁹ Kjeldstadli 1999: 252 og Dahl 1987: 42-43

⁵⁰ Kjeldstadli 1999: 254

1.5. Kilder

I historisk forskning er hensikten å finne ny kunnskap basert på allerede eksisterende kildemateriale. Hovedutfordringen ligger i å finne frem til de rette kildene ut ifra opphav, brukbarhet, relevans og troverdighet.⁵¹ Denne oppgaven faller inn under termen politisk samtidshistorie og er nært knyttet opp til nåtiden. Kildetilgangen er stor og det må gjøres et kritisk og selektivt kildeutvalg basert på kriteriene ovenfor.

Samtidig som det er et stort antall kilder tilgjengelig, vil oppgavens tematikk kunne by på enkelte metodiske utfordringer. For det første vil kildene og datamaterialet kunne være preget av hemmeligholdelse, tilbakeholdenhet og klausuler. For det andre vil sentrale personer kunne ha begrensinger i forhold til talefrihet. En tredje utfordring er lojalitetsaspektet. Da oppgaven tar for seg to sider av forsvars- og sikkerhetspolitikken, Forsvaret og staten, vil informasjonstilgangen kunne være preget av lojalitet til den ene eller den andre siden. Ansatte i Forsvaret vil kunne være restriktive i sine uttalelser rundt omstillingen av lojalitet til Forsvaret, og sentrale statsansatte vil på lik linje vise lojalitet overfor de politiske myndighetene.⁵² Å tolke aktørers hensikter er ikke lett, og kanskje enda vanskeligere blir det når det er snakk om politiske aktører og grupperinger. Som nevnt ovenfor kan det være lett å bli avledet av de vikarierende motiver, og derfor blir det viktig å legge til grunn et nyansert kildegrunnlag. Ikke minst, blir det essensielt å være seg bevisst kildematerialets representasjon og historiske kontekst.

Skriftlige kilder

I og med at denne oppgavens problemstilling omhandler relasjonen mellom forsvarsledelsen og den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet, vil kildematerialet først og fremst være trykte offentlige dokumenter utstedt fra departementet og Forsvaret. Fra departementet vil dette først og fremst være sentrale stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, stortingsinnstillinger og odelstingsproposisjoner. Dette er kilder som er både deskriptive og normative i sin form. De er deskriptive i den forstand at de redegjør for hva som *har vært* etablert praksis og utviklingstendenser, og normative ved at de forteller om hva som *burde være* gjeldende praksis.⁵³

⁵¹ Dahl 1976, 2.utg: 48, 50-52

⁵² Rottem 2007: 44-45

⁵³ Dahl 1976: 40-41

Stortingsmeldinger er regjeringens sakspresentasjon til Stortinget. Denne er mer en redegjørelse enn et forslag til vedtak. Sentrale meldinger for denne oppgaven har vært såkalte langtidsmeldinger for Forsvarets virksomhet. Disse har til hensikt å legge frem målsetninger for Forsvarets struktur og virke over en gitt tidsperiode, gjerne på rundt fire år. Meldingene har ofte offentlige utredninger som bilag, *Norges offentlige utredninger* (NOU). Utredningene utføres av utvalg, nedsatt av regjeringen, gjerne som en bakgrunnsstudie i forkant av meldingen.⁵⁴ Dersom regjeringen ønsker at Stortinget skal fatte et vedtak, legger den frem forslaget som en *stortingsproposisjon*. Således er proposisjonene et steg lengre opp i saksgangen enn meldingene. Det må derfor tas til etterretning om en sak legges frem som melding eller proposisjon, da dette kan si noe om sakens sentralitet og posisjon. Konkrete lovendringsforslag, opphevelse eller endring av eksisterende lover fremstilles i en *odelstingsproposisjon*. Tilknyttet meldingene og proposisjonene, nedsettes det en komité som fremsetter sine forslag til vedtak i *stortingsinnstillinger*, som ligger til grunn når saken skal opp til behandling i Stortinget. For Forsvaret vil dette være forsvarskomiteen, som representerer forvaltning av sakskunnskap og de ulike politiske partiene. De standpunkt et komitémedlem tar under en saksbehandling vil ofte bli tolket som det offisielle synet til det partiet medlemmet representerer.⁵⁵

Kilder som hovedsakelig representerer forsvarsledelsen er først og fremst *Forsvarsstudien* (FS). Gjennom FS kommer forsvarssjefen med sine faglige vurderinger og anbefalinger til Forsvarets struktur og virksomhet. Den gir en oversikt over Forsvarets statusbilde, hva slags forutsetninger som bør være til stede og hva slags konkrete oppgaver Forsvaret bør løse. Forsvarssjefen har også muligheten til å komme med sin respons til de fremlagte langtidsmeldingene for Forsvaret, da som vedlegg i den aktuelle meldingen.

Hvordan kan de ovennevnte kildene sies å inneha troverdighet og relevans for besvarelsen av oppgavens problemstilling? De stortingsdokumentene, utredningene og Forsvarsstudiene som ligger til grunn for denne oppgaven, er valgt ut i henhold til tematikk og tidsperiode. De er alle primærkilder, tilknyttet Forsvarets øverste ledelsesapparat, hvor flere har vært til behandling i Stortinget. Således er de relevante som kilder. Dette er tilsynelatende troverdige dokumenter, tilgjengelig for allmennheten, som skal representere de politiske myndighetenes offentlige politikk og forsvarssjefens prinsipielle grunnsyn. Viktig er det å ha i mente at dette er kilder som vil være farget av blant annet regjeringens målsettinger, politikeres visjoner,

⁵⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dok/NOUer.html> lest 20.04.10

⁵⁵ Grieg-Smith 2007: 139

forsvarssjefens idégrunnlag og Forsvarsministerens person. Med andre ord kan ikke kildene betraktes som objektive, da det er vanskelig for enkeltindivider å forholde seg nøytral til et saksspørsmål, og kanskje særlig i politisk sammenheng. Manglende objektivitet er likevel ikke noe problem i seg selv, så lenge man er fraværet av nøytralitet bevisst.

Muntlige kilder

Intervjuer og samtaler vil inngå som et sentralt supplement til de ovennevnte kildene. Personer tilknyttet oppgavens tematikk har bidratt med sin kunnskap på feltet. Dette er *Espen Barth Eide*, statssekretær i Forsvarsdepartementet, *Eivind R. Solberg*, leder for *Befalets fellesorganisasjon (BFO)*⁵⁶, og tidligere forsvarssjef *Sigurd Frisvold*⁵⁷. Disse tre kan sies å representere politikk og fag. I en oppgave som denne, hvor to parter kan sies å stå opp mot hverandre, vil det være viktig at begge sidene er representert eller har fått mulighet til å uttale seg gjennom intervju og samtale.

Espen Barth Eide er et interessant intervjuobjekt ved at han har en bakgrunn som forsker tilknyttet NUPI, i tillegg til at han i dag har en sentral posisjon i kraft av sin stilling som statssekretær i Forsvarsdepartementet. I denne oppgaven er han først og fremst representert som politiker. Ved å samtale med ham vil det være en mulighet for å få en politisk versjon av omstillingen av Forsvaret, bakgrunnen for omstillingen og tanker rundt resultatet. Det vil også være mulig å få en refleksjon rundt den endrede maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse. Solberg og Frisvold kan sies å representere Barth Eides motparter. Solberg som talerør for en organisasjon som skal ivareta Forsvarets relevans og befalets interesser, Frisvold som motstander av den retningen Forsvaret har tatt og som forsvarssjef i en tid hvor omveltningene i Forsvaret tok til for fullt.

Intervju og samtaler kan være en hensiktsmessig metode i forhold til denne oppgavens problemstilling, da svarene ikke nødvendigvis er å finne direkte i de skriftlige kildene. Intervjuene kan således bidra til å innhente informasjon og opplysninger som tidligere var ukjent, eller som ikke er blitt prøvd i denne sammenheng.⁵⁸ Muntlige kilder kan være nyttige på den ene siden, men de kan også by på utfordringer og fallgruver. På lik linje med de skriftlige kildene vil de aldri være objektive. Barth Eide vil blant annet være farget av sin

⁵⁶ BFO arbeider for å ivareta Forsvarets relevans ved å fokusere på et forsvar i balanse, hvor de anser personell- og kompetansesituasjonen som to av de viktigste suksessfaktorene.

http://bfo.no/images/uploads/dokumenter/Handlingsprog_2008.pdf: 3

⁵⁷ Frisvold satt som forsvarssjef fra 1999 til 2005. Han overtok etter Arne Solli og gav stillingen videre til Sverre Diesen.

⁵⁸ Kjeldstadli 1999: 193-95

politiske og faglige posisjonering, Frisvold av sin stilling som tidligere forsvarssjef og de erfaringene han tok med seg fra å ha sittet i denne posisjonen. Derfor er det like viktig å bruke kildekritisk teft i arbeidet med den muntlig overleverte informasjonen. Oppgavens nærhet i tid vil kunne være med å sette en ekstra sperre på talefriheten, da intervjuobjektene uttalelser vil kunne få større ettervirkninger på grunn av temaets aktualitet.

I tillegg til hovedmaterialet vil andre supplerende kilder være foredrag og taler holdt av forsvarsministeren og forsvarssjefen i det aktuelle tidsrommet.⁵⁹ Media vil kunne være en sentral kilde, der avisinnlegg, nyheter og tv-debatter vil kunne tilføre nyttig informasjon. Dette har ikke vært benyttet noe nevneverdig i denne oppgaven, ikke fordi jeg anser det som mindre viktig men først og fremst på grunn av analysens begrensede omfang. I den grad media blir brukt, er det utelukkende for å undersøke eventuell politisk debatt og – om ikke viktigere – mangel på debatt.

1.6. Struktur

Kapittel 2 vil omhandle norsk direktoratspolitikk generelt, og direktoratspolitikken overfor Forsvaret spesielt, i et historisk langtidsperspektiv fra mellomkrigstiden og frem mot 1990. Hensikten er å legge til rette et bakteppe for analysen og den videre diskusjonen.

Kapittel 3 ser på utviklingen i maktrelasjonen mellom forsvarsledelsen og den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet fra 1990 til 1999. Kapitlet er bygd opp rundt innføringen av MRS i Forsvaret, den radikale omstillingen og sentrale faktorer tilknyttet denne, samt internasjonaliseringen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Med utgangspunkt i disse tre faktorene og deres innvirkning på ledelsesstrukturen, argumenteres det for at hensikten bak Forsvarets fristilte direktoratsmodell var økt politisering med mål om større politisk styring og kontroll.

Kapittel 4 bygger videre på funnene i kapittel 3 og tar utgangspunkt i opprettelsen av ISL i 2003, der det gis en forklaring på hva dette fikk å si for den etablerte maktrelasjonen mellom den fagmilitære og den politiske ledelsen. Analysen argumenterer for at innføringen av en integrert forsvarsledelse i 2003 var et uttrykk for en nærmest total politisering av Forsvaret, nært knyttet opp til Norges plassering i internasjonal forsvars- og sikkerhetspolitikk. Analysen

⁵⁹ Foredragene og talene vil mer eller mindre være en forlengelse av de gjeldende storingsdokumentene, da både forsvarssjefen og forsvarsministeren taler i ”politikkenes tjeneste” og derfor skal fremme rådende sannheter.

forsøker å besvare påstanden ved å redegjøre for sentrale forklaringsfaktorer bak valget om å opprette ISL, samt ved å se på selve omstillingsprosessen.

Kapittel 5 sammenfatter intensjonen bak denne masteroppgaven og gir en kort oppsummering av kapittel 3 og 4. Videre blir det gitt en oversikt i analysens hovedfunn på bakgrunn av de teser som ble fremsatt i kapittel 1, 3 og 4, for deretter å trekke trådene sammen i en konkluderende betraktning tilknyttet oppgavens problemstilling.

Kapittel 2

Direktoratspolitikk og forsvarsledelse

– *fristilling i ”politiseringens tjeneste”*

”(…)en fristilling i den ekspansive statens og politiseringens tjeneste(…)”⁶⁰

I utformingen av direktoratspolitikk foregår det kontinuerlig en avveining mellom fristilling og styring: Hva gir størst maktpolitiske fordeler? Slik sett er direktoratspolitikken konstant i spenningsfeltet mellom *autonomi* og *aksess, frihet* og *styring*. Hele tiden må situasjonen avveies, både fra politisk og fagadministrativt hold, i forhold til hvilken løsning som vil gi størst grad av makt og innflytelse. Derfor, i et historisk perspektiv, er det ikke snakk om noen entydig og statisk direktoratspolitikk.⁶¹ Hvilket fagfelt som har høstet frihet og hvilket som har opplevd styring har variert fra fagfelt til fagfelt – alt etter hvor politisk ladet et område har var på et gitt tidspunkt. At et område blir gitt større frihet betyr likevel ikke at det er mindre politisk aktuelt. Vurderer myndighetene det som mest fordelaktig å holde et direktorat på avstand, gis dette fagfeltet en større grad av politisk kontrollert fristilling.⁶²

Utgangspunktet for kapitlet vil være oppfatningen av at i norsk direktoratspolitikk er politisering hensikten, enten om valget er økt fristilling eller styring. På bakgrunn av dette tar kapitlet for seg utviklingen av norsk direktoratspolitikk – og mer spesifikt – utviklingen av maktrelasjonen mellom forsvarsledelsen og den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet. For å kunne danne en forståelse av den direktoratspolitikken som ble utført overfor Forsvaret etter den kalde krigen, er det helt essensielt å ha innsikt i den praksis som har vært med på å legge grunnlaget for avgjørelsene. Representerte den politiske linjen departementet la seg på etter 1990 og frem mot årtusenskiftet et brudd med tidligere direktoratspraksis, eller var den del av en generell politisk utviklingslinje? Hvilke faktorer kan sies å ha vært med på å påvirke direktoratspraksisen overfor Forsvaret?

Kapitlet er organisert i fire deler. Første del gir en oversikt over utviklingen av norsk direktoratspolitikk fra 1920-årene og frem mot midten av 1950-tallet. Deretter kommer det et

⁶⁰ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 178

⁶¹ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 177

⁶² Grøndahl 1997: 265

skifte rundt 1955, som strekker seg frem mot 1970. I den tredje delen kommer et oppgjør med trenden fra 1955 hvor utviklingen strekker seg fra 1970-årene og frem mot 1990-tallet. De tre første delene ser tendensen i Forsvaret opp mot den mer generelle direktoratspraksisen. I den fjerde og siste delen trekkes direktoratspraksisen i Forsvaret opp mot NATO som en politisk premissleverandør.

2.1. ”Indre fristilling”. Direktoratspolitikkenes mellomløsning

Splittelsen i det norske samfunnet ble tiltagende utover i 1920- og -30-årene med økonomisk og politisk ustabilitet og eskalerende klassekamp.⁶³ Høyre og Venstre dominerte den politiske scenen fra 1880-årene og frem mot 1930, da Arbeiderpartiet begynte å tre frem som en reell politisk motstander. I 1935 overtok Arbeiderpartiet regjeringsmakten og ble sittende så å si sammenhengende i nesten 30 år.⁶⁴ Arbeiderpartiregjeringen som kom til makten etter krigen i 1945 hadde store ambisjoner for den norske staten. Nasjonen skulle bygges, og regjeringen ønsket et nytt statsapparat med bedre reformkapasitet og en større mulighet for effektiv og helhetlig politisk samfunnsstyring.⁶⁵ Arbeiderpartiet lovet industrialisering, full sysselsetting, vekst, stabilitet og fremvekst av velferdsstaten.⁶⁶

1920–1955: Fra ”indre fristilling” mot frittstående direktorater

I mellomkrigstiden ble det gjort forsøk på å bygge opp en billigere og forenklet sentraladministrasjon, blant annet ved å innordne direktorater og andre fagadministrasjoner i departementene. På denne måten håpet de politiske myndighetene å unngå unødvendig og kostbart dobbeltarbeid.⁶⁷ Ifølge Grøndahl var det snakk om en ”indre fristilling”. Fagdirektoratene ble ført inn i departementene, men opplevde likevel en form for utvidet faglig autonomi. I tillegg til å skulle avgjøre egne fagadministrative saksområder fikk de en departementsfunksjon. I praksis ville dette si at fagdirektørene erfarte at de fikk mer makt og myndighet, blant annet ved at de ble sikret nærhet til den politiske beslutningsmakten.⁶⁸ På samme måte fikk den politiske ledelsen større mulighet til å kontrollere en eventuelt sterk

⁶³ Furre 2000: 20

⁶⁴ Furre 2000: 60

⁶⁵ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 57

⁶⁶ Furre 2000: 149

⁶⁷ Grøndahl 1997: 14

⁶⁸ Grøndahl 1997: 53, 56

fagdirektør ved å knytte ham tettere til seg, samtidig som arbeidsdelegeringen over til direktoratene ville frigjøre statsråden for tiltagende administrativt arbeid.⁶⁹

Ut ifra Grønlie og Flo sin oppfatning forsøkte arbeiderpartiregjeringen å styrke fagelementet i forvaltningen, i håp om å legge grunnlaget for en fag- og kunnskapsbasert reformpolitikk. Dette skulle imidlertid være ”fag i politikken tjeneste”.⁷⁰ Dette kan være en forklaring på at mellomkrigstidens mellomløsning ble ført videre helt frem mot midten av 1950-tallet, om enn ikke i sin fulle form. Tiåret etter 1945 ble en overgangsperiode, hvor direktoratspraksisen gikk i to retninger, på den ene siden tilbake til 1920- og 30-årenes ”indre fristilling” og på den andre siden i retning av en ”ytre fristilling”. Altså var det en tendens til både konsentrasjon og spredning av makt.⁷¹ Dette kan ha en sammenheng med at å foreta en overgang fra integrert til frittstående doktriner ville bety en nærmest fullstendig forskyvning av etablert praksis. Dette var ikke en overgang som ble gjort på ”en, to, tre”. Følgelig spilte også avveiningen om tilgang til makt og innflytelse en stor rolle uansett om valget falt på nærhet eller avstand, konsentrasjon eller spredning.

En delt forsvarsledelse frem mot 1940. Myndighetsforskyvning fra det fagmilitære til det politiske plan.

Mellomkrigstidens forsvarspolitik var særdeles ufullstendig, der de politiske partiene ikke maktet å enes om verken forsvarspolitik eller forsvarsstruktur.⁷² Det eneste som var sikkert, var at det skulle fortas en nedrustning av den norske militærmakten, i retning av den ”lille, men gode hær” – liten nok til økonomisk å la seg opprettholde, god nok til å forsvare Norges nasjonale sikkerhet. Hæren skulle mobiliseres ved krigsutbrudd og ellers fungere som nøytralitetsvakt. Nedrustningen ble først og fremst begrunnet med økonomiske og indrepolitiske faktorer, og utenriksledelsens oppfatning av den internasjonale sikkerhetspolitiske situasjonen. På daværende tidspunkt antok den politiske ledelsen at Norge ville ha god nok tid til å mobilisere forsvaret fra et eventuelt krigsutbrudd til Norge ble trukket med, enten direkte eller indirekte.⁷³

⁶⁹ Grøndahl 1997: 160

⁷⁰ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 126

⁷¹ Grøndahl 1997: 136

⁷² Hobson og Kristiansen 2001: 159 På den ene siden ønsket arbeiderbevegelsen og borgerlig liberale en avvikling av den eksisterende forsvarsordningen, på den andre siden ønsket borgerlige og offiserene å beholde førkrigsstrukturen.

⁷³ Ørvik 1960: 205

Forsvarets kommando- og ledelsesapparat stod rent strukturmessig, nærmest uendret fra 1880-årene og frem til 1940. Forsvarsministeren satt som Forsvarets øverste leder i Forsvarsdepartementet. Under ham var lederne for de øverste fagmilitære organene Arméstyret og Marinestyret, kommanderende general for Hæren og kommanderende admiral for Marinen. Disse lå utenfor departementet og var ansvarshavende for Forsvarets krigsplanlegging og daglige virke, men hadde svært beskjeden konsultasjon seg imellom.⁷⁴ Utenom statsråden fantes det ikke noe overordnet organ for konsultasjon rundt forsvarsplanleggingen, og statsråden ble således det eneste bindeleddet mellom forsvarsgrenene. De militære forvaltningsorganisasjonene var fremdeles underlagt departementet, da hær og marineledelsen ikke hadde noen forvaltningsmyndighet.⁷⁵

I mellomkrigstiden skjedde det en gradvis myndighetsforskyvning innenfor Forsvarets ledelsesstruktur, fra forsvarsledelsen over til den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet. Kommanderende general hadde fra forsvarsordningen av 1910 øverste ansvar for ”hærens feltmessige brukbarhet”. Denne stillingsinstruksen gav hær sjefen relativt stor grad av innflytelse i utformingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.⁷⁶ I forsvarsordningen av 1927 ble det vedtatt at hele den militære myndighet skulle overføres til forsvarsministeren, stillingen som kommanderende general skulle oppheves og hans makt fordeles mellom en generalstab og Forsvarsdepartementet. Hær sjefen fikk offisielt sin nye instruks i november 1930, der det ble slått fast at hans plikter var de samme, men at det skulle bli en sammenslåing av stillingen som kommanderende general og generalstabssjef. Dermed var det øverste ansvaret for Hæren nå tillagt den politiske ledelsen. I praksis innebar dette en betydelig reduksjon av hær sjefens myndighet.⁷⁷ Fra å ha ”øverste ansvar” skulle han nå ”våke over” hærens brukbarhet.⁷⁸ I 1932 ble hærledelsen igjen endret, da stillingen som kommanderende general og sjef for generalstaben igjen ble delt. Stillingsinstruksen forble likevel den samme som fra november 1930. Det at stillingsinstruksen forble uendret, gjorde militærledelsens myndighetsområde enda mer uklart.⁷⁹

⁷⁴ Hobson og Kristiansen 2001: 25-26 Forsvarsministerne var frem til rundt 1914 var ofte offiserer av yrke, samtidig som de var politisk tilknyttet det styrende partiet. Dette var fordi det i Norge hadde utviklet seg en tradisjon av politisk aktive og engasjerte offiserer.

⁷⁵ Debes 1980: 36

⁷⁶ Ørvik 1960: 198-199

⁷⁷ Ørvik 1960: 201-202. Også kommanderende admiral fikk sine instrukser innstrammet, men i motsetning til hær sjefen fikk marinesjefen beholde en stor del av sitt ansvar for styrkenes beredskap.

⁷⁸ Ørvik 1960: 201, 205

⁷⁹ Ørvik 1960: 196, 202

Krigsårenes direktorale kriseløsning: Maktforskyvning i forsvarsledelsens favør.

Da den tyske invasjonen kom 9. april 1940 stod det norske forsvaret så å si uforberedt. Norge ble nå offisielt trukket med i andre verdenskrig og regjeringen reiste i eksil til Storbritannia, der de fortsatte kampen mot okkupasjonsmakten fra London.⁸⁰ Forsvarsledelsen var i 1940 et svakt punkt. Norge hadde ingen forsvarssjef og ingen enhetlig militær ledelse. Den øverste felles sjef for Forsvaret var forsvarsministeren, men han hadde ingen formell kommandomyndighet.⁸¹ Da Oscar Torp inntrådte som forsvarsminister i mars 1942 begynte han umiddelbart jobben med å reformere den norske forsvarsledelsen, blant annet som et ledd i forsøket på å bedre samarbeidet mellom norske og britiske militære myndigheter. Et resultat av dette var opprettelsen av en *Forsvarets overkommando* og en stilling som *forsvarssjef* samme året. Den nyopprettede overkommandoen var først og fremst ansett som en midlertidig krigstidsløsning og et organ for planlegging av militære operasjoner i Norge.⁸²

For den norske eksilregjeringen og forsvarsministeren stod nok muligheten for politisk kontroll høyt på prioriteringslisten når det skulle utnevnes en ny forsvarssjef. Tidligere var forholdet mellom den politiske og den fagmilitære forsvarsledelsen preget av gjensidig skepsis og ambivalens.⁸³ I krigstid ville det være særdeles viktig at samarbeidet mellom forsvarsledelsen og den politiske ledelsen fungerte godt og effektivt. Derfor var det kanskje ingen tilfeldighet at valget av ny forsvarssjef falt på en relativt ukjent major, Wilhelm von Tangen Hansteen. Han trådte inn i forsvarssjefposisjonen i februar 1942 og innehadde stillingen frem til Kronprins Olav overtok posisjonen i 1944.⁸⁴ Hadde forsvarsminister Torp gått for det mest naturlige valget, sjefen for Hæren, generalmajor Fleischer, ville de fått en forsvarssjef som de erfaringsmessig ikke hadde noe godt samarbeid med. Da var det mer politisk fordelaktig å utnevne en forsvarssjef som ikke hadde med seg ballast fra tidligere feider med den politiske ledelsen.⁸⁵

⁸⁰ Aas-Hansen 1985: 12-13

⁸¹ Debes 1980: 36

⁸² Skogrand 2004: 65-66

⁸³ Skogrand 2004: 97

⁸⁴ Skogrand 2004: 66

⁸⁵ Skogrand 2004: 66-67

En ”prioritert målsetting(...) å bringe de fagmilitære inn under politisk styring og kontroll.”⁸⁶

Forsvarsledelsen hadde opparbeidet seg en betydelig maktposisjon under andre verdenskrig. Da Jens Christian Hauge ble utnevnt som ny forsvarsminister i 1945, lå det med stor sannsynlighet en taktisk politisk vurdering bak. Hauge hadde et ønske om et mer moderne og tidsriktig forsvar, og satte derfor øyeblikkelig i gang en reorganisering av Forsvarets ledelsesstruktur. Etter hans oppfatning var den eksisterende forsvarsstrukturen og forsvarsledelsen blitt ”stående fast i gammel problemstilling”.⁸⁷ I 1946 valgte Hauge å avskaffe forsvarsjefsstillingen og avvikle Forsvarets overkommando i fredstid. Ordningen ble erstattet av en *forsvarsstab* og en stilling som *sjef for forsvarsstaben*. Den nyopprettede forsvarsstaben var ment å fungere som et koordinerende organ med begrenset myndighet. Den overordnede fagmilitære ledelsen falt bort og større ansvar ble ilagt forsvarsgrenssjefene, som fikk den operative kommandoen og ansvaret for den militære forvaltningen.⁸⁸ Hauge opprettet også en sjefsnemnd, *Den sentrale sjefsnemnd*, hvor forsvarsgrenssjefene og sjefen for forsvarsstaben hadde regelmessig møtevirksomhet. Statsråden hadde møterett i sjefsnemnda, noe som blant annet sikret forsvarsministeren muligheter for økt politisk styring.⁸⁹

Ifølge Grønlie og Flo var Hauges løsning et forsøk fra myndighetene på å utøve større politisk styring og kontroll av de fagmilitære,⁹⁰ som mente at politikerne i mindre grad enn tidligere respekterte det de anså som et rettmessig krav på respekt for faglig autoritet og begrenset politisk innblanding.⁹¹ Jens Chr. Hauges 1946-modell var ment å skulle være midlertidig, men arbeidet med en ny ledelsesstruktur kom i bakgrunnen for utviklingen i NATO, som også kom til å få innvirkning på utformingen av det norske kommando- og ledelsesapparatet. I tillegg ble arbeidet med å etablere en ledelsesstruktur i første halvdel av 1950-tallet låst fast mellom

⁸⁶ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 123

⁸⁷ Grieg-Smith 2007: 39-40

⁸⁸ Skogrand 2004: 300: I praksis betydde dette at alle selvstendige administrative enheter i Forsvaret administrativt og kommandomessig ble underlagt sjefen for vedkommende forsvarsgren.

⁸⁹ Bjerga 2002: 9-10: Statsråden kunne bl.a. spille forsvarsgrenssjefene ut mot hverandre. Dersom de ikke ble enig stod han friere til å ta en beslutning etter eget ønske. I andre land med lignende ordning hadde ikke statsråden møterett.

⁹⁰ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 123

⁹¹ Skogrand 2004: 251-253, 299. Militære sjefer opplevde nå at saker som tidligere var deres ansvar ble kontrollert, korrigert og delvis diktert fra politisk hold. Motstanden fra den fagmilitære ledelsen mot en felles, overgripende ledelse var dypere og sterkere på 1950- og 60-tallet enn fra 1970-årene og utover. Det var fremdeles grunnleggende spenninger, men på en annen måte enn tiårene før.

politiske blokkeringer. Dermed stivnet den norske ledelsesordningen i en struktur preget av ”tåketete kompromisser, uavklarte spenninger og fastlåste fronter.”⁹²

2.2. 1955-doktrinen. Fra ”indre” til ”ytre” fristilling

Perioden fra 1950-årene og frem mot 1970-tallet var sosialdemokratiets epoke og bar preg av økonomisk optimisme. Det var tiden for troen på en sterk stat som skulle sikre folket sosial velferd gjennom økt sysselsetting, økonomisk vekst og industriell blomstring.⁹³ I 1965 tok den borgerlige Borten-regjeringen roret etter nesten 30 år med stabilt arbeiderpartistyre. Dette betydde likevel ikke slutten på sosialdemokratiet. Utbyggingen av velferdsstaten nådde snarere tvert imot et høydepunkt under borgerlig styre. Arbeiderpartiets kongstanke ble således videreført frem mot midten av 1970-tallet.⁹⁴ Hvordan gav den politiske tendensen seg utslag i direktoratspolitikken?

Avlastningspolitikkenes tiår. Fra integrering til fristilling

Året 1955 ble et gjennombrudd for norsk styrings- og forvaltningspolitikk, da det for første gang ble formulert et klart prinsipp for saksfordelingen mellom direktorat og departement, og for direktoratenes tilknytning til departementene.⁹⁵ Nå ble det klart at direktoratspolitikken først og fremst skulle operere i *politikkenes tjeneste*, som et ledd i regjeringens nye avlastningspolitikk. Hovedprinsippet i myndighetenes 1955-doktrine ble således utskilling av saksfelter til ”frittstående” direktorater.⁹⁶

1955-doktrinen med frittstående direktorater innebar at saksfelt og departementsenheter ble flyttet ut av departementene til en mer selvstendig posisjon. Samtidig ble det utført en opprydning og systematisering mot klarere linjer mellom hva som var departements- og hva som var direktoratsoppgaver. Dette skulle i praksis styrke statsrådets politiske kapasitet. Ved å slippe rutinepregede og vesentlig tekniske arbeidsoppgaver skulle statsrådene få konsentrere seg om å være politikere fremfor forvaltningssjefer.⁹⁷ Dette innebar at departementene utviklet seg i retning av å bli politiske sekretariater for statsrådene fremfor

⁹² Skogrand 2004: 304

⁹³ Furre 2000: 149-150

⁹⁴ Furre 2000: 209. Borten-regjeringen satt fra 1965 til 1971.

⁹⁵ Grøndahl 1997: 167

⁹⁶ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 178

⁹⁷ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 174, 177

forvaltningsorganer.⁹⁸ Denne politiske linjen høstet relativt stor grad av politisk konsensus. Det var få protester fra den politiske opposisjonen mot økt direktoral fristilling som et tiltak til administrativ avlastning.⁹⁹ Også under den borgerlige Borten-regjeringen ble den etablerte forvaltningspolitiske linjen videreført. Direktoratspolitikken fortsatte i samme spor, det samme gjorde utviklingen mot mer funksjonsdelte departementer, om enn i et noe lavere tempo og mindre omfang.¹⁰⁰

Forsvarsledelsen i en løpende endringsprosess

Først et drøyt tiår etter at Jens Chr. Hauge hadde innført sin 1946-modell begynte den politiske forsvarsledelsen opparbeidingen av en ny ledelsesstruktur i Forsvaret. I 1961 begynte forsvarsminister Gudmund Harlem å rydde opp i og forenkle Forsvarets etablerte ledelsesstruktur. Dette resulterte i en nedleggelse av sjefsnemnda og en gjenopprettelse av forsvarssjefstillingen. Forsvarssjefen fikk nå tre sentrale funksjoner: En overordnet operativ og forvaltningsmessig myndighet for Forsvaret, hovedansvaret for utredning av langtidsmeldingene, samt en rådgiverfunksjon for den politiske ledelsen.¹⁰¹

Videre ble det nedsatt et forsvarspolitisk utvalg i oktober 1963, det såkalte Hauge-utvalget, under ledelse av tidligere forsvarssjef Jens Chr. Hauge. Utvalget hadde som mandat å vurdere muligheten for å rasjonalisere og effektivisere forsvarsledelsen på alle plan, slik at den ble bedre utrustet til å styre og kontrollere Forsvaret.¹⁰² Hauge-utvalget la frem sin innstilling i 1965, der de blant annet gikk inn for integrasjon av de tyngste delene av forsvarsledelsen i Forsvarsdepartementet. Forsvarsgrenenes overkommandoer skulle omstruktureres til ”staber”, og sjefene for forsvarsgrenene ble foreslått nedgradert til generalinspektører, uten videre ansvar i fredstid enn styrkeproduksjon.¹⁰³ Forslaget var et brudd med den generelle forvaltningspolitikken, men ifølge Grønlie og Flo innebar løsningen også ”en kontinuitet med hensyn til arbeidspartiregjeringers ønske om å holde det militære «fagstyret» under politisk kontroll.”¹⁰⁴ Forslaget fikk gjennomslag verken i politiske kretser eller hos de fagmilitære. Det var frykt for en departemental ”vingeklipping” av forsvarssjefen og bortfall av

⁹⁸ Grøndahl 1997: 167-68

⁹⁹ Grøndahl 1997: 196-97 De borgerlige partiene, særlig Høyre, har tradisjon for på vegne av Stortinget å reagere negativt på utstrakt delegasjon av myndighet og ansvar til forvaltningen og fristilling av statsvirksomhet.

¹⁰⁰ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 291, 317. Se også Grøndahl 1997: 259-60

¹⁰¹ Bjerga 2002: 10-11

¹⁰² Bjerga 2002: 12-13

¹⁰³ Skogrand 2004: 307

¹⁰⁴ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 300

uavhengige fagmilitære vurderinger.¹⁰⁵ Dermed gikk reformprosessen videre, fremover mot samlokaliseringen på Huseby i 1970.

2.3. Oppgjøret med 1955-doktrinen.

På 1970-tallet tok den politiske stabiliteten slutt og samfunnsutviklingen førte til en gradvis forvitring av den sosialdemokratiske orden.¹⁰⁶ Velgerne ble mer ustabile og Høyre var på fremmarsj. Arbeiderpartiregjeringen førte en aktiv og kostnadsdrivende reformpolitikk gjennom store deler av 1970-årene, en såkalt motkonjunkturpolitikk. Denne reformpraksisen ble holdt gående frem mot slutten av 1970-tallet. Da gikk Norge imot mer usikre økonomiske tider og myndighetene strammet grepet.¹⁰⁷

Et direktoratspolitisk oppgjør og nyorientering

Rundt 1970 ble den styrende 1955-doktrinen utfordret, dels i form av et direkte oppgjør med direktoratsdoktrinen, dels i form av en bredere styringspolitisk nyorientering.¹⁰⁸ Grøndahl har redegjort for to hovedtendenser i norsk offentlig forvaltning som kan forklare denne vendingen. På den ene siden gikk utviklingen i retning av en sentralisering med et mer departementalt fokus.¹⁰⁹ På den andre siden var det utvikling i motsatt retning, mot en desentralisering. Flere administrative forvaltningsoppgaver og mer myndighet ble ønsket overført til regionalt og lokalt forvaltningsnivå – ut mot kommuner og fylkeskommuner. Dette var å betrakte som en form for ytre fristilling ved at ansvar ble delegert utover og vekk fra sentrum.¹¹⁰ I valget mellom sentralisering og desentralisering var det følgelig en maktpolitisk avveining, og politikken var ifølge Grøndahl å anse som et forsøk på økt politisering og maktkonsentrasjon.¹¹¹

I løpet av 1970-årene hadde det forekommet en videreføring og forsterking av det etablerte styringspolitiske mål om å omdanne departementene til ”politiske sekretariater” for statsrådene. Grøndahl hevdet at denne politiseringstendensen hadde bidratt til en

¹⁰⁵ Skogrand 2004: 308

¹⁰⁶ Furre 2000: 253

¹⁰⁷ Furre 2000: 221-222. Da Norge fant oljen på begynnelsen av 1970-tallet var resten av verden på vei inn i en oljekrise, som sendte verdensøkonomien ut i uføre. Da resten av verden drev innsparing gjorde Norge det motsatte, i troen på at krisen var et forbigående fenomen. Det ble den ikke.

¹⁰⁸ Grøndahl 1997: 275

¹⁰⁹ Grøndahl 1997: 315-16. Det ble en videreutvikling av mer ”politiske” og ”planleggende” departementer, samt opprettelser av helt nye departementer.

¹¹⁰ Grøndahl 1997: 301-302, 316

¹¹¹ Grøndahl 1997: 317

departementsforankring fremfor en direktoratsforankring. I den grad det var snakk om direktoratsforankring var det av helt sentrale politikk- og saksfelt.¹¹²

Forsvarsdirektoratet i en kompromissposisjon. En direktoratspolitisk mellomløsning på Huseby.

Etter drøye tjue år med forsøk på en reformering av Forsvarets ledelsesstruktur vedtok Stortinget i 1967, etter forslag fra forsvarsminister Otto Grieg Tidemand, at Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsen skulle samlokaliseres i et nybygg på Huseby i Oslo. Ordningen var en moderat videreføring av Hauge-utvalgets innstilling fra 1965, og var å anse som et kompromiss mellom den politiske og den fagmilitære forsvarsledelsen.¹¹³ Ved utgangen av 1970 var den nye ledelsesstrukturen et faktum.

Samlokaliseringen innebar en videreføring av forsvarssjefsstillingen og en gjenopprettelse av Forsvarets overkommando. Forsvarssjefen satt som leder for overkommandoen og fikk tildelt en dobbeltrolle, hvor han på den ene siden skulle fungere som øverste militære rådgiver for regjeringen og forsvarsministeren, samtidig som han på den annen side hadde alminnelig kommando over Forsvaret. Således fikk forsvarssjefen en sterk, men vanskelig, posisjon. Hele tiden befant han seg i skjæringsfeltet mellom fag og politikk, der interessene ofte gikk i hver sin retning.¹¹⁴ Det ble opprettet seks fagstaber, *fellesstaben*, tilhørende overkommandoen. Disse hadde ansvar for funksjoner som berørte mer enn én forsvarsgren, noe som tilsa at de hadde rom til å involvere seg på områder som tidligere hadde vært forbeholdt forsvarsgrenene.¹¹⁵ Overkommandoene for de tre forsvarsgrenene ble nedlagt og de tidligere sjefene for forsvarsgrenene ble redusert til *generalinspektører*¹¹⁶ med ansvaret for styrkeproduksjon.¹¹⁷ Denne ordningen kunne således se ut til å ha et mål om å skape en sterkere forsvarsledelse, der makten lå hos ledelsen i overkommandoen og departementet.

¹¹² Grøndahl 1997: 359-363. Eksempler på dette er at samtlige departementer i løpet av 1970-årene fikk statssekretærer; alle fikk departementsråder; og nesten alle hadde fått egne plan- og utredningsavdelinger. Slik sett fikk selve bruken av direktoratsformen et tilbakeslag.

¹¹³ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 299-300

¹¹⁴ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 292

¹¹⁵ Børresen, Gjeseth og Tamnes: 289

¹¹⁶ Tidligere hadde de stillingen generalløytnant/viseadmiral (nest høyeste grad for offiserer i hæren/marinen). Denne stillingen ble nedjustert til generalmajor/kontreadmiral (sist av tre grader for offiserer i hæren/marinen), hvor fellesbetegnelse ble generalinspektører. De ble da hovedansvarlig offiser i en av forsvarsgrenene og stillingen inngikk i FST. Generalinspektøren sto direkte under FSJ og fungerte som utøver og rådgiver i spørsmål som angikk forsvarsgrenene og Heimevernet. Generalinspektører hadde også i oppgave å fremskaffe stridsklare styrker. www.snl.no lest 16. februar 2010.

¹¹⁷ Bjerga 2002: 15-16

Grønlie og Flo har hevdet at samlokaliseringen var et brudd med den rådende direktoratspolitikken med såkalte ”fristilte” direktorater. Samlokaliseringen var derfor et forsvarsspesifikt særtilfelle.¹¹⁸ Antagelig var dette en kompromissløsning som kunne tilfredsstillende både den politiske og fagmilitære ledelsen. Etter over tjue år med forsøk på å få i stand en ny ledelsesstruktur i Forsvaret var dette tilsynelatende det beste av to onder for begge parter. På den ene siden fikk den politiske forsvarsledelsen økt politisk kontroll over de fagmilitære ved å få dem tett på. Likeledes fikk offiserene større mulighet til å øve innflytelse på Forsvarsdepartementet ved å være tettere tilknyttet de politiske beslutningsmyndighetene.¹¹⁹

2.4. *New Public Management* synliggjøres i norsk direktoratspolitikk.

Den politiske trenden fra 1970-tallet ble videreført inn i 1980-årene. Dette ble tiåret for *moderniserings- og fornyelsesprogrammene*.¹²⁰ Tiåret ble innledet av en politisk ”høyrebølge” hvor folk lot seg fange av Høyres løfter om økt skattelette, mindre reguleringer, mindre stat og mer handlefrihet til enkeltindividet. Det var også velgernes svar på Arbeiderpartiets feilslåtte reformpolitikk tiåret før. 1980-årene ble kampen mellom Høyres Kåre Willoch og Arbeiderpartiets Gro Harlem Brundtland. Arbeiderpartiet tok lærdom av feilene fra 1970-tallet og satt på ny på tronen i 1986, Brundtlands andre regjering.¹²¹

Politisering gjennom en statlig moderniserings- og reformpolitikk

De statlige moderniserings- og fornyelsesprogrammene hadde mange likheter med NPM, men det var norske elementer som katalyserte den ”nye” politikken. Det var lite kontroversielt og revolusjonært som skjedde i den norske praksisen, da Høyre og Arbeiderpartiet bygde på hverandres politikk og tok utgangspunkt i allerede etablert tankegodt. Målet var først og fremst å ta steget vekk fra 1970-årenes radikaliseringspolitikk.¹²² Moderniserings- og fornyelsesprogrammene var således en reaksjon på tidligere politisk praksis, hvor det var en oppfatning av at overordnet og helhetlig styring var en mangelvare. Politikerne fryktet rett og

¹¹⁸ Grønlie og Flo 2009: 299

¹¹⁹ Grieg-Smith 2007: 41

¹²⁰ ”Fornyelse” var Arbeiderpartiets term og ”modernisering” høyresidens. Det var kampanjelignende, helhetlige, utadvendte programmer for reformarbeidet i offentlig virksomhet. Grønlie og Flo 2009, bind 2: 60

¹²¹ Furre 2000: 272-276

¹²² Grønlie og Flo 2009, bind 2: 62

slett at byråkratene hadde fått et for godt fotfeste i politikken i løpet av 1970-årene. Den politiske styringsevnen måtte gjenvinnes.¹²³

Både Høyres moderniseringsprogram og Arbeiderpartiets fornyelsesprogram la MRS som en viktig styringsmekanisme på veien mot en ”bedre organisert forvaltning”. Som prinsipp var ikke MRS noe nytt, men det var først på 1980-tallet at reformen ble innført som et gjennomgående styringsprinsipp i forvaltningen. Blant annet ble direktoratspolitikken mer kontrollorientert enn hva den hadde vært på 1950- og -60-tallet.¹²⁴ Den kanskje største forskjellen var at politikken på 1980-tallet var ”offentliggjort” og gjenstand for politisk engasjement på en ny måte. De lange linjene tilbake til tidligere direktoratspraksis var likevel til stede.¹²⁵ Mål- og resultatstyringens intensjon ble å fungere som et politisk styringsredskap i balanseringen mellom departement og direktorat, politisk styring og institusjonell autonomi. MRS ble en politisk styringsfilosofi, styringsteknikk og et sentralt element i NPM.¹²⁶ Således ble MRS en videreføring av politiseringslinjen gjennom sin funksjon av å bli et mer direkte instrument for politiske styring. Ifølge Grønlie og Flo ble det gjennom utviklingen av 1980-årenes direktoratspolitikk slik også det ”frittstående” skulle styres. ”I avbalanseringen mellom frihet og styring innen målstyringskonseptet var ikke mange avsnitt ofret på frihetens alter.”¹²⁷

Den politiske og fagmilitære forsvarsledelsen skiller lag. Delt og ”fristilt” forsvarsledelse fra 1987.

Samlokaliseringen på Huseby varte i drøye sytten år, frem til 1987. Da flyttet Forsvarsdepartementet fra Huseby til egne lokaler ved Akershus festningsområde. Det var flere grunner til opphøret av samlokaliseringen. For det første var det en oppfatning fra departementets side om at overkommandoen hadde fått for stor innflytelse på grunn av sin størrelse og militærfaglige kompetanse. Dette gjorde at samlokaliseringen nærmest ble oppfattet som ødeleggende for departementets identitet og integritet som regjeringskontor, med en tiltagende ubalanse mellom den fagmilitære og den politiske ledelsen.¹²⁸ En annen årsak var at samlokaliseringen hadde medført praktiske vansker for den politiske ledelsen i forhold til den regelmessige omgangen med regjeringen og Stortinget i Oslo sentrum. En

¹²³ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 64-65. Willoch-regjeringens moderniseringspolitikk var antagelig en reaksjon på Arbeiderpartiets tilsynelatende feilslåtte radikaliseringspolitikk i 1970-årene. Dette var bl.a. en ekspansiv økonomisk politikk, motkonjunkturpolitikk, kombinerte inntekstoppgjør, statlig industripolitikk, kostbar sosial reformpolitikk og nye styringsinngrep.

¹²⁴ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 66, 104

¹²⁵ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 68

¹²⁶ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 67

¹²⁷ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 109

¹²⁸ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 264

trede forklaring var tendensen til overlapping av arbeidsoppgaver mellom overkommandoen og departementet. Således fungerte ikke samlokaliseringen som en avlastning for den politiske ledelsen, og den var verken økonomi- eller effektivitetsbesparende.¹²⁹

Bruddet i 1987 førte til at den løpende kontakten mellom forsvarsministeren og forsvarssjefen ble mindre, samtidig som det ble en større fysisk og mental avstand mellom de sivile og militære miljøene.¹³⁰ Kanskje var dette politisk taktisk i forhold til at forsvarssjefen etter samlokaliseringen hadde opparbeidet en sentral maktposisjon, en stilling det ville være lettere for forsvarssjefen å utnytte desto nærmere han var den politiske ledelsen. Grønlie og Flo hevder at bruddet i 1987 ”normaliserte” forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret. I dette lå at organiseringen ble mer i samsvar med den rådende direktoratsbevegelsen mot slutten av 1980-årene, hvor det ble mer synlige skiller mellom departement og direktorat.¹³¹ Den politiske og fagmilitære ledelsen forble delt gjennom hele 1990-tallet, frem til det i år 2000 ble startet en ny diskusjonsrunde angående Forsvarets ledelsesstruktur. Dette vil bli nøye omhandlet i de to neste analysekapitlene.

2.5. Alliert forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid og norsk tilpasning.

NATO og FN er å anse som Norges viktigste internasjonale sikkerhets- og utenrikspolitiske forankringspunkter etter andre verdenskrig. I denne analysen er det først og fremst NATO som står i sentrum for drøftningen av internasjonale relasjoners påvirkningskraft i utførelsen av norsk direktoratspolitikk. På den ene siden kan FN sies å representere bærebjelken i norsk utenrikspolitikk i sin hensikt av å ivareta den kollektive sikkerheten. Allerede i 1946 fattet norske myndigheter beslutningen om at FN ikke ville kunne imøtekomme Norges umiddelbare sikkerhetsbehov. På den annen side har NATO vært hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk ved å fungere som et kollektivt euroatlantisk forsvarssamarbeid. Etter den kalde krigen utviklet alliansen seg videre til å bli et felles forsvars- og sikkerhetssamarbeid.¹³²

¹²⁹ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 291

¹³⁰ Børresen, Gjeseth og Tamnes: 292

¹³¹ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 263

¹³² Fermann 1997: 208-209, 212. FN's fredsbevarende operasjoner har økt i omfang og endret karakter etter den kalde krigen, og FN's Sikkerhetsråd har gitt aksept for fredsopprettende operasjoner. FN's militære engasjementer etter hvert som konfliktbildet i Europa har endret seg på 1990-tallet har gjort at FN har fått en sterkere forankring i Norges umiddelbare sikkerhetspolitikk. Likevel er det NATO som har hovedoppmerksomheten når det gjelder internasjonale relasjoner og norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk, og som direkte får konsekvens for utformingen av det norske Forsvaret.

NATO har således vært den av organisasjonene som har hatt den største direkte innvirkningen på utformingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Derfor kan det antas at det norske NATO-samarbeidet også har hatt størst innvirkning på utformingen av de maktpolitiske relasjonene mellom norsk politisk og fagmilitær ledelse.

NATO fremtrer som ”bærebjelken” i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Den 4. april 1949 skrev Norge under på Atlanterhavspakten og valgte dermed offisielt side i den kalde krigen. Integrasjonen i vestblokken virket både til å begrense Norges handlefrihet og til å sikre innflytelse og interesser.¹³³ Det ble viktig for norske myndigheter å finne en balansegang mellom ivaretagelsen av nasjonal kontroll og innflytelse på den ene siden og en tilpasning til allierte forsvars- og sikkerhetspolitiske behov,¹³⁴ på den andre siden. Norge måtte være i stand til å lede og samvirke med allierte styrker for å sikre størst mulig grad av nasjonal innflytelse over den allierte innsatsen. Dette tilsa behovet for en fagmilitær tyngde og et kommando- og kontrollsystem som innehadde størst mulig grad av troverdighet.¹³⁵

På 1950-tallet ble Norge med i NATOs felles integrerte kommandostruktur. Dette fremskyndte behovet for en reorganisering av Forsvarets ledelsesstruktur, og det reiste seg en rekke utfordringer knyttet til den øverste ledelsen. Ifølge Skogrand ble den norske NATO-tilpasningen i praksis ”(...)benyttet som en brekkstang for å innføre et mer rendyrket sjefsnemnds-system i Norge.”¹³⁶ På tross av stort påtrykk fra alliansen avviste Stortinget i 1952 en innføring av et rent sjefsnemnds-system.¹³⁷

Det allierte kommandoapparatet i Norge ble relativt komplekst og var preget av forsøk på å forene ulike interesser. I april 1951 falt Norge inn under *Nordkommandoen* (AFNORTH) sammen med Danmark og Nord-Tyskland. Dette var en del av *NATOs Europakommando* (SHAPE).¹³⁸ I krig skulle sjefen for Nordkommandoen lede striden gjennom norske operative sjefer som stod under hans kommando. I fredstid skulle disse allierte posisjonene kombineres med en stilling i det norske nasjonale kommandoapparatet.¹³⁹ Alliansen og de allierte sjefene

¹³³ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 47

¹³⁴ Skogrand 2004: 299

¹³⁵ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 52

¹³⁶ Skogrand 2004: 302

¹³⁷ Skogrand 2004: 303

¹³⁸ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 54 og Skogrand 2004: 200. Nordkommandoen ble opprettet i april 1951 i London, deretter ble den flyttet til Voksenkollen utenfor Oslo og så videre til Kolsås i 1954, der den ble til nedleggelsen i 1994. SHAPE var en av tre kommandoer på strategisk nivå, ledet av NATOs øverstkommanderende i Europa, Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), en amerikansk general med hovedkvarter i Mons i Belgia. SACEUR var også sjef for de amerikanske styrkene i Europa.

¹³⁹ Skogrand 2004: 201

ble tildelt et tungt og entydig ansvar for forsvaret av Norge, samtidig som norske myndigheter kjempet for at Nordkommandoen skulle ha minst mulig adgang til å treffe selvstendige beslutninger i forhold til ivaretagelsen av forsvaret av Norge.¹⁴⁰

I tillegg til Nordkommandoen hadde Norge flere påvirkningskanaler i alliansen hvor norske interesser kunne fremmes. *Det nordatlantiske råd*, NATOs øverste politiske organ, møttes jevnlig på statssjefs-, utenriksminister- og forsvarsministernivå. Her kunne norske myndigheter fremme synspunkter og holdninger. Den fagmilitære ledelsen fikk sin mulighet når forsvarssjefen deltok på møter i *NATOs Militærkomite*¹⁴¹. Videre var deltakelse i NATOs faste organisasjon en sentral kanal for norske politiske og militære aktører til opplæring i flernasjonalt samarbeid og til fremming av nasjonale interesser. Den norske representasjonen i NATO i Brussel var NATO-ambassadøren i *NATO-delegasjonen* og forsvarssjefens faste representant i *militærmisjonen*.¹⁴² I forbindelse med det militære planleggingsarbeidet som foregikk i disse kanalene fungerte den norske sentrale sjefsnemnda, bestående av forsvarsgrenssjefene og sjefen for Forsvarsstaben, som en formell høringsinstans for Nordkommandoens forsvarsplaner. Det arbeidet også nordmenn i en rekke posisjoner i NATOs sentrale organer og i den integrerte kommandostrukturen som hadde mulighet til å fremme norske synspunkter og interesser, selv om de i formell forstand ikke representerte Norge.¹⁴³

Norges tilknytning til Nordkommandoen gav norske offiserer en ny arena hvor de kunne knytte internasjonale militærfaglige kontakter utover Norges grenser og FN-samarbeidet. Norge var i en særstilling i alliansen ved at øverstkommanderende i Nord-Norge (ØKN) og øverstkommanderende i Sør-Norge (ØKS) også var Norges representanter som NATO-sjefer. Gjennom sin posisjon i NATO fremmet ØKN og ØKS forslag basert på sin fagekspertise om hva de trengte for å løse sine oppdrag. Dette var forslag som gikk utenom det nasjonale nivå, til SACEUR via Nordkommandoen. Den sentrale norske forsvarsledelsen risikerte derfor at de øverstkommanderendes forslag til SACEUR ikke samsvarte med de norske nasjonale forsvarsplanene som ble lagt frem på ministermøtene i Brussel. I 1979 forlangte

¹⁴⁰ Skogrand 2004: 199, 201

¹⁴¹ Skogrand 2004: 166. Det øverste fagmilitære organet i NATO. Komiteen skulle assistere det politiske nivå og gi råd i faglige spørsmål.

¹⁴² Delegasjonen var sammensatt av embets- og tjenestemenn fra Utenriks- og Forsvarsdepartementet. Den bestod store deler av den kalde krigen av ti embetsmenn og saksbehandlere, fem fra UD og fem fra FD. Militærmisjonen bestod av fire offiserer; forsvarssjefens faste representant, som var generalløytnant eller viseadmiral, og en tjenestegjørende offiser fra hver av forsvarsgrenene. Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 49.

¹⁴³ Skogrand 2004: 166-167

Forsvarsdepartementet at ØKN og ØKS koordinerte sine forslag med sentrale norske myndigheter før de ble sendt til NATO.¹⁴⁴

De norske militære sjefene var til tider mer imøtekommende overfor allierte krav enn den restriktive norske politiske ledelsen. Offiserene hadde således en tendens til å havne i krysningspunktet mellom alliansen og den norske staten. Deres hovedoppgave var likevel først og fremst å ivareta den norske stats interesser.¹⁴⁵ Denne posisjonen kunne gi et politisk ønske om større makt og myndighet overfor Forsvaret, særlig siden normal praksis under den kalde krigen var at den fagmilitære ekspertisen håndterte det praktiske NATO-samarbeidet. Det var først på 1990-tallet at alliansen fikk en mer utpreget politisk karakter, ved at det klare skillet mellom forsvars- og sikkerhetspolitikk ble mer flytende.¹⁴⁶

2.6. Oppsummering

Direktoratspraksisen i Forsvaret har både gått motstrøms og vært på linje med den generelle direktoratsdoktrinen. Felles for alle direktoratsmodellene var at avveiningen mellom aksess og autonomi alltid slo følge med spørsmålet om hva som ville lønne seg i form av tilgang til makt og myndighet. I mellomkrigstiden og frem mot midten av 1950-årene var Forsvarets ledelsesstruktur både i tråd med og avvikende fra den dominerende direktoratspraksisen. I perioden frem mot 1940 hadde Forsvaret en frittstående direktoratsdoktrine, da den fagmilitære ledelsen var blitt skilt ut fra Forsvarsdepartementet allerede i 1910. Dette var det motsatte av den rådende praksisen med ”indre fristilling” hvor direktoratene ble skjøvet inn i departementene. Mot slutten av 1920-årene ble det tydelig hvordan den politiske ledelsen overførte en betydelig andel av ansvaret for militærmakten til Forsvarsdepartementet. Øverste leder for Hæren, kommanderende general, fikk sin makt innskrenket og overført til forsvarsministeren. Da andre verdenskrig inntraff Norge 9. april 1940 var den politiske dominansen over Forsvaret blitt svært klar, og det var de politiske myndigheter som hadde det hele og fulle ansvaret for hærens brukbarhet i strid.

Krigsårene ble en unntakstilstand. Det ble etablert en midlertidig krigstidsløsning hvor den øverste forsvarsledelsen var tilknyttet eksilregjeringen i London. Det ble opprettet en stilling som forsvarssjef og en forsvarrets overkommando. I praksis betydde dette at den fagmilitære

¹⁴⁴ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 306

¹⁴⁵ Skogrand 2004: 207-208

¹⁴⁶ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 49

ledelsen fikk tilbake mye av det ansvaret for Forsvaret som var blitt innskrenket og overført til forsvarsministeren i mellomkrigstiden. Denne krigstidsløsningen ble opphevet allerede 1946, da Jens Chr. Hauge ble satt inn som forsvarsminister. Forsvaret gikk tilbake til en fristilt direktoratsvariant, forsvarssjefstillingen ble avskaffet og overkommandoen avviklet. Altså opplevde forsvarsledelsen etter krigen nok en gang å få sitt myndighetsområde innskrenket. Forskjellen var at de i løpet av krigen hadde opparbeidet seg en stor grad av faglig autoritet.

Fra 1955 og frem mot 1970-tallet ble frittstående direktorater ”normalen” i myndighetenes valg av direktoratsløsning. På en måte stemte Forsvarets ledelsesstruktur overens med denne modellen ved at den fagmilitære ledelsen ikke var direkte innordnet i departementet. Likevel var forsvarsledelsen fra 1946 og frem til 1970 inne i en konstant reformprosess. Det var helt klart at den politiske ledelsen ikke anså en frittstående løsning som ideell for Forsvaret. Problemet var grenseoppgangen mellom politisk styring og faglig uavhengighet. Den politiske ledelsen ønsket mer makt og myndighet, mens offiserene ville ha respekt for sin faglige autoritet ved fravær av politisk innblanding i fagmilitære spørsmål.

Kompromiss ble løsningen, og forsvarsledelsen ble samlokalisert med Forsvarsdepartementet på Huseby i 1970. Forsvarets overkommando og forsvarsjefsstillingen var blitt reetablert på slutten av 1960-tallet. Samlokaliseringsløsningen var et klart brudd med 1955-doktrinen, da Forsvarets ledelsesstruktur tok steget tilbake til 1920- og -30-årenes ”mellomløsning” med indre fristilling. Således gikk Forsvaret motstrøms med opprettelsen av en samlokalisert forsvarsledelse. Samlokaliseringen på Huseby varte frem til 1987. Da etablerte Forsvarsdepartementet seg i Oslo sentrum mens Forsvarets overkommando forble på Huseby. Således ble forholdet mellom departement og den fagmilitære forsvarsledelsen ”normalisert” ved å knytte seg opp til den styrende direktoratsdoktrinen med mer synlige skiller mellom departement og direktorat.

Generelt for perioden fra rundt 1920 og frem mot 1990 er at det aldri ble etablert noen sterkt og helhetlig forsvarsledelse, da forsvarssjefsstillingen og overkommandoen ble opprettet og avviklet gjennom store deler av perioden. Derfor ble det rom for fremvekst av særdeles uavhengige forsvarsgrener og en gjenstridig grenvis rivalisering. Dette kapitlet har vist at den politiske ledelsen var med på å legge til rette for stridighetene mellom forsvarsgrenene. Jens Chr. Hauge sørget blant annet i 1946 for å avvikle den felles overkommandoen som ble opprettet i 1942, og isteden føre mer ansvar over til forsvarsgrensjefene. Med dette la den politiske ledelsen opp til kniving om knappe forsvarsressurser. Maktkonsentrasjonen rundt de

ulike forsvarsgrenene gav også mulighet for politikerne til å spille forsvarledelsen opp mot hverandre. Først i 1970-årene forble forsvarsordningen fast over en lengre periode, slik at løsningen med én felles forsvarssjef og en Forsvarets overkommando fikk rotfeste. Dette sørget for at forsvarsgrenssjefene ble nedgradert til styrkeproduserende generalinspektører. Det bedret likevel ikke maktkampen og samarbeidsforholdene i forsvarsledelsen, da det var stridigheter på alle nivåer: Mellom forsvarsgrenene, mellom forsvarsgrenene og den øverste forsvarsledelsen, samt mellom den politiske og den fagmilitære ledelsen. Stridighetene som kom av en manglende fellesfølelse i Forsvaret, der ledelsen tenkte forsvarsgrener fremfor forsvarsorganisasjon, ble et gjenstridig problem også innover på 1990-tallet.

Kapittel 3

Det ”fristilte” Forsvarsdirektoratet

– mot en revurdering av den etablerte ledelsesstrukturen

Etter den kalde krigen ble norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk mer utfordrende. Det oppstod et motsetningsforhold mellom avspenning og påfølgende kutt i forsvarsbudsjettene på den ene siden, samt en kvalitativ og ressurskrevende omstilling på den andre. Sammenfallende med dette ble behovet for løpende politiske avgjørelser større, og dermed Forsvardepartementets behov for økt involvering i utførelsen av forsvarsplanleggingen mer fremtredende. Utviklingen gikk i retning av en tilnærming mellom sikkerhets- og utenrikspolitikken, noe som førte til en revurdering av Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver. Dette var en spenning som ble gjenspeilet i forholdet mellom ledelsen i Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsen, da Forsvaret ble satt under lupen for en grundig evaluering av direktoratets tilstand.

Hensikten med dette kapitlet er å undersøke hvordan maktrelasjonen mellom den fagmilitære og den politiske ledelsen fortonet seg på 1990-tallet, og videre gi en forklaring av denne utviklingslinjen. I kapittel 2 ble det vist hvordan Forsvaret i 1987 gikk fra en delvis innordnet direktoratsløsning til en delt direktoratsstruktur. I teorien skulle dette tilsi at Forsvaret fikk en mer selvstendig og frittstående direktoratsløsning, dersom vi følger Grøndahl. Han kategoriserer et frittstående direktorat som et selvstendig direktorat plassert utenfor det tilhørende departementet, og som tar alle avgjørelser på egne vegne og under eget ansvar. De av direktoratets saker som skal avgjøres av departementet, sendes over fra direktoratet.¹⁴⁷ I dette kapitlet argumenteres det for at hensikten bak direktoratsmodellen overfor Forsvaret i 1990-årene var økt politisering, og at den ”fristilte” direktoratsmodellen fra 1987 var mer fristilt i teorien enn i praksis. Tesen vil underbygges gjennom et fokus på tre sentrale områder hvor politiseringen kommer klart til uttrykk. Disse er: Mål- og resultatstyring som en ”norsk” New Public Management-reform, omstillingen av forsvarsorganisasjonen, samt internasjonalisering av Forsvaret.

¹⁴⁷ Grøndahl 1997: 3

Strukturen for kapitlet er organisert på følgende måte: Først analyseres endringer i Forsvarets ledelses- og kommandoapparat gjennom et fokus på statlig innføring av mål- og resultatstyring. Deretter redegjøres det for omstillingen av Forsvaret med utgangspunkt i den stadige ubalansen mellom struktur, investering og forsvarsbudsjetter. Deretter omhandles internasjonaliseringen av Forsvaret på 1990-tallet og hvordan forsvarsledelsen og forsvarsstrukturen blir preget av dette. Til sist blir det en betraktning om hvorvidt Forsvaret opplevde økt fristilling, eller om det var en fristilling med politisering som hovedmålsetting.

3.1. Mål- og resultatstyring i Forsvaret.

Grøndahl viser til hvordan det var en ”ytre” fristilling av direktoratene, som ble den politiske tendensen fra 1980-årene og utover på 1990-tallet. Dette innebar at det ble en fristilling av allerede frittstående direktorater, hovedsakelig rettet mot virksomheter med en klar faglig og ekspertpreget karakter, eller utpregede næringsvirksomheter. Grøndahl argumenterer for at det var en statlig politisering som var intensjonen, i form av en bedret kvalitativ styring. Det var ikke lenger departemental avlastning som lå til grunn for fristillingen.¹⁴⁸ I 1987, samme året som Forsvarets overkommando og Forsvarsdepartementet skilte lag, lanserte Brundtland-regjeringen fornyelsesprogrammet, ”den nye staten”, i offentlig forvaltning. Hensikten var å effektivisere staten gjennom omfattende rasjonalisering, forenkling av byråkratiet, nye ledelsesformer og konkurranseutsetting.¹⁴⁹ Fornyelsesprogrammet skulle blant annet skape ”resultatorienterte” institusjoner gjennom selvstendigjøring av de enkelte statlige etatene.¹⁵⁰ Idet MRS ble tatt i bruk i Forsvaret rundt 1990, la denne reformpolitikken føringene for den omstillingen Forsvaret gjennomgikk videre innover på 1990-tallet.

Forsvarets øverste ledelses- og kommandoapparat. Mangelen på en sterk forsvarsledelse gir rom for rivalisering og ineffektivitet.

Øverste politiske myndighet for Forsvaret var regjeringen, hvor forsvarsministeren – og Forsvarsdepartementet – hadde ansvaret med gjennomføringen av de politiske vedtakene og retningslinjene som ble fastsatt av styresmaktene.¹⁵¹ Videre gikk ansvaret til forsvarsledelsen i Forsvarets overkommando, hvor forsvarssjefen satt med øverste myndighet. Han kontrollerte den daglige militære virksomheten av Forsvaret etter fastsatte politiske styrings- og

¹⁴⁸ Grøndahl 1997: 382, 385

¹⁴⁹ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 307

¹⁵⁰ Furre 2000: 329

¹⁵¹ NOU 1992, nr. 12: 19

retningslinjer.¹⁵² Integrert i overkommandoen var *fellesstaben* med ansvar for å ivareta den overordnede planleggingen, samt assistere forsvarssjefen. Utover dette øverste ledelsesapparatet innbefattet overkommandoen forsvarsgrenvise stabsledd, ledet av *generalinspektører*, med ansvar for styrkeproduksjon i sine respektive forsvarsgrener (Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet).¹⁵³ Videre nedover på maktstigen var de regionale landsdelskommandoene for Sør-Norge og Nord-Norge og deres to øverstkommanderende (ØKS og ØKN). I kapittel 2 ble det redegjort for hvordan ØKS og ØKN i fredstid var nasjonale øverstkommanderende sjef, samtidig som de var underlagt NATO-kommando innenfor det allierte samarbeidet. Her var de Norges representanter i det fagmilitære alliansearbeidet, som NATO-sjef. Til sist utøvet landsdelskommandoene sin myndighet gjennom de *forsvarsgrenvise landsdelskommandørene*, som representerte den lokale ledelsen. Disse hadde ansvaret for sine forsvarsgreners operasjoner.¹⁵⁴

I kapittel 2 ble det vist hvordan det norske kommando- og ledelsesapparatet fremkom som meget spredt og hvordan det manglet en sterk, felles forsvarsledelse. Dette var en linje som tydelig ble videreført innover på 1990-tallet. Neumann og Ulriksen (1995) hevdet at Forsvarets overkommando hadde stor grad av frihet overfor Forsvarsdepartementet, men at overkommandoen hadde tilsvarende liten grad av kontroll over de relativt selvstendige forsvarsgrenene. Det var en tradisjon for lojalitet til forsvarsgrenen, ikke til Forsvaret som en helhet.¹⁵⁵ Videre uttalte Neumann og Ulriksen følgende om forholdet mellom styringsstrukturen og omstillingsarbeidet i første halvdel av 1990-tallet: ”(...)de bestående institusjonene måtte få sin etablerte del av kaken, og dermed var det lite rom for dramatiske endringer i struktur. Dette viser at den parlamentariske innflytelsen på forsvarsstrukturen i praksis ikke er stor, Forsvaret og forsvarsgrenene har stor autonomi.”¹⁵⁶ Denne betraktningen var kanskje riktig for situasjonen slik den var frem mot midten av 1990-tallet. Dette kapitlet vil riktignok vise hvordan det gjennom tiåret skjedde en gradvis helomvending fra situasjonen slik Neumann og Ulriksen oppfattet den.

I Forsvarets kommandoapparat etter 1990 var det lett for at direktiver fra den øverste ledelsen ble forsinket nedover i de regionale og lokale kommandoledene. Først og fremst skyldtes det en uenighet mellom forsvarsgrenene om Forsvarets organisasjon. Hæren ønsket en sterk

¹⁵² Innst. S. nr. 150 (1992-93): 51

¹⁵³ NOU 1992, nr. 12: 24-25

¹⁵⁴ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 296

¹⁵⁵ Neumann og Ulriksen 1995: 84-85

¹⁵⁶ Neumann og Ulriksen 1995: 86

sentralisert ledelse, hierarkisk organisert under forsvarssjefen. Sjøforsvaret og Luftforsvaret ønsket mer selvstendige forsvarsgrener med sterke sjefer, mer likt det allierte kommandosystemet.¹⁵⁷ Tilknyttet dette var den grenvise rivaliseringen om ressurser, innflytelse og prestisje. Forsinkelser i gjennomføringsprosessene kunne også kobles til Forsvarets rolle som en sentral regional og lokal økonomisk bidragsyter. Dette førte til at direktiver om nedlegging og omstrukturering som ville virke negativt inn for enkelte kommuner og fylker, ble motarbeidet av lokale og regionale politiske og -militære aktører.¹⁵⁸ I en kommandoordning som den norske ville det være viktig å få på plass en effektivt og fungerende ansvarsdelegering. Den øverste forsvarsledelsen måtte kunne stole på at kommandørene nedover i ledeshierarkiet utførte den myndighet de var satt til å gjøre, på tross av interessemotsetninger og spesifikke grenvise ønsker.

MRS gir rom for myndighetsforskyvning i retning av den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet.

For å legge til rette for et kostnadseffektivt og funksjonelt kommando- og ledelsesapparat ble MRS tatt i bruk overfor forsvarsledelsen. I langtidsmeldingen for 1994–1998, St.meld. nr. 16 (1992-93), ble det gitt eksplisitte retningslinjer om forenkling og redusering av forsvarsledelsen basert på MRS. Målet var å få til en innsparing i Forsvarets *fagmilitære* ledelse på minst 25 %.¹⁵⁹ Hensikten var å rydde opp i de eksisterende styringslinjene i kommandostrukturen, da de som nevnt var mange og til tider ineffektive. Dette skulle først og fremst gjøres ved å skape mer enhetlige styrings- og ansvarslinjer, der kommandolinjen tydelig gikk fra øverste myndighet i Forsvarsdepartementet og nedover via forsvarssjefen i overkommandoen.¹⁶⁰ Myndighetene hadde altså en plan for hvordan Forsvarets kommando- og ledelsesapparat skulle utvikles. Ansvarsplasseringen skulle håndheves gjennom fire politiske kontrollmekanismer: Klargjøring av ansvar og myndighet, delegering av ansvar og myndighet, oppfølging av ansvar og myndighet, samt å gjøre ansvar gjeldende.¹⁶¹

Ifølge regjeringen var endringene "(...)på mange måter en kulturrevolusjon i Forsvaret", som skulle utføres gjennom et godt samarbeid mellom den politiske og den fagmilitære

¹⁵⁷ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 286. De ulike oppfatningene sprang ut av de grunnleggende forskjellene mellom de tre forsvarsgrenene, blant annet opererte de på forskjellige måter. Hæren var tallmessig mye større og trengte således et annerledes kommandoapparat. Sjø- og Luftforsvaret hadde større mobilitet og færre nivåer fra øverste ledelse og nedover mot grasrota. I tillegg fryktet Sjø- og Luftforsvaret Hærens tallmessige overlegenhet, og at de på bakgrunn av dette ville kunne få større tyngde i avgjørelser som angikk dem alle.

¹⁵⁸ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 286

¹⁵⁹ Innst. S. nr. 150 (1992-93): 51

¹⁶⁰ St.meld.16 (1992-93): 140-41

¹⁶¹ Innst. S. nr. 150 (1992-93): 67

forsvarsledelsen. Derfor skulle det ”stilles helt andre og nye krav til holdninger og adferd(...)Den eneste måten organisasjonen kan nå målet med endringene og få bedre styring, er gjennom samarbeid fra topp til bunn.”¹⁶² I praksis innebar dette en omfordeling av den etablerte myndighetsplasseringen, ved at sjefene på de forskjellige organisasjonsnivåene fikk økt helhetsansvar, inkludert utvidet ansvar i forhold til forvaltning og disponering av tildelte ressurser. Dette ville blant annet si at generalinspektørene fikk hovedansvaret for virksomheten i egen forsvarsgren, og dermed kontrollen over forsvarsgrenens tildelte ressurser.¹⁶³

Ordningen samsvarte med målsettingen bak MRS om å skape resultatorienterte institusjoner gjennom økt selvstendigjøring og ansvarsdelegering. Børresen, Gjeseth og Tamnes forklarer hvordan tanken bak omorganiseringen av kommandoapparatet var at den nye styringslinjen ville skape effektivisering av Forsvarets ressursutnyttelse, ved at viten om muligheten for direkte ansvars plassering ville gi bedre prioritering av ressursbruken.¹⁶⁴ På en måte kunne ansvars plassering således fungere som en effektiv ”skremseltaktikk” mot de ledd i forsvarsorganisasjonen som tilsynelatende motarbeidet omstillingsprosessen i Forsvaret. På en annen side kunne ansvarsdelegeringen slå i motsatt retning, da den også la til rette for økt fragmentering av forsvarsledelsen. I et historisk perspektiv ville det bety en tilbakevending til deler av Jens Chr. Hauges 1946-løsning, da forsvarsgrenssjefene fikk økt ansvar på bekostning av stillingen som forsvarssjef. Det kan derfor tenkes at innføringen av MRS og den påfølgende ansvarsdelegeringen la til rette for økt grenvis rivalisering, som tidligere hadde vært et av hovedproblemene bak Forsvarets økonomiske og strukturelle problemer.

Innføringen av MRS i Forsvaret hadde ifølge regjeringen avdekket mangler ved de eksisterende styringsforholdene, blant annet gjennom negative resultater, hvor nettopp de uklare ansvarslinjene ble ansett for å være en av hovedårsakene. Regjeringen mente at dette blant annet skyldtes at Forsvarsdepartementet ikke hadde hatt tilstrekkelig kontroll over ansvarsdelegeringen,¹⁶⁵ og var klar i sin tale:

Departementet har tradisjonelt grepet lite inn i Forsvarets interne planverk. Dette har ført til at planverket i for stor grad har levet sitt eget liv og ikke kunnet fange opp politiske signaler i tilstrekkelig grad. Som en konsekvens av dette, har det til dels vært et betydelig avvik mellom Forsvarets interne

¹⁶² St.meld.16 (1992-93): 142

¹⁶³ St.meld.16 (1992-93): 22

¹⁶⁴ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 307

¹⁶⁵ St.meld.16 (1992-93): 142, 144

planverk og den ressursmessige virkelighet(...)Departementet må derfor komme i bedre inngrep med Forsvarets interne planverk ved å gi rammer og premisser for utformingen av dette.¹⁶⁶

Regjeringen ytret her en oppfatning om at Forsvaret ikke var riktig samkjørt med de politiske retningslinjene, fordi Forsvarsdepartementet i for liten grad hadde vært involvert i virksomheten. Dette skulle endres. I praksis innebar dette først og fremst en større politisk ”innblanding” i forsvarsvirksomheten, spesielt i utførelsen av langtidsplanleggingen¹⁶⁷. Forsvaret ble underlagt klare politiske direktiver og retningslinjer – og dermed utsatt for økt politisering. Denne mer fremtredende innblanding i selve *utførelsen* av langtidsplanleggingen kan sies å ha representert et skille i etablert praksis, da utførelsen av de politiske direktivene frem mot 1990 i stor grad hadde vært øremerket forsvarspersonell. Langtidsmeldingene i forkant av St.meld. nr. 16 (1992-93) bærer preg av å være mer deskriptivt utformet, fremfor den normative retningen meldingene tok på 1990-tallet. En slik utvikling kan knyttes opp mot opplevelsen av fravær av en ytre trussel etter den kalde krigen. Den statiske fienden som Sovjetunionen hadde representert gav opphav til en mer fastfrosset forsvars- og sikkerhetspolitisk doktrine, som ikke gav et behov for en løpende politisk avveining. Da utviklingen på 1990-tallet gikk i retning av at den politiske forsvarsledelsen ikke riktig helt visste hvem fienden var, gav nok dette et økende politisk behov for å involvere seg med planleggingen av fremtidens forsvar.

Effektiviseringen og ansvarsklargjøringen i Forsvarets ledelses- og kommandoapparat var en tidkrevende prosess og fortsatte gjennom 1990-årene, der myndighetene ble aktive premissgivere for forsvarsvirksomheten. Likevel kan det virke som om den politiske ledelsen hadde problemer med å håndheve sin styringsmyndighet overfor forsvarsledelsen. En indikasjon på dette er blant annet en videre mangelfull gjennomføring av politiske beslutninger i siste halvdel av 1990-tallet. I langtidsmeldingen for Forsvarets virksomhet i perioden 1999–2002, St.meld. nr. 22 (1997-98), ble det understreket at Forsvarets ledelsesapparat var nøkkelen til en velfungerende omstilling og utførelse av fastsatte driftsreduksjoner. I langtidsmeldingen henviste Bondevik I-regjeringen til arbeidet med å innrette ledelsesapparatet på en måte som gjorde det mulig å gjennomføre de fastsatte målene for forsvarsstrukturen.¹⁶⁸

¹⁶⁶ St.meld.nr.16 (1992-93): 144

¹⁶⁷ Med langtidsplanlegging menes målene for utformingen av Forsvaret, som oftest over en fireårs periode. Innebefattet i planleggingen er elementer fra hele Forsvarets organisasjon; ledelse, økonomi, styrkeoppbygging, internasjonalt samarbeid o.l.

¹⁶⁸ St.meld. nr. 22 (1997-98): pkt. 6.4.6

Med langtidsmeldingen for perioden 1999–2000 beveget Forsvaret seg fra ressursstyring mot en produktivitets- og effektivitetsstyring basert på MRS. I dette lå blant annet et økt fokus på planverk, budsjetter, registreringer, resultatanalyser, oppfølging og planrevidering.¹⁶⁹ I praksis innebar dette at det nye styringssystemet ble mer kontrollpreget, og at Forsvarsdepartementets styringsrolle i forhold til Forsvarsdirektoratet og de sivile etatene ble tydeligere understreket. Dette skulle formaliseres gjennom styringsdialog, styringsdokumenter, informasjonssystemer, organisasjonsstruktur, retningslinjer, regler og instruksjer. Med andre ord – økt politisk kontroll og styring.¹⁷⁰ Ifølge Børresen, Gjeseth og Tamnes medførte dette blant annet at ”departementet i økende grad grep inn i overkommandoens daglige ledelse av den militære organisasjonen.”¹⁷¹ Det kan se ut til at det ikke lenger var tilstrekkelig for den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet å legge retningslinjene for utformingen av Forsvaret. De ønsket i større grad å være en del av den praktiske utøvende prosessen. Et eksempel på at den politiske ledelsen grep inn i overkommandoens ”daglige ledelse” er det som blir et sentralt tema senere i kapitlet – budsjettutformingen.

Omstillingsarbeidet i Forsvaret sakket av i siste halvdel av 1990-tallet, og noe av årsaken ble ansett å ligge i koordineringen mellom de ulike ansvarsladdene i forsvarsledelsen. Myndighetene foreslo derfor å styrke fellesstabene i overkommandoen og etablere en bedre styring av de øverste gradsjiktene i Forsvaret. Blant annet ble det vurdert om militære embetsmenn fra oberst/kommandør og oppover skulle forvaltes i overkommandoen fremfor i forsvarsgrenene. Det ble også et mål at det fagmilitære og politiske ledelsesapparatet skulle forvaltes mest mulig likt. Store deler av ansvaret for det sivile personellet skulle overføres fra selvstendige administrative enheter og over til generalinspektørene og deres respektive grenstaber. Videre var det ønskelig at alle forsvarsgrenene som skulle være representert i fellesstaber, hvor det skulle skapes rom for konkurranse mellom de ulike forsvarsgrenene om stillingene som ikke krevde forsvarsgrenspesifikk kompetanse. Myndighetene håpet at dette ville øke kvalitetsnivået på de ansatte.¹⁷² Hva kunne en gjennomføring av disse forslagene få av betydning for relasjonen mellom departement og direktorat?

Først og fremst kunne de politiske forslagene indikere et steg i retning av en sentralisering av forsvarsledelsen. For det første, ved å samle forsvarsledelsen nærmere departementet ville den politiske ledelsen få bedre kontroll over forsvarsledelsen generelt. Potensielle motstandere av

¹⁶⁹ St.meld.22 (1997-98): pkt. 6.4.1

¹⁷⁰ St.meld.22 (1997-98): pkt. 6.4.1

¹⁷¹ Børresen, Gjeseth og Tamnes: 307

¹⁷² St.meld. nr. 22 (1997-98): pkt 8.9

de politiske reformene ble sterkere integrert i avgjørelsene og departementet fikk en mulighet til å praktisere bedre oppsyn med fagekspertisen. Den politiske ledelsen foretok videre avgjørelser som kunne komme til å svekke opparbeidelsen av en sterk fellesfølelse til Forsvaret, fremfor forsvarsgrenene. Forsvarsgrenssjefene ble nok en gang styrket, blant annet ved at ansvaret for sivilt personell ble foreslått overført til generalinspektørene og forsvarsgrenene. Denne løsningen kunne sies å ha gitt departementet en mulighet for økt innflytelse over Forsvaret. De sivile ansatte ble i større grad integrert i det fagmilitære miljøet, der de antagelig fikk mulighet til å innvirke på de fagmilitære avgjørelsene. På en annen side kan forslagene til endring ses i sammenheng med omstillingsarbeidet, der det å samle forsvarsgrenene i fellesstaber kunne indikere et ønske om å skape bedre samarbeid på tvers av fagfeltene. En sentralisering av makten ville kunne klargjøre ansvarsforholdene mellom forsvarsgrenene, og dobbeltarbeid dermed bli et mindre synlig fenomen.

3.2. Omstilling av Forsvaret: Økt politisk kontroll og styring.

Innføringen av MRS i Forsvaret berørte ikke bare kommando- og ledelsesapparatet, men hele organisasjonen som sådan. Forsvaret befant seg i en nærmest konstant omstillingsprosess gjennom 1990-årene, med bakgrunn i en gjenstridig ubalanse mellom budsjetter, driftskostnader, forsvarsstruktur og investeringsbehov, videreført fra de forrige to tiårene. I St.meld. nr. 74 (1982-83), *Retningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1984–88*, ble det slått fast at det på daværende tidspunkt ikke var samsvar mellom ønsket virksomhet og tilgjengelige ressurser, derfor var det oppstått et gap mellom ambisjoner og tilgjengelige ressurser, drift og investeringer.¹⁷³ Det negative regnestykket ble videre poengtert i den etterfølgende langtidsmeldingen, St.meld. nr. 54 (1987-88), *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989–93*. Brundtland II-regjeringen understreket hvordan forsøket på å skape en balanse gjennom rasjonalisering og effektivisering ikke hadde lyktes, og at situasjonen fremdeles var slik at Forsvarets driftskostnader var altfor høye og de nødvendige investeringene utenfor rekkevidde. Politiske grep måtte tas for å få Forsvaret opp på et ønskelig nivå, både økonomisk og driftsmessig.¹⁷⁴

¹⁷³ St.meld. nr. 74 (1982-83): 3

¹⁷⁴ St.meld. nr. 54 (1987-88): 10

Videreføring og konsensus: Sikkerhetspolitiske betraktninger og den etablerte forsvarsstrukturen.

Gjennom 1990-årene hersket det nærmest en tilstand av forsvarspolitisk konsensus rundt de sikkerhetspolitiske retningslinjene. I første halvdel av tiåret ble en videreføring av den etablerte ”kald krig”-strukturen målet for den videre omstillingsprosessen, en oppfatning som ble delt av både den politiske og den fagmilitære ledelsen. Utgangspunktet for den norske forsvarsplanleggingen kan sies å ha vært oppfatningen av at det fremdeles fantes en reell mulighet for trusler mot norsk territorium og norske interesser. Russland ble lenge ansett som et usikkerhetsmoment. Først mot slutten av 1990-årene ble det en antydning til at denne frykten avtok. Det hadde også oppstått en rekke mer diffuse og uspesifiserbare trusler etter opphøret av den kalde krigen, en utvikling som gav flere spørsmål enn svar i forhold til ivaretagelsen av norsk nasjonal sikkerhet.

Få endringer ble gjort i de eksisterende *forsvarspolitiske målene, forsvarskonseptet og forsvarets oppgaver* på 1990-tallet. De overordnede forsvarspolitiske målene var militær tilstedeværelse og synlighet, utveksling av risikovurderinger og tidlige varsler, krise- og episodehåndtering, forsvar av norsk territorium, evne til alliert samarbeid og deltakelse i internasjonale styrkestrukturer og internasjonale operasjoner.¹⁷⁵ Ut ifra disse overordnede målene skulle forsvarskonseptet baseres på fire hovedpilarer: et nasjonalt balansert invasjonforsvar, alliert og internasjonalt samarbeid, totalforsvar og verneplikt.¹⁷⁶ Disse fire pilarene skulle være oppskriften på et troverdig og helhetlig nasjonalt forsvar. Ved å skjømte disse på riktig måte skulle Forsvaret kunne gjennomføre sin hovedoppgave, som var ”å trygge norsk suverenitet, bidra til å gi norske myndigheter nødvendig handlefrihet, forebygge krig i vårt område og bidra til en fredelig utvikling i verden.”¹⁷⁷

De forsvarspolitiske målene og forsvarskonseptet dannet grunnlaget for Forsvarets omfattende oppgavespekter. Følgende oppgaver skulle Forsvaret kunne ivareta og utføre på en tilstrekkelig måte: invasjonforsvar, territorialforsvar, krisehåndtering, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, etterretningstjeneste, sikkerhetstjeneste, internasjonalt militært engasjement, redningstjeneste og annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret.¹⁷⁸ Forsvarssjef

¹⁷⁵ St.meld. nr. 22 (1997-98): pkt 5.1.1

¹⁷⁶ St.meld. nr. 16 (1992-93): 14 Et balansert forsvar er et forsvar som består av de fleste hovedkomponenter som inngår i moderne væpnede styrker. Invasjonsforsvar er å forsvare territoriet mot potensielle fiendtlige angrep utenfra. Totalforsvar vil si at hele samfunnet mobiliseres til forsvaret av Norge ved å stille tiltrente kapasiteter til disposisjon dersom det skulle bli nødvendig.

¹⁷⁷ St.meld.16 (1992-93): 77

¹⁷⁸ St.meld. nr. 22 (1997-98): pkt 5.2-5.3

Arne Solli gav uttrykk for en viss misnøye i forhold til det omfattende oppgavespekteret, da enkelte samfunnsoppgaver etter hans mening burde forbli et ansvar for det departementet det naturlig hørte inn under. Forsvarssjefens oppfatning var at Forsvaret blant annet hadde blitt tildelt diverse oppgaver på grunn av deres karakter av å inneha en høy mediaeksponering. Han så ikke noe negativt i dette, men det måtte likevel være forenlig med Forsvarets primæroppgaver.¹⁷⁹ Dette kan ses i sammenheng med myndighetens forsøk på å gi Forsvaret legitimitet i folket, i troen på at befolkningens støtte var essensiell for at Forsvarets skulle lykkes i utførelsen av sine oppgaver. Oppgavespekteret indikerer et tydelig nasjonalt forsvarsfokus, og det er liten antydning til det internasjonale fokuset som skulle bli dimensjonerende for Forsvaret mot slutten av 1990-tallet og etter årtusenskiftet.

Den norske forsvarsstrukturen var særdeles ressurskrevende, noe regjeringen var fullstendig klar over. Den antok i tillegg at forsvarsstrukturen ville bli dyrere å opprettholde med tiden, på grunn av teknologisk fordyrelse¹⁸⁰ og et generelt høyere krav til standard og kvalitet. Samtidig skulle Forsvaret gjennomføre sine oppgaver på en kostnadseffektiv måte. Hvordan skulle dette løses? Svaret på ressursfloken ble å opprette invasjonforsvar i én landsdel av gangen, hvor Nord-Norge på dette tidspunkt fikk den største oppmerksomheten. Det var i den nordlige landsdelen myndighetene anså muligheten for et fiendtlig angrep som mest sannsynlig. Sør-Norge hadde ingen umiddelbare potensielle trusler. Likevel, for å veie opp for tapet av invasjonforsvaret i Sør-Norge, ble det sagt at det skulle innføres skjerpede krav til kvalitet, fleksibilitet og mobilitet, i tråd med NATOs nye strategiske konsept.¹⁸¹ Dette var den samme løsningen som forsvarssjef Torolf Rein hadde foreslått i sin forsvarsstudie fra 1991 (FS 91), i forkant av langtidsmeldingen for perioden 1994–1998. Planen var med andre ord å opprettholde invasjonforsvaret, gjennomføre tilstrekkelige innsparinger og øke kravet til kvalitet i retning av et mer moderne reaksjonsforsvar. Dette var til dels motstridende tiltak som på den ene siden skulle videreføre det kvantitative fokuset og på den andre siden føre forsvarsstrukturen i retning av kvalitet. De uklare målene kan tyde på at forsvarsledelsen famlet litt i uvisse rundt hvilken retning den sikkerhetspolitiske utviklingen kom til å ta.

Forsvarskomiteen påpekte i sin innstilling til Stortinget, Innst. S. nr. 150 (1992-93), hvordan utviklingen av et mer kvalitetsrettet forsvar skulle fortone seg som en forsiktig modernisering, der materiellkvaliteten ville bli marginal tilstrekkelig i forhold til potensielle stridsmiljøer.

¹⁷⁹ St. meld. nr. 16 (1992-93): 220

¹⁸⁰ Kostnadsveksten på militært utstyr og materiell er ofte større enn veksten i forsvarsbudsjettene, noe som vanskeliggjør blant annet de norske planene for investering i nytt materiell.

¹⁸¹ St.meld.nr.16 (1992-93): 9, 81

Det var med andre ord ikke et høyteknologisk forsvar myndighetene siktet mot. Forsvarets våpensystemer skulle baseres på en utbedring av materiell fra 1960-årene, og planene for moderniseringen av forsvarsstrukturen ble ansett for å være på et minimumsnivå av det et moderne stridsmiljø krevde.¹⁸² Forsvarsbudsjettene var ikke tilstrekkelig store til å endre materiellstandarden i stor skala: ”Selv en nøktern moderniseringsprofil vil (...)kreve så store investeringer at krigsstrukturen må reduseres i omfang.”¹⁸³

Regjeringen hadde i forkant av komiteens innstilling understreket at Forsvarets materiellstandard befant seg i en såpass laber tilstand at enkelte avdelinger ikke ville komme til å kunne utføre sine oppgaver i et fremtidig moderne stridsmiljø.¹⁸⁴ Det kan være en mulighet for at både den politiske og den fagmilitære ledelsen anså at opprettholdelse av en ”marginal tilstrekkelig” materiellkvalitet var det som burde være målet. Dersom Norge skulle beholde det voluminøse invasjonforsvaret, måtte nødvendigvis kvantitet settes foran kvalitet, og dermed også foran materiellinvesteringer. Forsvaret hadde som nevnt over tid vært utsatt for en mangelfull ressurshåndtering som hadde skapt ubalanse mellom Forsvarets drift og investering. Dermed var det lite midler til disposisjon for modernisering av materiellparken.

Forsvarets oppgavespekter vokser og forsvarsbudsjettene kuttes: Drift og investering går i minus.

Forsvarets økonomiske og strukturelle problemer var som nevnt ikke et nytt fenomen. Det ble brakt på bane i begge langtidsmeldingene for Forsvarets virksomhet på 1980-tallet. Videre ble den økonomiske ubalansen poengtert av Forsvarskommisjonen av 1990 (FK 90), hvor kommisjonen understreket de tidligere innsparingsforsøkernes manglende suksess. Ifølge FK 90 hadde utviklingen gått i motsatt retning av det som var intensjonen, da det de siste 20-25 årene hadde vært tendens til økte driftsutgifter.¹⁸⁵ En av de fremste årsakene til eskaleringen av ubalansen mellom Forsvarets struktur og økonomi var de reduserte forsvarsbudsjettene fra slutten av 1980-årene og videre innover på 1990-tallet. Forsvaret var i ubalanse selv etter en årlig gjennomsnittsvekst i bevilgningene på rundt 3,3 % fra 1980 til 1989. Derfor var det lite gunstig med en nedgang i forsvarsbudsjettene, spesielt siden budsjettkuttet kom samtidig med en reduksjon i økonomisk støtte fra allierte og NATOs fellesbudsjetter.¹⁸⁶

¹⁸² Innst. S. nr. 150 (1992-93): 32 og 37

¹⁸³ Innst. S. nr. 150 (1992-93): 32

¹⁸⁴ St.meld. nr. 16 (1992-93): 81

¹⁸⁵ NOU 1992, nr.12: 151

¹⁸⁶ NOU 1992, nr. 12: 24

Samtidig som de økonomiske utgiftene steg og forsvarsbudsjettene ble redusert, opplevde Forsvaret en økning i oppgavespekteret. Altså skulle flere oppgaver løses på færre midler. Dette skapte vanskeligheter i forhold til arbeidet med å opprettholde balansen mellom driftsutgifter og nyinvesteringer. Dette skulle ikke bli lettere utover på 1990-tallet, med lavere ressurstilgang og økt teknologisk nyvinning. Interessant er det at myndighetene allerede før 1990 gav uttrykk for hvordan mindre budsjetter og et økt oppgavespekter kunne komme til å by på problemer.¹⁸⁷ Da problemet viste seg å bli en realitet, valgte myndighetene å satse på en omfattende omstilling og driftreduksjoner fremfor å øke forsvarsbudsjettene. Det kan sies å ha vært en klar skjevhet mellom den forsvarsstrukturen den politiske ledelsen ønsket å opprettholde og hva de var villig til å betale for den. Det var på det sistnevnte området, betalingsviljen, at den forsvars- og sikkerhetspolitiske konsensusen som rådet på 1990-tallet, slo sprekker. Forsvarsledelsen ønsket mer enn hva den politiske ledelsen var villig til å avse.

I FS 91 uttalte forsvarssjefen at ”Forsvarets struktur og virksomhet har i de siste senere år vært for stor i forhold til tildelte ressurser.”¹⁸⁸ På tross av denne innrømmelsen var det et mål om å videreføre denne tyngende forsvarsstrukturen, ikke bare fra forsvarssjefens side, men også myndighetene stod fast på denne videreføringsstrategien. Antagelig hadde begge sider tro på at det fantes en løsning på Forsvarets økonomiske utføre. Forsvarsledelsen anså betydelige driftsreduksjoner og økte forsvarsbudsjetter som de viktigste komponentene i løsningsstrategien. Ut ifra FS 91 burde forsvarsbudsjettet ligge på i overkant av 22 mrd 1990-kroner. Forsvarssjefen hadde da gått ut ifra et middels ressurnivå, tilsvarende nullvekst i forsvarsbudsjettene. Etter hans mening ville dette kunne sette ambisjonen om å opprettholde invasjonforsvaret i fare, da en eventuell økning i driftsutgiftene ville få store konsekvenser for forsvarets kvalitet, dersom budsjettene var basert på nullvekst. Norge ville uansett bli avhengig av alliert støtte. Ønskelig var derfor en volumvekst på 2,5 % i årene frem mot 2012, selv om dette ikke ble satt som utgangspunkt.¹⁸⁹

Budsjettproblematikken startet umiddelbart ved inngangen til 1990-årene. Ifølge forsvarssjef Arne Solli hadde det vært en nedgang i Forsvarets ressursgrunnlag på rundt 5,3 mrd kroner fra 1988 og frem til 1993, da i forhold til hva Stortinget hadde satt som en forutsetning.¹⁹⁰ Underskuddet forsvarssjefen refererte til, kunne eventuelt forklares ut ifra en generell økonomisk usikkerhetsmargin. Det var et faktum at Forsvarets økonomiske rammer var

¹⁸⁷ St.meld. nr. 54 (1987-88): 10

¹⁸⁸ FS 91: 10

¹⁸⁹ FS 91: 12, 33

¹⁹⁰ St.meld. nr. 16 (1992-93): 222

uløselig knyttet til den nasjonaløkonomiske situasjonen, og dermed også til situasjonen i internasjonal økonomi. I og med at budsjettene var situasjonsbetinget, kunne ikke den økonomiske rammen forutses helt eksakt, og budsjettprognosene ville føre med seg en grad av usikkerhet.¹⁹¹ Den politiske målsettingen var at forsvarsbudsjettene innen en femårsperiode skulle være tilbake på et stabilt og positivt nivå.¹⁹² Det ble de derimot ikke. I Forsvarsstudien 1996 (FS 96) mente forsvarssjefen at det ville behøves mellom 31,5 og 32 mrd kroner årlig for å drive Forsvaret videre på det eksisterende nivået. Utgifter til internasjonale operasjoner måtte dekkes i tillegg. Forsvarssjefen konkluderte slik: ”Dersom reduserte budsjetter blir vedtatt, vil ikke Forsvaret innen få år makte å løse sine oppgaver.”¹⁹³

Forsvarssjefens dystre spådom om Forsvarets fremtid, førte imidlertid ikke til noen økt politisk giverglede. Både i årene før og etter FS 96 opplevde Forsvaret en reduksjon eller tilnærmet nullvekst i budsjettbevilgningene. I St.prp. nr. 1 (1992-93) ble det foreslått en total budsjetttramme for 1993 på i underkant av 22,5 mrd kr. Dette tilsvarte en reell¹⁹⁴ reduksjon på 1,9 %. I statsbudsjettet for 1994 og 1995 ble det antatt en videre reell nedgang på forholdsvis 0,9 % og 1,7 %. I 1996 gikk endelig budsjettene i riktig retning, da det ble lagt til rette for en reell vekst på 0,5 %. Gleden varte riktignok bare frem til året etter, da det ble en samlet reell reduksjon på 2,7 % og omtrent 0-vekst i årene fra 1998 til og med år 2000.¹⁹⁵ I St.meld. nr. 22 (1997-98) ble rammene lagt for nullvekst i årene 1999 og 2000, og deretter en 0,5 % årlig reell vekst de to neste årene.¹⁹⁶

¹⁹¹ NOU 1992, nr. 12: 23

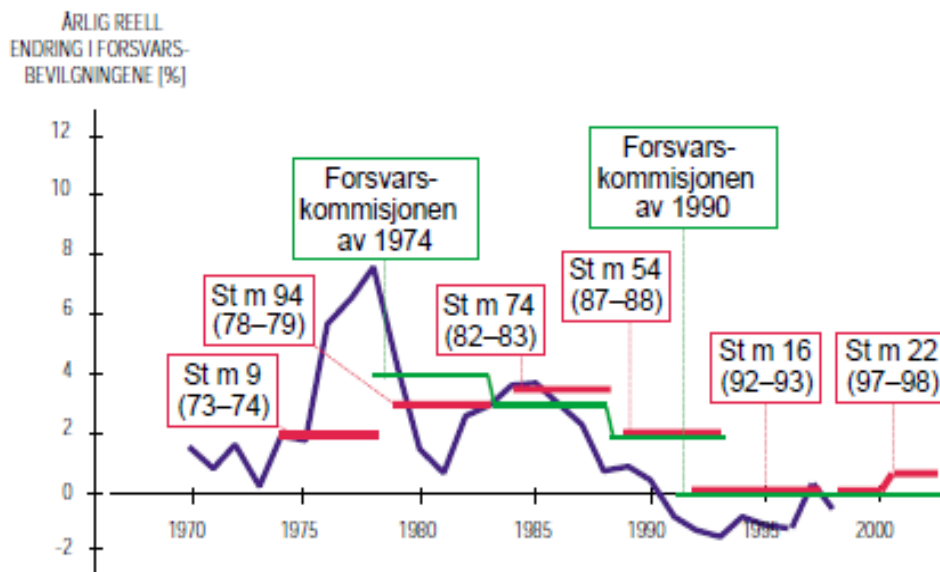
¹⁹² Innst. S. nr. 150 (1992-93): 21

¹⁹³ FS 96: 11 og 12: ”Driftskostnader 1999-2018” og ”konklusjoner og anbefalinger”

¹⁹⁴ Reell vekst/reduksjon er verdien korrigert for lønns- og priskompensasjon.

¹⁹⁵ St.prp. nr. 1 (1992-93) til og med St. prp. nr. 1 (1999-2000).

¹⁹⁶ St.meld. nr. 22 (1997-98):del 2, ”økonomiske konsekvenser”.



Figur 3.1. Forskjeller mellom planlagte forsvarsbudsjetter og faktiske bevilgninger fra 1970-tallet og frem til år 2000. Blå kurve viser årlig reell endring i bevilgningene, grønn viser anbefalinger fra Forsvarskommisjonene av 1974 og 1990. Det røde viser de forutsetninger som er gjort i Forsvarsdepartementets langtidsmeldinger.¹⁹⁷

Tabellen ovenfor viser klart hvordan budsjettforutsetningene ikke stemte overens med virkeligheten. Det kunne umulig ha vært lett for forsvarsledelsen å forholde seg til forsvarsbudsjettene da de til stadighet ble lovt mer enn de fikk, noe som gjorde forsvarsplanlegging vanskelig. Avviket mellom hva forsvarssjefen anså som nødvendig ressurnivå og hva myndighetene i perioden ønsket å bevilge, kan indikere at det var en tosidig oppfatning av hvordan Forsvaret på best mulig måte kunne forvaltes; den politiske og den fagmilitære modellen. Tallene ovenfor viser at forsvarsbudsjettet i 1999 var nesten 8 % lavere enn i 1990, målt i reell kroneverdi. Målt i BNP innebar dette et fall fra 3,1 til 2,2 % i samme periode.¹⁹⁸ Dette ville mest sannsynlig vanskeliggjøre omstillingen og gjennomføringen av nødvendige materiellinvesteringer. I samme tidsrom fikk Forsvaret et større oppgavespekter og en markant økning i internasjonalt engasjement. Ut ifra dette må det være mulig å stille spørsmålet om hvor ”fristilt” Forsvaret egentlig var. Store deler av Forsvarets virksomhet styres av ressurstilgang og de midler som er til rådighet, og dette er i utgangspunktet politisk bestemt. Derfor kan forsvarsledelsen sies å ha vært fristilt innenfor et fastsatt økonomisk rammeverk.

¹⁹⁷ NOU 2000, nr. 20: 8

¹⁹⁸ NOU 2000, nr. 20: 7

Forsvarssjef Arne Solli uttrykte at regjeringen selv var skyld i videreføringen av Forsvarets økonomiske ubalanse. Solli mente at situasjonen hadde rot i de avgjørelsene som ble tatt av regjeringen Brundtland III i St.meld. nr. 16 (1992-93), samt de årlige budsjettene som var lagt i etterkant. Hovedproblemet, mente han, var at den forutsatte ressurstilgangen som ble gitt tidlig på 1990-tallet ikke var blitt oppfylt.¹⁹⁹ Det kan argumenteres for at myndighetene bevisst brukte budsjettene for å styre utviklingen av Forsvaret i en politisk foretrukket retning. Særlig i siste halvdel av 1990-tallet ble det tydeligere hvordan den politiske ledelsen ønsket et forsvar som var mer rettet mot NATO, og dermed bedre tilpasset et alliert forsvars- og sikkerhetssamarbeid. Dette innebar blant annet å opparbeide en mindre, men kvalitativt bedre forsvarsstruktur. Dersom forsvarsledelsen holdt igjen for dette, ville en økonomisk tvungen omstilling av forsvarsstrukturen kunne ha fungert som et effektivt politisk styringsverktøy.

Brundtland III-regjeringen hadde riktignok understreket hvordan forsvarsbudsjettene var uløselig knyttet til den nasjonale økonomiske situasjonen. 1990-årene hadde startet med et vanskelig økonomisk utgangspunkt, noe som hadde skapt behov for en generell innstrammingspolitikk. Forsvarskomiteen uttrykte følgende til forholdet mellom Forsvaret og nasjonaløkonomien:

Innstramminger må i den nye situasjon foretas for å bevare den langsiktige statsfinansielle handlefrihet. Forsvaret må i en slik situasjon være en del av den nasjonaløkonomiske helhetstenkning. Vi kan(...)bare opprettholde et troverdig forsvar om vi har en god samfunnsøkonomi til å bære det(...)Uten at Forsvaret tar sin rimelige del av de generelle innstramminger(...)vil Forsvaret heller ikke medvirke til å legge et sikrere og sunnere økonomisk grunnlag for sin egen utvikling.²⁰⁰

Regjeringen hadde vel heller ikke gitt lovnader om en vekst i forsvarsbudsjettene. I stedet hadde de poengtert at nødvendige investeringer og eventuell budsjettvekst måtte komme fra driftsreduksjoner.²⁰¹ Det var disse driftsreduksjonene som ble målsettingen for omstillingen på 1990-tallet, men gjennomføringen viste seg å bli vanskelig. Myndighetene mente at å skylde på dårlige økonomiske tider for å forklare avvik i budsjettene, ikke var god nok grunn til å la være å gjennomføre de langsiktige strukturmålene. Forsvaret måtte være såpass fleksibelt at det maktet å håndtere svingninger i de årlige budsjettene.²⁰² Det kunne ikke ha vært lett å utføre den politisk fastsatte strukturmålsettingen, i alle fall ikke om det tas i

¹⁹⁹ St.meld. nr. 22 (1997-98): vedlegg 1, pkt. 1.1

²⁰⁰ Innst. S. nr. 150 (1992-93): 26

²⁰¹ St.meld. nr. 16 (1992-93): 13, 16

²⁰² St.meld. nr. 16 (1992-93): 14

betraktning at de opprinnelige kostnadsanslagene for utførelsen av forsvarsplanene i FK 90 og St.meld. nr. 22 (1997-98), lå minst 20–30 % for lavt i forhold til realiteten.²⁰³

Økonomien var og ble den store uenighetsfaktoren mellom den politiske og den fagmilitære ledelsen gjennom hele omstillingsperioden på 1990-tallet. På den ene siden stod myndighetene steilt på opprettholdelsen av en stram økonomisk forsvarspolitik, på den andre siden stod forsvarsledelsen med oppfatningen om at ingenting kunne gjøres uten mer penger. Forsvarssjef Arne Solli var innstilt på å fortsette gjennomføringen av de nødvendige omstillings- og effektiviseringstiltakene, men i den grad de ikke skapte noen videre uro i organisasjonen.²⁰⁴ Forsvarssjefen satte med andre ord faglige hensyn foran gjennomføringen av politiske direktiver. Dette kan indikere at forsvarssjefen fremdeles hadde, eller mente han hadde, en form for faglig uavhengighet og autoritet i kraft av sin fagekspertise.

Hvordan skape balanse mellom ressursforutsetninger og driftsutgifter?

Norske myndigheter var ikke interessert i å øke forsvarsbudsjettene noe nevneverdig, da de anså bevilgningene for å være store nok. Problemet ble ansett for å ligge hos Forsvarets feildisponering av de tildelte ressursmidlene. Derfor, for å skape rom til de tiltrente investeringene ble innstramning og personellreduksjoner ansett for å være de to viktigste enkelttiltakene for en positiv driftsutvikling. I St.meld. nr. 16 (1992-93) ble det fastslått følgende:

Pga den fundamentale usikkerhet som eksisterer på lenger sikt, er det viktig å ivareta hensynet til fleksibilitet og handlefrihet i forsvarsplanleggingen. Departementet legger derfor avgjørende vekt på å beholde så mange valgmuligheter som mulig gjennom hele perioden(...)Forsvaret må derfor bygges ned på en slik måte at handlefriheten og effektiviteten blir størst mulig(...)²⁰⁵

Omstillingen begynte effektivt og målrettet. Frem til årsskiftet 1995-96 ble det gjennomført reduksjoner i årsverk og lønnsutgifter som var i tråd med planen fremsatt i langtidsmeldingen for 1994–1998.²⁰⁶ Målet var å redusere Forsvarets personellforbruk tilsvarende 6400 årsverk i tiårsperioden 1993–2003, hvor 3200 skulle skje innenfor perioden 1994-98.²⁰⁷ Dette gikk hardest ut over Hæren og territorialforsvaret. Hele enheter og avdelinger skulle tas ut fra den etablerte strukturen. Evnen til tidsavgrenset invasjonforsvar ble begrenset til en landsdel av gangen og det ble foreslått en kraftig kvantitativ reduksjon av Hæren, fra 13 til 6 brigader.

²⁰³ NOU 2000, nr. 20: 9

²⁰⁴ St.meld. nr. 22 (1997-98): pkt. 7.3

²⁰⁵ St.meld. nr. 16 (1992-93): 84

²⁰⁶ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 137

²⁰⁷ St.meld. nr. 16 (1992-93): 17, 20

Myndighetene gikk her imot anbefalingen fra forsvarssjefen i FS 91, om en reduksjon til ni brigader.²⁰⁸ For Hæren innebar dette at mobiliseringsstyrkene ble redusert fra rundt 180.000 til 100.000 mann, nesten en halvering.²⁰⁹ De maktet å redusere med ca. 1641 årsverk, som tilsvarte en reduksjon på 7,2 prosent av det samlede antall årsverk.²¹⁰

I forsøket på å redusere driftskostnadene ble det vurdert å erstatte Forsvarets egenproduksjon av kontrakter med sivil industri. Dette var et forsøk på å gjøre forsvarsorganisasjonen mer kostnadseffektiv. Dersom Forsvaret selv skulle ha opprettholdt en form for total egenproduksjon, ville dette ha bundet faste kostnader fremfor at Forsvaret betalte sivile kontraktører for arbeidet når behovet oppstod.²¹¹ Forsvaret gikk i retning av det som kalles Offentlig - Privat Partnerskap (OPP), hvor hovedmotivasjonen nettopp var effektivisering, rasjonalisering og kostnadsreduksjon.²¹² En overgang til å benytte seg av OPP ville slik sett ha vært på linje med prinsippene bak MRS. Det kan også hevdes at Forsvaret gjennom bruk av OPP fikk en praksis mer tilnærmet andre direktorater, og kan således benyttes som et eksempel på *normaliseringen* av Forsvaret som et statlig direktorat.

En av hovedutfordringene ved omstillingen var å effektivisere driften slik at det ble rom for økte materiellinvesteringer. Uten en betydelig vekst i investeringsandelen var det vanskelig å si om Forsvaret i det hele tatt kunne fremstå som troverdig, ut ifra den etablerte forsvarsstrukturen.²¹³ For 1991 ble det fremsatt en nominell økning i materiellinvesteringer på 1,3 %, tilsvarende 0-vekst året etter og en nominell reduksjon på 3,6 % for 1993 og hele 5,9 % for budsjetterminen 1994. Budsjettforslaget for 1995 veide opp for den kraftige reduksjonen året før, da det ble lagt opp til en nominell økning på 6,9 %. Den positive utviklingen til materiellinvesteringene fortsatte de tre påfølgende årene, med en reell vekst på henholdsvis 5,6 %, 0,8 % og 6 %. Deretter begynte den positive stigen å falle med en nominell reduksjon på 2,8 % for budsjettåret 1999 og videre med 1,4 % i 2000.²¹⁴

²⁰⁸ St.meld. nr. 16 (1992-93): 17 og St.meld. nr. 22 (1997-98): pkt 6.2

²⁰⁹ NOU 2000, nr. 20: 10

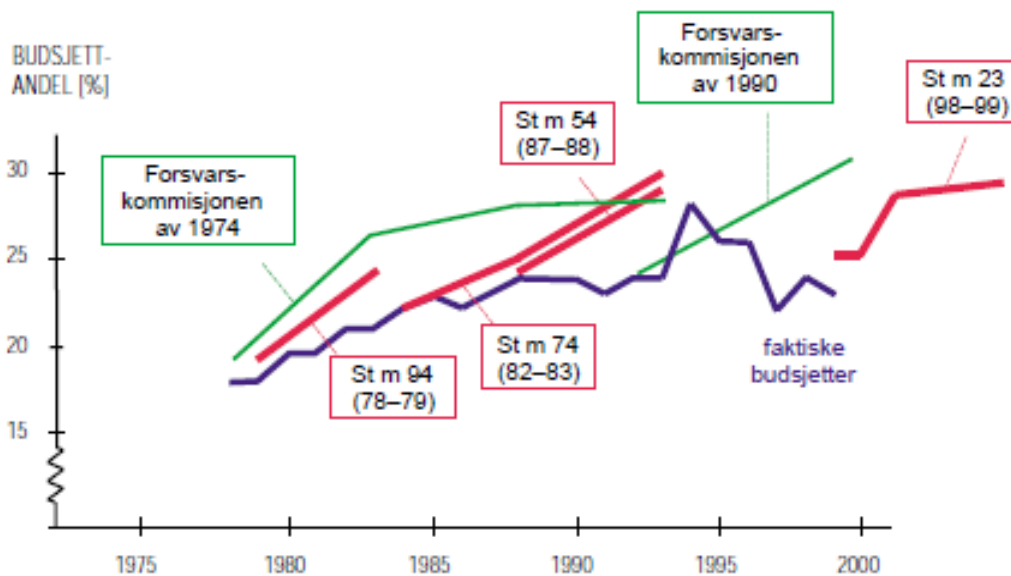
²¹⁰ St.meld. nr. 22 (1997-98): pkt 6.2

²¹¹ St.meld.22 (1997-98): pkt 6.4.1, "Nye styringsformer

²¹² Solstrand 2005: 109

²¹³ St.meld.16 (1992-93): 17, 20

²¹⁴ St.prp. nr. 1 for årene 1991 t.o.m. 2000. Økonomiske rammebetingelser for Forsvarets virksomhet.



Figur 3.2. Grafen viser utviklingen i materiellinvesteringer i Forsvaret fra 1978 til rundt år 2000.²¹⁵

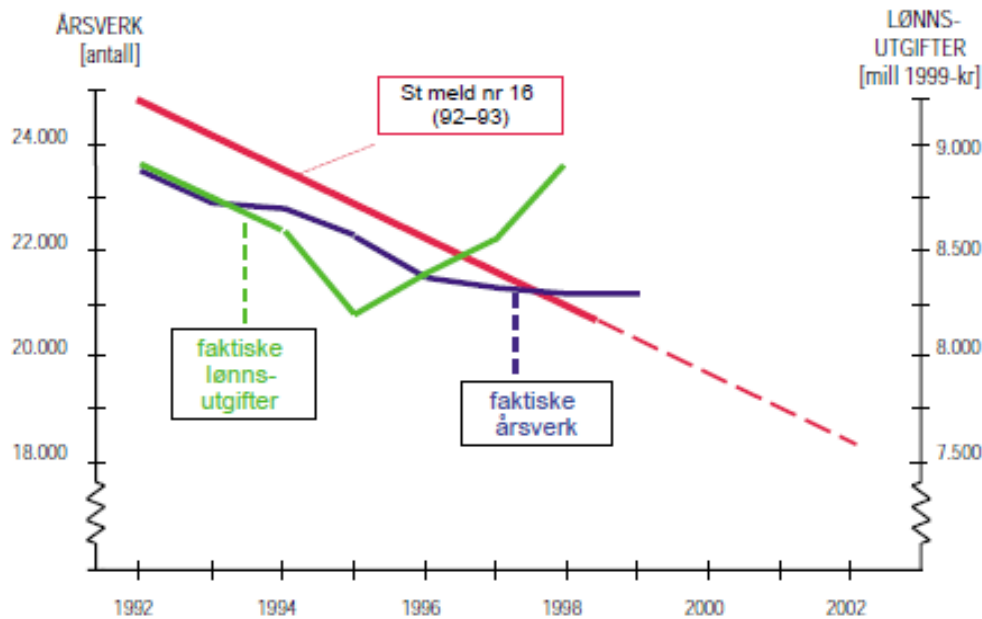
Av tallene og grafen ovenfor blir det klart hvordan det ble brukt mindre til materiellinvestering i 1999 enn i 1994, til tross for et stadig økende behov for et kvalitativt bedret forsvar. På samme tidspunkt var det nærmest ingen økning i driftsutgiftene. Denne tendensen kan være et videre eksempel på en manglende politisk vilje til å legge energi og penger inn i Forsvaret. Dersom myndighetene var verken villig til å øke driftsutgiftene eller legge mer i investering, ville dette vanskeliggjøre videreføringen av en voluminøs forsvarsstruktur og arbeidet med å opparbeide et norsk kvalitetsforsvar. En slik utvikling kunne bety at Norge fikk et forsvar som var kapabelt til "verken det ene eller det andre". Det kan samtidig indikere at den politiske forsvarsledelsen gjennom store deler av 1990-tallet befant seg i en tilvenningsfase, til redusert NATO-støtte, endrede internasjonale rammevilkår og en økning i mer direkte politisk styring av Forsvaret. Disse faktorene trengte nøye overveiing av hva slags forsvar Norge skulle ha og hva Norge var best tjent med, hvor det sistnevnte i aller høyeste grad var et politisk spørsmål.

Driftsreduksjonene fikk en effektiv gjennomføring frem mot midten av 1990-tallet, men så var det slutt. Forsvarsledelsen anså det som nødvendig å senke tempoet i omstillingen. Forsvarssjef Arne Solli så blant annet ingen mulighet for ytterligere driftsreduksjoner, dersom Forsvaret skulle opprettholde sin troverdighet.²¹⁶ På den ene siden stoppet årsverksreduksjonene opp, mens på den andre siden steg lønnsutgiftene jevnt og trutt frem

²¹⁵ NOU 2000, nr.20: 14

²¹⁶ FS 1996: 12

mot årtusenskiiftet. Dette hadde nødvendigvis ingen positiv effekt på de oppnådde innsparingene.²¹⁷



Figur 3.3. Omstillingen på 1990-tallet. Den røde kurven viser ambisjonene for årsverksreduksjonene i St.meld. nr. 16 (1992-93), blå og grønn kurve viser den faktiske utviklingen i årsverk og lønnsutgifter.²¹⁸

Den beskjedne budsjettøkningen som ble foreslått gav uttrykk for uenighet mellom den fagmilitære og den politiske ledelsen, om hvordan forsvarsorganisasjonen skulle styres i fremtiden. Likevel kunne ikke alle problemene sies å skyldes manglende finansiell godvilje fra myndighetene. Forsvarsledelsen skjøv på mange måter problemene foran seg ved å utsette det uunngåelige, nemlig å foreta en omfattende endring av den etablerte forsvarsstrukturen og skille lag med tradisjonelle tankemønstre rundt norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Ledelsen i både departement og direktorat holdt fast på forsvarstradisjonen, selv om utviklingen i forsvarsbudsjettene tilsynelatende kunne være indikasjon på et politisk ønske om endring. Forsvarsledelsen hadde gitt uttrykk for at det økonomiske grunnlaget ikke lå til rette for en opprettholdelse av forsvarsstrukturen, men la likevel opp til en videreføring av det bestående gjennom store deler av 1990-tallet. Dette til tross for at utviklingen i første halvdel av tiåret indikerte hvilken retning forsvarsbudsjettene kom til å ta. Men igjen, det kunne ikke ha vært lett for forsvarsledelsen å planlegge forsvarsvirksomheten ut ifra politiske lovnader som aldri holdt helt til mål.

²¹⁷ NOU 2000, nr. 20: 11 (tabell)

²¹⁸ NOU 2000, nr. 20: 11

3.3. Fra invasjonforsvar til internasjonalt forsvar: Forsvaret blir del av norsk storpolitikk

Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk var uløselig knyttet til Norges internasjonale sikkerhetspolitiske relasjoner. Norske myndigheter og forsvarsledelsen hadde innsett at Norge var helt avhengig av allierte forsterkninger i forsvaret av norsk territorium. Arbeidet med å opprettholde NATOs interesse for Norge og nordområdene, ble derfor en svært sentral dimensjon i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk gjennom 1990-tallet. Det var ikke lenger mulig å være en netto styrkeimportør, slik som under den kalde krigen. Norge måtte begynne å bidra aktivt til det internasjonale forsvars- og sikkerhetssamarbeidet, også på områder som ikke direkte berørte norske interesser og norsk territorium.

Bærebjelken i norsk forsvarspolitik: NATO i endring

Opphøret av den kalde krigen fikk stor innvirkning på NATO og det store spørsmålet var hva hensikten med alliansen nå skulle være. På bakgrunn av dette gjennomførte alliansen en rekke nye reformer knyttet til blant annet budsjett, strategisk planlegging, styrkestruktur, militær kommandostruktur og risikovurdering.²¹⁹ I 1991 la NATO frem sitt nye strategiske konsept, hvor alliansen først og fremst ble definert som en forsvarsallianse, ”The Alliance is purely defensive in purpose: none of its weapons will ever be used except in selfdefence(...)”,²²⁰ basert på prinsippene nedfelt i FN-charteret og Atlanterhavspaktens Artikkel 5 (”en for alle, alle for en”). Det nye strategiske konseptet var tilpasset de nye, mer diffuse sikkerhetspolitiske utfordringene etter den kalde krigen. Det var en bred tilnærming til sikkerhet gjennom et økt fokus på dialog, samarbeid og evnen til kollektivt forsvar. USA begynte etter 1990 å sette større krav til sine europeiske samarbeidspartnere om at alle måtte bære sin del av ansvaret. Fokuset ble lagt på at de nye utfordringene etter den kalde krigen skulle løses ved at NATOs forsvarsstruktur gikk over til å basere seg på reduserte, men mer fleksible, mobile og slagkraftige styrker.²²¹

NATO ble i økende grad involvert i nye intra-statlige konflikter som hadde dukket opp i kjølvannet av den kalde krigen. Den økte deltakelsen i internasjonale operasjoner var med å stake ut alliansens nye kurs. På NATO-toppmøtet i Washington i april 1999 vedtok alliansen

²¹⁹ Græger 2007: 53

²²⁰ Strategisk konsept, 1991: Part IV, Guidelines for defence, pkt. 35

²²¹ Strategisk konsept, 1999: Part IV, pkt. 45-46 og Part V, pkt. 57

sitt nye strategiske konsept. Den helt essensielle forandringen var alliansens skifte av fokus fra å være en fredsbevarer til en fredsoppretter. Dette innebar en utvidelse av alliansens opprinnelige nordatlantiske virkeområde til å innbefatte hele Europa, samt den globale arenaen. Slik sett ble alliansen i løpet av 1990-årene en global verdensaktør.²²² Interessant var NATOs understreking av at organisasjonen skulle holde potensielle trusler på avstand: "(...)by dealing with potential crises at an early stage."²²³ Dette innebar at alliansen skulle handle etter "føre var"-prinsippet, fremfor å vente på en tradisjonell Artikkel 5-situasjon, der ett eller flere av NATOs medlemsland ble utsatt for fiendtlig angrep. Nært tilknyttet dette var innføringen av såkalte "out of area"-operasjoner, der alliansen deltok i oppdrag utenfor Europa. Det var særlig dette skiftet fra å være "stedfast" til å bli en global verdensaktør, som kom til å ta mye av fokuset for alliansens virke etter årtusenskiftet.

Det utvidede oppgavespekteret satte nødvendigvis større krav til de allierte styrkene om å være i stand til å forholde seg til ulike aktører, risikoer og krav: "NATO forces must maintain the ability to provide for collective defence while conducting effective non-Article 5 crisis response operations."²²⁴ Styrkene skulle være i stand til å forholde seg til konflikter og trusler på kort varsel, samt operere effektivt i forhold til inngripen, utplassering, utholdenhet, mobilitet og fleksibilitet.²²⁵ Dette innebar at NATO skulle kunne håndtere alt fra høyintensitetskrig til stabilisering/gjenoppbygging i konflikt- og krigsområder, såkalte "out of area"- operasjoner.²²⁶ Slik sett skapte den nye NATO-strategien store militære utfordringer for det norske invasjonforsvaret.

Fra "strategisk utkant" til "marginal alliert". Et behov for å opprettholde alliert interesse

Endringene i de internasjonale sikkerhetspolitiske omgivelsene spilte en essensiell rolle i forsvarsledelsens refleksjoner rundt norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Mye av forklaringen til dette lå blant annet i oppfatningen av at Norge var gått fra å være en strategisk utkant til en marginal alliert oppe i nord, langt fra stormaktsarenaen. Forsvarssjef Torolf Rein sa det slik:

Fra å være et skjæringspunkt for kryssende strategiske supermaktsinteresser er vi i ferd med å bli en marginal alliert i en strategisk utkant, av redusert interesse for våre viktigste

²²² Strategisk konsept, 1999: Part II, pkt. 24

²²³ Strategisk konsept, 1999: Part IV, pkt. 48

²²⁴ Strategisk konsept, 1999: Part IV, pkt. 47

²²⁵ Strategisk konsept, 1999: Part IV, pkt. 53 d.

²²⁶ Græger 2007: 58

samarbeidspartnere(...)Norsk aksept for et sikkerhetsmessig medansvar og vilje til å følge dette opp i praksis blir dermed avgjørende for å hindre en uheldig sikkerhetspolitisk marginalisering.²²⁷

Ifølge Walt (1987) binder småstater seg til allianser blant annet for å hindre at en sterkere, aggressiv stat får dominans over dem.²²⁸ Hva var det som gjorde at Norge ønsket å holde fast på NATO-medlemskapet, selv etter at Sovjetunionen hadde sluttet å eksistere og det ikke lenger var ansett for å være noen umiddelbar trussel mot norsk territorium? En forklaring kan knyttes til Norges geostrategiske beliggenhet nær Russland. Ifølge FK 90 opplevde ikke Norge den internasjonale omveltningen på samme måte som resten av de europeiske allierte. Sovjetunionen var borte fra kartet, men et ustabilisert Russland stod fortsatt igjen. Uvissheten over retningen Russland ville gå lå latent i norsk forsvarsplanlegging gjennom hele 1990-tallet, og ble ansett som et vedvarende problem i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.²²⁹ For det andre var det ansett å ha oppstått en rekke usikkerhetsmomenter etter Sovjetunionens fall, da blant annet i form av konflikter med bakgrunn i etniske, religiøse og kulturelle motsetninger, særlig i Øst-Europa. En tredje potensiell trussel ble sagt å være kampen om naturressurser. Norge hadde rike ressursforekomster, noe norske myndigheter anså for å være en mulig risikofaktor.²³⁰ Dette forestilte trusselbildet dannet en del av bakgrunnen for norske styresmakters fortsatte tiltro til NATOs relevans etter den kalde krigen: ”På bakgrunn av disse faktorer, endringer og sentrale utviklingstrekk ligger målene for norsk sikkerhetspolitikk fast, men virkemidlene må aktivt tilpasses nye internasjonale rammebetingelser(...)”²³¹

Norges tilsynelatende nedgradering fra ”strategisk utkant” til ”marginal alliert”, gjorde det viktig for regjeringen å fremvise et sterkt norsk internasjonalt engasjement. Oppfatningen var den at internasjonal deltakelse i det store og hele ville komme til å styrke norsk nasjonal sikkerhet. Derfor ble det viktig å tilrettelegge den norske forsvarsstrukturen for alliert bistand. Forsvarskomiteen uttalte i 1993: ”Vi baserer vår sikkerhet på at allierte forsterkninger skal supplere det norske forsvar.”²³² Det ble et mål å holde forsvarsinnsatsen på et akseptabelt nivå slik at vi kunne be om, og forvente, alliert støtte.²³³ Omstillingsprosessen ble dermed satt i et internasjonalt perspektiv:

²²⁷ St.meld. nr. 16 (1992-93): 218-219

²²⁸ Walt 1987: 21

²²⁹ NOU: 1992, nr.12: 145

²³⁰ NOU: 1992, nr. 12: 145

²³¹ St.meld.nr.16 (1992-93): 12

²³² Innst. S. nr. 150 (1992-93): 29

²³³ St.meld. nr. 16 (1992-93): 14

Forsvaret står overfor en omstillingsprosess som vil avklare både rolle og oppgaver, og den virksomhet og struktur som understøtter disse. Omstillingsprosessen skal lede til en ny styrkestruktur tilpasset nye internasjonale rammebetingelser. Denne prosessen vil fastsette Forsvarets framtidige plass i det norske samfunnet, og den betydning dette får for Norges plass i og tilknytning til det internasjonale samfunn.²³⁴

For å kunne innfri de internasjonale rammebetingelsene var det en forutsetning å få på plass tilstrekkelige materiellinvesteringer. Forsvarskomiteen uttalte at: ”Nyere tids krigføring har vist at militærteknologien har hatt gjennomgripende virkning. Den militærteknologiske utviklingen må(...)tillegges betydelig vekt som rammevilkår for utformingen av Forsvaret.”²³⁵ Det var en innforstått realitet hos forsvarsledelsen at det norske forsvaret ikke holdt noen internasjonal standard. Derfor ble det sagt at kvalitet måtte settes i fokus for opparbeidelsen en moderne norsk krigsstruktur. Likevel ble målsettingen om å prioritere Forsvarets kvalitet i lang tid tilsidesatt til fordel for opprettholdelsen av Forsvarets kvantitative størrelse. Myndighetene argumenterte med at NATOs reduserte mulighet til å sende allierte styrker til Norge, hadde skapt et økt behov for å opprettholde den kvantitative forsvarsstrukturen.²³⁶ Det ble noe selvmotsigende over et innforstått behov for kvalitativ forbedring på den ene siden og understreking av behovet for en kvantitativ forsvarsstruktur på den andre. Forsvarsledelsen maktet verken å opprettholde det ene eller det andre med de foreliggende budsjettbevilgningene, noe både den fagmilitære og den politiske ledelsen var fullstendig klar over.

Norges forsøk på å vise vilje til internasjonalt engasjement ble tydeligere utover på 1990-tallet: ”(...)Norge skal være en aktiv og betydelig bidragsyter til internasjonale fredsoperasjoner”.²³⁷ Forsvarets internasjonale oppgaver skulle integreres tettest mulig opp om Forsvarets øvrige virksomhet og struktur, men være tilpasset NATOs forsvarskonsept og styrkestruktur. NATOs 1999-konsept ble helt klart en utfordring for den norske forsvarsstrukturen. Bondevik I-regjeringen understreket mangfoldet av internasjonale bidrag som hadde oppstått i løpet av 1990-tallet, samtidig som kravene til kvaliteten på bidragene ble ”(...)stadig høyere, både hva angår reaksjonstid, trening og utrustning og evne til å samvirke med andre lands styrker. På dette grunnlag må Forsvarets evne til å bidra i internasjonale militære operasjoner forbedres.”²³⁸

²³⁴ St.meld.nr.16 (1992-93): 7

²³⁵ Innst. S. nr. 150 (1992-93): 29

²³⁶ St.meld. nr. 16 (1992-93): 10

²³⁷ St.meld.nr.22: pkt 3.2.10

²³⁸ St.meld. nr. 38 (1998-99): pkt. 1.1

De internasjonale bidragene ble ansett å gi Norge en større mulighet til å fremme nasjonale syn og interesser, samt at det ville rette fokus på norske utfordringer – særlig de i nordområdene.²³⁹ Småstater, som Norge, har ikke mulighet til å endre maktstrukturer i noen vesentlig grad, de må tilpasse seg den gjennom strategisk posisjonering.²⁴⁰ I Norges tilfelle ble det nok ansett som viktig for norske myndigheter å bidra aktivt til alliansen, da dette gav en større åpning for å kunne ”leke med de store” på en fordelaktig måte. Derfor ble det trolig også viktig å få alliert aksept for det norske bidraget til internasjonale operasjoner. Dette la med stor sannsynlighet føringer for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, spesielt etter hvert som internasjonale operasjoner ble en stadig større del av NATOs oppgaver. I en slik sammenheng er det tydelig hvordan politikk og politiske vurderinger ble en stor del av Forsvarets virksomhet gjennom 1990-årene.

I siste halvdel av 1990-tallet var det ikke lenger ansett for å være noen direkte potensiell trussel mot norsk territorium, også frykten for Russland var noe moderert – men dog – fremdeles til stede. Det var de mer diffuse, mindre direkte synlige truslene som dominerte; trusler som oppstår i vår globale verden, der hendelser langt unna kan få store følger også for en ”marginalisert” småstat i nord. Forsvarets internasjonale oppgavespekter hadde blitt en stadig mer fremtredende del av den norske forsvarspolitikken. De nasjonale og internasjonale oppgavene begynte å inngå i en slags symbiose: ”Det er regjeringens oppfatning at aktiv oppfølging av Forsvarets ulike oppgaver nasjonalt og internasjonalt vil være gjensidig styrkende.”²⁴¹ Slik sett dannet 1990-årene bakgrunnen for den retningen fokuset rundt norsk internasjonalt forsvars- og sikkerhetssamarbeid tok ved årtusenskiftet. Dette gjorde sitt til at Forsvaret ble et mye mer sentralt politisk virkefelt. Forsvarsminister Dag Jostein Fjærvoll uttrykte selv at: ”I dag har (...)de politiske sidene ved forsvars- og sikkerhetspolitikken fått økt betydning.”²⁴²

Internasjonalisering av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Etter etableringen av NATOs strategiske konsept i 1991, opplevde norske myndigheter det de oppfattet som et økt krav fra NATO om mer aktivt norsk engasjement i internasjonale operasjoner:

²³⁹ St.meld.nr.22: Del 2, ”Sikkerhetspolitisk grunnlag”

²⁴⁰ Knutsen 1994: 257

²⁴¹ St.meld. nr. 38 (1998-99): pkt. 1.1

²⁴² Tale til Grimstad forsvarsforening 09.09.98

Den økte vekt på byrdefordelings- og rettferdighetshensyn sammen med vesentlige reduksjoner i forsvarsbudsjettene i de aller fleste NATO-land, krever at Norge også bidrar med styrker internasjonalt i større omfang enn tidligere. Våre allierte har klart gitt uttrykk for at dette forventes, selv om Norge fortsatt må prioritere forsvarsoppgavene i nord.²⁴³

I St.meld. nr. 46 (1993-94) hadde regjeringen som siktemål å få godkjent retningslinjer for hvilke typer operasjoner Norge kunne, og burde, delta i. Etter regjeringens oppfatning burde norske styrker være i stand til å bidra med kapasitet til både fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner. Det var imidlertid først og fremst de fredsbevarende operasjonene regjeringen anså som det foretrukne satsningsområdet for Forsvaret i fremtiden.²⁴⁴

Hva innebar økt internasjonalt engasjement for Forsvaret? Flere internasjonale oppdrag ville bety en økt belastning på forsvarsbudsjettet, dersom det ikke ble tatt avgjørelser om å finansiere utenlandsoppdrag i tillegg til den fastsatte budsjetttrammen. Forsvaret var allerede økonomisk presset, og en ekstra utgiftspost ville bety en utfordring for gjennomføringen av de fastsatte målene for Forsvarets struktur- og kvalitetsnivå. Samtidig var det en oppfatning at økt utenlandsdeltakelse ville få konsekvenser for Forsvarets evne til å forsvare norsk territorium, samt opprettholdelsen av et tilstrekkelig invasjonforsvar. Derfor skulle Norges egne forsvarsbehov, på dette tidspunkt, settes først på prioriteringslisten.²⁴⁵

Videre førte økt internasjonalt engasjement til et potensielt personellproblem. Norske myndigheter anså muligheten for å skaffe tilstrekkelig antall kvalifisert personell til internasjonale operasjoner som en utfordring, og fryktet at Norge ikke ville bli i stand til å utføre sine internasjonale forpliktelser. Derfor ble det lagt en ekstra motivasjonsfaktor bak deltakelse i utenlandsoppdrag, blant annet skulle det virke karrierefremmende. Det skulle bli status for forsvarspersonell å engasjere seg utenlands.²⁴⁶ Myndighetene begynte i St.meld. nr. 46 (1993-94) å vurdere muligheten for å kunne beordre yrkesbefal til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner, i de tilfeller dette fremstod som nødvendig. Forslaget fikk støtte av forsvarskomiteens flertall, som blant annet henviste til vernepliktslovens paragraf 2 om militært personells plikt til ”å tjene til forsvar av landets interesser hvor som helst det kreves”.

²⁴³ St.meld. nr. 46 (1993-94): 3

²⁴⁴ St.meld. nr. 46 (1993-94): 35

²⁴⁵ St.meld. nr. 46 (1993-94): 9

²⁴⁶ St.meld. nr. 46 (1993-94): 8, 18

Videre henviste flertallet til praksisen i andre vestlige land, hvor offiserer måtte godta å bli beordret til utenlandstjeneste.²⁴⁷

”Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner”

Regjeringens forslag om mulighet for beordring av yrkesbefal til tjeneste i utlandet ble ført videre i et lovforslag, Ot.prp. nr. 56 (1994-95), *Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner*. Hensikten bak lovforslaget var å klargjøre de reglene og prosedyrene som lå til grunn for rekruttering og bruk av norske styrker i utlandet, slik at myndighetene skulle få et sikrere planleggingsgrunnlag når det kom til spørsmål om deltakelse i internasjonale operasjoner. På denne måten kunne de politiske myndighetene stå friere til selv å bestemme hvilke operasjoner norske styrker skulle delta i.²⁴⁸ Lovforslaget skulle riktignok bare gjelde befal som ble tilsatt etter lovens ikrafttredelse. Legitimiteten til lovforslaget ble først og fremst begrunnet med hensynet til Norges sikkerhet, og at Norges medlemskap i NATO tilsa ”At Norge er forpliktet til å delta i internasjonale aksjoner, bør reflekteres i nasjonal lovgivning(...)”. Dersom Norge ikke hadde mulighet til å beordre yrkesbefal til tjeneste og dette fikk innvirkning på Norges utførelse av fremtidige operasjoner, ville det ”(...)kunne få negative følger for andre nasjoners vilje til å støtte opp om norske interesser i øvrige sammenhenger.”²⁴⁹ Lovforslaget om beordring av befal til utenlandstjeneste kan anses som et forsøk fra myndighetene på å legge til rette for økt politisk overprøving av fagmilitære vurderinger, tilknyttet militær deltakelse i internasjonale operasjoner. Det kan argumenteres for at en slik beordringslov ville stille myndighetene mer fritt til å vurdere hvilke utenlandsoppdrag som var mest politisk fordelaktig.

I det lengste var intensjonen bak beordringsloven at alt personell til militære operasjoner skulle rekrutteres blant frivillige, ansatt på kontraktbasis. Først ved mangel på frivillig deltakelse ville loven om beordring av yrkesbefal tas i bruk.²⁵⁰ Dette ble blant annet begrunnet med at ”Hensynet til Norges internasjonale forpliktelser og interesser kan i disse tilfeller måtte gå foran den enkeltes ønske om ikke å delta.”²⁵¹ Interessant er at det på denne tiden ble gitt uttrykk for manglende rekruttering til deltakelse i utenlandsoppdrag, både i FN- og NATO-regi. I Aftenposten ble det blant annet påpekt at under halvparten av de som var

²⁴⁷ Innst. S. nr. 23 (1994-95): 5, 6

²⁴⁸ Ot.prp. nr. 56 (1994-95): 3, 7

²⁴⁹ Ot.prp. nr. 56 (1994-95): 14

²⁵⁰ Ot.prp. nr. 56 (1994-95):10, 12

²⁵¹ Ot.prp. nr. 56 (1994-95): 4

skikket til utenlandsoppdrag ønsket å inngå kontrakt med Forsvaret.²⁵² Videre ble antall søkere til utenlandstjeneste nærmest halvert i perioden 1994–1997.²⁵³

Rekrutteringsproblemet kunne med andre ord ikke vært totalt ukjent for de politiske myndighetene. I så fall, ville regjeringens forsøk på å berolige opposisjonen med at lovforslaget ytterst sjelden ville komme til å tas i bruk, miste sin troverdighet. Isteden ville det være logisk å trekke slutningen om at beordringsloven var et forsøk fra regjeringen på å løse et prekært personellproblem, som kunne fått negative politiske følger dersom det vanskeliggjorde utførelsen av Norges internasjonale forpliktelser. En virkning ble at den politiske ledelsen indirekte gjennom lovforslaget, blandet seg mer direkte inn i Forsvarets personalforvaltning, som i teorien var den fagmilitære ledelsens ansvarsområde.

Uansett hvilke politiske intensjoner som lå til grunn, kan lovforslaget tolkes som en indikasjon på at internasjonale oppdrag begynte å få en større tyngde i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det kan være at myndighetene anså det som nødvendig med en slik beordringslov, dersom forsvarsledelsen fremdeles betraktet forsvaret av Norge og norsk territorium som det ultimale fokusområde for Forsvaret. Det kan også bety at Forsvaret begynte å bli en større del av norsk sikkerhetspolitikk, og at det da ble viktigere for norske myndigheter å sikre seg kontrollen med bruk av Forsvaret. Ved å knytte internasjonalisering av Forsvaret til et MRS-perspektiv, hvor et vellykket norsk engasjement er målet, og alliert anerkjennelse hensikten, kan beordring av personell til utenlandstjeneste ses på som et middel. Altså kan det være at den politiske ledelsen gikk inn med større tyngde for å sikre gjennomføringen av Norges internasjonale forpliktelser.

Fagmilitær reaksjon: lovforslaget fraviker frivillighetslovens prinsipp

Lovforslaget om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner fravek den eksisterende frivillighetsloven og ble gjerne ansett som en lov om tvangsbeordring. *Norges offisersforbund (NOF)* og *Befalets fellesorganisasjon (BFO)* gikk blant annet sterkt imot. Håkon Bjørklund, daværende leder for BFO, var særdeles skeptisk til det han anså som et innebygget pressmiddel i lovutkastet. Det han da henviste til var at loven ble hevdet å ikke ha tilbakevirkende kraft, samtidig som det ble stående på offiserens rulleblad om vedkommende var villig/uvillig til å delta i utenlandstjeneste.²⁵⁴ Dette kan ses som to motstridende faktorer, hvor den sistnevnte nærmest fungerer som en trussel mot de offiserene som ikke ønsket aktiv

²⁵² Storvik: Aftenposten 22-08-95

²⁵³ St.meld. nr. 38 (1998-99): pkt. 5.4.1

²⁵⁴ Storvik: Aftenposten 03-02-95

utenlandstjeneste. I en tid hvor deltakelse i internasjonale operasjoner ble tillagt stadig større tyngde, kunne dette umulig virke positivt for de soldatene som ønsket å gjøre karriere innenfor Forsvaret. Den samme skepsisen til bruken av karrierefremming som en salgsteknikk for verving til utenlandstjeneste var å se hos Peter Moe, lederen for NOF. Ifølge Moe var dette helt klart å anse som et politisk pressmiddel.²⁵⁵ Representanter fra SV, Senterpartiet og KrF, henviste blant annet til faren for manglende motivasjon hos personell som følte seg tvunget til et oppdrag, spesielt når de nye oppgavene i mye større grad innbefattet å sette eget liv i fare.²⁵⁶

General Werner Christie²⁵⁷ uttrykte i Aftenposten hvordan tvangsbeordring innebar en fundamental endring av norsk forsvarspolitik, og han fant det merkelig at utviklingen ikke vakte noen større reaksjon. Han poengterte at der hvor Forsvarets hovedoppgave hadde vært å forsvare fedreland og hjem mot de som truet norsk fred og sikkerhet, var det nå vårt internasjonale engasjement som fikk et stadig større fokus. I forhold til denne utviklingen, fryktet Werner Christie at avgjørelsen om en soldat skulle leve eller dø til slutt ble et partipolitisk spørsmål, i og med at avgjørelsen om hvor norske styrker skulle settes inn, til syvende og sist var opp til politikerne.²⁵⁸

Espen Barth Eide uttrykte i et innlegg, tilknyttet Werner Christies uttalelse, at diskusjonen ikke burde omhandle tvangsbeordring isolert sett. Isteden burde den føres inn som del av en større diskusjon om hva Forsvarets oppgaver skulle være. På bakgrunn av den internasjonale utviklingen var det ikke lenger mulighet for å operere med klare skiller mellom forsvarspolitikken og utenrikspolitikken.²⁵⁹ Ifølge Barth Eide måtte ikke Norge tro at de stod i noen særstilling i forhold til de øvrige allierte, på bakgrunn av den norske strategiske plasseringen under den kalde krigen. "Krigen" var over, og det samme var Norges status som strategisk utkant. Derfor måtte Norge være beredt til å "endre forholdet mellom styrkeimport og styrkeeksport til beste for den felles sak".²⁶⁰ Barth Eides uttalelser representerer et

²⁵⁵ Storvik: Aftenposten 03-02-95

²⁵⁶ Innst. S. nr. 23 (1994-95): 7

²⁵⁷ General Werner Christie (1917-2004) var flyoffiser. I 1962 fikk han offiserstittelen og ble sjef for Personellstaben i Luftforsvarets overkommando. I 1968 ble han generalmajor og sjef for Luftkommando Nord-Norge og i 1971 ble han utnevnt til kommandør for luftstridskreftene i Sør-Norge. I 1978 ble han sjef for utenlandsavdelingen til Norges Røde Kors. I tillegg til dette var han aktiv skribent i bl.a. fagtidsskrifter og dagsaviser. www.snl.no Lest 29.04.10

²⁵⁸ Werner Christie: Aftenposten 23-02-95

²⁵⁹ Barth Eide: Aftenposten 18-04-95

²⁶⁰ Barth Eide: Aftenposten 18-04-95

eksempel på det som kom til å bli den rådende oppfatningen i politiske kretser mot slutten av 1990-tallet, og spesielt etter årtusenskiftet.

Fra fredsbevaring i FN-regi mot NATOs fredsoppbyggende operasjoner

I første halvdel av 1990-tallet var det først og fremst fredsbevarende operasjoner i FN-regi som var ansett som aktuelt for norske styrker å delta i. Noe annet ble omtrent ikke diskutert. Utover på 1990-tallet ble det imidlertid et skifte av fokus og det ble tydelig hvordan NATO, og alliansesamarbeidet, i stadig større grad fikk en fremtredende posisjon. Regjeringen forklarte det slik: ”Både NATO og FN anses som hjørnesteiner i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det er imidlertid gjennom NATO-medlemskapet Norge har fått håndfaste garantier for bistand hvis landet skulle bli truet eller utsatt for angrep.”²⁶¹

Skifte av satsningsområde fra FN til NATO hadde nok sammenheng med den krisen FN opplevde omkring organisasjonens kredibilitet som fredsbevarer utover på 1990-tallet. Særlig tydelig ble dette da FN forøkte å håndtere konfliktene i Somalia, Rwanda og på Balkan. Gjeseth har tolket dette som et tegn på at den tradisjonelle formen for fredsbevaring hadde svakheter som vanskeliggjorde FNs arbeid. Dette fikk følgelig også konsekvenser for det norske FN-fokuset og norsk engasjement i fredsbevarende operasjoner. Gjeseth understreker hvordan norsk engasjement økte betraktelig frem mot 1995, for deretter nærmest å være avviklet rundt tusenårsskiftet.²⁶² Dette kommer blant annet tydelig frem av stortingsmeldinger og -proposisjoner som omhandler Forsvarets internasjonale dimensjon, hvor FN går fra å være et svært sentralt tema i første halvdel av 1990-tallet, til å være nærmest fraværende mot slutten av 1990-årene og inn på 2000-tallet.²⁶³

Under den samme perioden, og de samme forholdene, begynte NATO å påta seg oppdrag utenfor alliansens virkeområde. Gjeseth mente at dette, sammen med FNs sviktende suksess i gjennomføring av sine fredsbevarende operasjoner, påvirket Norges muligheter til å delta i FN-operasjoner.²⁶⁴ Hva kunne denne utviklingen sies å reflektere? Et viktig poeng er at dette skiftet kan sies å speile fokuset på NATO som hjørnesteinen i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det var NATO som hadde stilt eksplisitte sikkerhetsgarantier til forsvaret av Norge, noe som gjorde viktig for norske myndigheter å fremstå som et ”verdige” NATO-medlem. Samtidig hadde FN i første halvdel av 1990-tallet vist en til dels usikker utvikling,

²⁶¹ St.meld. nr. 46 (1993-94): 10

²⁶² Gjeseth 2008: 143-144

²⁶³ Se for eksempel St.meld. nr. 46 (1993-94) opp mot St.meld. nr. 38 (1998-99).

²⁶⁴ Gjeseth 2008: 144

hvor NATO på dette tidspunkt antagelig fremstod som et mer sikkert kort for norske myndigheter. Personellmangel og dårlig økonomi var allerede ansett for å by på problemer, noe som kunne vanskeliggjøre økt norsk engasjement til både FN og NATO. Derfor kan det sies at norske myndigheter posisjonerte seg etter hva som rent strategisk gavnet Norge som småstat, og det var å trekke nærmere USA og NATO. En slik strategisk avveining innbefattet større politisk engasjement, og tydeliggjorde samtidig en økt politisk innblanding i selve utformingen av forsvarsplanleggingen.

Balkan-konflikten ble å anse som et vendepunkt i styrkeforholdet mellom FN og NATO. I 1995 overlot FN kommandoen i Bosnia til NATO. Norge hadde vært en del av FNs *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), og ble med kommandoskiftet del av NATOs *Implementation Force* (IFOR), *Stabilization Force* (SFOR) fra 1996. NATO-ledede operasjoner krevde mye mer av de norske bidragene, både i omfang og kvalitet. Krigen i Kosovo i 1999 ble således en milepæl for Forsvaret, da norske styrker for første gang etter andre verdenskrig skulle komme i kamp. Avgjørelsen om å sende den norske Telemark-bataljonen til Kosovo i juni 1999 kan sies å være på bakgrunn av regjeringens betraktning av internasjonale operasjoner som ”(...)et nødvendig og effektivt utenriks- og sikkerhetspolitisk virkemiddel i de situasjoner der politiske og diplomatiske virkemidler kommer til kort, og kombinerer samtidig egeninteresse og hjelp til andre.”²⁶⁵ Erfaringene fra Kosovo satte kvalitet og beredskap på dagsorden, hvor rask utplassering skulle kombineres med høy treningsstandard. Dette ble dyrt. Størrelsen på avdelingene ble derfor færre for at kvaliteten skulle bli bedre. Ifølge Gjeseth ble Kosovo således en pekepinn på den retningen det norske forsvaret kom til å bevege seg.²⁶⁶

Det ble en målsetting mot slutten av 1990-tallet at Forsvaret skulle kunne stille med bidrag til hele spekteret av internasjonale operasjoner, raskt og kostnadseffektivt. Norske styrker måtte derfor tilfredsstille ulike krav til reaksjonstid, trenings- og øvingsnivå, utrustning og utholdenhet, i tråd med NATOs strategiske konsept fra 1999.²⁶⁷ Det var helt klart blitt et økt fokus på Forsvarets internasjonale oppgaver gjennom 1990-årene, samtidig som dette førte med seg en videreføring av rekrutteringsproblemet. Lettere ble det ikke da Forsvaret måtte

²⁶⁵ St.meld. nr. 38 (1998-99): pkt 2.4

²⁶⁶ Gjeseth 2008: 168

²⁶⁷ St.meld. nr. 38 (1998-99): pkt 4.1

legge om vernepliktordningen, hvor bare nærmere 50 % av de vernepliktige ble innkalt til tjeneste.²⁶⁸

Børresen, Gjeseth og Tamnes omtalte den norske internasjonale transformasjonen utover på 1990-tallet som et norsk særtrekk. I dette lå betraktningen om at Norge gikk fra å være den av de allierte som kanskje var mest skeptisk til deltakelse i skarpe operasjoner tidlig på 1990-tallet, til å bli en tydelig og aktiv bidragsyter ved årtusenskiftet.²⁶⁹ Det var ikke bare for Norge dette gjaldt, men det norske særtilfellet kan sies å være at utviklingen skjedde til tross for at den nasjonale tilstanden forble uendret. Norge hadde ingen synlig potensiell trussel verken i første eller siste halvdel av 1990-tallet. En forklaring kan være at norske myndigheter anså det som sentralt å vise støtte til alliansen på alle områder, i og med landets avhengighet av alliert bistand i en krigs- eller krisesituasjon. I en tid hvor de europeiske alliertes bidrag i NATO var under lupen, og hvor det var en usikkerhet rundt USAs fremtidige engasjement, ville det lønne seg for norske styresmakter å opptre som et eksemplarisk NATO-medlem. Samtidig ser det ut til at den norske FN-optimismen avtok innover på 1990-tallet, hvor det ble gitt uttrykk for at det var begrensninger for hva FN kunne utrette uten samarbeid med andre internasjonale organisasjoner, først og fremst NATO.²⁷⁰

3.4. Oppsummering

Hensikten med dette kapitlet har vært å se på utviklingen i maktrelasjonen mellom den fagmilitære og den politiske ledelsen gjennom 1990-årene. Jeg har argumentert for at det foregikk en bevisst politisering av Forsvaret gjennom en gradvis maktforskyvning i Forsvarsdepartementets favør, der den politiske ledelsen oppnådde større makt og innflytelse over forsvarsledelsen. Denne tesen har blitt forsøkt underbygget gjennom et fokus på tre sentrale trekk ved Forsvarets utvikling på 1990-tallet: Omstilling, MRS og internasjonalisering. Dette var faktorer som var sentrale hver for seg, samtidig som de kan betraktes som deler av en større helhet – nemlig arbeidet med å gjøre Forsvaret bedre tilpasset et nytt sikkerhetspolitisk bilde.

Analysen har vist hvordan Forsvaret gjennom 1990-tallet befant seg i en tilstand av nærmest konstant omstilling. Dette var et behov som var skapt av en gjenstridig ubalanse mellom drift og investering, oppgaver og midler. På bakgrunn av dette ble Forsvaret utsatt for innsparinger

²⁶⁸ St.meld. nr. 38 (1998-99): pkt 5.4.1

²⁶⁹ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 231

²⁷⁰ St.meld.nr.22 (1997-98): pkt 3.2.10 og 3.2.11

og driftsreduksjoner tiåret gjennom. I kapitlet har det blitt argumentert for hvordan den politiske ledelsen kontrollerte utformingen av Forsvaret via bevilgningene til de årlige forsvarsbudsjettene, blant annet ved å legge til rette for at utviklingen av forsvarsstrukturen gikk i en politisk foretrukket retning. Omstillingen har blitt sett ut ifra myndighetenes innføring av MRS, da som et forsøk på å legge til rette for bedre politiske styrings- og kontrollmekanismer. I teorien skulle MRS være med å skape resultatorienterte institusjoner gjennom økt selvstendiggjøring og ansvarsdelegering. For Forsvaret ble praksisen en helt annen, da politikerne i større grad tok del i den *praktiske* utførelsen av forsvarspolitikken gjennom iverksettelsen av omfattende kontroll- og detaljstyring.

Omstillingen av Forsvaret var fullt og helt knyttet til den internasjonale utviklingen, og Norges avhengighet av alliert bistand til forsvaret av landets nasjonale sikkerhet. Den internasjonale utviklingen etter 1990 medførte at Forsvaret fikk et økt behov for en ”dag til dag”-politikk, som innlemmet den politiske ledelsen i Forsvarets daglige virke på en annen måte enn tidligere. Forsvaret ble underlagt økt politisk kontroll idet direktoratet ble en mer aktiv brikke i norske myndigheters spill på stormaktsarenaen. Ved å studere omstillingsperioden på 1990-tallet kan det påstås at den politiske forsvarsledelsen hadde en intensjon om å forme Forsvaret til det utenrikspolitiske verktøyet myndighetene ønsket det skulle være.

Ut av analysen kan det trekkes en slutning om at utviklingen i Forsvaret gikk i retning av *politisk kontrollert fristilling*. Forsvaret, som direktorat, var dermed ikke så fristilt som hva den delte direktoratsløsningen skulle tilsi. I Forsvarets tilfelle viste fristilling seg i form av økt politisering. Omstillingen var i stor grad et politisk prosjekt, der den politiske forsvarsledelsen gjennom stadig mer normative langtidsmeldinger la til rette for en politisk hensiktsmessig forsvarsstruktur. Forsvarsledelsen i Forsvarets overkommando hadde riktignok ansvaret med å gjennomføre de politiske vedtakene, således var det snakk om en *frihet* til å velge hvordan de politiske direktivene skulle gjennomføres i praksis. På den andre siden kan det sies at det var myndighetene som i praksis *styrte* omstillingen med økt kontroll og detaljstyring. Sagt med andre ord, satt den fagmilitære ledelsen med ansvar, men lite myndighet. Dermed gikk utviklingen i motsatt retning av det bildet Neumann og Ulriksen gav av en innflytelsesrik og uavhengig forsvarsledelse.

At den politiske ledelsen valgte å holde forsvarsledelsen i overkommandoen på en armelengdes avstand gjennom fristilling, kan forklares med at forsvarsledelsen fremdeles

fremstod som sterk og uavhengig. Det var ingen tradisjon i Norge for en direkte politisk innblanding i de fagmilitæres utøvende ansvarsområde. Gjennom den fristilte løsningen stod Forsvarsdepartementet friere til å forme Forsvaret på en slik måte at den fagmilitære ledelsen ble svekket. Dette kunne gjøres ved å hindre at den sentrale forsvarsledelsen i overkommandoen ble for sterk. Den politiske ledelsen kan blant annet sies å ha bidratt til grenvis rivalisering gjennom å øke generalinspektørens ansvarsområde. Å gi sjefene utover i kommandokjeden større ansvar minket sannsynligheten for opparbeidelsen av sterk fellesfølelse på tvers av forsvarsgrenene, noe som var med å svekke den øverste forsvarsledelsen.

På en annen side ble den fristilte løsningen opprettet på et tidspunkt hvor det ikke var noen indikasjon på at den kalde krigen kom til å opphøre. Derfor kan utviklingen på 1990-tallet tolkes som en maktforskyvningsprosess, i retning av økt politisk kontroll av Forsvaret over tid. I og med at oppløsningen av Sovjetsamveldet kom så brått, trengte norske myndigheter tid til å se hvilken retning den internasjonale forsvars- og sikkerhetspolitiske utviklingen kom til å ta. Da dette ble klarere i siste halvdel av 1990-årene økte samtidig intensiteten i politiseringstendensen.

Kapittel 4

Opprettelsen av en integrert forsvarsledelse

– den totale politiseringen av Forsvaret?

Så langt har analysen vist at økt politisering var den underliggende hensikten for utformingen av direktoratsløsningen i Forsvaret på 1990-tallet. I kapittel 3 ble det argumentert for at politiseringen skjedde gjennom økt politisk innblanding i direktoratets praktiske virkefelt, på tross av Forsvarets status som et fristilt direktorat. Det ble gitt et innblikk i politiseringen gjennom et fokus på innføringen av MRS, omstillingen og internasjonaliseringen av Forsvaret. I dette kapitlet er formålet med analysen å se på hvordan den klare politiseringstendensen mot slutten av 1990-tallet, videreutviklet seg de fem første årene etter årtusenskiftet. Fokus og utgangspunkt for analysen vil være Stoltenberg I-regjeringens avgjørelse om å integrere forsvarsledelsen inn i departementet, og veien mot opprettelsen av Integrert Strategisk Ledelse (ISL) 1. august 2003. Ifølge Grønlie og Flo var dette ”definitivt en løsning mot strømmen!”, i og med at normen på det aktuelle tidspunkt var utskilling fra departementene. Likevel, mener de, var målet det samme – sterkere politisk styring og kontroll.²⁷¹ Espen Barth Eide uttrykte blant annet at intensjonen bak ISL var en myndighetsforskyvning, mot mer direkte departemental kontroll.²⁷²

Analysen vil ta utgangspunkt i tesen om at ISL var et uttrykk for en nærmest fullstendig politisk maktovertakelse av forsvarsledelsens beslutningsmyndighet, og at denne utviklingen hadde en nær tilknytning til Norges plassering innenfor internasjonal forsvars- og sikkerhetspolitikk. Denne påstanden vil underbygges gjennom et fokus på det jeg anser som politiseringsprosessens mest sentrale uttrykksformer: MRS som en ”norsk” New Public Management-reform, omstillingen av forsvarsorganisasjonen, samt internasjonaliseringen av Forsvaret.

Kapitlet er organisert på følgende måte: I første del gis en redegjørelse for opprettelsen av ISL og hva dette innebar for maktrelasjonen mellom den politiske ledelsen Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsen i Forsvarets overkommando. Deretter vil analysen omhandle mulige

²⁷¹ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 266

²⁷² Intervju 19.01.10: Espen Barth Eide

forklaringer på innføringen av en integrert ledelse. I del tre rettes fokuset mot videreføringen av omstillingen av Forsvarets organisasjon og ledelsesapparat. MRS blir her en sentral del av forklaringsgrunnlaget som i kapittel 3. Den fjerde og siste delen setter det nasjonale forklaringsperspektivet inn i en bredere internasjonal kontekst. Ut ifra disse fire hovedvinklingene vil det forsøkes å gi en forklaring på hvorfor, og hvordan, forsvarsledelsen mistet en stor del av sin beslutningsmyndighet til den politiske ledelsen.

4.1. ”En løsning mot strømmen!” Opprettelsen av en integrert forsvarsledelse.

Den nærhet som i praksis hadde ført til militær dominans, var erstattet med en avstand som heller ikke hadde lagt til rette for reell styring, samtidig som viktige politiske funksjoner var blitt liggende igjen i forsvarsledelsen. Integrasjon var den eneste løsningen som hadde forblitt uprøvd. Samtidig var behovet for politisk styring mer påtrengende enn noen gang, fordi det var blitt stadig vanskeligere å opprettholde et rimelig klart skille mellom politikk og fag. Militærfaget var blitt politikk nærmets på kontinuerlig basis.²⁷³ **Grønlie og Flo**

I St.prp. nr. 45 (2000-2001) foreslo Stoltenberg I-regjeringen, en nedleggelse av overkommandoen innen 31. desember 2004 og en opprettelse av såkalt *Integrert Strategisk Ledelse* (ISL).²⁷⁴ I praksis ville dette bety at Forsvarets øverste militære ledelse, som tidligere inngikk i overkommandoen, forsvarssjefen og de strategiske funksjonene, skulle samles i Forsvarsdepartementet.²⁷⁵ Regjeringen argumenterte for at ISL på den ene siden ville komme til å styrke forsvarssjefens muligheter for effektiv embetsutøvelse, da fagmilitære vurderinger ville få større handlingsrom hele veien gjennom en beslutningsprosess. Dette ville ifølge regjeringen føre til at militærfaglige syn ville kunne fremmes på alle nivåer av saksbehandlingen.²⁷⁶ På den andre siden argumenterte de politiske myndighetene også for det motsatte, at den integrerte ledelsesmodellen ville gi departementet ”en betydelig styrket evne både til strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll over Forsvaret(...)”.²⁷⁷ Regjeringen førte med andre ord en ”både-og”-argumentasjon. En innføring av ISL ville gi *både* den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet *og* den fagmilitære ledelsen i Forsvaret økt mulighet for kontroll og myndighet. ISL ble som nevnt gjennomført og opprettet 1. august 2003, mer enn ett år før tidsrammen for forslaget. Prosessen hadde likevel ikke vært noen

²⁷³ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 265

²⁷⁴ St.prp. nr. 45 (2000-01): 97

²⁷⁵ St.prp. nr. 45 (2000-01): 99

²⁷⁶ St.prp. nr. 45 (2000-01): 99-100

²⁷⁷ Innst. S. nr. 342 (2000-01): 37

plankekjøring. Forslaget som ble fremmet under Stolenberg I, fikk ført gjennomslag under regjeringen Bondevik II.

Den politiske prosessen mot etablering av ISL

Avgjørelsen om å opprette en integrert forsvarsledelse stred imot det anbefalte forslaget fra daværende forsvarssjef Sigurd Frisvold. I Forsvarsstudien 2000 (FS 2000) hadde han forslått en samlokalisering av Forsvarets overkommando og Forsvarsdepartementet, blant annet ved å la det fellesoperative hovedkvarteret overta store deler av myndighetsområdet som på daværende tidspunkt ble opprettholdt på distriktsnivå. Dette var en strukturendring som ville kunne muliggjøre kapasitet for større direkte kontroll,²⁷⁸ samt redusere problemet med de uklare ansvarslinjene som herjet Forsvaret på 1990-tallet. Gjennom forslaget om samlokalisering hadde trolig forsvarssjefen gjort en avveining i forhold til hva som ville være mest fordelaktig, sett i et innflytelsesperspektiv. Frisvold sa selv at den fagmilitære ledelsen i forkant av innføringen av ISL, så at utviklingen gikk i retning av å føre overkommandoen inn i departementet.²⁷⁹ Dersom forsvarssjefen i forkant av FS 2000 hadde vært fremsynt, ville han trolig ansett samlokalisering som et bedre alternativ enn integrering. Han la ikke frem noen andre alternativer enn samlokaliseringsmodellen, noe som på en annen side kan indikere at han ikke regnet med at den politiske forsvarsledelsen ville gå til de skritt å innlemme direktoratet i departementet. Integrasjon stred imot både historisk tradisjon og etablert praksis.

Forsvarssjefens tilrådning om samlokalisering ble ikke engang fremsatt som et alternativ i rapporten fra Forsvarspolitisk utvalg, nedsatt i forbindelse med regjeringens nye langtidsmelding for Forsvaret, St.prp. nr. 45 (2000-01). Forsvarspolitisk utvalg ble oppnevnt 16. juli 1999 med mandat om å foreta en gjennomgang av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og ut ifra dette fremme forslag til videreutviklingen av Forsvaret.²⁸⁰ Utvalget presenterte to alternative veivalg for utviklingen av Forsvarets ledelsesapparat; en *integrert modell* og en *delt modell*.²⁸¹ Den *integrerte modellen* ville først og fremst føre forsvarsledelsen inn i departementet. Dette ble oppfattet å gjøre løsningen godt egnet for tilrettelegging av en effektiv og fleksibel ledelse, bedre tilpasset de sikkerhetspolitiske

²⁷⁸ FS 2000: 14

²⁷⁹ Intervju Sigurd Frisvold: 28.01.10

²⁸⁰ Utvalget bestod av siviløkonom Bernt Stilluf Karlsen, leder (V), fylkesvaraordfører Elisabeth Aspaker, nestleder (H), ordfører Odd G. Andreassen (Ap), overtok som leder 14. april 2000 etter regjeringsskiftet, seksjonssjef Anders Mjelde (FrP), direktør Malin Stensønes (KrF), lærer Bjørg Hope Galtung (Sp) ble skiftet ut med bonde Tron Erik Hovind i nov. 1999, fylkesmann Ann-Kristin Olsen, fylkesmann Hjalmar Inge Sunde, direktør Rolf Tamnes, generalmajor Svein Erik Lysgaard og direktør Anne Kristin Sydnes, som gikk ut av utvalget etter regjeringsskiftet. NOU 2000, nr. 20: 5

²⁸¹ NOU 2000, nr.20: 88-90

kravene. Det innebar imidlertid en nedleggelse av overkommandoen og en radikal endring av det eksisterende ledelsesapparatet.²⁸²

Innenfor den integrerte modellen skulle forsvarssjefen fremdeles fungere som regjeringens og statsrådets nærmeste militære rådgiver, samt ha alminnelig kommando over Forsvarets styrker. Det ble understreket at det var av avgjørende betydning ”at integrasjon ikke bidrar til å skape uklare ansvarsforhold mellom det fagmilitære og det sivile arbeidsfelt, og ikke virker til å svekke forsvarssjefens posisjon som Norges øverste fagmilitære sjef.”²⁸³ Ifølge representantene for den integrerte løsningen ville forsvarssjefen gjennom økt aksess til beslutningsmyndighetene i Forsvarsdepartementet, styrke sin mulighet for politisk innflytelse ved at *relevante* fagmilitære vurderinger fikk følge med gjennom hele beslutningsprosessen.²⁸⁴ Det var den politiske ledelsen, i kraft av å være Forsvarets øverste myndighet, som mest sannsynlig skulle avgjøre hva som var å anse som ”relevante fagmilitære vurderinger”. I praksis ville dette bety at politikerne fikk kontroll over hva som skulle prioriteres som sentrale tilrådninger, og forsvarssjefen ville antagelig ikke oppleve å ha annet enn en rådgiverfunksjon.

Den *delte modellen* gikk for å opprettholde det eksisterende skillet mellom departement og overkommando. De fra utvalget som frontet denne løsningen mente den var bedre i stand til å ivareta praksisen med en politisk uavhengig forsvarssjef, da den øverste militære forsvarsledelsen ikke skulle representere regjeringen og dens politiske synspunkter. Utvalgets medlemmer fra partiene Høyre og FrP mente at en delt løsning var det alternativet som gjorde forsvarssjefen best i stand til å utøve sin rolle som øverste fagmilitære rådgiver, i og med at han ble stående utenfor departementet. De fryktet at forsvarssjefen ved en integrering ville stå i fare for å miste noe av sin uavhengige posisjon, samtidig som det ble fryktet at han ville tape formell status og gjennomslagskraft i Forsvaret. Dette ville også, som nevnt, være en løsning som stred mot den forvaltningspolitiske tradisjonen med fristilte direktorater.²⁸⁵

Utvalgets representanter for den delte ledelsesstrukturen kan gjennom sine motargumenter nærmest fremstå som noe naive og ureflekterte. I kapittel 3 ble det vist hvordan Forsvarsdirektoratet gjennom hele 1990-tallet ble utsatt for en gradvis politisering. Derfor blir det noe upresist over argumentet om å videreføre en ”*politisk uavhengig forsvarssjef*”. Det er

²⁸² NOU 2000, nr.20: 88

²⁸³ NOU 2000, nr.20: 89

²⁸⁴ NOU 2000, nr.20: 88

²⁸⁵ NOU 2000, nr.20: 89-90

vanskelig å se hvordan forsvarssjefen skal kunne være politisk uavhengig da hans faglige tilrådninger hele tiden er til avveining hos den sittende regjeringen, som også avgjør hvilke fagmilitære spørsmål forsvarssjefen skal ta stilling til. Således er det heller ikke lett å se hvor forsvarssjefens ”*uavhengige posisjon*” og ”*gjennomslagskraft*” kommer inn. Forsvarssjefen var underlagt den politiske ledelsen og kunne komme med fagmilitære råd, men til syvende og sist var det opp til politikerne om de ønsket å følge rådene. En tendens utover på 1990-tallet var nettopp at den politiske ledelsen tok stadig mer uavhengige beslutninger på tvers av forsvarssjefens tilrådninger.

Forsvarspolitisk utvalg konkluderte med at medlemmene var splittet i henhold til forslagene, med fem mot fem stemmer. Representantene Aspaker (H), Mjelde (FrP), general S.E. Lysgaard og fylkesmann Olsen og Sunde var imot integreringsforslaget. Medlemmene Andreassen (Ap), Hovind (Sp), Stensønes (KrF), Solhjell (SV) og direktør Tamnes stemte for. Derfor ble det opp til regjeringen å vurdere utredningen og selv komme frem til hva den anså som den beste løsningen, som da skulle legges frem for Stortinget. Utvalget hadde hatt sitt virke under to regjeringer. Den borgerlige Bondevik I-regjeringen og arbeiderpartiregjeringen Stoltenberg I. Det var Stoltenberg-regjeringen som stod for beslutningen da det skulle tas standpunkt til utvalgets rapport.

ISL fra forslag til vedtak

Regjeringen Stoltenberg I valgte altså å følge opp utvalgets forslag om en integrert ledelsesstruktur. Forslaget vant i første omgang ikke tilslutning i Stortinget. Utenom forsvarskomiteens representant fra Arbeiderpartiet, valgte de øvrige representanter fra Høyre, KrF, FrP og Senterpartiet å stemme mot forslaget. Isteden ble det 13. juni 2001, vedtatt en nedleggelse av overkommandoen og en samlokalisering av Forsvarsstaben og departementet.²⁸⁶

Rammene for samlokaliseringen ble videreført året etter av den nye borgerlige Bondevik II-regjeringen i en gjennomføringsproposisjon, St.prp. nr. 55 (2001-2002) jf. Innst. S. nr. 232 (2001-02). Ett år etter at Arbeiderpartiets integreringsforslag ble fremmet, og videre nedstemt av et enstemmig flertall i forsvarskomiteen, snudde opposisjon på flisa. Det ble inngått et forsvarsforlik med Arbeiderpartiet, der det ble enighet om å legge ned overkommandoen og integrere forsvarssjefen og Forsvarets strategiske funksjoner i Forsvarsdepartementet. Det skulle opprettes en forsvarsstab av begrenset størrelse til støtte for forsvarssjefen, slik det ble

²⁸⁶ Innst. S. nr. 342 (2000-01): 65

foreslått av forsvarskomiteens innstilling til Stortinget 13. juni 2002.²⁸⁷ Den 1. august 2003 ble Forsvarets overkommando offisielt nedlagt og den militære forsvarsledelsen integrert i Forsvarsdepartementet. Resultatet av St.prp. nr. 55 (2001-2002) ble et helt annet enn en *gjennomføring* av de vedtak som ble fattet året før, slik en gjennomføringsproposisjon skulle tilsi.

FrP påpekte at det var oppsiktsvekkende at regjeringen snudde totalt på det prinsipielle syn Høyre, KrF og Venstre stod for ved forsvarskomiteens avgjørelse 13. juni 2001.²⁸⁸ Komitémedlemmene fra FrP fryktet at forsvarssjefen ved en integrering i Forsvarsdepartementet ville bli ”kneblet fra deltakelse i den offentlige debatt om forsvarspolitikken slik at verken velgere eller opposisjon vil få kunnskap om hvilke militærfaglige råd som Regjeringen får av Forsvaret.”²⁸⁹ Videre i Stortingsdebatten henviste FrP til en tilrådning fra forsvarssjefen 10. juni 2002, om at spørsmålet om integrering måtte vurderes nøye før en eventuell avgjørelse forelå. På bakgrunn av forsvarssjefens tilrådning uttalte representanten fra FrP følgende: ” Da er det oppsiktsvekkende at Stortinget før samlokaliseringen er gjennomført går til en modell hvor forsvarsstaben integreres i Forsvarsdepartementet uten noen form for vurdering og diskusjon.”²⁹⁰

Uttalelsen fra FrP viser kanskje politiseringen i sin fulle form. Det kommer frem at den politiske ledelsen bruker sin posisjon som Forsvarets øverste myndighet, til å ta en avgjørelse som på dette tidspunkt ble svært lønnsom i forhold til å anskaffe kontroll over Forsvaret. Det at forsvarssjefen i liten grad innbefattet en strukturvurdering i FS 2000, annet enn anbefalingen om samlokalisering, kan underbygge FrP sin påstand om manglende diskusjon og vurdering. Hadde forsvarssjef Frisvold vært klar over at den integrerte ledelsesmodellen kom til å vinne frem, vil det være rimelig å anta at han ville lagt frem en mer veloverveid fagmilitær vurdering om fordeler og ulemper med en delt, samlokalisert og integrert direktoratsløsning.

Senterpartiet omtalte St.prp. nr. 55 (2001-02) som ”tidenes mageplask” for Høyre, da forliket med Arbeiderpartiet ble oppfattet som en ”nedtur” for regjeringspartiene – og Høyre spesielt. I dette lå antagelig den oppfatningen at det først og fremst var Høyre som hadde gjort en helomvending i sitt standpunkt fra da forslaget ble fremmet året før. Det var nok lettere for

²⁸⁷ Stortingsforhandling nr. 223, 19.juni 2002

²⁸⁸ Innst. S. nr. 232 (2001-02): 13, 14

²⁸⁹ Innst. S. nr. 232 (2001-02): 14

²⁹⁰ Innst. S. nr. 232 (2001-02), Stortingsforhandling nr. 223, 19.juni 2002.

Høyre å stå steilt på sine oppfatninger når de selv ikke satt i regjering. Da partiet kom i lederposisjon under Bondevik II-regjeringen, måtte det fortløpende gjøres interessefremmende avgjørelser og kompromisser.

Samtidig med opprettelsen av ISL ble det etablert en stilling som *militær assisterende departementsråd*. Personen i denne stillingen skulle ha ansvaret for Forsvarsstaben og fungere som forsvarssjefens stedfortreder i departementet. Dette innebar at han ville ha nær kontakt med den politiske ledelsen og adgang til statsråden. Stillingen skulle være et sentralt koordineringspunkt for det fagmilitære arbeidet i Forsvarsdepartementet og sikre at fagmilitære syn ble fremmet og ivaretatt.²⁹¹ Dermed ville militær assisterende departementsråd ha et stort ansvar i kraft av å tilføre forsvarsledelsen økt politisk aksess til politiske beslutningsmyndigheter i departementet. Sverre Diesen bekledd denne stillingen fra 2003 til han ble forsvarssjef i 2005. Han var en stor tilhenger av ISL, i motsetning til fungerende forsvarssjef Sigurd Frisvold. Ifølge Eivind Solberg fikk Frisvold i tiden etter opprettelsen til dels mye av skylden for det som ikke fungerte med ISL, og forsvarssjefen valgte å distansere seg fra departementet.²⁹² Dersom dette var tilfellet, ville det ha gitt en stor mulighet for reformvennlige Diesen å bruke sin politiske aksess til å støtte opp om den forsvarspolitiske ledelsens ISL-planer. Det vil på bakgrunn av dette ikke være usannsynlig at det var et politisk strategisk trekk å utnevne Diesen til militær assisterende departementsråd, da det ville legge til rette for økt politisering. I og med at stillingen åpnet for fagmilitær aksess i departementet ville det være lite politisk gjennomtenkt å innsette en person, som sammen med forsvarssjefen, ville kunne motarbeidet innføringen av ISL.

Frisvold understreket hvordan det med opprettelsen av ISL ble en gradvis direkte politisering av forsvarsledelsen, blant annet i form av forsøk på mer direkte etatsstyring gjennom utviklingen av en såkalt ”by pass”-kultur. Dette innebar at forsvarsministeren gikk utenom forsvarssjefen og forsvarsstaben i innhenting av fagmilitære råd. Dermed gikk forsvarsministeren rundt den naturlige hierarkiske kommandolinjen i Forsvaret. Frisvold uttrykte hvordan dette hadde vært med på å gjøre ansvarsforholdene i kommando- og ledelsesapparatet mer utydelige.²⁹³ Forsvarsministeren innhentet råd fra flere kommandoledd og skapte det Frisvold omtalte som en splittelse av de fagmilitære rådene. Ifølge den tidligere

²⁹¹ http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2003/2003-03-03-Dalhaug.html

²⁹² Intervju 18-01-10: Eivind Solberg

²⁹³ Intervju 28-01-10: S. Frisvold

forsvarssjefen var dette nettopp departementets hensikt.²⁹⁴ Dersom en slik ”by pass”-kultur var tilfellet, ville det først og fremst stride imot hensikten bak MRS om klargjøring av ansvar. Påstanden sår også tvil rundt regjeringens uttalelse om at ISL ville komme til å styrke forsvarssjefens rådgivende funksjon. Tvert om ville det bety at den politiske forsvarsledelsen styrket sin mulighet for å skaffe til veie fagmilitære råd og ekspertise. Det kan derfor tolkes som om styresmaktene satte de fagmilitære opp mot hverandre for selv å få større innflytelse og kontroll. Dermed ville en integrering ha sørget for en økt politisk tilgang til fagmilitære tilrådninger på den ene siden, og en svekkelse av forsvarssjefen posisjon som øverste militære rådgiver i departementet på den andre.

4.2. ISL, maktinteresser og politikk.

Politiske handlinger springer ut av en rekke motiver. Noen kan være slik at åpent sagt ville de gjøre det umulig å nå det mål de siktet mot. Stålfjæren som driver verket er ikke alltid tjent med å bli sett. Vi møter derfor ofte i politisk debatt noe jeg vil kalle vikarierende motiver eller vikarierende argumentasjoner. De sendes ut til offentligheten, ikke for å varsle om de ekte motiver, men for å føre oppmerksomheten bort fra dem.²⁹⁵ **J. A. Seip.**

ISL var en arbeiderpartimodell som fikk sitt store gjennombrudd under den borgerlige Bondevik II-regjeringen. Historisk sett kan det sies at forliket gikk imot tidligere praksis når det gjaldt borgerlige partiers oppslutning rundt en politisk uavhengig forsvarssjef. Hvorfor skiftet opposisjonen standpunkt?

Hvorfor ISL i 2003?

Et interessant moment i forhold til regjeringens avgjørelse om en integrert forsvarsledelse, var hvordan rammen for ISL i prinsippet var en kopi av den modellen som var foreslått av Hauge-utvalget i 1965. Argumentasjonen mot integrering i 1960-årene var de samme som da Stoltenberg I-regjeringens forslag ble nedstemt i 2001. Likevel fikk den integrerte løsningen sin sjanse i tredje runde, da under en borgerlig mindretallsregjering. Store deler av offiserskorpset hadde liten tro på ISL og sluttet opp om forsvarssjefens samlokaliseringforslag. De hadde den samme skepsisen som til forslaget fra Hauge-utvalget i 1965, at forsvarssjefen skulle miste autonomi og innflytelse ved at han risikerte å bli vingeklippet og redusert til en ”nikkedukke prisgitt skiftende forsvarspolitiske trender.”²⁹⁶

²⁹⁴ Intervju 28-01-10: S. Frisvold

²⁹⁵ Seip 1963 i Grieg-Smith 2007: 143

²⁹⁶ Bjerga: Aftenposten Morgen 28-07-03

Grønlie og Flo skriver: ”Integrasjonsløsningen som de hadde motsatt seg også 40 år tidligere, ble nå oppfattet som forsøk på å redusere det militære handlingsrom, å kneble uavhengig fagmilitær rådgivning og på politisk overstyring av militærfaget, inkludert de militære operasjonene.”²⁹⁷ Børresen, Gjeseth og Tamnes påpekte hvordan ISL av motstanderne ble oppfattet nærmest som et statlig kontrollverktøy, som erstattet en instans som hadde bidratt til å styrke og tydeliggjøre den fagmilitære forsvarsledelsen.²⁹⁸

ISL-modellen som ble introdusert etter årtusenskiftet og Hauge-utvalgets integreringsforslag fra 1965 var kanskje lik i form, men den politiske og situasjonelle konteksten var forskjellig. I kapittel 2 ble det vist hvordan Hauge-modellen i tillegg til å stride mot dominerende direktoratspraksis, ble forkastet på bakgrunn av politiske og fagmilitære innflytelsesvurderinger. Verken den politiske eller den fagmilitære ledelsen ønsket å ha den andre part for nært inn på sitt daglige virke. På den ene siden var ikke politikerne klare til å integrere enn sterk og uavhengig fagmilitær ledelse i Forsvarsdepartementet. Offiserene på den andre siden, fryktet at en integrering ville ta fra dem den faglige autoriteten.²⁹⁹

Hva var annerledes i 2003? Først og fremst stred også ISL imot den dominerende fristilte direktoratsløsningen. Utenom dette er det tre faktorer som kan ha hatt stor betydning for integreringsforslagets tilslutning ved årtusenskiftet. For det første hadde Forsvaret lenge strevd med en strukturell og økonomisk ubalanse. I og med at både samlokalisering og fristilling var forsøkt, uten positivt resultat, kan en integrering ha blitt vurdert som et alternativ verdt å prøve. En annen forklaring kan ligge i den internasjonale sikkerhetspolitiske utviklingen på 1990-tallet. Kanskje ble det ansett som en fordel å ha alle ledd i forsvarsledelsen samlet for å bedre kunne løse de nye utfordringene. Til sist, i nær tilknytning til de ovennevnte faktorene, kan det sies at den fagmilitære ledelsen var betydelig svekket i forhold til hva den var på 1960-tallet. Politiseringen gjennom 1990-årene hadde gradvis ført til at ledelsen i overkommandoen hadde mistet mye av sin faglige uavhengighet. Derfor fryktet kanskje ikke ledelsen i departementet verken overkommandoens størrelse eller de fagmilitæres styrke og autoritet. Tvert om kunne integrering ha vært ansett som en måte å redusere den fagmilitære ledelsen i omfang, samt å ta en mer direkte politisk styring. Ting tydet på at den politiske ledelsen etter årtusenskiftet hadde en større gjennomslagskraft, og

²⁹⁷ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 265

²⁹⁸ Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004: 291

²⁹⁹ Grønlie og Flo 2009, bind 1: 302

frykten for ”vingeklipping” og opphøret av uavhengig fagmilitær ekspertise fikk dermed ikke like tilstrekkelig gehør som i 1960-årene.

En hestehandel mellom arbeiderpartiets ISL-modell og Høyres personellpolitikk?

Det kan ha skjedd en hestehandel på Stortinget i forhold til opprettelsen av ISL. Daværende forsvarsminister Kristin Krohn-Devold kunne se ut til å være mer opptatt av personalpolitikk enn av omstruktureringen av forsvarsledelsen. Ifølge Barth Eide innførte Krohn Devold, etter forliket mellom Arbeiderpartiet og Høyre (Venstre og KrF) i 2001, reformer som begge parter var enig i på forhånd. Barth Eide uttrykte at ISL var en reform av begge regjeringers fortjeneste. Han knyttet blant annet dette til den store enigheten i politiske kretser rundt norsk forsvarspolitik, og mente at dersom Høyre ville kommet til regjeringsmakt ville det antagelig bare vært små, rent symbolske, endringer som ville funnet sted.³⁰⁰

Høyre var på lik linje med de andre politiske partiene preget av den forsvarspolitiske og økonomiske utviklingen i 1990-årene. Ifølge Grønlie og Flo ble yngre politikere, som Krohn Devold, preget av behovet for sterkere politisk styring med Forsvaret.³⁰¹ Ved å støtte ISL fikk Høyre ryggdekning av Arbeiderpartiet for sitt syn på personalsituasjonen i Forsvaret. Personalpolitikken rettet mot Forsvaret må ses i sammenheng med generell politikk vedrørende modernisering av offentlig sektor på dette tidspunktet. Det var et ønske om større flyt av personell mellom offentlig og privat sektor, hvor målet var at ansatte i offentlige etater ikke skulle gro fast i disse stillingene.³⁰² Dette var antagelig nært knyttet opp til det før nevnte fokuset på MRS i offentlig sektor. Forsvaret hadde gjennom 1990-tallet vist seg å være vanskelig å modernisere og effektivisere.

Personalreduksjoner ble som nevnt en sentral del av de økonomiske innsparingstiltakene. Etter St.prp. nr. 45 (2000-01) kom det en gjennomgang av den eksisterende befalsordningen og befalets oppsigelsesvern.³⁰³ Slik befalsordningen var på det aktuelle tidspunkt måtte regjeringen stimulere til frivillig avgang, gjennom sluttvederlag til overflødig ansatte uten relevante arbeidsoppgaver. Dette kom til å koste Forsvaret dyrt. Fra 2001 til 2003 hadde Forsvaret forpliktet seg til utbetalinger på mer enn 2,6 mrd. kroner i sluttpakker – og da var

³⁰⁰ Intervju 19-01-10: Espen Barth Eide

³⁰¹ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 265

³⁰² Grieg-Smith 2007: 116

³⁰³ St.prp. nr. 45 (2000-01): 88: Befalets oppsigelsesvern tilsa at yrkesbefal ikke kunne avskjediges på lik linje med andre ansatte i offentlige etater, hvor: ”Sivilt personell kan etter tjenestemanns- og arbeidsmiljøloven sies opp når stillingen eller arbeidet faller bort.”

bare 2000 årsverk av målsettingen på 5000 innen utgangen av 2005, oppnådd. Dette kom i tillegg til kostnader tilknyttet omstillingsprosessen, hvor omstillingskostnadene for 2004 alene var beregnet til ca. 750 mill. kroner.³⁰⁴ Forsvarsdepartementet anså modernisering og justering av yrkesbefalsloven som høyst nødvendig, da yrkesoffiserens vern mot oppsigelse stod i veien for gjennomføringen av de økonomiske innsparingene i Forsvaret. Ved å skape større fleksibilitet i Forsvarers personell disponering, ville etaten kunne spare store summer hvert år ved å ansette personell etter behov og budsjettstørrelse.³⁰⁵

Personalpolitikken må også ses i sammenheng med økt norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. I kapittel 3 kom det frem at Forsvarsdepartementet, i frykt for ikke å få tilstrekkelig antall personell til utenlandstjeneste, forsøkte å innføre en lov om beordring av befal til tjenestegjøring i utlandet. Behovet for personell til utenlandsoppdrag ble ikke mindre mot slutten av 1990-tallet og frem mot 2005, og derfor ble det antagelig viktig for Bondevik II-regjeringen å få til en smidig personell disponering.

Opprettelsen av ISL, om den i bunn og grunn var et resultat av en politisk hestehandel, kan ikke sees uavhengig av de generelle politiske strømningene. Det kan se ut til at en av forklaringene bak integreringen var Bondevik II-regjeringens forsøk på modernisering av det offentlige, hvor det ble viktig med støtte i opposisjonen dersom gjennomføringen skulle lykkes. Grieg-Smith skriver: ”Tilsynelatende var det om å gjøre for Regjeringen å få kjørt igjennom sin linje i moderniseringen av det offentlige før valget. Og de fikk god hjelp av ulike partikoalisjoner.”³⁰⁶ Ting tyder på at Forsvaret etter årtusenskiftet i stor grad ble betraktet som et offentlig direktorat på lik linje med andre direktorater. Dette var også tilfellet utover på 1990-tallet, men etter år 2000 ble det tydeligere hvordan politikerne hadde den overordnede kontrollen med Forsvaret. Den borgerlige linjen med modernisering av offentlig sektor kunne således ha blitt brukt som et smutthull i Arbeiderpartiets politisering av Forsvaret. Dette ville vært i tråd med Grøndahl sin karakteristikk av partiets ”politiseringstradisjon”, hvor han hevder at økt fristilling eller styring av direktoratene alltid hadde politisering som bakenforliggende hensikt.³⁰⁷

³⁰⁴ Grieg-Smith 2007: 116

³⁰⁵ Grieg-Smith 2007: 115-116

³⁰⁶ Grieg-Smith 2007: 140

³⁰⁷ Grøndahl 1997: 1

4.3. Arven fra 1990-årene: omstillingsbehovet i Forsvaret vedvarende like sterkt

Omleggingen tjener utelukkende én hensikt: Å skape et fremtidsrettet forsvar som er i stand til å møte fremtidens utfordringer mot norsk sikkerhet både på kort og lang sikt. Dét er den beste garanti for oppslutningen om Forsvaret på sikt(...)En bred og solid politisk forankring sammen med en sterk, helhetlig ledelse i Forsvaret vil imidlertid bidra til å etablere klare og tydelige mål, prioriteringer og planer for omleggingsprosessen.³⁰⁸ **NOU 2000: 20**

Mål- og resultatstyringen som ble innført i Forsvaret gjennom det statlige fornyelsesprogrammet rundt 1990, la helt klart premissene for den videre omstillingen etter årtusenskiftet. MRS-politikken forsøkte å finne balansegangen mellom politikk og forvaltning, fristilling og styring. Ifølge Grønlie og Flo var dette alltid med økt politisering gjennom en sterk politisk etatsstyring som underliggende hensikt.³⁰⁹ Ved å innordne den forsvarsledelsen i Forsvarsdepartementet fikk den politiske ledelsen større kontroll over den fagmilitære organiseringen av Forsvaret.

Gjennom 1990-tallet ble det forsøkt en gjennomføring av en radikal omstilling uten nevneverdig endring av Forsvarets ledelsesstruktur. Forsvaret hadde ikke maktet å tilfredsstillende regjeringens omstillingsambisjoner. I år 2000 var det oppnådd en personellreduksjon på omtrent 2000 av målsettingen på 6140 årsverk som ble fremsatt i St.meld. nr. 16 (1992-93). En svært liten andel av reduksjonen var utført i ledelsesapparatet, samtidig som den militære forsvarsledelsen hadde fått betydelig lønnsøkning.³¹⁰ Ifølge Ulriksen var det snakk om nærmere 32 % i perioden 1996–2003. I Danmark var det i samme periode en økning på snau 14 %.³¹¹ For Forsvaret innebar dette blant annet at oppnådde innsparinger ble spist opp av økte lønnsutgifter. I planen for omleggingen av Forsvaret frem mot 2005 ble det i St.prp. nr. 45 (2000-01) gjort klart at et av regjeringens hovedmål var å styrke forsvarsledelsen, for å forbedre styrings- og kontrollkapasiteten i Forsvaret.³¹²

Mot slutten av 1990-årene og inn i det nye årtusenet var det reorganiseringen av Forsvarets ledelsesapparat som var omstillingens kjerneområde. Å integrere den øverste militære

³⁰⁸ NOU 2000, nr.20: 105-106

³⁰⁹ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 14

³¹⁰ NOU 2000, nr.20: 11

³¹¹ Ulriksen 2007: 150

³¹² St.prp. nr. 45 (2000-01): 9

ledelsen i Forsvarsdepartementet kunne således på dette tidspunkt blitt ansett som det beste alternativ for å gjennomføre de videre omstillingsplanene.

”Ansvar skal gjøres gjeldende(...)”

I og med den omfattende kvantitative reduksjonen i Forsvaret på 1990-tallet, hadde ledelsesapparatet blitt for stort. Det ble med St.prp. nr. 45 (2000-2001) iverksatt en målsetting om en reduksjon på minst 30 %, samsvarende 700 årsverk, i Forsvarets ledelses- og kommandoapparat.³¹³ Begrunnelsen ble fremstilt slik av Forsvarspolitisk utvalg:

Dagens ledelsesstruktur er (...) dimensjonert for å drive styrkeproduksjon og ledelse av et stort mobiliseringsforsvar. Med et mer sammensatt trusselbilde er det behov for en øverste ledelse som kan utøve effektiv og fleksibel ledelse i et bredt spekter av kriser både hjemme og ute. Med en ny og slankere styrkestruktur er dagens ledelsesordning for stor og toptung(...) en fremtidig ledelsesstruktur må være klarere, slankere og ikke minst mer kostnadseffektiv.³¹⁴

Omstilling av Forsvaret var som vist i de to forrige kapitlene intet nytt for direktoratet. Forskjellen denne gangen var at reorganiseringen mot slutten av 1990-årene ble preget av større politisk engasjement og handlekraft. Tre regjeringer var engasjert, Bondevik I-regjeringen, med Venstres Eldbjørg Løwer som forsvarsminister, Stoltenberg I-regjeringen, med Bjørn Tore Godal som statsråd, og Bondevik II-regjeringen med Høyres Kristin Krohn Devold.³¹⁵ Hovedspørsmålet kan sies å ha vært om den fagmilitære forsvarsledelsen skulle organiseres innenfor eller adskilt fra Forsvarsdepartementet.

I FS 2000 la som nevnt forsvarssjef Sigurd Frisvold frem forslag til en samlokalisering av forsvarsledelsen. Frisvold anså den statlige finansieringen som det største problemet i omstillingsarbeidet. I forhold til ledelsesstrukturen gjaldt det først og fremst å tiltrettelegge for effektivisering av ledelsens freds-, krise- og episodehåndteringer.³¹⁶ Forsvarspolitisk utvalg var derimot mer klar i sin tale når det gjaldt omorganiseringen av Forsvarets ledelsesstruktur. Utvalget påpekte hvordan det eksisterende ledelsesapparatet manglet en fleksibel og effektiv organisering på grunn av fravær av klare ansvarsforhold og kommandolinjer.³¹⁷ En eventuelt ny organisering måtte ifølge utvalget ”styrke den øverste forsvarsledelsens evne til strategisk planlegging og ledelse av sektoren”.³¹⁸ Regjeringen fulgte opp med St.prp. nr. 45 (2000-01)

³¹³ Innst. S. nr. 342 (2000-01): 36

³¹⁴ NOU 2000, nr 20: 87

³¹⁵ Grønlie og Flo 2009, bind 2: 265

³¹⁶ FS 2000: 14

³¹⁷ NOU 2000: 20: 88

³¹⁸ St.prp. nr. 55 (2001-02): del 4

der de gav uttrykk for at den eksisterende ledelsesstrukturen, med et skille mellom direktorat og departement, hadde ført til betydelig unødvendig dobbeltarbeid på grunn av manglende kommunikasjon og tilstedeværelse.

Regjeringen mener (...) at Forsvaret både må og bør legges om. Situasjonen fordrer en omfattende reduksjon og betydelig endring av hele Forsvarets struktur og organisasjon. (...) Etter regjeringens syn har ikke den nåværende organisering av den øverste forsvarsledelse gitt tilstrekkelig kapasitet for overordnet strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll. (...) I denne proposisjonen foreslår regjeringen derfor en rekke tiltak og virkemidler, blant annet å (...) styrke evnen til strategisk ledelse av Forsvaret.³¹⁹

Av sitatet kommer det tydelig frem at regjeringen ønsket en ledelsesordning som kunne legges til rette for ”strategisk planlegging, ledelse, styring og kontroll”. Dersom dette ses i tilknytning til regjeringens ønske om å innføre en integrert forsvarsledelse, vil det være logisk å trekke en slutning om at det var den politiske ledelsen som skulle få styrket sin evne til strategisk ledelse. Ut ifra den mangelfulle utførelsen av omstillingsvedtakene tiåret før, ville det ikke være usannsynlig om regjeringen anså muligheten for en vellykket gjennomføring som større dersom forsvarsledelsen ble integrert inn i departementet. Regjeringen understreket selv hvordan den uklare ansvarsfordelingen hadde gått ut over forsvarsledelsens fokus og ansvar, noe som gav en mangelfull effektivitet og rasjonalitet i diverse beslutningsprosesser. Dette var ifølge regjeringen blitt et særlig problem i tilknytning til norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, et politisk felt hvor det var viktig at norsk politisk og -fagmilitær representasjon fremstod som enhetlig.³²⁰

Et annet problem ble sagt å være den størrelsesmessige forskjellen mellom Forsvarets overkommando og Forsvarsdepartementet, da overkommandoen var tallmessig overlegent departementet. I teorien skulle ikke overkommandoens størrelse være av betydning for maktforholdet mellom departement og direktorat, da det var den politiske ledelsen i departementet som var Forsvarets øverste myndighet. I praksis, derimot, var det ifølge Barth Eide slik at forsvarssjefen hadde delvis brede fullmakter med den fristilte direktoratsløsningen, der de fagmilitære gjorde litt som de ville under en sterk forsvarssjef.³²¹ Dersom situasjonen var slik at forsvarsledelsen hadde en uforholdsmessig stor innflytelse på grunn av overkommandoens voluminøse karakter, kan det ha vært vanskelig for den politiske ledelsen å gjennomføre deres planer for utviklingen av Forsvaret. I den eksisterende

³¹⁹ St.prp. nr. 45 (2000-01): 9

³²⁰ St.prp. nr. 45 (2000-01): 97,99, 102

³²¹ Intervju 19-01-10: Espen Barth Eide.

forsvarsstrukturen var det samtidig rom for sterke forsvarsgrensjefer å ytre seg, noe som kunne skape ytterligere mulighet for de fagmilitære til å stikke kjepper i hjulene for de politiske forsvarsplanene. Dette hadde mest sannsynlig å gjøre med de uklare ansvarsforholdene i forsvarsledelsen som sådan. At den politiske ledelsen på dette grunnlaget eventuelt ønsket en mulighet for mer effektiv politisk ledelse, er ikke usannsynlig.

Daværende forsvarssjef Sigurd Frisvold mente det var naturlig at overkommandoen var større enn Forsvarsdepartementet, men at dette uten tvil irriterte den politiske forsvarsledelsen.³²² I og med Frisvolds bruk av begrepet ”å irritere” blir det gitt en fornemmelse av at den tidligere forsvarssjefen anså departementets argumentasjon om sammenhengen mellom den størrelsesmessige overlegenheten og mangelfull styring av Forsvaret, som til dels grunnløs. Frisvold uttrykte blant annet at overkommandoen ved flere anledninger hadde ytret ønske om bedre samarbeid mellom den fagmilitære og den politiske ledelsen, men uten nevneverdig respons fra departementet. Forsvarsledelsen i overkommandoen forstod at det ville gå i retning av en kraftig omstrukturering av Forsvarets ledelsesapparat.³²³

Politisk makt demonstrasjon gjennom forsvarsbudsjettene?

Forsvaret slet altså fremdeles med den doble ubalansen, selv etter et helt tiår med forsøk på omstrukturering. Regjeringen anså problemet for å være både økonomisk og organisatorisk betinget, og tok selvkritikk i forhold til det økonomiske aspektet. Myndighetene innrømmet at det var blitt bevilget for lite til Forsvaret gjennom flere år, samtidig som den eksisterende forsvarsstrukturen ikke var i tråd med fremtidens utfordringer. Det organisatoriske, derimot, måtte forsvarsledelsen være med på å ta ansvaret for.³²⁴ Forsvaret befant seg i en ”dyp strukturell krise”, og regjeringen måtte på bakgrunn av dette videreføre arbeidet med en omstilling av Forsvaret. Målet var at forsvarsledelsen skulle lykkes med det de ikke hadde greid gjennom 1990-årene – å skape et troverdig forsvar i stand til å løse morgendagens utfordringer.³²⁵ På 1990-tallet hadde det blitt tydelig hvordan målene for omstillingen ikke lot seg gjennomføre på det aktuelle budsjettnivået. Likevel aktet ikke de politiske myndighetene å øke bevilgningene etter årtusenskiftet. Ifølge Ulriksen var det nettopp budsjettene som var et av hovedproblemene for Forsvaret, da norsk forsvarspolitik etter hans oppfatning var ”stærkt begrenset af ortodoks budjetløgning, hvor det at dække tidligere års budgetunderskud bliver

³²² Intervju 28-01-10: Sigurd Frisvold

³²³ Intervju 28-01-10: Sigurd Frisvold

³²⁴ Innst. S. nr. 342 (2000-01): 5

³²⁵ Innst. S. nr. 342 (2000-01): 7

viktigere end strategi(...)forsvarets størrelse, struktur og aktiviteter er et resultat af et forsvarsbudget som er fastfrossent på et nærmest tilfældigt niveau.”³²⁶

I forhold til de forutsetninger som ble gitt i St.meld. nr. 22 (1997-98) lå budsjettene fra de to første årene etter årtusenskiftet dårlig an, da med en reel reduksjon på 2,3 %, nærmest 0-vekst på driftssiden og en nedgang i materiellinvesteringene på hele 12 %. For budsjetterminen 2000 ble det en reell reduksjon i forsvarsbudsjettet på 0,5 % og en videre reduksjon til materiell på 1,4 %. Året etter, i 2001, gikk totalrammen opp 1,2 %, men samtidig ble det kutt på drift- og investeringssiden på 0,7 % og 7,2 %. I perioden 2002 til og med 2005 var det nærmere 0-vekst på totalbevilgningene og materiellinvesteringene opplevde i gjennomsnitt en reell nedgang på rundt 1,3 %.³²⁷ På tross av teknologisk fordyrelse, sårt tiltrenge materiellinvesteringer og økt engasjement i internasjonale operasjoner, valgte regjeringen med andre ord å forholde seg til nærmere 0-vekst for perioden 2000–2005. Videre ble det for langtidsperioden 2002–2005 ansett som en målsetting å redusere med 5000 årsverk og 2 mrd kr i årlige driftskostnader.

Den lave veksten i forsvarsbudsjettene skyldtes blant annet myndighetenes frykt for at en budsjettøkning skulle bli brukt som påskudd til ikke å gjennomføre de sårt tiltrenge strukturendringene. Å øke forsvarsbudsjettene fremfor å gjennomføre omstillingen av Forsvaret ble derfor ansett for å virke mot sin hensikt, da det antagelig ville føre til nok en periode hvor problemene ble skjøvet under teppet, og Forsvarets strukturelle problemer skjøvet videre inn i fremtiden.³²⁸ Dette kan indikere at den politiske ledelsen hadde lært av tidligere økonomisk feilpraksis. På en annen side kan det tolkes som om den politiske forsvarsledelsen brukte Forsvarets mislykkede gjennomføring av omstillingen på 1990-tallet imot direktoratet, og dermed brukte den fagmilitære ledelsens feilslag som et argument for ikke å øke forsvarsbudsjettene i den neste perioden

I FS 2000 la forsvarssjef Frisvold om på den tradisjonelle utformingen av Forsvarsstudien, og gav med dette et uttrykk for holdningsendring i forbindelse med gjennomføringen av myndighetenes planer for Forsvaret. I stedet for å synliggjøre Forsvarets ressursbehov på linje med tidligere praksis, fokuserte Frisvold på å vise hva slags forsvar som kunne skaffes til veie med de midlene som ble bevilget. Dette kan ses som en indirekte protest mot styresmaktens

³²⁶ Ulriksen 2007: 178

³²⁷ St.prp. nr. 1 (1999-2000) til og med St.prp. nr. 1 (2004-2005). Hovedtabell og økonomiske hovedforutsetninger.

³²⁸ NOU 2000, nr. 20: 77

manglende vilje til å øke forsvarsbudsjettene, slik forsvarsledelsen ønsket. Skuffende var det sikkert også at budsjettene forble moderate også under regjering Bondevik II, på tross av at Høyre sammen med FrP hadde gått ut med løfte om økte forsvarsbudsjetter. Politikerne fastsatte Forsvarets budsjettbevilgninger, og forsvarssjefen skulle skaffe politikerne det forsvaret de betalte for. Hensikten med FS 2000 ble å gi en vurdering av situasjonen, ikke å si hva som måtte gjøres.³²⁹

Knyttet FS 2000 opp mot Forsvarsstudien fra 1991 og 1996 er det tydelig en mindre kamplysten fagmilitær ledelse som kommer til syne etter årtusenskiftet. Derfor kan det være at FS 2000 også markerer en maktpolitisk seier til ledelsen i Forsvarsdepartementet, i tillegg til at den kunne være indikasjon på forsvarssjefens stille, retoriske protest. ”Maktpolitisk seier” betyr her at forsvarssjefen, ved indirekte å godta at Forsvaret ikke vil bli tildelt nevneverdig økning i forsvarsbudsjettene, gir den politiske ledelsen siste stikk. Dette fordi forsvarsbudsjettene legger mye av premissene og føringene for utformingen av Forsvaret. Forsvarsledelsen ville nå forme Forsvaret etter regjeringens budsjetttrammer, ikke etter hva de selv anså som hensiktsmessig ut ifra fagmilitære vurderinger. Således utførte forsvarssjef Frisvold gjennom FS 2000 sin rådgivende funksjon og regjeringen styrte utformingen av forsvarsorganisasjonen. Frisvold selv underbygger endringen i rådgiverfunksjonen ved å påpeke hvordan den politiske forsvarsledelsen tok avgjørelser som ikke var i samsvar med de anbefalinger som ble gitt av forsvarssjefen og hans stab, noe som resulterte i at tildelte forsvarsmidler gikk rett ut til feilinvesteringer.³³⁰

Politisk versus fagmilitær visjon om ”det relevante forsvar”

Det var en felles oppfatning fra politisk og fagmilitært hold at noe måtte gjøres for å få på plass et velfungerende forsvar, med bakgrunn i det vedvarende misforholdet mellom Forsvarets faktiske funksjon på den ene siden og ambisjonen for Forsvaret på den annen. I utredningen fra forsvarspolitisk utvalg ble det fastslått at Forsvaret – og forsvarspolitikken – måtte tilpasses den nye sikkerhetspolitiske virkeligheten Norge stod overfor, noe som skulle reflekteres i det videre omstillingsarbeidet.³³¹ Det bildet som ble gitt av Forsvaret i St.prp. nr. 45 (2000-01), var av en organisasjon som ikke fungerte etter den hensikt regjeringen så for seg, og som etter deres vurdering ikke var godt nok rustet til å utføre sine oppgaver.³³²

³²⁹ FS 2000: 3

³³⁰ Intervju 28-01-10: Sigurd Frisvold

³³¹ NOU 2000, nr.20: 52

³³² St.prp. nr. 45 (2000-01): 6

Mislyktes Forsvaret nok en gang med gjennomføringen av omstillingsvedtakene, fryktet regjeringen Stoltenberg I først og fremst en utvikling av en ”hul” forsvarsorganisasjon, hvor skrekkszenarioet var at Forsvarets manglende utvikling til slutt ville kunne føre til sammenbrudd i norsk forsvarspolitik. ³³³

Forsvarssjefen argumenterte ikke imot slutningen om at Forsvaret hadde et behov for omorganisering, blant annet uttalte Frisvold at dersom omstillingen uteble, ville det norske forsvaret være kapasitetsmessig tilpasset ”hverken den ene eller den annen type utfordring.” ³³⁴ I denne uttalelsen lå betydningen av at Forsvaret på den ene siden ikke var størrelsesmessig i stand til å opprettholde et balansert invasjonforsvar, og på den andre siden var kvalitetsmessig langt fra å være et moderne reaksjonsforsvar. Altså ønsket både myndighetene og forsvarssjefen å få på plass et relevant og hensiktsmessig forsvar, som ville være kapabelt til å håndtere fremtidens dynamiske sikkerhetspolitikk. ³³⁵

Hvordan skulle Forsvaret bli et ”hensiktsmessig utenrikspolitisk verktøy” slik regjeringen ønsket? I FS 2000 tok forsvarssjefen utgangspunkt i sin fagmilitære avgjørelse om at den norske forsvarsstrukturen burde baseres på et terskelforsvar ³³⁶, da det var denne varianten som var et realistisk alternativ innenfor de forsvars- og sikkerhetspolitiske målsettingene – samtidig som det hadde en nasjonal karakter. Strukturen skulle bygges på totalforsvarskonseptet og en videreføring av verneplikten. ³³⁷ Forsvarssjefen innså at Forsvarets økonomiske situasjon tilsa et behov for reduksjon av strukturens størrelsesorden, da det ikke lenger var bevilgninger nok til å opprettholde et troverdig invasjonforsvar. På en annen side innså Frisvold at den internasjonale utviklingen gav behov for et norsk kvalitativt bedret reaksjonsforsvar, i retning av NATOs styrkestruktur. ³³⁸ Forsvarssjefen gikk altså bort fra den tradisjonalistiske holdningen om opprettholdelse av et voluminøst invasjonforsvar og var innforstått med behovet for en radikal omstilling. Han lot det være opp til politikerne å utrede selve gjennomføringsplanene, antagelig med et håp om at de fulgte de fagmilitære rådene for den grunnleggende gjennomføringsstrategien.

Både forsvarspolitisk utvalg og Stoltenberg I-regjeringen gikk inn for en ”radikal omlegging” av Forsvaret, men hva innebar dette? Først og fremst gjaldt det endringer i det eksisterende

³³³ St.prp. nr. 45 (2000-01): 9

³³⁴ FS 2000: 8

³³⁵ St.prp. nr. 45 (2000-01): 83

³³⁶ En variant tilsvarende den eksisterende forsvarsstrukturen, bedre tilpasset de nye sikkerhetspolitiske omgivelsene, dvs. tilpasset en mer begrenset trussel og bedre rustet for internasjonale operasjoner. FS 2000: 3

³³⁷ FS 2000: 3-4

³³⁸ FS 2000: 7-8

forsvarskonseptet. Regjeringen fulgte opp FS 2000 og forsvarspolitisk utvalg i St.prp. nr. 45 (2000-01), og gikk inn for å skape et moderne og fleksibelt forsvar, basert på kvalitet fremfor kvantitet. Det tradisjonelle invasjonforsvaret skulle erstattes av et fleksibelt reaksjonsforsvar. Forsvarspolitisk utvalg dro slutningen om at det etablerte invasjonforsvaret ikke kunne være dimensjonerende for Forsvaret, i og med at strukturen var både forsvarspolitisk uhensiktsmessig og økonomisk urealistisk.³³⁹ Det ville være for kostbart å videreføre det balanserte invasjonforsvaret i og med at størsteparten av de bevilgede budsjettmidlene ville gå til å opprettholde det gamle, fremfor å gjennomføre de nødvendige omstillingsvedtakene.³⁴⁰

Verneplikten skulle videreføres i og med dens relevans for rekrutteringsgrunnlaget til Forsvaret, men i et relativt mindre omfang. Den eksisterende vernepliktordningen måtte tilpasses Forsvarets nye behov og utfordringer, og det ble ikke lenger ansett som nødvendig med en innkalling av alle vernepliktige.³⁴¹ Forsvarssjefen antok i FS 2000 at gjennomsnittlig 57 % av de mannlige vernepliktige ville bli innkalt, 15 % av disse ble antatt å melde frafall, og Forsvaret ville da sitte igjen med ca. 50 % av årsklassen.³⁴² Vernepliktens folkelige forankring ble ikke ilagt like stor tyngde. Endringen i verneplikten kan ses som en indikasjon på at profesjonalitet og kvalitet ble mer verdsatt enn kvantitet og tradisjon. Dette kan ses på som et ledd i en gradvis nedbygging, og kanskje til slutt, en avvikling av den norske vernepliktordningen. I tilfelle ville Norge vært blant de siste i rekken av de allierte til å avskaffe verneplikten. Reduksjonen av antall vernepliktige ville også selvfølgelig åpne for innsparingsmuligheter. På tross av at forsvarsstrukturen ble foreslått betraktelig redusert, ble likevel ikke Forsvarets oppgavespekter endret i samme retning. Tvert om opplevde Forsvaret å skulle utføre flere oppgaver med et lavere antall personell.

Hvordan skulle omstillingen lykkes denne gangen? Hovedprinsippene var å: Bevare det beste i det gamle, forutsigbare og stabile rammebetingelser, klar tidsavgrensing, kraft og målbevissthet, handlefrihet, troverdig informasjon og åpen kommunikasjon.³⁴³ Dette var prinsipper som ville kunne fungere som effektive kontroll- og styringsverktøy for den politiske ledelsen, samtidig som de var med på å tilføre departementet større handlingsrom. Den politiske forsvarsledelsen anså slike kontrollmekanismer som høyst nødvendig dersom

³³⁹ NOU 2000, nr.20: 56

³⁴⁰ St.prp. nr. 45 (2000-01): 102

³⁴¹ St.prp. nr. 45 (2000-01): 37

³⁴² FS 2000: 10

³⁴³ St.prp. nr. 45 (2000-01): 79-80

omstillingen skulle lykkes. Antagelig var det lite ønskelig å få en gjentakelse av 1990-årene, verken fra politisk eller militært hold. Det var erfaringen fra det forrige tiåret som gjorde behovet for en radikal omstilling så vesentlig.

Det var store endringer myndighetene ønsket å få på plass i perioden 2000–2005, endringer som i det store og hele innbefattet en radikal innsnevring av hele forsvarsorganisasjonen. Dette var både den fagmilitære og den politiske ledelsen klar over. Å få på plass de ønskelige endringene ville nødvendigvis tilsi en større grad av politisk styring av forsvarsorganisasjonen, i alle fall dersom regjeringen ikke stolte på forsvarsledelsens evne og vilje til gjennomføring av nødvendige tiltak. Således kunne de politiske ambisjonene for fremtidens norske forsvar ha vært med på å danne grunnlaget for opprettelsen av en integrert forsvarsledelse med større politisk kontroll over de fagmilitære.

4.4. Tilnærmingen mellom Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver: En premissleverandør for ISL

Et bredere og mer sammensatt risikobilde vil prege våre sikkerhetspolitiske omgivelser i framtiden. Utfordringene og de potensielle trusler er mer diffuse enn før og kjennetegnes av glidende overganger mellom det nasjonale og det internasjonale og mellom fred, krise og krig. Økende gjensidig avhengighet preger forholdet mellom land så vel som verdensdeler. Dette bidrar til å viske ut skillene mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet.³⁴⁴ **St.prp. nr. 45 (2000-2001)**

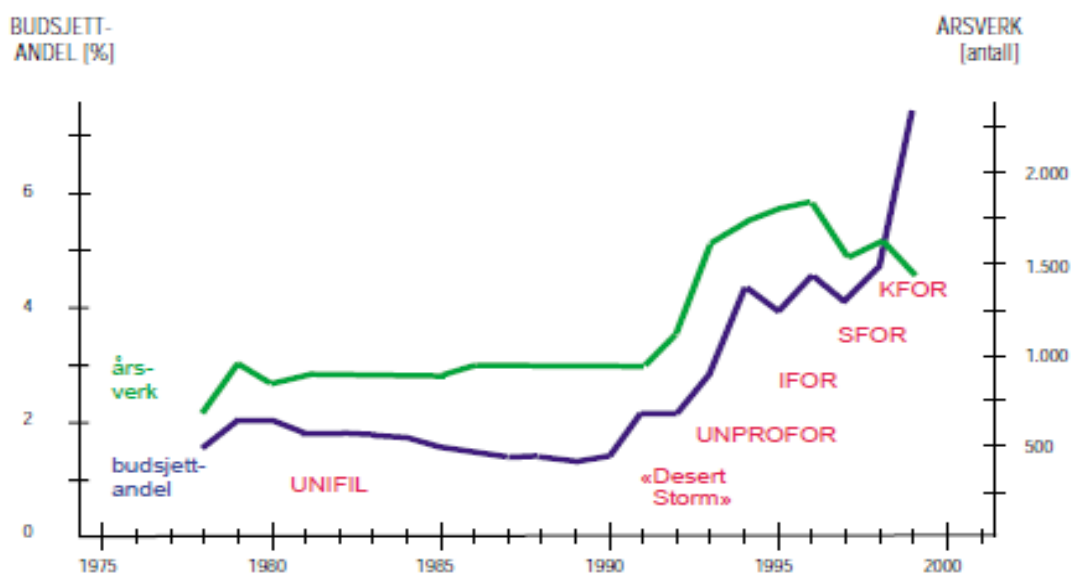
Det mer uklare skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet kom til å sette preg på den norske forsvars- og sikkerhetspolitikken etter år 2000, der NATO og det europeiske sikkerhetssamarbeidet ble særdeles viktige premissleverandører. Alliansen hadde gjennomgått en ”identitetskrise” i 1990-årene, hvor den ”fant seg selv” gjennom et sterkere internasjonalt engasjement innenfor krisehåndtering og fredsoperasjoner. I perioden 1999–2005 gikk alliansen fra å være en fredsbevarer under Atlanterhavspaktens artikkel 5, til å bli en fredsoppretter gjennom utførelse av ikke-artikkel 5- og ”out of area”-operasjoner. Viktige milepæler for alliansens medlemsland, også Norge, ble NATOs engasjement i Kosovo-konflikten i 1999 og ”krigen mot terror” i Afghanistan etter terrorangrepene mot USA 11. september 2001. Kosovo og Afghanistan kan sies å representere klare skiller i norsk NATO-engasjement, og den internasjonale arenaen ble sentral for utformingen – og omstillingen – av det norske Forsvaret.

³⁴⁴ St.prp. nr. 45 (2000-01): 18

Ytre premissleverandører bak tilpasningen av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner.

NATO-medlemskapet ligger fast og vil i overskuelig fremtid utgjøre hjørnesteinen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Det er av svært stor betydning for Norge å beholde et sterkt NATO som evner å utføre de fundamentale oppgaver og som utgjør det sentrale forum for sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i det euro-atlantiske området.³⁴⁵ **NOU 2000: 20**

Forsvarspolitisk utvalg anbefalte i sin utredning en satsning på forsvarssjefens anbefalte terskelforsvar, i praksis derimot, var det et alliansetilpasset forsvar utredningen tok for seg. Dermed gikk utvalget imot den fagmilitære tilrådingen. I St.prp. nr. 45 (2000-2001) stod det: ”Norge må engasjere seg i de sikkerhetspolitiske problemstillinger og eventuelle kriser som våre allierte er opptatt av, og som kan berøre alliansens sikkerhet. Tellende bidrag til alliansens politiske og militære handlekraft vil her være av stor betydning.”³⁴⁶ Det internasjonale engasjementet tok en stadig større del av det norske forsvarsbudsjettet, da Norge bidro med betydelige ressurser til NATOs faste aktiviteter. I år 2000 utgjorde de norske bidragene til NATOs militærbudsjett og investeringsprogram til sammen 280 mill kr.³⁴⁷



Figur 4.1. Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, årsverk og budsjettandel.³⁴⁸

³⁴⁵ NOU 2000, nr.20: 58

³⁴⁶ St.prp. nr. 45 (2000-01): 23

³⁴⁷ NOU 2000, nr. 20: 18

³⁴⁸ NOU 2000, nr. 20: 18

Antagelig var det viktig for norske myndigheter å arbeide for å videreutvikle et sterkt NATO, da med bakgrunn i alliansen som hjørnesteinen i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Samtidig kan det ses i sammenheng med spørsmålene som var blitt stilt i forhold til om Norge bar en rimelig del av byrdene i NATO-sammenheng.³⁴⁹ Det var riktignok ikke bare Norge som ble stilt overfor dette spørsmålet, det gjaldt de europeiske allierte generelt sett.

Under den kalde krigen hadde som nevnt Norge vært netto importør av forsvarsforsterkninger. Med den internasjonale utviklingen på 1990-tallet ble norske myndigheter, ifølge Barth Eide, mer aktiv i NATO sammenheng på grunn av innholdet i Atlanterhavspakten, ikke bare fordi Norge oppfattet seg som en ”marginal alliert”. Norge hadde underskrevet på å bidra med hjelp der hjelpen trengtes og var derfor pliktig til å hjelpe i NATOs nye interesseområder. Videre påpekte Barth Eide hvordan norske styresmakter, på bakgrunn av Atlanterhavspakten, var enig i alliansens deltakelse ”out of area”. Det ble også ansett å være en ulempe dersom interessen for NATO ville dale om Norge ikke bidro aktivt.³⁵⁰ Dette kan tolkes som at det norske bidraget ble ansett for å ha en symbolsk funksjonsverdi. Ved å delta i NATOs utenlandsoperasjoner ville Norge være med å vise sin støtte til en videreføring av alliansens eksistens.

I kapittel 3 ble det vist hvordan erfaringene fra Norges engasjement i Kosovo satte kvalitet på dagsorden i utformingen av de norske styrkene, da det norske bidraget ikke hadde vært på det nivå som var forventet av de allierte styrkene. Antagelig gav dette utslag i at det ble enda viktigere for norske myndigheter at Norge fremstod som en troverdig alliert, tatt i betraktning den sikkerhetsmessige tyngden som ble ilagt det norske NATO-medlemskapet. Kravene fra alliansens nye styrkestruktur la store føringer på den retningen utviklingen av det norske forsvaret tok, hvor det internasjonale fokuset til dels la premissene for omstillingen av Forsvaret.³⁵¹ Økt norsk deltakelse i internasjonale operasjoner satte større krav til de norske styrkene i forhold til mobilitet, beredskap og interoperabilitet.³⁵² Derfor kan utviklingen innenfor NATO ses på som en sentral katalysator for nødvendig endring og modernisering av Forsvaret.

Stadig flere av Norges allierte tilpasset sin nasjonale forsvarsstruktur det gjeldende styringskonseptet i NATO. Norge var et av de siste NATO-landene til å endre sin

³⁴⁹ NOU 2000, nr. 20: 107

³⁵⁰ Intervju 19-01-10: Espen Barth Eide

³⁵¹ NOU 2000, nr. 20: 17

³⁵² NOU 2000, nr. 20: 36

styrkestruktur fra et fokus på kvantitet til kvalitet. En forklaring på at overgangen kom rundt år 2000, kan være at Russland ikke lenger ble ansett for å være noen umiddelbar militær trussel mot Norge.³⁵³ For norske myndigheter ble det trusler av en større, global karakter, som fikk den største sikkerhetspolitiske oppmerksomheten. Terrorisme var en av disse. Norge kunne bli trukket inn i internasjonale konflikter gjennom sitt utenlandsengasjement, NATO-medlemskap, sine rike ressursforekomster eller i kraft av å være del av den ”vestlige verden”. Det var med andre ord mange og flere diffuse utfordringer norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk måtte bygges opp om. Ifølge Gjeseth frigjorde det nye trusselbildet ”Norge fra den trusselmessige tvangstrøye Sovjetunionen hadde vært. Sovjet-trusselen hadde vært konkret og krevde konkrete og identifiserbare svar. Nå kunne Forsvaret lettere utformes for å møte andre politiske formål, mål som også kunne være mindre kostnadskrevende.”³⁵⁴

Norge hadde brukt mye lenger tid enn sine allierte på å avskrive Russland som en militær trussel. Dette ble forklart med Norges nærhet til Russland, selv om forholdet mellom de to naboene stort sett alltid hadde vært fredelig. Det kan være at Norges langsomme skifte fra invasjons- til reaksjonsforsvar kan forklares ut ifra tradisjonen med respekt for forsvarsledelsens autoritet og fagekspertise. Frem mot midten av 1990-tallet stod den fagmilitære ledelsens tilrådninger sterkere enn ved inngangen til år 2000. Det ble en tydelig overgang innover på 1990-tallet mot et større politisk grep om de fagmilitære beslutningene, blant annet gjennom økt styring av Forsvaret via bevilgningene til forsvarsbudsjettene og ulike kontroll- og styringsmekanismer. Budsjettstørrelsen, sammen med nye internasjonale krav, satte premissene for en endring av den etablerte styrkestrukturen. Dette var en politisk styrt premisslevering. Myndighetene påpekte ved årtusenskiftet hvordan Russland hadde begynt nedbygging av sin forsvarsstruktur,³⁵⁵ og det kunne virke som om Russlands nedrustning ble anvendt som en politisk begrunnelse og legitimering av endringen som ble gjort i norsk forsvarsstruktur. Forsvarsledelsens tradisjonalistiske fokus på opprettholdelse av betydelig beredskap i Nord-Norge ble ikke lenger like salgbar. Regjeringen kunne dermed bruke Russland som et argument for en omstrukturering av det bestående forsvarskonseptet.

Der hvor FN hadde blitt stadig mindre tydelig som norsk internasjonalt forankringspunkt i siste halvdel av 1990-tallet, ble organisasjonen nærmest usynlig i Forsvarsdepartementets omtallelse av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk etter år 2000. Den internasjonale

³⁵³ St.prp. nr. 45 (2000-01): 18

³⁵⁴ Gjeseth 2008: 39

³⁵⁵ St.prp. nr. 45 (2000-01): 29

utviklingen, spesielt etter terrorangrepet mot USA 11. september 2001, hadde trolig ført til at det ble tatt fortløpende taktiske vurderinger rundt hva som gagnet Norge og norske interesser. Å følge den amerikanske NATO-linjen innbefattet en klar nasjonal egeninteresse, da norsk sikkerhet var uløselig knyttet til stabilitet i nærområdene. Som nevnt hadde norske myndigheter allerede ved inngangen til 1950-tallet, slått fast at FN ikke kunne garantere Norges suverenitet i tilstrekkelig grad. På bakgrunn av nasjonale interesser var det således ingen overraskelse at norske myndigheter i så stor grad som etter årtusenskiftet valgte å følge utviklingen i NATO.

Regjeringen vil arbeide for å ivareta norske sikkerhetsinteresser i NATO gjennom aktiv deltakelse i og oppfølging av NATOs styrke- og forsvarsplanlegging, inkludert støtte til EU, gjennom medvirkning i allierte og NATO-ledete operasjoner og gjennom tellende bidrag til alliansens fellesbudsjetter(...) Ved å delta i videreutviklingen av NATOs felles evne til internasjonal krisehåndtering styrkes samtidig Norges evne til nasjonal krisehåndtering.³⁵⁶

Det ble oppfattet å være i Norges interesse å gi tellende militære bidrag til arbeidet med å skape fred og sikkerhet i Europa. Samtidig ville dette sette et krav og en standard til Forsvaret.³⁵⁷ Internasjonal deltakelse ble derfor en måte å ivareta den norske nasjonale sikkerheten på, hvor dette ble fremstilt som alfa og omega i arbeidet for å motvirke omfattende militære angrep på norsk territorium og trusler mot norske nasjonale interesser.³⁵⁸

Norge mellom makttriangelet EU, NATO og USA.

Med Norge utenfor EU, medlemskapet i et NATO med svekket troverdighet og et Europa uten et sterkt amerikansk engasjement ville vårt lands sikkerhetspolitiske stilling bli vesentlig forringet (...) Gitt Norges avhengighet av den transatlantiske dimensjon er det av stor betydning å sikre at vi fortløpende deltar i den transatlantiske dialogen.³⁵⁹

Av regjeringens fokus etter år 2000 fremgikk altså ikke Russland lenger som en dominerende faktor i myndighetens refleksjoner rundt norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Isteden var det utviklingen i *Den europeiske union* (EU) som ble satt på den sikkerhetspolitiske dagsorden. Europa var i utvikling, og EU var på vei til å bli en ny maktfaktor i det transatlantiske samarbeidet. Etter det norske ”nei” til EU ved folkeavstemningen i 1994, stod Norge utenfor det europeiske sikkerhetssamarbeidet.³⁶⁰ Derfor ble videreutviklingen av samarbeidet mellom

³⁵⁶ St.prp. nr. 45 (2000-01): 24

³⁵⁷ NOU 2000, nr 20: 51

³⁵⁸ NOU 2000, nr 20: 49-51

³⁵⁹ St.prp. nr. 45 (2000-01): 27

³⁶⁰ St.prp. nr. 45 (2000-01): 24

NATO og EU sett på som avgjørende for innrettingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. På bakgrunn av at Norge ikke hadde en stemme innad i EU, fryktet norske myndigheter at det skulle utvikles en linje av toveis kommunikasjon mellom NATO og EU, hvor småstater som Norge ville bli holdt utenfor de viktigste avgjørelsene.³⁶¹ Et presserende spørsmål ble hvordan Norge på best mulig måte kunne forholde seg til utviklingen av EU, og de endringer dette eventuelt medførte for det euroatlantiske samarbeidet.

For Norge ble det viktig at NATO beholdt den overordnede militære sikkerhetspolitiske føringen. For det første ville det bli en utfordring for Norges samarbeid med USA dersom stormakten kom til å føle seg utfordret av EU, og ikke lenger ønsket å opprettholde det transatlantiske samarbeidet på det eksisterende nivå. Norge kunne risikere å havne i spenningsfeltet mellom maktblokkene USA og EU.³⁶² For det andre ville det bli et problem for Norge dersom landet ble låst i en mellomstilling om utviklingen av EU førte til en svekkelse av NATO. For et svekket NATO ville kunne medføre en økning i Norges avhengighet av USA. Derfor ville det være et sentralt mål i den norske forsvars- og sikkerhetspolitikken å opprettholde et effektivt samarbeid med amerikanerne.³⁶³ Et virkemiddel for norske styresmakter ville være å føre en aktiv NATO-politikk, samt å holde USA engasjert i Europa. En måte å gjøre dette på, var å følge de kravene USA stilte til de allierte. Blant annet gjaldt dette kravet om opprettholdelse av en tellende nasjonal forsvarsevne, evne og vilje til å delta i internasjonale operasjoner og en videreutvikling av de militære styrkene i tråd med NATOs utvikling av *Defence Capabilities Initiative* (DCI).³⁶⁴

Flernasjonale løsninger ble ansett som stadig viktigere for norsk sikkerhetspolitikk og Norge fikk et økt fokus på mellomstatlig samarbeid, utenfor en NATO-ramme. Det ble blant annet uttalt at ”Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske tilknytning til omverdenen må suppleres med ytterligere bi- og multilateralt samarbeid.”³⁶⁵ Norge måtte engasjere seg for å kunne skaffe til veie de nødvendige politiske, militære og økonomiske kapasiteter.³⁶⁶ Spørsmålet er om ikke dette førte til en økt statlig kontroll av Forsvaret. Den tradisjonelle sikkerhetspolitikken begynte å nærme seg den utenrikspolitiske definisjonen på hvordan Norge forholdt seg til andre stater, noe som trolig ville tilsi at det ble en større politisk tyngde bak forsvars- og

³⁶¹ NOU 2000, nr 20: 34, 38

³⁶² NOU 2000, nr 20: 40

³⁶³ NOU 2000, nr. 20: 48

³⁶⁴ NOU 2000, nr. 20: 40. DCI er en plan om å utvikle de militære kapasiteter som er nødvendige for å nå målene forusett i NATOs strategiske konsept fra 1999.

³⁶⁵ NOU 2000, nr. 20: 48

³⁶⁶ St.prp. nr. 45 (2000-01): 23

sikkerhetspolitikken. De fagmilitære som tradisjonelt stod for den praktiske utførelsen av den forsvarspolitiske doktrinen var ikke politikere, og ville antagelig tenke mindre på de politiske implikasjonene i gjennomføringen av sine oppdrag.

Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver likestilles.

I FS 2000 uttalte forsvarssjef Frisvold at deltakelse i internasjonale operasjoner i regi av NATO, FN eller andre internasjonale organisasjoner måtte ses på som et naturlig bidrag til Norges nasjonale sikkerhet. Dette skulle også reflekteres i norsk styrkeoppbygging, ved at det ble et mindre klart skille mellom styrker for nasjonale og internasjonale formål.³⁶⁷ Dette var den samme oppfatningen som ble gitt av forsvarspolitisk utvalg i deres utredning fra år 2000 og hos regjeringen Stoltenberg I og Bondevik II. Dette kan indikere at det forelå en forsvarspolitisk konsensus i oppfatningen av samspillet mellom Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver. Internasjonale operasjoner utgjorde nå en integrert del av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, der Forsvarets nasjonale og internasjonale aktiviteter ble ansett for å være gjensidig forsterkende elementer i arbeidet for norsk sikkerhet.³⁶⁸ Dette underbygger antagelsen om at den politiske forsvarsledelsen anså det som nødvendig å øke den politiske styringen av Forsvaret da det internasjonale samarbeidet foregikk i en større skala enn tidligere.

Sigurd Frisvold påpekte selv den økende tendensen til detaljstyring fra Forsvarsdepartementet og at han som forsvarssjef ble nødt til å forholde seg til de politiske ønskene.³⁶⁹ Om dette knyttet til innføringen av ISL i 2003, vil det være logisk å dra slutningen om at ledelsen i departementet hadde tatt en avveining av hva som på dette tidspunkt ville gi best mulighet for økt politisering av Forsvaret. I og med den gradvise tilnærmingen mellom Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver, ble det ansett som politisk fordelaktig å ha forsvarsledelsen tett innpå, integrert i Forsvarsdepartementet. Ifølge Espen Barth Eide var det politiske ønsker som lå bak den klare internasjonaliseringen. Han påpekte hvordan det internasjonale engasjementet var en del av politiske prosesser, og hvordan Forsvaret ble knyttet til disse gjennom sin hensikt av å være et politisk redskap.³⁷⁰

En indikasjon på at Forsvaret ble en større del av norsk utenrikspolitikk vises med følgende utsagn fra regjeringen i St.prp. nr. 45 (2000-2001):

³⁶⁷ FS 2000: 8

³⁶⁸ NOU 2000, nr. 20: 69-71

³⁶⁹ Intervju 28-01-10: Sigurd Frisvold

³⁷⁰ Intervju 19-01-10: Espen Barth Eide

Det er nødvendig med en bred tilnærming for å kunne møte de nye sikkerhetsutfordringene. Militærmaktens rolle som sikkerhetspolitisk redskap er i denne sammenheng fortsatt av direkte betydning. Likevel er militærmakt kun ett av flere virkemidler for å nå overordnede sikkerhetspolitiske mål. Dette krever en bred tilnærming til sikkerhet og at eventuell bruk av militærmakt samordnes med politiske, diplomatiske og økonomiske virkemidler.³⁷¹

Ved en slik utvikling ble det sannsynlig at militærmakten, i større grad enn tidligere, ble et utpreget utenrikspolitisk verktøy. En bredere utenrikspolitisk tilnærming til sikkerhetspolitikken krevde nødvendigvis også en bredere politisk kontroll over utformingen og bruken av militærmakten. Forsvaret ble en mer aktiv representant for den norske stat utad, og det ble viktigere for styresmaktene å kontrollere hva Forsvaret skulle representere. Espen Barth Eide støttet opp om denne antagelsen. Han utdypet med at Forsvaret alltid hadde vært en representant for Norge, men den kalde krigens klart fastsatte forsvarspolitik hadde manglet behovet for en ”dag til dag”-politikk.³⁷² Her ble forsvarspolitikken etter år 2000 mer utfordrende i form av skiftende karakter og et løpende tilpasningsbehov.

Behovet for større politisk kontroll kan underbygges av følgende uttalelse fra forsvarspolitisk utvalg: ”Innenfor det internasjonale samarbeidet har dagens modell medført en viss uklarhet om norske militære representanter hevder norske militære syn eller uttaler seg på landets vegne.”³⁷³ Dermed ble det sentralt å gi de fagmilitære klare retningslinjer om hva, og hvem, de representerte, slik at ”dag til dag” -politikken ble utført på en effektiv og tilstrekkelig representativ måte. Jacob Børresen skriver blant annet: ”I krisestyringsoperasjoner, for eksempel i fredsopprettende operasjoner utenlands, har vi erfaring for at selv den minste og tilsynelatende mest ubetydelige episode på taktisk nivå under visse omstendigheter kan få stor politisk betydning.”³⁷⁴

Internasjonaliseringen gjorde med andre ord den politiske forsvarsledelsen mer direkte tilknyttet utførelsen av de militære operasjonene, i og med at det var ledelsen i Forsvarsdepartementet som hadde det øverste ansvaret for Forsvaret. Om en ”ubetydelig episode” skulle komme til å få politisk betydning var det den politiske forsvarsledelsen, først og fremst statsråden, som ble stilt til ansvar for de fagmilitæres handlinger. Ifølge Barth Eide hadde det eksistert en tendens til at problemer i Forsvaret i for stor grad ble statsrådens

³⁷¹ St.prp. nr. 45 (2000-01): 19

³⁷² Intervju 19-01-10: Espen Barth Eide

³⁷³ NOU 2000, nr. 20: 88

³⁷⁴ Børresen 2005: 205

problemer.³⁷⁵ Det kunne se ut til at folk ikke greide å skille direktorat fra departement, og at departementet ikke var ensbetydende med Forsvaret. På bakgrunn av dette ble det også viktigere for den politiske forsvarsledelsen at det ble et økt fokus på at ansvar skulle gjøres gjeldende.

At styresmaktene la mer vekt på Forsvarets internasjonale rolle, fremkommer blant annet i regjeringens forslag om å innføre beordringsplikt til deltakelse i internasjonale operasjoner. Dette ble fremsatt i Ot.prp. nr. 60 (2003-2004), *Om personell i Forsvaret*, hvor det stod:

Internasjonale operasjoner har utviklet seg til å bli en naturlig og integrert del av Forsvarets oppgaver. Det er derfor naturlig at befal er forpliktet til å påta seg arbeidsoppgaver innenfor det som er etatens kjernevirksomhet(...)Beordringsplikt vil tydeliggjøre myndighetenes og samfunnets moralske ansvar ved å sende styrker til slike operasjoner.³⁷⁶

Denne formuleringen fra Bondevik II-regjeringen viser at myndighetene betraktet internasjonale operasjoner som en av Forsvarets kjernevirksomheter. Ved å innføre en beordringsplikt mente regjeringen at norske myndigheters holdning til operasjoner i utlandet ville fremkomme som tydeligere og klarere, mest sannsynlig overfor våre allierte – særlig USA. Interessant er det også at beordringsplikten ble sagt å skulle tydeliggjøre ”samfunnets moralske ansvar”. Fremdeles kunne det se ut til at norske myndigheter holdt fast ved tanken om Forsvaret som forankret i et nasjonalt fellesskap – folkeforsvaret. Det blir noe motstridende over forsøket på å forankre Forsvaret i tradisjonen om ”nasjonalt fellesskap” og ”folkeforsvar” etter år 2000, i og med at den politiske forsvarsledelsen hadde bygd ned vernepliktsordningen til det minimale. Når verneplikten skulle gjelde snau 50 % av den mannlige befolkningen kunne ikke lenger ordningen karakteriseres som et bilde på ”folket i forsvar”-tradisjonen.

Etter regjeringens oppfatning var det helt naturlig å forlange at befalskorpset skulle være tilgjengelig både for nasjonale og internasjonale oppgaver. På bakgrunn av dette måtte ikke den eksisterende frivillighetsordningen, nedfelt i Ot.prp. nr. 56 (1994-95), føre til at myndighetene ikke var i stand til å stille opp med kvalifisert og relevant personell.³⁷⁷ Regjeringen mente at for ”å sikre Forsvaret forutsigbar tilgang på personell til internasjonale operasjoner(...)kan man ikke lenger basere seg på dagens ordning med frivillighet.

³⁷⁵ Intervju 19-01-10: Espen Barth Eide

³⁷⁶ Ot.prp. nr. 60 (2003-04): 26

³⁷⁷ Ot.prp. nr. 60 (2003-04): 25

Frivillighet gir heller ikke nødvendigvis rett person på rett plass.³⁷⁸ For norske styresmakter ville det ikke ta seg godt ut overfor de allierte dersom Norge ikke maktet å skaffe til veie et overbevisende antall kvalifisert personell til internasjonale oppdrag.

I følge Grieg-Smith (2007) tilsa beordringsplikten i praksis at

Politikerne kan nå selv bestemme hvilken krig de vil delta i og forlange at Forsvaret stiller opp. I motsetning til situasjonen under den kalde krigen, legges det i dag derfor mer vekt på utenrikspolitiske hensyn enn det forsvarsledelsen tidligere var vant til. Norske politikere og offiserer har dermed måttet tilpasse seg en ny virkelighet.³⁷⁹

Utenrikspolitikken innebar en større interaksjon mellom ulike internasjonale interesser enn hva sikkerhetspolitikken tidligere hadde gjort. Da utenriks- og sikkerhetspolitikken nærmet seg hverandre etter år 2000, ble politikerne nødt til å forholde seg mer aktivt til sikkerhets- og forsvarspolitiske beslutninger. Beordringsplikten kunne dermed ses i sammenheng med at styresmaktene på grunn av den sikkerhetspolitiske utviklingen ble, frivillig eller ufrivillig, mer engasjert i utformingen av Forsvaret. Der hvor den politiske ledelsen tidligere hadde overlatt den praktiske utførelsen av forsvarspolitikken til forsvarsledelsen, ble politikerne nå delvis nødt til å engasjere seg mer i utførelsen av de politiske direktivene. Dette fordi det, som nevnt, gikk mer politikk i utførelsen av den nasjonale forsvars- og sikkerhetspolitikken når internasjonale operasjoner ble en så betydelig del av Forsvarets oppgaver.

Internasjonaliseringen av Forsvaret gjorde samtidig direktoratet mer synlig for den norske offentligheten og et hetere tema for norsk media. Den norske deltakelsen i Kosovo og Afghanistan var det blant annet norske myndigheter, kanskje først og fremst forsvarsministeren, som måtte svare for. Dermed kan det sies at kravet til forsvarsministerens kunnskap og kompetanse om Forsvarets virksomhet ble betydelig større enn tidligere. Ifølge Sigurd Frisvold var media med på å skape et større politisk kontrollbehov, fordi det ble stilt krav til at forsvarsministeren nærmest skulle kunne svare på alt som innbefattet Forsvaret.³⁸⁰ I og med en slik utvikling ville det være høyst sannsynlig at Forsvaret begynte å utsettes for det Frisvold omtalte som detaljstyring. Desto mer krevende rollen som forsvarsminister ble, jo mer trolig er det at kontrollbehovet meldte seg. Den radikale økningen i internasjonalt engasjement økte presset på den politiske forsvarsledelsen, og la dermed til rette for den strategiske avveiningen om å opprette en integrert forsvarsledelse.

³⁷⁸ Ot.prp. nr. 60 (2003-04): 6

³⁷⁹ Grieg-Smith 2007: 16

³⁸⁰ Intervju 28-01-10: Sigurd Frisvold

4.5. Oppsummering

Hensikten med dette kapitlet har vært å se på utviklingen i maktrelasjonen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret i perioden 2000–2005. Jeg har argumentert for at intensjonen hele veien var en politisering av Forsvaret, med mål om mer direkte politisk styring og kontroll. Analysen har tatt utgangspunkt i opprettelsen av ISL 1. august 2003, og ansett dette for å være et bilde på den totale politiske maktoverføringen – fra direktorat til departement. Gjennom ISL ble Forsvarets overkommando nedlagt og forsvarsledelsen samlet i et felles politisk-militært ledelsesapparat i departementet. Den integrerte direktoratsmodellen ble sagt å skulle styrke forsvarssjefens posisjon som Norges øverste militære sjef og politiske rådgiver i forsvarspolitiske spørsmål. Realiteten tilsa noe annet, da den øverste forsvarsledelsen så til å komme svekket ut av integreringen, blant annet fordi ISL la til rette for økt politisk styring og kontroll over Forsvaret.

Flere faktorer har i dette kapitlet blitt trukket frem som sentrale premissgivere for politiseringen av Forsvaret og den tilhørende maktforskyvningen i politikkenes favør, faktorer som gjerne var tett knyttet opp mot hverandre. Nasjonale faktorer, var blant annet den videre omstillingen av Forsvaret der driftsreduksjoner og økonomiske innsparinger ble sentrale elementer. Budsjettbevilgningene ble én måte for den politiske ledelsen å styre omstillingen i ønsket retning. Etter årtusenskiftet kunne det skimtes en holdningsendring hos forsvarsledelsen, der den ble mindre kamplysten og nærmest stilltiende aksepterte de fastsatte budsjettene. Ledelsen skulle skaffe myndighetene det forsvaret de betalte for, ikke hva de selv anså som hensiktsmessig ut ifra fagmilitære vurderinger. Dermed kunne den politiske ledelsen stå mer fritt til å legge føringene og premissene for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Behovet for omstilling ble av den politiske ledelsen anvendt som en årsaksforklaring bak myndighetenes behov for å få større kontroll over forsvarsledelsen, noe den fikk mulighet til gjennom innføringen av ISL.

Internasjonale føringer kan sies å ha veid tyngre enn de nasjonale i avgjørelsen om å integrere forsvarsledelsen i Forsvarsdepartementet. Norske myndigheter følte et behov for å tilpasse det norske forsvaret til utviklingen i NATOs forsvarsstruktur, da alliansen var ansett for å være det eneste som kunne ivareta norsk nasjonal sikkerhet. Internasjonaliseringen ble mer vesentlig etter at norske myndigheter ble usikre på utviklingen mellom NATO og EU. Først

og fremst var det en frykt for at Norge ville havne mellom de to maktsentrene, dersom noe skulle skjære seg og dermed påvirke det euroatlantiske forsvars- og sikkerhetssamarbeidet.

Internasjonalisering av Forsvaret kan også anses som en av hovedfaktorene i omstillingsarbeidet, da internasjonale operasjoner ble en av direktoratets kjernevirksomheter. Denne utviklingen tilsa en nærmest total uthvisning av skillet mellom Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver. Sikkerhets- og utenrikspolitikken ble sterkt knyttet opp om hverandre, og det ble et større behov for politiske ”dag til dag”-vurderinger. Internasjonale operasjoner ble en del av et politisk engasjement, og Forsvaret ble her en naturlig del som følge av å være et politisk redskap. Det ble viktig at de fagmilitære representerte norske politiske syn og standpunkter, ikke sine egne. Følgelig ble det viktig med mer direkte politisk kontroll. Samtidig ble forsvarsministerens rolle mer krevende. Dette var med å danne et økt kontrollbehov og detaljstyring da det til sist var politikerne som måtte stå til ansvar for feilslagene.

Kapittel 5

Konklusjon

– *Forsvaret fra fagmilitært domene til politisk* *”hot spot”*

Den 1. august 2003 ble det opprettet en Integrert Strategisk Ledelse (ISL), der Forsvarets overkommando ble nedlagt og forsvarsledelsen redusert og ført inn i Forsvarsdepartementet. I praksis endret dette totalt den bestående ledelsesstrukturen og Forsvaret ble i sitt fulle og hele et politisk verktøy. Opprettelsen av ISL i 2003 var å anse som et resultat av en endringsprosess som startet med opphøret av den kalde krigen, en prosess som tiltok etter hvert som den politiske ledelsen fikk større selvtillit i styringen av forsvarsmakten. Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke utviklingen i maktrelasjonene som fører frem mot ISL, fra den spede begynnelsen i 1990 til kulmineringen i 2003. Hvilke årsaker lå bak behovet for en integrert forsvarsledelse? Hvilke motiver lå til grunn for endringen? Hvilken funksjon skulle myndighetsforskyvningen ha? Var det en gradvis maktforskyvning eller en plutselig endring? I kapittel 1 fremsatte jeg tesen om at Forsvaret i perioden fra 1990 og frem mot opprettelsen av ISL i 2003 ble utsatt for målrettet politisering, der hensikten var økt politisk kontroll og myndighet over de fagmilitære beslutningsområdene. Følgende problemstilling har ligget til grunn for analysen:

Hvordan utviklet maktrelasjonen mellom den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet og Forsvarsledelsen seg i perioden 1990–2005?

Jeg har tilnærmet meg problemstillingen ved å fokusere på Forsvarets administrative utvikling. I en studie av ”maktrelasjoner” er dette fornuftig, fordi det er på dette nivået fag og politikk møtes klart og tydelig. De administrative endringene viser det som *var* og hvordan det *ble*, samtidig som det åpner for varierende innfallsvinkler og nyanserte tolkninger. I denne oppgaven har jeg valgt å sentrere analysen rundt tre grunnleggende trekk ved Forsvarets utvikling i den aktuelle perioden. Disse er: omstillingen av Forsvaret, MRS som en norsk New Public Management-reform og internasjonalisering av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Dette er tre felt med glidende overganger, der den ene på mange måter er

del av den andre – og der alle var med å sette premissene for utviklingen av maktrelasjonen mellom den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsen i Forsvarsdirektoratet.

5.1 Hvilke årsaker lå til grunn for maktforskyvningen?

Perioden 1990–2005 ble å betrakte som en sammenhengende omstillingsprosess av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, noe som i aller høyeste grad kom til å innbefatte Forsvaret. Det var flere faktorer som spilte inn. Først og fremst endret opphøret av den kalde krigen totalt premissene for det bestående. Der Sovjetunionen og kommunismen hadde representert et klart og til dels statisk trusselbilde, ble situasjonen etter 1990 mer diffus, fasettert og uforutsigbar. Norsk politisk og fagmilitær ledelse hadde ikke et klart bilde av hvilke utfordringer de stod overfor og hvordan disse skulle imøtekommes. Norge hadde med andre ord ingen klar fiende og dette vanskeliggjorde arbeidet med å nedlegge en fast sikkerhetspolitikk.

En annen sentral faktor som hadde skapt behov for omstilling, var Forsvarets økonomiske og strukturelle problemer. Direktoratet hadde lenge slitt med en vedvarende ubalanse mellom drift og investering på den ene siden, og mellom midler og oppgaver på den andre. Norge hadde over tid hatt en omfattende forsvarsstruktur som ikke stod i forhold til reduserte forsvarsbudsjetter utover på 1990-tallet. Dette var en tilstand den politiske ledelsen mente ikke kunne fortsette, da verken forsvarsbudsjettene eller den internasjonale utviklingen gav mulighet for det. 1990-årene skulle bli tiåret der det skulle skapes balanse i ubalansen. Dermed tok Forsvaret fatt på en omfattende og vedvarende omstillingsprosess, der hensikten var store driftsreduksjoner og innsparinger, og målet et fremtidsrettet og hensiktsmessig forsvar. Helt knirkefritt gikk omstillingen riktignok ikke.

I første halvdel av 1990-årene var det mye som tyder på en forsvarspolitisk konsensus, der den politiske og den fagmilitære ledelsen var enige om behovet for å videreføre det bestående. Dette innebar at det omfattende og kostbare invasjonforsvaret skulle ligge fast – en plan som ikke var i tråd med behovet for innsparinger og driftsreduksjon. Utover på 1990-tallet begynte riktignok konsensusen å slå sprekker. Den politiske ledelsen kom raskere ut av den tradisjonelle ”kald krig”-tenkningen enn forsvarsledelsen, og begynte raskere å rette seg inn mot en tilpasning til den allierte styrkestrukturen. Dermed ble det tydeligere i siste halvdel av 1990-årene og inn i det 21. århundre, hvordan de politiske og fagmilitære interessene gikk i

forskjellige retninger. Det eksisterte en klar uenighet i henhold til hva slags forsvar Norge skulle ha, og hvor mye som måtte bevilges for å opprettholde det. Den politiske ledelsen gikk gradvis vekk fra tanken om et voluminøst invasjonforsvar og fokuserte mer på å bygge opp et mindre, men kvalitativt bedre forsvar. De fagmilitære på sin side, anså et stort forsvar som fremdeles ganske vesentlig for ivaretakelsen av norsk nasjonal sikkerhet. Forsvaret, slik situasjonen var, hadde verken råd til å opprettholde et kvantitativt eller et kvalitativt tilstrekkelig forsvar – særlig ikke begge deler.

Utover på 1990-tallet gikk utviklingen i en politisk foretrukket retning, mot kvantitativ nedbygging av forsvarsstrukturen til fordel for forsvarets kvalitet. Visjonene om driftreduksjoner, innsparinger og økt forsvarskvalitet gikk derimot ikke hånd i hånd med myndighetenes budsjettbevilgninger, som var betydelig lavere enn hva forsvarsledelsen anså som nødvendig. Ved årtusenskiftet var Forsvarets behov for omstilling like stort som i 1990, noe som tilsa at forsvarsledelsen ikke hadde innfridd til forventningene. Først ved inngangen til år 2000 var forsvaret begynt å bli noe tilnærmet et moderne reaksjonsforsvar, med færre, men mer mobile og fleksible styrker. Således var det forsvaret som kom til syne etter årtusenskiftet, en totalrenovert utgave av 1990-talls Forsvaret.

På 1980-tallet ble MRS innført i norsk offentlig forvaltning der hensikten var å bruke reformen som styringsteknikk, blant annet for opparbeidelsen av økt effektivitet, bedre ressursutnyttelse, omstilling, målstyring og selvstendigjøring av offentlige direktorater. Dette var ment å skulle skape ”resultatorienterte” statlige institusjoner. Rundt 1990 ble MRS innført i Forsvaret. Her var målet innsparinger, bedring av kommando- og ledelsesapparatet, økt ansvarsdelegering og ikke minst å gjøre Forsvaret til en kostnadseffektiv og velfungerende organisasjon. For relasjonen mellom den politiske og fagmilitære ledelsen innebar MRS en større politisk innblanding i den faglige forsvarsvirksomheten, der Forsvaret ble underlagt klare politiske retningslinjer og direktiver. På en måte kan det sies at forsvarsledelsen ble satt ”på prøve” i 1990-årene, der den fremdeles hadde en viss frihet til å gjennomføre de politiske målsettingene om å skape balanse mellom Forsvarets inntekter og kostnader. I utgangspunktet var hensikten bak MRS at den politiske ledelsen skulle sette premissene, deretter var det opp til forsvarsledelsen å velge en strategi som ville fremvise resultater.

I praksis førte MRS med seg et økt antall kontrollmekanismer, ansvarsdelegering og detaljstyring. Forsvarsledelsen var ansvarlig for å få omstillingen og de politiske retningslinjene utført, men i praksis var myndigheten borte. De hadde ikke myndighet utover

ansvaret med gjennomføringen av de politiske vedtakene. Gjennom MRS la Forsvarsdepartementet premissene for at resultatet av omstillingen skulle bli akkurat hva de ønsket. Slik sett ble MRS brukt for å oppnå et høyaktuelt politisk formål, og dermed et instrument i politiseringen av Forsvaret. Den faglige uavhengigheten var til en viss grad til stede, men mot slutten av 1990-tallet ble fag stadig mer direkte bundet opp i politikken, og dermed utsatt for større restriksjoner. Etter år 2000 ble det større politisk påtrykk for å få visjonene for Forsvaret gjennomført.

Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk var uløselig knyttet til Norges internasjonale relasjoner, da norske myndigheter med viten og vilje hadde lagt opp til en fullstendig norsk NATO-avhengighet. I og med at opphøret av den kalde krigen endret den sikkerhetspolitiske dimensjonen, kunne ikke lenger Norge basere seg på å være netto styrke- og trygghetsimportør fra våre allierte – Norge måtte belage seg på å bidra i mye større grad enn tidligere. Dette krevde omstilling og tilpassing. Den nasjonale utviklingen ble katalysert av at NATO i løpet av 1990-tallet gikk gjennom en transformasjonsprosess. Fra å fokusere på fredsbevaring i den nordatlantiske regionen, utvidet alliansen sitt virkeområde og gikk globalt, der fredsopprettning og fredsbevaring gikk hånd i hånd mot det 21. århundre. Ved årtusenskiftet hadde NATOs styrkestruktur blitt redusert, men forbedret kvalitativt til et moderne reaksjonsforsvar. USA hadde i stadig større grad begynt å sette krav til de europeiske allierte om økt ansvar for egen sikkerhet, der Norge var intet unntak. På grunn av at norske myndigheter hadde gjort seg fullstendig avhengig av alliert og amerikansk støtte til beskyttelse av norsk territorium, skapte utviklingen innad i alliansen et norsk behov for å aktualisere alliansens sentralitet. Derfor ble det viktig for norske myndigheter at norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk på best mulig måte ble tilrettelagt for NATO-samarbeid.

Utviklingen og tilpasningen gikk riktignok tregt. I første halvdel av 1990-tallet var det fremdeles en tanke hos norsk forsvarsledelse om at Norge var i en særegen sikkerhetspolitisk posisjon, i og med at Norge var det eneste NATO-landet som delte grense med et politisk ustabil og uforutsigbart Russland. Politikerne så ut til å slippe denne tankegangen raskere enn de fagmilitære, som var mer nasjonalt rettet i lengre tid. I omstillingen av Forsvaret ble det tydelig hvordan skillet mellom organisasjonens nasjonale og internasjonale oppgaver ble stadig mer uklart, for til slutt å falle bort mot slutten av 1990-tallet. Etter årtusenskiftet var det mulig å snakke om et internasjonalt norsk forsvar. Denne internasjonaliseringen fremsatte tydelig hvordan NATO ble hovedfokuset for norsk internasjonalt engasjement. Fra å ha et

klart fokus på FNs fredsbevarende operasjoner i første halvdel av 1990-tallet, til å fokusere fullt og helt på NATOs fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner etter år 2000.

Den stadig økende norske deltakelsen i internasjonale operasjoner førte til at det gikk politikk i Forsvaret på en annen måte enn tidligere. Internasjonaliseringen var en del av politiske prosesser og Forsvaret utviklet seg til å bli et høyst aktivt sikkerhets- og utenrikspolitisk instrument. Gjennom deltakelsen i internasjonale operasjoner ble Forsvaret en mer aktiv representant for den norske stat utad og det er ikke usannsynlig at den politiske forsvarsledelsen følte et økt behov for å kontrollere hva Forsvaret skulle representere.

5.2 I hvilken grad skjedde det en maktforskyvning?

Politisk myndighet og fagmilitært ansvar – politisk utforming av både fag og politikk.

I selve omstillingen av Forsvaret vil jeg si at det var forsvarsbudsjettene som kanskje i størst grad viste styrkeforholdet mellom politisk og fagmilitær ledelse. Gjennom omstillingen ble forsvarsbudsjettene sentrale for utformingen av forsvarsstrukturen, der den politiske forsvarsledelsen hadde mulighet til å kontrollere utformingen av Forsvaret via størrelsen på bevilgningene. På 1990-tallet kom det tydelig frem at det eksisterte en uenighet mellom den politiske og fagmilitære ledelsen i forhold til hvor store bevilgninger som trengtes for å opprettholde den foretrukne forsvarsstrukturen. Det at det gjennom hele perioden ble bevilget mindre enn hva den fagmilitære forsvarsledelsen anså som nødvendig, kan indikere at den politiske ledelsen forsøkte, gjennom budsjettene, å tvinge frem det forsvar de ønsket. Ved årtusenskiftet skjedde det en klar myndighetsforskyvning i retning den politiske ledelsen, da forsvarsledelsen sluttet å be om mer penger enn det politikerne var villig til å avse. På 1990-tallet hadde forsvarsledelsen klart og tydelig vist sin misnøye til det de anså som altfor trange forsvarsbudsjetter. Dette kom frem både i FS 91 og FS 96. Med FS 2000 kom vendepunktet, da daværende forsvarssjef Sigurd Frisvold la om praksisen med Forsvarsstudien. I stedet for å gi konkrete anbefalinger til forsvarsstruktur og tiltrengte bevilgninger, gav forsvarssjefen uttrykk for at han skulle gi politikerne det forsvar de betalte for. I praksis hadde nå den politiske ledelsen ”vunnet slaget” om den norske forsvarsstrukturen.

Innføringen av MRS i Forsvaret la til rette for bedre politiske styrings- og kontrollmekanismer. Politikerne tok mer direkte del i den praktiske utførelsen av forsvarspolitikken, gjennom økt kontroll og detaljstyring av utførelsen av de politiske

direktivene. I praksis skulle MRS innføres i offentlig forvaltning for å skape resultatorienterte institusjoner gjennom økt selvstendiggjøring og ansvarsdelegering. Denne analysen har vist at MRS gav utslag på en annen måte i Forsvaret, der MRS ble mer et politisk instrument for myndighetsforskyvning fra forsvarsledelsen over til den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet. Det er flere indikasjoner på dette. For det første ble den politiske ledelsen mer direkte engasjert i utformingen av langtidsmeldingene. På denne måte la de flere av premissene og retningslinjene for Forsvarets behov og de var i økende grad aktiv i utførelsen de politiske direktivene. Ved utgangen av 1990-tallet ble langtidsmeldingene stadig mer normativ i sin form, samtidig som de gikk over fra å være en storingsmelding til en stortingsproposisjon. Dette indikerer at omstillingen ble mer aktuell og noe den politiske ledelsen ønsket en raskere progresjon i gjennomføringen.

En annen faktor er hvordan den politiske ledelsen trolig hindret, bevisst eller ubevisst, opparbeidelsen av sterk sentral forsvarsledelse. Det var nærmest en historisk tradisjon for å spille forsvarsgrenene opp mot hverandre, slik at det ikke ble etablert noen samlende fellesfølelse på tvers av grenene. Denne tendensen viste seg også på 1990-tallet og frem mot 2005. Avviklingen av forsvarssjefstillingen og nedleggelsen av Forsvarets overkommando var nærmest som et historisk fenomen å anse. På 1990-tallet var nok det internasjonale forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet blitt så komplekst at det ikke var mulighet for å avvikle forsvarssjefstillingen – posisjonen kunne riktignok ”vingeklippes” og ”temmes”. Forsvarssjefen fikk mot slutten av 1990-tallet i stadig større grad en rådgiverfunksjon, da politikerne tok mer av føringen i saker som angikk både fag og politikk. Dette ble særlig tydelig etter opprettelsen av ISL i 2003. Ifølge daværende forsvarssjef Sigurd Frisvold begynte den politiske ledelsen blant annet å ta avgjørelser som gikk i strid med hans anbefalinger. Samtidig utviklet det seg en ”by pass”-kultur i forsvarsledelsen, hvor politikerne høstet råd fra kommandoledet nedover i styringshierarkiet fremfor å ta saken opp med den øverste forsvarsledelsen. På denne måten ble det vanskelig for forsvarssjefen å opparbeide seg en autoritet og styrke som Forsvarets øverste fagmyndighet.

Maktforskyvning i faser. En bevisst politiseringslinje?

Politiseringslinjen overfor Forsvaret var intet nytt, den hadde funnet sted helt siden mellomkrigstiden. Det nye utover på 1990-tallet var en stadig mindre grad av respekt for faglig autoritet og mer politisk innblanding i fagspørsmål. Tett tilknyttet denne utviklingslinjen var opprettelsen av ISL i 2003, en direktoratsløsning som var unngått frem til

forliket mellom Arbeiderpartiet og Bondevik II-regjeringen i 2001. Forsvarets gjenstridige økonomiske og strukturelle ubalanse, koblet med den gradvise internasjonaliseringen av Forsvaret, hadde antagelig gjort sitt til at den politiske ledelsen følte et sterkere behov for å engasjere seg mer i direktoratets daglige virke.

Behovet for økt politisk styring viste seg gradvis og indikerer at maktforskyvningen foregikk i faser, der det foregikk en politisk avveining mellom departemental fristilling og styring. På 1990-tallet ble det vurdert som mest politisk fordelaktig å ha den fagmilitære utskilt fra departementet i og med overkommandoens størrelse, og fordi den politiske ledelsen var noe uerfaren i å sette premissene for styringen av Forsvaret. De fagmilitære tilrådingene ble tillagt autoritet og tyngde, der den praktiske utførelsen av forsvars- og sikkerhetspolitikken ble overlatt til ledelsen i Forsvarsdirektoratet. 1990-årene kan således omtales som en departemental tilvennings- og øvingsfase, i å ta større styring og kontroll over Forsvaret. Den politiske usikkerheten kom av at forsvarsledelsen stod overfor en overgangsfase mellom en gammel og ny forsvars- og sikkerhetspolitisk tilstand. Derfor forholdt utviklingen frem mot midten av 1990-tallet seg noe moderat, men det skjedde klare politiske grep etter hvert som myndighetene fikk en bedre oversikt over potensielle scenarioer for fremtiden.

At den politiske ledelsen valgte å holde Forsvarsdirektoratet på en armelengdes avstand gjennom en fristilt direktoratsløsning kan forklares med at den fagmilitære ledelsen fremdeles fremstod som sterk og uavhengig. Det var ingen tradisjon i Norge for en direkte politisk innblanding i den fagmilitære forsvarspraksisen. Gjennom den fristilte løsningen stod Forsvarsdepartementet friere til å forme Forsvaret på en slik måte at den fagmilitære ledelsen ble svekket. På en annen side ble den fristilte løsningen opprettet på et tidspunkt hvor det ikke var noen indikasjon på at den kalde krigen kom til å opphøre. Derfor kan utviklingen på 1990-tallet tolkes som en maktforskyvningsprosess, i retning av økt politisk kontroll av Forsvaret over tid. I og med at oppløsningen av Sovjetsamveldet kom så brått, trengte norske myndigheter tid til å se hvilken retning den internasjonale sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingen kom til å ta. Da dette ble klarere i siste halvdel av 1990-årene økte samtidig intensiteten i politiseringstendensen.

Med opprettelsen av ISL ble den fagmilitære fløyen redusert og kom dermed ikke til å kunne utøve like stor påvirkningskraft overfor den politiske ledelsen. Dette, sammen med ulike politiske tiltak som sørget for opprettholdelsen av en svak sentral forsvarsledelse, kan tyde på at politikerne sørget for å minimere den fagmilitære tyngden før avgjørelsen ble tatt om å

integreere forsvarsledelsen i Forsvarsdepartementet. Dette vil kunne underbygge tesen om at den politiske intensjonen bak ulike reformtiltak overfor Forsvaret hele tiden var økt politisering, enten gjennom valg av direktoral fristilling eller via større politisk styring og kontroll.

5.3 Videre forskning på feltet

Denne oppgaven har tatt for seg en liten bit av et omfattende puslespill, og har åpnet for flere nye og spennende forskningsrammer. En retning er å se videre på maktrelasjonen mellom politisk og fagmilitær ledelse. Det kunne vært interessant å se utviklingen av maktrelasjonen i et lengre historisk tidsperspektiv, da nyere forskning på norsk direktoratspolitikk kan være med å gi nye tolkninger til eldre forskning. Videre ville det vært mulig å se utviklingen av forholdet mellom politikk og fag i et komparativt perspektiv, blant annet ved å se norsk praksis opp mot flere av våre europeiske allierte. Dette ville vært en interessant vinkling i og med det stadig økende norske utenlandsengasjementet. Har for eksempel relasjonen mellom politisk og fagmilitær ledelse endret seg etter Afghanistan? Den videre forskningen kan også gå i retning av å studere Forsvaret mer inngående som et statlig direktorat. Å studere Forsvaret opp mot andre norske direktorater vil kunne gi en bredere innsikt i Forsvaret som en ”løsning mot strømmen”, eller fantes det lignende løsninger i andre direktorater dersom man ser det i et lengre historisk perspektiv? Når jeg i denne oppgaven har sett på aktørperspektiv har det for det meste vært aktører som deler av politiske og fagmilitære fraksjoner. Å studere utviklingen av Forsvaret som et statlig direktorat med et større fokus på enkeltaktører, vil kunne gi andre tolkninger enn de jeg har gitt her. En slik studie ville blant annet kunne basere seg på et mer omfattende intervjumateriale.

7. Kilder og Litteratur

Kilder

Trykte offentlige dokumenter

Regjering og Storting

St.meld. nr. 74 (1982-1983) Retningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1984–88

St.meld. nr. 54 (1987-1988) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989–93

St.meld. nr. 16 (1992-1993) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98. Innst. S. nr. 150 (1992-1993)

St.prp. nr. 1 (1992-1993) Forsvarsdepartementet

St.meld. nr. 46 (1993-1994) Bruk av norske styrker i utlandet. Innst. S. nr. 23 (1994-1995)

Ot.prp. nr. 56 (1994-1995) Om lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner

St.prp. nr. 1 (1994-1995) Forsvarsdepartementet

St.prp. nr. 1 (1995-1996) Forsvarsdepartementet

St.meld. nr. 22 (1997-1998) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002. Innst. S. nr. 245 (1997-1998)

St.prp. nr. 1 (1997-1998) Forsvarsdepartementet

St.meld. nr. 38 (1998-1999) Tilpasning av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner

St.prp. nr. 1 (1998-1999) Forsvarsdepartementet

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

St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005. Innst. S. nr. 342 (2000-2001)

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

Stortingsforhandling nr. 223, 19. juni 2002

Ot.prp. nr. 60 (2003-04) Om lov om personell i Forsvaret

Norges offentlige utredninger

NOU 1992: 12 Forsvarskommisjonen av 1990

NOU 2000: 20 Et nytt Forsvar

Forsvarsdepartementet. Taler/foredrag

Fjærvoll, Dag Jostein: ”Utfordringer for forsvaret frem mot år 2000”, regjeringen Bondevik I, foredrag i Grimstad forsvarsforening, 9. september 1998.

Kristin Krohn Devold: ”Regjeringens forsvarspolitiske utfordringer og prioriteringer”, regjeringen Bondevik II, nyttårsforedrag i Oslo Militære Samfund, 7. januar 2002

Løwer, Eldbjørg: ”Den sikkerhetspolitiske utvikling og den omstilling den krever av Forsvaret”, regjeringen Bondevik I, tale til tidligere ambassadører, 8. februar 2000

Godal, Bjørn Tore: ”Hvor går det norske forsvaret?”, regjeringen Stoltenberg I, årsmøte i Den norske atlantehavskomiteé, 31. mai 2000

Forsvaret

Forsvarsstudien 1991 (FS 91), forsvarssjefen mars 1992

Forsvarsstudien 1996 (FS 96), forsvarssjefen juni 1997

Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000 (FS 2000). Sluttrapport.

Omstillingen i Forsvaret – rapport v.1.0 070606, Statskonsult, juni 2006.

Nettkilder

Befalets fellesorganisasjon: *Handlingsprogram for perioden 2008-2011*

http://bfo.no/images/uploads/dokumenter/Handlingsprog_2008.pdf

Institutt for forsvarsstudier:

http://www.mil.no/felles/ifs/start/forskere_ifs/ sett 12.02.10

Norsk utenrikspolitisk institutt:

<http://nupi.no/Publikasjoner> sett 12.02.10

NATO:

NATOs strategiske konsept, november 1991

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm sett 20.10.09

NATOs strategiske konsept, april 1999

<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> sett 20.10.09

Oslo militære samfund: *Integrert strategisk ledelse – muligheter og utfordringer.*

http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2003/2003-03-03-Dalhaug.html sett 28.03.10

Regjeringen:

<http://www.regjeringen.no/nb/dok/NOUer.html>

Store norske leksikon:

<http://snl.no/generalinspekt%C3%B8r/milit%C3%A6rvesen> sett 16.02.10

<http://snl.no/general/milit%C3%A6rvesen> sett 16.02.10

Aviser (A.tekst)

Andreassen, Tor Arne: Aftenposten 06.08.95.

Bjerga, Kjell Inge: ”Ny forsvarsledelse – et krevende samboerskap”, Aftenposten, 28.07.03

Christie, Werner: ”Tvangsbeordring til FN-tjeneste?”, Aftenposten, 23.02.95.

Eide, Espen Barth: ”Forsvarets internasjonale rolle”, Aftenposten, 18.04.95.

Storvik, Olav Trygge: ”Utenlandstjeneste bedrer befalkarriere”, Aftenposten, 03.02.95.

Storvik, Olav Trygge: ”Ingen NATO rekruttering med det første”, Aftenposten, 22.08.95.

Intervjuer

Eivind Solberg, Befalets Fellesorganisasjon, Oslo, 18.01.10.

Espen Bart Eide, Forsvarsdepartementet, Oslo, 19.01.10.

Sigurd Frisvold, telefonintervju, Bergen, 28.01.10.

Litteratur

Andrén, Nils: *Säkerhetspolitik. Analyser och tillämpningar*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2002.

Bjerga, Kjell Inge: *Rasjonalisering, politisk styring og profesjonsfrihet. Forsvarets øverste ledelse 1942–2002*, Forsvarets overkommando, 2002.

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*, Universitetsforlaget, 2001.

Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth, og Rolf Tamnes: *Norsk forsvarshistorie 1970-2000* (bind 5), Eide Forlag, Bergen, 2004.

Børresen, Jacob: *Forsvar uten trussel. Det norske Forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*, Abstrakt forlag, 2005.

Christensen, Tom og Per Lægred: *New Public Management i norsk statsforvaltning*, in Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Gyldendal Akademisk, Oslo, 2001.

Dahl, Ottar: *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*, Universitetsforlaget (2.utg, 2.opplag), 1976.

Dahl, Ottar: *Problemer i historiens teori*, Universitetsforlaget AS, 1986.

Debes, Jan: *Sentraladministrasjonens historie 1940 – 1945 (bind 5)*, Universitetsforlaget, Oslo, 1980.

Eriksen, Knut Einar: *På vei mot Atlanterhavsalliansen*, in Berg, Roald (red.), 2008, *Selvstendig og beskyttet. Det stormaktsgaranterte Norge fra Krimkrigen til NATO*, Fagbokforlaget, Bergen, 2008.

Fermann, Gunnar: *Norge og FN*, i Knutsen, Sørbo og Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*, Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademiske Forlag. Oslo (2.utg), 1997.

Furre, Berge: *Norsk historie 1914–2000. Industrisamfunnet – frå vokstervissse til framtidstvil*, Det norske samlaget, Oslo, 2000.

- Gjeseth, Gullow: *Hæren i omveltning 1990–2005*, Vigmostad og Bjørke AS, 2008.
- Græger, Nina: *Norsk forsvarsdiskurs 1990-2005: Internasjonalisering av Forsvaret*, Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo, 2007.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Ekspansjonsbyråkratiets tid 1945–1980* (bind 1), Fagbokforlaget, Bergen, 2009.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten? Tiden etter 1980* (bind 2), Fagbokforlaget, Bergen, 2009.
- Hjetnes, Guri: *Tapte horisonter – nordisk eller atlantisk. Striden om Atlanterhavspolitikken 1940–1945*, in Berg, Roald (red.), *Selvstendig og beskyttet. Det stormaktsgaranterte Norge fra Krimkrigen til NATO*, Fagbokforlaget. Bergen, 2008.
- Hobson, Rolf og Tom Kristiansen: *Norsk forsvarshistorie 1905–1940. Total krig, nøytralitet og politisk splittelse* (bind 3), Eide forlag, Bergen, 2001.
- Hovi, Jon og Raino Malnes (red.): *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*, abstrakt forlag as, Oslo, 2001.
- Kjeldstadli, Knut: *Fortida er ikke hva den en gang var*, Universitetsforlaget, Oslo, 1999 (5 opplag 2007).
- Knutsen, Olav Fagelund: *Anarki og fellesskap. En innføring i studiet av internasjonal politikk*, TANO A.S, Oslo, 1994.
- Lunde, Leiv og Henrik Thune m.fl.: *Norske interesser – Utenrikspolitikk for en globalisert verden*, Cappelen Damm, 2008.
- Matlary, Janne. H og Øyvind Østerud (red.): *Mot et avnasjonalisert Forsvar?* Abstrakt forlag AS, 2005.
- Neumann, Iver og Ståle Ulriksen: *Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk*, i Knutsen L. Torbjørn, Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*, 1.utg, Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademiske Forlag A.S, Oslo, 1995.
- Neumann, Iver og Ståle Ulriksen: *Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk*, i Knutsen L. Torbjørn, Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*, 2.utg, Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademiske Forlag A.S, Oslo, 1997.

- Neumann, Iver og Ståle Ulriksen: *Sikkerhetspolitikk. Norge i maktriangelet mellom EU, Russland og USA*, Tano Aschehoug Oslo, NUPI utenrikspolitiske serie, 1996.
- Pedersen, Paal: *Forsvaret i en ny tid. En studie av beslutningsprosessen forut for etableringen av en integrert strategisk ledelse i Forsvaret*, Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2008.
- Riste, Olav: *Norway's Foreign Relations – A history*, Universitetsforlaget Oslo, 2005 (1.utg 2001).
- Rottem, Svein Vigeland: *Hva forsvarer Norge. Det norske forsvarrets møte med en ny virkelighet*, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø, 2008
- Skogrand, Kjetil: *Norsk Forsvarshistorie 1940-1970 (bind 4)*, Eide Forlag, Bergen, 2004.
- Skogrand, Kjetil: *Allianser i alliansen, 1949–1989*, in Berg, Roald (red.), *Selvstendig og beskyttet. Det stormaktsgaranterte Norge fra Krimkrigen til NATO*, Fagbokforlaget, Bergen, 2008.
- Tvetbråten, Kari: *Forsvarets øverste ledelse – Reorganisering av ledelsesstrukturen over tid*, Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2006.
- Ulriksen, Ståle: *Den norske forsvarstradisjonen*, Pax Forlag A/S, Oslo, 2002.
- Ulriksen, Ståle: *Brydningstid – paradigmeskiftet i det norske forsvar (2001-2005)*, in Heurlin, Bertel (red.), *Nationen eller Verden? De nordiske landes forsvar i dag*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København, 2007.
- Walt, Stephen M: *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1987.
- Ørvik, Nils: *Sikkerhetspolitikken 1920–1939. Fra forhistorien til 9. april. Solidaritet eller nøytralitet?* Bind 1, Forsvarets krigshistoriske avdeling, Johan Grundt Tanum Forlag, Oslo, 1960.
- Aas-Hanssen, Tore: *Politisk styring og faglig uavhengighet: en analyse av organiseringen av Forsvarets øverste ledelse over tid*, Alternativ hovedoppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo, 1985.

