



Forsvarets høgskole

våren 2014

Masteroppgave

Utflyttingen av generalinspektørene

En studie av en beslutningsprosess

Knut Eirik Thornes

ABSTRACT

The focus of this study is a decision in 2008 to relocate the general inspectors of the Air Force, Navy and Army and their staff to locations outside the general staff in Oslo. The decision, made in parliament, was a product of an internal study in the Department of Defense, where several models for the organization of the inspectors were evaluated. In 2003, the relationship between the Armed Forces and the Department of Defense was re-forged as an integrated organization, co-located in Oslo. The de-centralization in 2008 meant that a long time relationship where the general inspectors were a part of and co-located with the Chief of the Armed Forces was over. In a strong reaction, the Chief of the Armed Forces was opposed to the decision; losing his closest advisors would reduce his ability to run his organization.

The study shows that the main reasons for the decision were a mix between political and professional factors. The relocation was a result of political ambitions of moving state jobs out of Oslo and the professional ambitions of the bureaucracy to strengthen the strategic control over the Armed Forces. Although heavy criticism made the professional foundation for the choosing of a de-centralized model weak, increased political pressure ensured that the defense ministers preferred model was chosen.

SAMMENDRAG

19. juni 2008, under to år etter at hele Forsvarets øverste ledelse igjen hadde blitt samlet i det nye ledelsesbygget på Akershus, vedtok Stortinget at generalinspektørene og deres stabsfunksjoner skulle skilles ut fra Forsvarsstaben og lokaliseres i tilknytning til forsvarsgrenenes virksomhet. Hovedargumentene til regjeringen var at utflyttingen ville bidra til å skape ”ett robust og tydelig ledelsesnivå for styrkeproduksjon i de respektive forsvarsgrener”. Forslaget om flytting møtte betydelig motstand. Forsvarssjefen frarådet sterkt flyttingen og mente at den i betydelig grad ville vanskeliggjøre den daglige styringen av etaten. Likevel ble flyttingen vedtatt. I oppgaven forsøker jeg å finne ut hvorfor gjennom problemstillingen: *Hvorfor ble det besluttet at generalinspektørene skulle skilles ut fra Forsvarsstaben og flyttes ut? Hvem var de fremste pådrivere og motstandere?*

For å svare på dette har jeg analysert problemstillingen gjennom en kvalitativ tilnærming der intervjuer og omfattende arkivmateriale har blitt benyttet. Oppgaven er delt inn i 3 hovedkapitler. I det første kapittelet presenterer jeg, som et bakteppe, en bred kontekst til problemstillingen. Deretter redegjør jeg i neste kapittel for selve prosessen som ledet frem til vedtaket. I analysekapittelet presenteres og drøftes de forskjellige organisasjonsmodeller som ble evaluert, samt de hensyn som ble avgjørende for valg av modell.

Analysen viser at både politikk og fag var viktig for hvorfor utredningen startet og utfallet ble som det ble. Forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen hadde et personlig ønske om å redusere antall generaler og admiraler rundt seg. For regjeringen var utflyttingen av generalinspektørene en god sak distriktspolitisk og for å demonstrere handlekraft i den nye nordområdepolitikken. For sentrale byråkrater i Forsvarsdepartementet kunne utflytting bidra til mer effektiv styring og til å oppfylle kravene til færre årsverk i den sentrale ledelse i Oslo. Den øverste ledelsen i Forsvarsdepartementet dro i særlig grad fag og politikk i samme retning og konkluderte med at den beste løsning på de to utfordringene var å flytte generalinspektørene ut av Oslo. Forsvarssjef Sverre Diesen hadde liten innflytelse på prosessen.

FORORD

I denne studien har jeg forsøkt å forstå hva som skjer i sentrale beslutningsprosesser i Forsvarets øverste ledelse. Arbeidet har vært spennende og krevende. Gjennom å se på hva som var avgjørende i beslutningen om å desentralisere generalinspektørene har jeg fått møte mennesker som har unik og viktig innsikt i slike prosesser. Noen mennesker har vært sentrale i å hjelpe meg å få frem studien. Først vil jeg rette en stor takk til min dyktige veileder, Rolf Tamnes ved IFS, som har prestert above and beyond duty. Han har med smidig og meget tålmodig hånd har loset en til tider frustrert student trygt gjennom prosessen. Videre vil jeg takke spesielt Ellin Imafidon ved Forsvarsdepartementets arkiv. Uten hennes tid og hjelp ville jeg aldri ha fått tak i de nødvendige data. Jeg vil også takke de som stilte opp til intervju og samtaler og var ærlige og oppriktige. En stor takk også til de ansatte på biblioteket på skolen. Uten alle disse menneskene kunne ikke studien blitt til.

En spesiell takk også til min flotte kone og familie, som til tider nok har følt utfordringer med min mentale tilstedeværelse.

Knut Eirik Thornes

Oslo, 19 juni 2014

1 Innledning	8
1.1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	8
1.2 AVGRENSNING OG STRUKTUR PÅ OPPGAVEN	9
1.3 BEGREPSAVKLARING OG FORKORTELSER	9
1.4 FORSKNINGSTATUS	10
2 Metode og kilder	12
2.1 FORSKNINGSDSIGN	12
2.2 DATA OG DATAINNSAMLINGSMETODE	12
2.2.1 Intervjuer	13
2.2.2 Skriftlige kilder	15
2.2.3 Kildekritikk	15
3 Historisk kontekst.....	17
3.1 TIDEN FØR 1970	17
3.2 HUSEBY-STRUKTUREN	20
3.3 INTEGRERT STRATEGISK LEDELSE	22
3.3.1 Forsvarsstab og FD integreres.....	23
3.3.2 Tre modeller for generalinspektørenes plassering	24
3.3.3 Uenighet og vedtak	27
3.4 POLITISERING AV FORSVARET.....	29
3.4.1 Utviklingstrekk.....	29
3.5 OPPSUMMERING	31
4 Politikk og styring.....	32
4.1 FØRSTE FASE – FRA POLITIKK TIL MANDAT	32
4.1.1 Det politiske prosjektet	32
4.1.2 Tidlige signaler om enda en omstilling i Forsvarets øverste ledelse.....	37
4.1.3 Formalisering av utredningen	38
4.1.4 Mandat.....	40
4.1.5 Oppsummering	41
4.2 FASE 2 – UTREDNINGENS FØRSTE DEL OG UTKAST TIL SLUTTRAPPORT	42

4.2.1 Tidlig endring av prosjektets omfang	42
4.2.2 Arbeidet med sluttrapporten.....	43
4.2.3 Utkast til sluttrapport.....	44
4.2.4 Oppsummering.....	50
4.3 FASE 3 – NYE FØRINGER OG OPPDRAG	51
4.3.1 Retningen gjøres mer tydelig	51
4.3.2 Forsvarssjefen reagerer	53
4.3.3 Nygamle anbefalinger og kritikk	54
4.3.4 Departementsråden gir sin anbefaling.....	55
4.3.5 Oppsummering.....	56
4.4 FASE 4 – LANGTIDSPROPOSISJONEN – VEDTAK OM UTFLYTTING	56
4.4.1 Forsvarssjefens siste ytringer og protest fra organisasjonene	56
4.4.2 Langtidsplanen legges frem	57
4.4.3 Stortingets behandling av saken.....	59
4.4.4 Oppsummering.....	61
4.5 KONKLUSJON	61
5 Analyse.....	63
5.1 TRE MODELLER	63
5.1.1 Integrert modell.....	63
5.1.2 Desentralisert modell	65
5.1.3 Kommandørmodellen.....	67
5.2 UTFLYTTING – DE AVGJØRENDE HENSYN	69
5.2.1 Politiske motiv	69
5.2.2 Styring.....	71
5.3 PROSESS.....	75
5.4 KONKLUSJON	76
6 Avslutning	78
Vedlegg A - Intervjuguide.....	80
Vedlegg B - Liste over informanter	81
Vedlegg C – Informasjonsskriv	82
Vedlegg D – Litteratur og kilder	84

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Temaet for oppgaven er en analyse av årsakene til hvorfor det ble tatt en beslutning om å flytte ut generalinspektørene og hvem som var de fremste pådrivere og motstandere.

19. juni 2008 ble det ved behandling av Innst. S. nr. 318 (2007-2008), jf. St.prp. nr. 48 (2007-2008) vedtatt av Stortinget at generalinspektørene og deres stabsfunksjoner skulle skilles ut fra Forsvarsstaben og lokaliseres i tilknytning til forsvarsgrenenes virksomhet.¹ Den eksisterende organiseringen av Forsvarets øverste ledelse hadde blitt vedtatt av Stortinget i juni 2002 ved behandlingen av St.prp. nr. 55 (2001-2002). Generalinspektørene skulle integreres i Forsvarsstaben. Organisasjonsendringen ble implementert 1. august 2003, med endelig samling i nye felles lokaler på Akershus festning i 2006. Vedtaket i 2008 kom således kun to år etter at reorganiseringen var fullført i nytt bygg. I realiteten var det enda kortere tid, da mye tyder på at forsvarsministeren tok avgjørelsen om utflytting allerede på høsten 2007. En utredning i regi av Forsvarsdepartementet (FD) dannet grunnlaget for avgjørelsen.

Gjennom St.prp. nr. 48 (2007-2008) fremmet FD forslaget om organisasjonsendringen som et ledd i å videreutvikle Integrert Strategiske Ledelse (ISL). Hovedbudskapet i proposisjonen var å lokalisere generalinspektørene og deres stabsfunksjoner til de respektive tyngdepunkt for deres virksomhet for å skape "ett robust og tydelig ledelsesnivå for styrkeproduksjon² i de respektive forsvarsgrener".³

Forslaget om flytting møtte betydelig motstand. Opposisjonspartiene i helhet stemte imot. Likeledes stod forslaget i sterk kontrast til det forsvarssjefen,

¹ Stortinget. Referat fra møte i stortinget 19 juni 2008, "Votering over forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti , sak nr. 2," <https://www.stortinget.no>.

² Styrkeproduksjon er definert som det å *produsere stridsklare styrker* (Børresen et.al, 2004:290).

³ St.prp. nr. 48 (2007-2008), "Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier," (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008), 75.

generalinspektørene og deler av FD mente om videreutvikling av ISL. Forsvarssjefen frarådet sterkt flyttingen og mente at den i betydelig grad ville ”vanskeliggjøre den daglige styringen av etaten”. Spesielt fremhevet han økonomistyring og ulempene med å skille viktige kapitteleiere fra den sentrale økonomiforvaltning.⁴ Ved behandlingen av Innst. S. nr. 318 (2007-2008) fikk likevel regjeringen Stoltenberg IIs forslag om utflytting flertall med 53 mot 50 stemmer.

Oppgavens overordnede problemstilling er:

Hvorfor ble det besluttet at generalinspektørene skulle skilles ut fra Forsvarsstaben og flyttes ut? Hvem var de fremste pådrivere og motstandere?

1.2 Avgrensning og struktur på oppgaven

Jeg har valgt en tidsperiode rett forut for oppstart av utredningsprosjektet og frem til beslutning om utflytting ble fattet i Stortinget. Jeg har samtidig identifisert kontekstuelle faktorer som strekker seg utover prosjektets tidsperiode, da kontekst er viktig for forståelse av beslutningen. Opp gjennom tidene har organiseringen av generalinspektørene endret seg med utviklingen i samfunnet generelt og Forsvaret spesielt, og ulike løsninger har blitt prøvd. Denne forhistorien danner et grunnlag for beslutningsprosessen og valg av løsning.

Studien er bygget opp i kapitler. Kapittel 2 beskriver metodiske valg, inkludert forskningsdesign og kildevalg. Kapittel 3 gir en historisk kontekst. Kapittel 4 er en fremstilling av forløpet frem til beslutningen om utflytting av generalinspektørene. Kapittel 5 er analyse, der jeg prøver å tolke de empiriske data. Kapittel 6 utgjør konklusjon og avslutning.

1.3 Begrepsavklaring og forkortelser

Enkelte ord der det normalt brukes forkortelser, har jeg i hovedsak valgt å skrive fullt ut. Dette er ord som forsvarssjef og generalinspektør. Jeg har derimot valgt å bruke

⁴ Innst. S. nr. 318 (2007-2008), "Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier,," (Oslo: Forsvarskomiteen, 2008), 69, vedlegg 1.

forkortelser på enkelte lengre ord, som Forsvarsdepartementet (FD), der det faller seg naturlig. Jeg har valgt denne løsningen for å skape best mulig lesbarhet i dokumentet.

1.4 Forskningsstatus

Problemstillingen relaterer seg til en beslutningsprosess der generalinspektørene er analyseenheten. Det eksisterer ikke forskning som fokuserer spesifikt på dette nivået i Forsvarets øverste ledelse. Derimot finnes det en god del forskning om Forsvarets øverste ledelse mer generelt.

For å skape en kontekstuell bakgrunn har historisk litteratur vært viktig. Her kan spesielt nevnes bind 5 i *Norsk forsvarshistorie* (Børresen, Gjeseth & Tamnes)⁵ og videre Kjell Inge Bjergas *Det norske "Pentagon": Forsvarets øverste ledelse 1961-1970*.⁶ Her plasseres utviklingen av Forsvarets øverste ledelse i et historisk perspektiv.

Også litteratur og forskning innen norsk forvaltnings- og administrasjonshistorie, med vekt på forsvarssektoren, har vært sentralt. Mest fremtredende her er Tore Grønlies *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*,⁷ Arne Røksunds kapittel i boken *Den fragmenterte staten*,⁸ samt Rolf Tamnes kapittel i boken *Politikk i grenseland*.⁹ Disse har gitt verdifull innsikt i forholdet mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet.

På master- og hovedfagsnivå eksisterer det en del forskning som omhandler Forsvarets øverste ledelse. Her er også generalinspektørene gjerne omtalt. Et eksempel på dette er Lars Omberg som har skrevet om hvilke erfaringer som er gjort med integrert strategisk ledelse som ledelses-, styrings- og samhandlingsmodell i

⁵ Jacob Børresen, Gullow Gjeseth, og Rolf Tamnes, *Allianseforsvar i endring: 1970-2000*, vol. B. 5 (Bergen: Eide, 2004).

⁶ Kjell Inge Bjerga, *Det norske "Pentagon": Forsvarets øverste ledelse 1961-1970*, vol. 6/1999 (Oslo: Senteret, 1999).

⁷ Tore Grønlie og Yngve Flo, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, vol. 2 (Bergen: Fagbokforl., 2009).

⁸ Arne Røksund, "Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet," i *Den Fragmenterte staten: reformer, makt og styring*, red. Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (Oslo: Gyldendal akademisk, 2001).

⁹ Rolf Tamnes, "Roller og funksjoner i sentraladministrasjonen," i *Politikk i grenseland: festskrift til Øyvind Østerud*, red. Dag Harald Claes, et al. (Oslo: Universitetsforl., 2014).

Forsvaret gjennom åtte år.¹⁰ Gjennom en kvalitativ studie finner han at det er vesentlige utfordringer med ansvars- og myndighetsforhold mellom Forsvarsstaben og FD og at dette i stor grad påvirker prosesser og arbeidsformer.

Heidi Kristin Teien Austad har studert hvordan maktrelasjonen mellom politisk og militær ledelse utviklet seg i perioden 1990 til 2005.¹¹ Dette har hun gjort ved å se på Forsvarets administrative utvikling. Hovedkonklusjonen i hennes oppgave er at de politiske hovedintensjonene bak reformene i Forsvaret hele tiden har vært økt politisering. Videre konkluderer Austad med at det har vært en maktforskyvning til fordel for den politiske ledelse. Kari Tvetbråten har studert organiseringen av Forsvarets øverste ledelse i et historisk perspektiv.¹² Sentralt i hennes studie er hvordan strukturelle rammer kan virke inn på forholdet mellom politisk og fagmilitær styring, og spesielt hva som kjennetegnet beslutningsprosessen fram mot vedtaket om en integrert ledelsesstruktur i 2003. Tvetbråtens funn indikerer at beslutningsprosess og avgjørelse hadde flere likhetstrekk med de foregående omorganiseringer og var relatert til problemer med en stor og vanskelig styrbar militærledelse. Jack Næss har sett på langtidsplanlegging i Forsvaret som strategisk prosess.¹³ Han konkluderer med at innføringen av ISL har gjort FD til den sentrale premissleverandøren for strategiske prosesser. Masteroppgavene en omfattende gjennomgang av både historiske data og integrert strategisk ledelse.

Gjennomgangen av forskningsstatus viser at det ikke finnes spesifikk forskning om generalinspektørene spesielt, men en god del forskning om Forsvarets øverste ledelse. Denne oppgavens problemstilling har dermed ikke vært konkret behandlet tidligere.

¹⁰ Lars Omberg, "Integrert strategisk ledelse. Forsvaret mot strømmen!, En studie av erfaringer med integrert politisk og militærfaglig strategisk ledelse i Forsvaret, i lys av instrumentelle og institusjonelle perspektiver." (Høgskolen i Østfold, 2012).

¹¹ Heidi Kristin Teien Austad, "Forsvaret – mellom fag og politikk. En studie i utviklingen av maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse, 1990–2005." (Masteroppgave i historie, Universitetet i Bergen, 2010).

¹² Kari Tvetbråten, "Forsvarets øverste ledelse, Reorganisering av ledelsesstrukturen over tid" (Masteroppgave i Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2006).

¹³ Øystein Jack Næss, "Langtidsplanlegging i Forsvaret (1988-2008). En studie av prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret," (Universitetet i Oslo, 2011).

2 Metode og kilder

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for studiens metodiske tilnærming. Det omfatter spesielt forskningsdesign, ulike data og kildenes pålitelighet.

2.1 Forskningsdesign

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming og en intensiv design. Metoden er fruktbar fordi et kvalitativt intensivt design vil kunne avdekke nyansene i og konteksten rundt beslutningsprosessen på en god måte. Oppgaven er strukturert som en tilfellestudie.¹⁴ Creswell betoner i sin definisjon at et tilfellestudie fokuserer på en analyseenhet.¹⁵ Et formål med en tilfellestudie kan være å søke en mer grundig og helhetlig forståelse av analyseenheten.

Yin definerer en tilfellestudie som en empirisk undersøkelse av et samtidfenomen i sin naturlige kontekst. Sentralt er en forståelse av både fenomen og kontekst.¹⁶ I denne oppgaven vil både selve fenomenet (prosessen) og konteksten måtte ses i sammenheng. Konteksten kan ha en innvirkning på prosessen, men innvirkningen kan være uklar. En forståelse av konteksten vil da være av stor betydning. Politiske forhold, historie, makt- og organisasjonsstrukturer kan inngå som kontekst for å få en helhetlig forståelse av prosessen. Denne tilfellestudien involverer aktører fra både politisk og militær sektor.

2.2 Data og datainnsamlingsmetode

Jeg har i studien lagt vekt på å bruke ulike kildetyper. Jeg har gjennomført en rekke eliteintervjuer med aktører i sentrale posisjoner og med presumtivt ulikt ståsted. I tillegg har jeg gjennomgått et omfattende kildemateriale, spesielt graderte interne

¹⁴ Også kalt *case-studie*.

¹⁵ John W. Creswell, *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (Los Angeles: Sage, 2013). 14.

¹⁶ Robert K. Yin, *Case study research: design and methods* (Thousand Oaks, California: Sage, 2003). 13.

notater og offentlige dokumenter. En slik triangulering av datakilder reduserer den enkelte kildes svakheter.¹⁷

Dagrunnlaget er som følger:

- Intervjuer med en rekke sentrale aktører med ulikt ståsted
- En stor mengde dokumenter som omhandler saken direkte eller bidrar til en dypere kontekstuell forståelse
 - o Interne ugraderte og graderte dokumenter
 - o Offentlige dokumenter, eksempelvis proposisjoner og utredninger
 - o Annet materiale, som bøker, artikler, og avisinnlegg.

2.2.1 Intervjuer

Denne studien bruker intervjuer for innsamling av primærdata. Et intervju kan karakteriseres som en samtale mellom intervjuer og informant med et spesifikt formål.¹⁸ Intervjuer er av betydning fordi det gir førstehåndsinformasjon fra aktørene. Prosesser internt i FD og Forsvarsstaben er gjerne forbundet med at diskusjoner i ledergrupper og på møter i stor grad ikke blir dokumentert og at beslutninger tas i såkalte integrerte prosesser. Politiske prosesser mangler gjerne også dokumentasjon. Det er derfor vanskelig å få tak i informasjon uten å gå via deltakere i prosessen. Formålet med intervju i denne studien har vært å få frem den enkelte informants beskrivelse av prosessen. Jeg valgte hovedsakelig å gjennomføre eliteintervjuer, det vil si intervju med sentralt plasserte personer jeg regnet med hadde god oversikt over og innsikt i det jeg ønsket å få belyst.¹⁹

Utvalg av informanter

Et godt utvalg av informanter er essensielt for å sikre god gyldighet. Gjennom tidlige samtaler med personer som hadde kjennskap til saken, fikk jeg kunnskap om hvem som fremstod som sentrale i prosessen. Jeg la spesielt vekt på å få intervjuer tidligere

¹⁷ Dag Ingvar Jacobsen, *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (Kristiansand: Høyskoleforlaget, 2005). 216.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Svein S. Andersen, "Aktiv informantintervjuing," *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22, nr. 3 (2006), http://www.idunn.no/ts/nst/2006/03/aktiv_informantintervjuing

forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen og tidligere forsvarssjef Sverre Diesen. I tillegg fremstod medlemmer av den aktuelle sakens styringsgruppe, prosjektgruppe, departementsråd, samt sjef FD IV og FD V som viktige.²⁰ Jeg endte opp med å gjennomføre ni intervjuer.²¹

Gjennomføring av intervjuet

Intervjuene hadde i utgangspunkt et fast oppsett, men åpnet samtidig for fleksibilitet. Jeg brukte en intervjuguide som tematisk strukturerte samtalen med informantene. Denne hadde informantene fått på forhånd, sammen med informasjonsskriv og samtykkeerklæring.²² Informantene fikk snakke fritt, men jeg sørget også for å styre samtalen inn på de temaene jeg ønsket å belyse. Jeg opplevde at intervjuene gav meg sammenlignbare data, samtidig som de også fikk fram unik informasjon fra ulike informanter. Men selv om en del data kunne sammenliknes, var det stor variasjon i informantenes fremstilling.

Informantene viste til dels stort initiativ. Som forventet gjorde informantenes initiativ og påvirkning seg gjeldende under intervjusituasjonen. Jeg antok også at de var vant til å forsvare og argumentere for sine meninger og handlinger. Da jeg også var ute etter sensitiv informasjon kunne dette være en begrensning. For å motvirke at jeg da skulle havne i en passiv situasjon valgte jeg en aktiv og bevisst rolle for å ha større analytisk kontroll. Selv om jeg hadde relativt åpne spørsmål, prøvde jeg å pense intervjuene over på å være toveis kommunikasjon der jeg spurte oppklarende spørsmål som “så det du mener er at...” og “kan du utdype...”. De siste intervjuene var nok i denne sammenheng bedre enn de første. En klar begrensning i intervjusituasjonen var at jeg ikke hadde fått tilgang til de graderte dokumentene i FD på tidspunktet intervjuene foregikk. En forståelse av prosessen i forkant av intervjuene kunne bidratt til en tydeligere spissing på spørsmålene.

²⁰ FD IV: Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging. FD V: Avdeling for økonomi og styring. FD V skiftet navn til FD III i 2008, etter en omorganisering.

²¹ Oversikt over informanter er vedlagt oppgaven.

²² Se vedlegg.

Et viktig aspekt med intervjuer dreier seg om tid og etterrasjonalisering. Prosessen som studien omfatter, pågikk for flere år siden. I denne sammenheng kan minner sløves eller gå tapt. Spesielt statsråden hadde utfordringer med å huske detaljer. I tillegg kan det være at aktører som var sentrale, etterrasjonaliserer sine handlinger.²³ Gjennom triangulering har jeg i studien forsøkt å håndtere slike utfordringer, men det har ikke vært mulig å kunne etterprøve alle data fra intervjuene.

Informantene fikk anledning til å validere sine uttalelser i oppgaven gjennom sitatsjekk.

2.2.2 Skriftlige kilder

I denne studien har dokumenter vært viktige på flere måter. For det første har interne notater og skriv bidratt til å kaste lys over den detaljerte saksgangen. Jeg fikk fri tilgang til FDs arkiver om saken. Utfordringen lå i at disse dokumentene i stor grad var graderte. Det var til stor hjelp at FD var villig til å avgradere aktuelle notater og skriv som var vesentlige for saken. Jeg opplever at dette har gitt en unik innsikt i beslutningsprosessen. Dokumentanalysen har samtidig vært utfordrende. Etter hvert som nye opplysninger har dukket opp, har det oppstått behov for å undersøke nye dokumenter.

I tillegg har offentlige dokumenter vært av stor betydning. Eksempler på offentlige dokumenter er utredninger, stortingsproposisjoner, meldinger og innstillinger. Slike dokumenter har, i tillegg til å beskrive selve saken, bidratt til å angi kontekst og bakteppe for avgjørelsen. Bøker og artikler har bidratt til å kontekstualisere saken. Flere mastergrader har vært skrevet om ISL, og flere av disse har gitt betydelig innsikt i Forsvarets øverste ledelse.

2.2.3 Kildekritikk

Kildekritikk er en viktig del av en oppgaves troverdighet. Tidsnærhet, uavhengighet, tendens og representativitet er fire viktige kriterier.

²³ Andersen, "Aktiv informantintervjuing".

Informantene forteller om en prosess som tidsmessig har kort avstand til nåtid. Dette styrker troverdigheten. De fleste intervjuobjektene var deltakere i prosessen. Det fremkommer imidlertid at ikke alle informantene husker detaljer. Noen av informantene betegnet prosessen som så spesiell at det ikke gikk å glemme den. Statsråden var den som husket færrest detaljer. De interne notatene som er brukt er tidsfaktiske, det vil si at de ble skrevet under prosessen. Alle kildene er stort sett uavhengige, altså det er ikke annenhåndsinformasjon. De er ekte, i den forstand at de ikke er redigert, dokumenter skrevet av aktørene selv.

Når det gjelder tendens, skriver Knut Kjeldstadli at en ikke kan utelukke at informanter søker, bevisst eller ubevisst, å skape et spesielt bilde av sin rolle.²⁴ Jeg har merket meg at det var en slik klar tendens hos informantene. De som var imot utflytting, var generelt meget negative til prosessen. De som var for utflytting, mente at prosessen i stort var rasjonell og god. Denne tendensen fant jeg både i de muntlige og skriftlige kildene. Et hovedfokus i intervjuene var å stille oppklarende spørsmål slik at jeg kunne få frem motiv og interesser hos informantene. Et annet aspekt er at jeg flere ganger fikk samme informasjon fra kilder med ulikt syn. Dette mener jeg styrker kildenes troverdighet.

²⁴ Knut Kjeldstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget* (Oslo: Universitetsforlaget, 1999).

3 Historisk kontekst

Dette kapittelet vil gi en historisk beskrivelse av hvordan Forsvarets øverste ledelse var organisert frem til ISL-modellen ble vedtatt og implementert i 2003. I tillegg redegjør jeg for noen erfaringer med ISL-modellen frem til 2006. Hensikten er å gi en forståelse for skifter, endog pendelsvingninger, i ledelsesordninger. Videre er hensikten å skissere et historisk bakteppe for å forstå spenningsfeltet mellom politikk og fagmilitær uavhengighet. Kapittelet vil ha et særskilt øye til rollen organiseringen av og rollen til forsvarsgrensjefene eller generalinspektørene.

Første del av kapittelet tar for seg tiden frem til 1970 og etableringen av Huseby-strukturen. Andre del omhandler tiden fra 1970 og frem til arbeidet med grunnleggende reform av den øverste ledelse ved årtusenskiftet. Tredje del av kapittelet vil ta for seg prosessen med etablering av ISL. I den fjerde delen behandles det jeg har valgt å kalle en politisering av Forsvaret.

3.1 Tiden før 1970²⁵

I et historisk perspektiv har vi sett en vedvarende diskusjon både om rollen til grensjefene og om spenningene mellom fagmilitær autonomi og politisk styring. Historisk hadde kommanderende general og admiral en sterk og ganske autonom stilling, med lav og varierende grad av politisk styring.

Krigsutbruddet i april 1940 skulle vise hvor dårlig koordinering det var mellom de to forsvarsgrenene.²⁶ Det militære ledelsesapparatet var i praksis ute av stand til å lede forsvaret av landet. Under krigen ble Luftforsvaret etablert som den tredje forsvarsgren og det ble også for første gang opprettet en sentral overkommando. Fra å ha to adskilte staber fikk man nå en forsvarssjef med stab som overbyggende myndighet. Etter krigen ble det ansett som nødvendig å videreføre samordningen og koordineringen i fremtidig forsvarsstruktur.

²⁵ Kapittelet bygger hovedsakelig på Røksund 2001:128ff, Bjerga, 1999 og Børresen et.al, 2004:285ff. Andre kilder er referert i teksten.

²⁶ Hæren og Sjøforsvaret. Luftforsvaret ble etablert som egen forsvarsgren i 1944.

Det var imidlertid stor uenighet mellom forsvarsgrenene om hvilken struktur som ville være best. Hæren mente at en hierarkisk struktur med en forsvarssjef ville være best egnet. Dette kan ifølge Kjell Inge Bjerga best forstås i lys av de tradisjoner og faglige erfaringer som eksisterte i Hæren på den tiden. Sjø- og Luftforsvaret mente derimot at en forsvarssjef var mindre hensiktsmessig. Resultatet ble at stillingen som forsvarssjef igjen ble avvirket i 1946. Vi fikk i stedet en sjef for Forsvarsstaben som ville bli forsvarssjef i krig, og dessuten en sjefsnemd etter britisk og amerikansk mønster. Samhandling mellom den politiske og militære ledelse tok ny form under og etter krigen. Forsvarsminister Jens Christian Hauge ønsket sterkere politisk kontroll over Forsvaret, noe som førte til konflikt med sentrale offiserer.

Organisasjonsform for forsvarsledelsen ble sterkt påvirket av Norges medlemskap i NATO i 1949. Bjerga beskriver dette som et vendepunkt for forsvarsledelsens organisasjon. Forsvarsplanlegging måtte nå foregå i en internasjonal kontekst. Med integrasjon av NATOs kommandoapparat ble de grenvise sjefene fratatt operative kommando i krig. De beholdt imidlertid operativ kommando i fredstid. I tilfelle krig ble de øverste militære sjefer satt til å være rådgivere for regjeringen. Et eventuelt felttog skulle ledes av deres respektive nestkommanderende. I sjefsnemden pågikk det gjennom 1950-tallet en diskusjon om hvilke roller sjefene i forsvarsledelsen skulle ha i krigstid. Generelt forble samordningen svak. Nemden og Forsvarsstaben hadde liten innflytelse, og uenighet mellom forsvarsgrenene bidro til beskjeden evne til å enes om felles løsninger.

Atomtrusselen og den teknologiske utviklingen øvet stor innflytelse på forsvarsledelsen på slutten av 1950-tallet. Forsvarsministeren hadde et behov for en sterk, enhetlig og moderne ledelse av Forsvaret. Målet til både forsvarsministeren og Forsvarsstaben var å skape en enhetlig forsvarsledelse som hadde operativ kommando både i krig og fred.

Ordnningen med stabssjef, sjefsnemd og separate ledere for forsvarsgrenene fortsatte frem til 1961. Da ble funksjonen med en sentral forsvarssjef opprettet igjen. Forsvarssjefen overtok det operative ansvaret, og forsvarsgrensjefene (i forsvarsgrenenes overkommandoer) beholdt kun forvaltningsmyndigheten i tillegg til

styrkeproduksjon. Sjefsnemden ble i realiteten satt på sidelinjen. Forsvarssjefen fikk stor makt på den militærfaglige arena. Dette innebar både operasjonell og forvaltningsmessig konsentrasjon av makt. Forsvarsministeren jobbet for økt politisk kontroll over Forsvaret.

Hauge-utvalget foreslo i 1965 å innskrenke makten til sjefene for forsvarsgrenene til kun å omfatte styrkeproduksjon (utdanning og opptrening). Sjefene skulle kalles generalinspektører, og de tre forsvarsgrenene og Heimevernet skulle organiseres som fire staber under forsvarssjefen og en felles forsvarsstab. Utvalget møtte sterk motstand hos både nasjonal og alliert forsvarsledelse. Synet på Hauge-utvalgets innstilling viste spenningene mellom politisk styring og faglig autonomi. Sjefene for forsvarsgrenene ønsket å beholde mest mulig faglig autonomi. En tettere integrasjon var ikke ønsket. Sjefsnemden, i et unormalt samlende vedtak, avviste Hauge-utvalgets innstilling. Forsvarsministeren på sin side ga i utgangspunktet full støtte til Hauge-utvalgets innstilling.

Forsvarssjefen og underliggende sjefer ble samlet i en felles Forsvarets Overkommando (FO). Generalinspektørene ble imidlertid fratatt forvaltningsmyndigheten og ble kun styrkeprodusenter. Det ble opprettet to geografisk delte forsvarskommandoer. Kommandørstillinger med generalmajors grad ble opprettet for land-, sjø-, og luftstridskreftene under øverstkommanderende. Kommandørene var primært rådgivere for øverstkommanderende. I tillegg skulle de ha såkalt *operativ kontroll* med landsdelens stridskrefter.²⁷ Ordningen med kommandører skulle vise seg å være omstridt. I NATO var en lite glad for ordningen, da den medførte uklare ansvarslinjer i forbindelse med kommandomyndighet. Forsvarssjefen og statsråden anså den nye kommandoordningen som god, men spesielt Luftforsvaret og Sjøforsvaret var negative. Hærens tradisjonelle operasjonsmønster og mer desentraliserte ledelsesform gjorde at de ikke var så

²⁷ Kommandørene hadde i denne konteksten kun et operativt ansvar tilknyttet hovedkvarterene. *Kommandørmodellen* som omtales senere i oppgaven, den såkalte *danske* ordningen, omfattet også et styrkeproduksjonsansvar i tillegg til det operative. Der det ikke er presisert annerledes, vil kommandørmodellen derfor være etter dansk modell – såkalt dobbelthetting av kommandørene.

negative til ordningen. Men grensjefene hadde liten innflytelse på valget av ordning. Forsvarsdepartementets forslag til modell ble støttet av Stortinget.

Oppsummert var perioden preget av store skifter i rolle og ansvar for forsvarsgrensjefene. Tradisjonelt var grensjefene sterke og uavhengige. Vi har i perioden frem til 1970 sett en utvikling der de fikk redusert myndighet gjennom flere skifter, og ved utgangen av 60-tallet var grensjefene blitt generalinspektører og styrkeprodusenter uten operativt ansvar og forvaltningsansvar²⁸. Forsvarsgrensjefene måtte også i større og større grad bevege seg i et landskap med flere sterke aktører. Etableringen av en sterk forsvarssjef og utviklingen av en sterkere politisk ledelse reduserte i stor grad forsvarsgrensjefenes selvstendighet og makt.

3.2 Huseby-strukturen

Huseby ble valgt som sted for nybygget som skulle huse den nye FO og FD. Det ble viktig at FO skulle ligge relativt nært både storting og regjering, samt NATO på Kolsås. Huseby-strukturen skulle styrke den felles forsvarsledelse. I tillegg var det et mål for reformen å kunne skape en mer effektiv samhandling mellom politisk og militær ledelse. En samlokalisering skulle bidra i så måte. Samlokaliseringen skulle også bidra til at generalinspektørene fikk utøve faglig innflytelse overfor departementet. Forsvarssjefen og generalinspektørene fikk store staber, som skulle ese ut ytterligere. Generalinspektørene med sine såkalte spesialstaber var ansvarlige for styrkeproduksjon. De mistet noe kraft ved at forvaltningsansvaret ble tillagt departementet. Slik mistet de kontroll over forsyningskommandoene.²⁹ På den annen side beholdt de personellforvaltningsansvaret. Dette skulle gi dem mer makt enn tiltenkt gjennom at lojaliteten til befalet ble liggende hos generalinspektøren.

Et viktig utviklingstrekk i Huseby-perioden var at antall militære offiserer i departementet minket fra 25 offiserer i 1970 til kun en håndfull på 90-tallet. Utredningskapasiteten til forsvarssjefen var mye større og skulle prege forholdet

²⁸ Bestående av de viktigste støttfunksjoner: forsyningskommandoene, Forsvarets Forskningsinstitutt, Forsvarets bygningstjeneste, Forsvarets tele- og datatjeneste.

²⁹ Forsyningskommandoene ble tilbakeført forsvarssjefen i 1992.

mellom FO og departementet. I realiteten ble departementets makt mindre på bekostning av forsvarssjefen. Maktoverføringen skulle vise seg å bidra til spenninger mellom politiske og fagmilitære hensyn. Spenningene nådde toppen i 1985 da det ble bestemt at FD skulle flytte tilbake til sentrum og samlokaliseringen løses opp. Som grunn for beslutningen ble det poengtert at departementet var avhengig av nærhet til regjering og storting, og at daværende plassering var upraktisk. Men utfordringer knyttet til uformell samhandling og FOs store innflytelse over departementets saksbehandling var like viktige grunner.

Denne nye adskillelsen skulle vise seg å resultere i redusert løpende kontakt mellom forsvarssjefen og ministeren. Videre dannet det seg et mentalt og fysisk skille mellom miljøene i Forsvaret og det sivile embetsverket, som bidro til de voksende forsvarsproblemene på 1990-tallet.

Begynnelsen av 1990-tallet var preget av sikkerhetspolitiske endringer og innsparinger. Flere tiltak for å rasjonalisere og effektivisere Forsvarets øverste ledelse ble gjennomført, deriblant opprettelsen av en sentralstab og fellesstab. Men arven fra den kalde krigen bestod. Til slutt skulle endringer i det internasjonale systemet, nye konfliktmønstre, ubalansene og nasjonale behov utløse en nødvendig reform. I 1998 startet en radikal omlegging av Forsvaret. I tillegg kom store endringer i NATOs strategiske konsept i 1999. Militærmaktens anvendelse endret seg således. Faren for en stor væpnet konflikt med lang oppbyggingstid var over. "...anvendelsen av militærmakten endret seg fra enten krig eller fred til et samspill mellom de strategiske faktorer."³⁰ Regjeringskontorenes rolle ble derfor viktigere enn tidligere, og samspillet mellom politikken og militærmaktanvendelsen ble helt annerledes enn det gamle sort-hvitt bildet. Kosovo-konflikten i 1999 skulle i tillegg vise at det norske beslutningssystemet ikke var godt nok for å håndtere skarpe oppdrag.

1990-tallets endringer preget også utviklingen i grenstabene. Generalinspektørens rolle ble i første omgang styrket. I Forsvarsstudie 91 var prosessen styrt gjennom en "bottom-up" tilnærming, med sterke generalinspektører som kom med sine

³⁰ General Harald Sunde, intervjuet av Knut Eirik Thornes, 4. mars 2014.

anbefalinger.³¹ En ny økonomistyringsmodell³² la opp til at hver forsvarsgren fikk resultatansvar og således styrket sin posisjon i forhold til fellesstaben og forsvarssjefen. Sistnevntes evne til tverrprioritering ble svekket. Generalinspektørene hadde stor makt gjennom relativt sterke grenstaber i et stort og fragmentert FO. Internt i FO var det store spenninger mellom grenstabene og fellesstaben. Nye styringslinjer bidro til fragmentert ledelse og styring av grenene. Organisasjonsstrukturen og styringslinjene bidro i så måte til økt sektorisering.

Utover 1990-tallet skulle mye endre seg. På slutten av perioden ble flere strategiske funksjoner overført fra generalinspektørene til fellesstaben. Samtidig fant det sted en maktforskyvning med økt politisk kontroll av Forsvaret. Austad hevder at styrkingen av generalinspektørene var en bevisst politisk handling.³³ Styrkingen bidro til å svekke den sentrale forsvarsledelsen i FO, som igjen åpnet for større politisk påvirkning på de fagmilitæres utøvende ansvarsområde.

Perioden fra 1970 til årtusenskiftet kan oppsummert sies å ha vært preget av at det fremdeles var maktkamper og problemer med samarbeidsforholdene i Forsvarets øverste ledelse. Det var stridigheter mellom politisk og militær ledelse, mellom forsvarsgrenene og forsvarssjef og spesielt mellom generalinspektørene selv. Knappe ressurser og manglende fellesfølelse preget et forsvar der forsvarsgrenene fremdeles hadde mye makt i ledelsen. Generalinspektørenes posisjon og innflytelse ble utover i perioden styrket. Økt grad av politisering preget i stort 1990-tallet.³⁴

3.3 Integrert Strategisk Ledelse

De mange reformer som ble forsøkt gjennomført for å rasjonalisere den administrative overbygningen på 1990-tallet, hadde liten effekt. Den forble stor og tung, lite styrbar

³¹ Næss, "Langtidsplanlegging i Forsvaret (1988-2008). En studie av prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret,," 73.

³² Mål- og resultatstyring (MRS).

³³ Austad, "Forsvaret – mellom fag og politikk. En studie i utviklingen av maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse, 1990–2005,," 73.

³⁴ Politisering som begrep kan betegnes som det å *lage en sentraladministrasjon som kan utforme og gjennomføre politikk*. Se: Kjell Inge Bjerga, "Forsvarets sentrale ledelse: styring gjennom organisasjon," i *Strategisk ledelse i krise og krig*, red. Gjert Lage Dyndal (Bergen: Fagbokforl., 2010).

og kostbar i drift.³⁵ Ledelsesnivået ble gjenstand for dyptgripende reformarbeid. Forsvarsminister Elbjørg Løwer tok initiativet til å avklare myndighetsforhold og bedre samarbeidsrelasjonene mellom FO og FD. I 1999 foreslo Bondevik-regjeringen å samle FO og FD på Huseby på nytt. En samlokalisering skulle fremme kontaktomfanget og redusere den fysiske og administrative avstanden. Videre skulle samlokaliseringen lette kontakten mellom militærfaglig og politisk miljø og gi FD mulighet for mer styring over det militære. FO og FD skulle være adskilt i struktur, men samlokalisert.³⁶ Forsvarssjefen støttet tanken om samlokalisering.

3.3.1 Forsvarsstab og FD integreres

I St.prp. nr. 45 (2000-2001) – Forsvarets langtidsplan for årene 2002-2005 foreslo regjeringen Stoltenberg I i februar 2001 derimot en ny integrert struktur. Det gamle FO skulle legges ned og forsvarssjefen med hans strategiske funksjoner samles i FD.³⁷ Organisering av generalinspektørene i den nye integrerte modellen ble ikke utredet i proposisjonen. Alternative modeller ble ikke foreslått.

Forsvarspolitisk utvalg (FPU) fremla sommeren 2000 to modeller for Forsvarets øverste ledelse: En integrert modell som i essens liknet mye på den som senere ble vedtatt, samt en delt modell som videreførte skillet mellom politisk og fagmilitær ledelse.³⁸ Forsvarssjefens modell med samlokalisering ble ikke fremsatt som et alternativ. FPU var delt på midten i synet på modeller for generalinspektørene. Den ene grupperingen foreslo å flytte generalinspektørene til et nasjonalt hovedkvarter, der de skulle fungere både som styrkeprodusenter og som operative sjefer.

Forsvarssjefens representant i utvalget var spesielt imot en løsning der generalinspektørene skulle flyttes. En slik flytting ville svekke forsvarssjefen og kunne føre til at generalinspektørene utviklet seg til forsvarsgrensjefer.³⁹ Selv om

³⁵ Børresen, Gjeseth, og Tamnes, *Allianseforsvar i endring: 1970-2000*, B. 5.

³⁶ Tvetbråten, "Forsvarets øverste ledelse, Reorganisering av ledelsesstrukturen over tid."

³⁷ St.prp .nr. 45 (2000-2001), "Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005," (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2001).

³⁸ NOU 2000:20, "Et nytt forsvar, Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg, oppnevnt av regjeringen 16. juli 1999," ed. Forsvarsdepartementet (Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning, 2000), 89.

³⁹ *Ibid.*, 120.

forsvarssjefen var imot flytting, var likevel en slik dobbeltfunksjon for generalinspektørene bedre enn en integrert løsning.⁴⁰

Regjeringen anbefalte en integrert løsning, men stortingets flertall var, som forsvarssjefen, imot en integrert struktur. I juni 2001 ble det vedtatt å legge ned FO. En ny forsvarsstab skulle opprettes og samlokaliseres med FD senest 31. desember 2004. Stortinget ba samtidig regjeringen komme tilbake med forslag til generalinspektørenes plass i den nye strukturen.⁴¹ Etter enda et regjeringsskifte ble det sommeren 2002 likevel vedtatt gjennom et forvarsforlik mellom Regjeringen Bondevik II og Arbeiderpartiet å gå for en integrert løsning.⁴² Generalinspektørene fikk nå sin plass som grenstaber i den nye forsvarsstaben, ansvarlige for gjennomføring av vedtak og styrkeproduksjon. Det vakte bekymring hos generalinspektørene at de fikk så beskjedne staber til å støtte seg i dette arbeidet.⁴³ Forsvarsministeren forserte arbeidet med organisasjonsendringen, og 1. august 2003 var den nye organisasjonen etablert med Forsvarsstaben i midlertidige lokaler på Akershus festning.

3.3.2 Tre modeller for generalinspektørenes plassering

Etter Stortingets vedtak om nedleggelse av FO og opprettelse av en forsvarsstab ble generalinspektørenes plass i den nye strukturen utredet videre. Dette var en del av "Prosjekt samlokalisert strategisk ledelse" (SSL). Prosjektet ble igangsatt i august 2001 med flere delprosjekter og var et felles prosjekt mellom FO og FD. FO fikk ansvaret for å utrede ny forsvarsstab, forholdet til Forsvarets operative hovedkvarter og generalinspektørenes plass.

Generalinspektørenes rolle og ansvar var en sentral problemstilling. Det overordnede målet til regjeringen var å styrke departementets og den militære forsvarsledelsens funksjoner på strategisk ledelsesnivå. Samtidig var det et krav om 50 % reduksjon i

⁴⁰ Sigurd Frisvold, "Det nye Forsvaret - status og utfordringer," (Foredrag i Oslo Militære Samfund, 9. oktober 2000).

⁴¹ Innst. S. nr. 342 (2000-2001), "Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005," (Oslo: Forsvarskomiteen, 2001), 63.

⁴² Børresen, Gjeseth, og Tamnes, *Allianseforsvar i endring: 1970-2000*, B. 5: 312.

⁴³ Ibid.

personellstrukturen i Forsvarets øverste ledelse. Det ble også særlig lagt vekt på å unngå dobbeltarbeid, skape fleksibilitet i bruk av ressurser og kompetanse, samt å kraftsamle kompetanse rundt kjernefunksjoner. Det er her nærliggende å hevde at de fagmilitære vurderinger hadde fått en redusert effekt på politiske vedtak.

Det ble i SSL-prosjektetlagt frem tre modeller for organisering av generalinspektørene. Modellene ble vurdert i forhold til følgende suksesskriterier:

- *Reduksjonsmålet oppnås*
- *FST sikres tilstrekkelig tilgang på fagmilitær rådgivning*
- *Klargjøring av ansvars- og myndighetsforhold*
- *Fjerning av dobbeltarbeid*
- *Fjerning av overlappende kompetanse*
- *Kortere styringslinjer og bedre styring og ledelse*
- *Reduksjon av antall kontrollfunksjoner til det helt nødvendige*
- *Ivaretakelse av forsvarsgrenenes identitet og behovet for en synlig fremste talsmann for forsvarsgrenen*
- *Tilstrekkelig kompetanse til å ivareta strategisk fagmilitær planlegging for og styring av Forsvaret*
- *Styrket evne til helhetlig tverrprioritering i forhold til oppgaver samt til budsjett- og økonomistyring*
- *Etablering av reelle integrerte arbeidsprosesser mellom FD og FST*
- *Ivaretakelse av personellet⁴⁴*

De tre modellene i utredningen ble kalt integrert, desentralisert og “dansk”.

Den integrerte modellen

En integrert modell innebar at generalinspektørene skulle være en del av Forsvarsstaben og ledergruppen til forsvarssjefen. Forsvarsstaben ble formet som en

⁴⁴ St.prp. nr. 55 (2001-2002), "Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005," (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2002), pkt 4.1.3.

matriseorganisasjon,⁴⁵ og generalinspektørene skulle ha budsjett-, resultat- og gjennomføringsansvar i sine forsvarsgrener. Prosesseiere i Forsvarsstaben skulle sitte på ansvaret for perspektiv- og produksjonsplanlegging, virksomhetsstyring og operasjoner/krisehåndtering. Generalinspektørene hadde medansvar for disse prosessene. Det skulle ikke være styringsdialoger internt i Forsvarsstaben, men generalinspektørene skulle føre styringsdialog med undergitte enheter og ha ansvar for de forsvarsgrenespesifikke deler av produksjonsplanen. Generalinspektørene skulle også i denne modellen være forsvarsgrenenes fremste talsmenn. Den største innvendingen til generalinspektørene mot denne modellen var størrelsen på stabene. Tre av dem mente at staber som var så beskjedne i størrelse, var vanskelig å leve med.⁴⁶

Den desentraliserte modellen

Denne modellen innebar at generalinspektørene flyttet ut til et egnet sted for å løse sitt oppdrag. Dette kunne være et utdannings- og kompetansesenter eller tilsvarende. Generalinspektørene ville få et større fokus på gjennomføringsaspektet ved virksomheten, basert på mindre staber. Generalinspektørene skulle beholde rollene som øverste sjefer for forsvarsgrenene, samt være forsvarsgrensrådgivere for forsvarssjefen. Forsvarsstaben skulle få en rendyrket strategisk fokus, uten generalinspektørene i ledergruppen. Det ble bemerket fra departementet at dette ville føre til større avstand til sentrale beslutningstakere i Forsvaret og at kontrollspennet til prosesseiere i Forsvarsstaben ville bli større enn i de andre to modellene. Dette ville gi en redusert evne til strategisk styring, samtidig som generalinspektørenes rolle som rådgivere ville bli svekket. I tillegg ville denne modellen øke faren for sektorisering. Gjennom FPU hadde også forsvarssjefen uttrykt sin misnøye med denne modellen.

Kommandørmodellen

Den såkalte *danske* modellen var formet og fikk sitt navn etter organiseringen av Forsvarets øverste ledelse i Danmark. Den ble også kalt kommandørmodellen.

⁴⁵ En matriseorganisasjon favoriserer ikke klare ansvars- og myndighetsforhold i tillegg til god økonomistyring

⁴⁶ Børresen, Gjeseth, og Tamnes, *Allianseforsvar i endring: 1970-2000*, B. 5: 312.

Forsvarsgrenenes staber ville i denne modellen bli nedlagt og generalinspektørenes styrkeproduksjonsansvar overført til Forsvarets operative hovedkvarter.⁴⁷ Generalinspektørenes hovedoppgave skulle således overføres til kommandørene.⁴⁸ Kommandørene ville da bli ”dobbelthattet”. De skulle ha både en operativ funksjon og ansvaret for styrkeproduksjon. Kommandørene skulle i tillegg være forsvarsgrenenes fremste talspersoner og grenvise faglige rådgivere for forsvarssjefen. Forsvarsstaben skulle organiseres i tre avdelinger og styres av en stabssjef. Generalinspektørene tok avstand fra dette forslaget.⁴⁹ Generalinspektør for Hæren, generalmajor Roar Haugen, uttalte at han fryktet for en delt ledelse. En kommandørmodell ville bli uholdbar for generalinspektørene og kunne lede til at de ble ”marionetter på andres premisser.”⁵⁰ Dette synet ble også støttet av forsvarssjefen.

3.3.3 Uenighet og vedtak

Ifølge Kari Westersund var det stor grad av uro i SSL-gruppen. Det endelige resultatet var preget av ”krangling” og ”hestehandler”.⁵¹ Selv om generalinspektørene var sterkt mot en kommandørmodell, holdt imidlertid gruppen på denne ordningen som den beste av de tre modellene. Forsvarssjefen anbefalte imidlertid nå en integrert løsning, og det ble også regjeringens standpunkt, fremlagt av regjeringen Bondevik II i april 2002, som ble godtatt av stortinget i juni samme år.⁵² Et viktig argument for dette valget var at generalinspektørene måtte være en del av den sentrale ledelsen. En integrert modell ville best kunne ivareta evne og vilje til samarbeid, tverrprioritering, strategisk planlegging og styring. Videre ville en Forsvarsstab med en matriseorganisering gi helhetlig fokus og best overordnet og strategisk ledelse.

Den nye ledelsesmodellen kom til å bestå av følgende nivåer:

⁴⁷ I denne forbindelse FOHK i Stavanger.

⁴⁸ Den eksisterende kommandørordningen, med operative grensjefer, ble avviklet høsten 2006 som et ledd i arbeidet med å redusere antall toppstillinger. De tre kommandørene ble erstattet av én sjef på samme nivå.

⁴⁹ Kari Westersund, "Forsvaret mellom fag og politikk. En casestudie av reorganiseringen av strategisk ledelse i Forsvaret," (Universitetet i Oslo, 2002), 43.

⁵⁰ Roar Haugen, *Aftenposten*, 16. januar 2002.

⁵¹ Westersund, "Forsvaret mellom fag og politikk. En casestudie av reorganiseringen av strategisk ledelse i Forsvaret,."

⁵² *Kalt gjennomføringsproposisjonen.*

- *Forsvarsdepartementet: Helhetlig ansvar for strategisk planlegging og styring av sektoren. Forsvarssjefen og alle hans strategiske funksjoner inngår her.*
- *Etatsledelsen: Forsvarssjefen og det ledd som er ansvarlig for å støtte Forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef, herunder utøvelse av hans alminnelige kommando*
- *Forsvarssjefens underlagte sjefer/nivå: Forsvarssjefens direkte underlagt sjefer som er ansvarlige for gjennomføring av virksomheten innenfor gitte oppdrag, rammer og krav.⁵³*

Forsvarsstaben forble en selvstendig stab, som ikke var integrert i departementet. Forsvarsstaben skulle ivareta ansvaret for å gjennomføre pålagte oppdrag, påse at beslutninger ble fulgt og ha det daglige personellansvaret i Forsvarets organisasjon. Generalinspektørene mistet sitt personellansvar. Generalinspektørene fikk staber på omtrent 23 personer hver. Ansvaret omfattet virksomhetsstyring av underlagte avdelinger og gjennomføring av virksomhetsplaner. I tillegg var de kapittelansvarlige⁵⁴ og fagmilitære rådgivere. Kapasiteten til generell analyse og utredninger var svak. I 2006 flyttet Forsvarsstaben og departementet inn i det nye ledelsesbygget.

Oppsummert kan en si at ISL-prosessen var preget av et ønske om raskere og mer effektiv politisk styring. Generalinspektørene forble nær forvarssjefen med grenstaber i Forsvarsstaben. ISL medførte en svært annerledes struktur enn på 1970-80 tallet. Ansatte i Forsvarsstaben ble redusert betraktelig, til fordel for FD. Bildet var motsatt av 1985, da det var lite politisk styring og få ansatte i departementet.

⁵³ Forsvarsdepartementet, notat fra assisterende departementsråd til departementsråden, "Videreutvikling av den øverste ledelsen i Forsvaret - rapport med anbefaling", saksnr: 2005/02466-25, 4. september 2007, U.Off §5.1

⁵⁴ Budsjettansvarlige for sin forsvarsgren.

3.4 Politisering av Forsvaret

3.4.1 Utviklingstrekk

Organiseringen av Forsvarets øverste ledelse har i noe grad gått i motsatt retning av den generelle utviklingen i statsadministrasjonen, kjennetegnet av direktoraters økte fristilling, spesielt i tiden etter den kalde krigen.⁵⁵

Etter den andre verdenskrig har direktoratene generelt blitt mer og mer fristilt.⁵⁶ I den første tiden gjaldt dette også i forsvarsetaten, som vi kan betrakte som et direktorat.

Som vi har sett, la forsvarsminister Hauge opp til et faglig fristilt forsvar uten en sterk forsvarssjef. Forsvarsgrenene var i denne modellen svært sterke. Frem mot 1970 ble Forsvaret reformert. Med gjenopprettelsen av forsvarssjefsstillingen, etableringen av Forsvarets Overkommando og etableringen av grensjefene som generalinspektører ble Forsvaret som etat styrket.⁵⁷ Gjennom flyttingen av FD i 1987 hevder Grønlie og Flo at forholdet mellom Forsvaret og departement ble "normalisert", for så gjennom ISL-modellen i 2003 å gå motstrøms utviklingen med andre direktorater i forvaltningen.⁵⁸ Men målet var det samme – sterkere politisk styring og kontroll.

Bjerga hevder at en av grunnene til at Forsvaret blir mer politisert enn andre etater, er at fagområdet er svært politisk sensitivt.⁵⁹ Militærmakten er statens mest kraftfulle virkemiddel og må ses i sammenheng med sterke politiske interesser, spesielt sikkerhets- og utenrikspolitikken. Etter slutten på den kalde krigen, og spesielt på slutten av 1990-tallet, økte intensiteten i politiseringstendensen. Forsvaret fikk store økonomiske problemer. Røksund hevder at innføringen av en ISL-modell var naturlig sett i lys av tidens utfordringer, spesielt økonomiske utfordringer og et mer sammensatt sikkerhetspolitisk bilde.⁶⁰

Austad hevder at intensjonen bak ISL-modellen var mer direkte politisk styring og kontroll. Selv om reformen skulle bidra til å styrke forsvarssjefen, ble funksjonen i

⁵⁵ Grønlie og Flo, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, 2.

⁵⁶ Bjerga, "Forsvarets sentrale ledelse: styring gjennom organisasjon," 118.

⁵⁷ Austad, "Forsvaret – mellom fag og politikk. En studie i utviklingen av maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse, 1990–2005.," 29.

⁵⁸ Grønlie og Flo, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, 2.

⁵⁹ Bjerga, "Forsvarets sentrale ledelse: styring gjennom organisasjon."

⁶⁰ Røksund, "Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet," 153.

realiteten svekket. Denne økte politiseringen og maktforskyvningen skyldtes, ifølge Austad, de store utfordringene med forvaltningen av Forsvaret, samt behov for reform og omstilling.⁶¹ Internasjonaliseringen av Forsvaret var også en viktig faktor. Sikkerhets- og utenrikspolitikken ble viktigere, og statsrådets ansvar økte betraktelig. Legitimeringen av politikken krevde detaljkontroll. Det er imidlertid mulig å tolke situasjonen annerledes også. At forsvarssjefen har blitt integrert i departementet, har gitt ham større makt, med større nærvær til statsråden. Legger en helhetlig tankegang til grunn, hevder Røksund at en slik integrert løsning gir større innflytelse på prosessene i departementet, inkludert de politiske. Effekten vil også være sterkere faglig fundert politikk.⁶²

Jack Næss har sett på utviklingen av langtidsplanlegging i Forsvaret.⁶³ Han konkluderer med at FD har fått økt innflytelse over slike strategiske prosesser. FD gir flere styringssignaler enn tidligere. Tidligere var FD et lite sekretariat, mens de nå, ifølge Næss, er en premissgivende aktør. Næss trekker også frem viktigheten av at langtidsplaner nå legges frem som stortingsproposisjoner, med det resultat at FD i mye større grad er bundet til å gjennomføre langtidsplanen.⁶⁴ Rolf Tamnes gir støtte til dette synet, men mener selve ISL-modellen og en profesjonalisering av økonomistyringen er vel så viktige faktorer.⁶⁵

Oppsummert kan man si at utviklingen etter andre verdenskrig har gått i retning av en økt politisering av Forsvaret. Denne politiseringen har i stor grad vært et produkt av nødvendige reformer for å møte tidens behov. Den økte politiseringen har gitt den politiske ledelse i FD større mulighet til å gjennomføre sin politikk. Et annet kjennetegn ved denne prosessen er at grensjefene – generalinspektørene – fikk en betydelig redusert innflytelse.

⁶¹ Austad, "Forsvaret – mellom fag og politikk. En studie i utviklingen av maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse, 1990–2005.," 99.

⁶² Røksund, "Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet," 152.

⁶³ Langtidsplanlegging er en strategisk prosess.

⁶⁴ Næss, "Langtidsplanlegging i Forsvaret (1988-2008). En studie av prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret.," 75.

⁶⁵ Tamnes, "Roller og funksjoner i sentraladministrasjonen."

3.5 Oppsummering

Generelt var perioden fra andre verdenskrig og frem til opprettelsen av ISL preget av spenninger mellom fagmilitær autonomi og politisk styring. Pendelsvingninger og skifter endret organiseringen av Forsvarets øverste ledelse generelt og forsvarsgrensjefene spesielt. Før andre verdenskrig var forsvarsgrensjefene uavhengige og sterke. Under krigen var grensjefene underlagt en felles forsvarssjef. Etter krigen ble grensjefene underlagt en felles sjefsnemd og dermed økt politisk styring. På 1960 tallet ble forsvarssjefsrollen igjen opprettet. Grensjefene fikk sin rolle og myndighet redusert og ble såkalte generalinspektører underlagt Forsvarssjefen. 1970 og -80 tallet var preget av redusert politisk styring og generalinspektører som fikk mer myndighet og påvirkningskraft enn de opprinnelig var tiltenkt. Separasjonen av FO og Forsvarsstaben i 1987 gav ytterligere innflytelse til grensjefene. Situasjonen ble drastisk endret ved årtusenskiftet. Gjennom radikal reform fikk både forsvarssjefen og generalinspektørene beskåret sine myndighetsområder.

Perioden som nå er beskrevet viser en kontinuerlig prosess i utviklingen av Forsvarets øverste ledelse generelt og generalinspektørene spesielt. Pendelsvingninger og skifter har preget perioden, med en kontinuerlig reduksjon av rolle og innflytelse for generalinspektørene.

4 Politikk og styring

I dette kapittelet vil jeg hovedsakelig redegjøre for prosessen som ledet frem til vedtaket om å flytte ut generalinspektørene. Jeg vil dele prosessen inn i fire faser, frem til vedtaket i Stortinget i juni 2008.

Den første fasen spenner fra de første signaler om en gjennomgang av Forsvarets øverste ledelse høsten 2005 og frem til mandatet for utredningsprosjektet ble gitt i juni 2007. Jeg vil også i denne fasen redegjøre for det politiske bildet, der noe av historien strekker seg enda lengre tilbake i tid. Andre fase beskriver første del av prosessen fra mandatet ble gitt, via avgivelse av en utredningsrapport i august, og frem til departementsråden sendte sin anbefaling til statsråden i september 2007. I denne delen vil jeg kort omtale de foreslåtte modellene for generalinspektørenes plassering. En nærmere beskrivelse og drøfting av modellene vil komme i neste kapittel. Tredje fase dekker runde 2 i prosessen, der nye innspill ble gitt. Fjerde og siste fase omhandler forslaget til regjeringen, som ble behandlet i Stortinget i 2008.

4.1 Første fase – Fra politikk til mandat

4.1.1 Det politiske prosjektet

I denne delen vil jeg redegjøre for det jeg velger å kalle *det politiske prosjektet*. Jeg definerer det som å være totalen av de politiske aspekter som hadde en innvirkning på prosessen. Med forrige kapittel som bakteppe vil jeg ta for meg to viktige områder. Jeg vil først ta for meg utflytting av statlig virksomhet og Forsvaret som distriktpolitisk virkemiddel. Så vil jeg se på regjeringens distriktpolitiske profil, med et særlig øye til Soria Moria-erklæringen.

Utflytting av statlig virksomhet og Forsvaret som distriktpolitisk virkemiddel

Distriktpolitikk har gjennomgående hatt en viktig plass i den politiske diskurs i hele etterkrigstiden. Her skiller Norge seg fra Sverige, der en ikke har mange småkommuner og mer spredtbebygde strøk. Å skape offentlige arbeidsplasser utenfor

de største byene har vært et viktig virkemiddel i disse politiske anstrengelsene. Etter årtusenskiftet ble det et sterkt fokus på å flytte ut eksisterende statlige virksomheter. Våren 2003 høstet regjeringen Bondevik II både kritikk og applaus for den politisk styrte desentraliseringen av statlige institusjoner. Prosjektet med utflytting av virksomheter ble presentert i St.meld. nr. 17 (2002-2003) – Om statlige tilsyn. Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman (H) var arkitekten bak forslaget, som foreslo å flytte ut omtrent 900 arbeidsplasser. Argumentasjonen for satsingen var i hovedsak at utflyttingen ville øke avstanden mellom sentralforvaltningen og tilsynene, slik at en skulle redusere politikeres og sentralforvaltningens påvirkning. Videre var regionalutvikling viktig.⁶⁶ Statlige institusjoner er særdeles egnet som verktøy i denne sammenheng, da det er relativt enkelt å foreta politiske beslutninger om flytting.

Forsvaret har både før, under og etter den kalde krigen hatt en viktig distriktpolitisk betydning. Børresen, Gjeseth og Tamnes skriver at størrelsen på Forsvaret gjorde det til et naturlig distriktpolitisk virkemiddel. Forsvaret rundt om i fylkene skapte positive effekter, spesielt i utkantkommunene.⁶⁷ Med endringer mot et innsatsforsvar har imidlertid denne betydningen blitt redusert.⁶⁸ Reformene i Forsvaret reduserte basestruktur og tilstedeværelse. Spesielt ble det fremhevet at det rammet Nord-Norge, selv om Sør-Norge fikk flest arbeidsplasser nedlagt.⁶⁹ NOU 2004:2, som blant annet så på distriktpolitiske mål, foreslo at lokalisering av forsvarsinstitusjoner fortsatt kunne bidra i distriktpolitikken, selv om sektorpolitikken burde veie tyngst.⁷⁰

Ved store omorganiseringer, slik som utflyttingen av generalinspektørene, er det tradisjonelt mange interessenter. Disse kan ha forskjellige meninger og målsettinger. Åge Thorkildsen skriver i sin mastergradsavhandling at hensynet til det å vinne

⁶⁶ St.meld. nr. 17 (2002–2003), "Om statlige tilsyn," (Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003).

⁶⁷ Børresen, Gjeseth, og Tamnes, *Allianseforsvar i endring: 1970-2000*, B. 5: 322.

⁶⁸ NOU 2004:2, "Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål," ed. Kommunal- og regionaldepartementet (Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning, 2003).

⁶⁹ Børresen, Gjeseth, og Tamnes, *Allianseforsvar i endring: 1970-2000*, B. 5: 329.

⁷⁰ NOU 2004:2, "Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål."

velgere, sikre sysselsetting samt å gi inntekter til distriktene i stor grad påvirker de politiske beslutningene.⁷¹ Thorkildsen skriver at Forsvaret er en fortsettelse av distriktpolitikken med andre midler. Med det mener han at Forsvaret fremdeles brukes som et distriktpolitisk virkemiddel. Som bakgrunn for sine slutninger mener han at overrepresentasjonen av distriktene representasjon i forsvarskomiteen og på Stortinget påvirker lokaliseringdebatten. Forsvaret lokaliseres til en viss grad i politisk attraktive valgdistrikt.

Det rød-grønne prosjektet og Soria Moria

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vant valget i 2005. I Soria Moria-erklæringen la den nye regjeringen frem målsettinger og tiltak for å styrke distriktpolitikken:

Regional- og distriktpolitiske hensyn skal tillegges sterkere vekt i politikken i de enkelte sektorer. Gjennomføring av et distriktpolitisk løft.

Å bidra til økt tilflytting til distriktene. Lokalisering av statlige, regionale og kommunale arbeidsplasser bør brukes aktivt.

Å styrke Forsvarets tilstedeværelse i nord.⁷²

Regjeringen forpliktet seg til aktivt å arbeide for å motvirke ytterligere sentralisering. En viktig sak under dette var bedre geografisk fordeling av statlig virksomhet. Blant tiltakene skulle det utredes om deler av den allerede eksisterende statlige virksomheten kunne lokaliseres utenfor Oslo. Vi finner igjen mesteparten av denne politikken i tydelig form i Senterpartiets partiprogram for perioden 2005-2009. Her ble det fokusert på å stanse sentraliseringen og samtidig desentralisere makt. I tillegg ønsket Senterpartiet at distriktpolitikken skulle være et ansvar for regjering og storting.⁷³ Sosialistisk Venstreparti hadde også en viss fokus på distriktpolitikk i sitt

⁷¹ Åge Thorkildsen, "Forsvaret: En fortsettelse av distriktpolitikken med andre midler?" (Mastergradoppgave, Forsvarets høyskole, 2009).

⁷² Regjeringen Stoltenberg II, "Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09, Soria Moria erklæringen," <http://www.regjeringen.no>.

⁷³ Senterpartiet, "Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2005 – 2009," <http://www.senterpartiet.no/programmet-paa-bokmaal/category8961.html>.

program, men uten særlig konkrete tiltak.⁷⁴ Arbeiderpartiets program gikk på sin side imot utflytting av eksisterende statlige virksomheter, men distriktspolitiske grep skulle tas for å hindre sentraliseringspress rundt storbyene.⁷⁵ Det kan på denne bakgrunn virke som at mål og virkemidler rundt distriktspolitikken i Soria Moria-erklæringen i stor grad ble preget av Senterpartiets ambisjoner.

Senterpartiets leder, Åslaug Haga, ble kommunal- og regionalminister i regjeringen Stoltenberg II. I en stortingsmelding i 2006 ble de distriktspolitiske hensyn forsterket. Forsvaret var i dette henseende ikke unntatt oppmerksomhet, med referanser til hvordan feilslåtte reformer i Forsvaret hadde bidratt til en sentralisering. Konsekvensene ble ansett som store hvis sentraliseringen fortsatte. Forsvaret måtte, som andre institusjoner, også være et distriktspolitisk virkemiddel.⁷⁶ Parallelt med dette utformet den nye regjeringen også en ambisiøs nordområdepolitikk.⁷⁷

En god distriktspolitisk sak – Senterpartiet heiser flagg

Utflyttingen av generalinspektørene passet godt inn i regjeringens politikk, ikke minst når det gjaldt Senterpartiets ambisjoner. Statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen sier at det var en klar strategi i regjeringen at man ønsket å desentralisere. Samtidig sier hun at utflyttingen av generalinspektørene ikke startet som et distriktspolitisk prosjekt i seg selv, men at saken ble det etter hvert.⁷⁸

På nyåret 2008 begynte partiene å mene noe om saken i offentligheten. Det var signaler om at saken ble behandlet i statsråd i slutten av januar. I en avisartikkel i Dagens Næringsliv 31. januar 2008 kom det frem at stortingsgruppene til Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet støttet utflyttingen. Også Arbeiderpartiet var positiv. Men her ligger en noe overraskende observasjon. De tre forsvarspolitiske talsmenn/kvinner synes i sine uttalelser ikke å ha inngående kjennskap til saken.

⁷⁴ Sosialistisk Venstreparti, "Sosialistisk Venstrepartis valgprogram 2005," <http://www.nsd.uib.no>.

⁷⁵ Arbeiderpartiet, "Arbeiderpartiets program 2005 – 2009," <http://www.arbeiderpartiet.no>.

⁷⁶ St.meld. nr. 21 (2005–2006), "Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken," (Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

⁷⁷ Statsministerens kontor, "Flertallsregjeringens statusrapport. Soria Moria-erklæringen - to år etter," <http://www.regjeringen.no>.

⁷⁸ Strøm-Erichsen (Intervju).

Forsvarspolitisk talskvinne i Arbeiderpartiet, Signe Øye, kom i artikkelen med følgende uttalelse rundt statsrådets ønske om utflytting:

Jeg tror nok det at dette er forsvarsministerens ønske er litt gjetning i utgangspunktet. Men ideen om å flytte generalinspektørene fra Akershus og ut dit hvor basene deres ligger er ikke dum, og er et forslag vi absolutt må se nærmere på når vi nå går inn i denne debatten.⁷⁹

Denne observasjonen indikerer at saken i hovedsak hadde vært behandlet i regjeringen og ikke i de enkelte partier. Det virker lite sannsynlig at Signe Øye skulle ha så lite kjennskap til problemstillingen hvis hun hadde vært en reell del av diskusjonen om saken. Det er grunn til å tro at diskusjonen skjedde på statsrådsnivå og med de parlamentariske ledere.

Strøm-Erichsen bekrefter at spesielt Senterpartiet hadde et sterkt fokus på desentralisering i regjeringen.⁸⁰ Senterpartiets synliggjorde sine mål om utflytting av statlig virksomhet i et vedtak gjort i sentralstyret og stortingsgruppen i vurderingen av Forsvarsstudie 07 og innstillingen fra FPU. I vedtaket, som ble offentliggjort i slutten av januar 2008, ble det fremlagt 10 forslag til hvordan fremtidens forsvar burde organiseres. Et av forslagene var å "flytte store deler av Forsvarsstaben ut av Oslo".⁸¹

I en artikkel 14. mai skrev parlamentarisk leder i Senterpartiet, Lars Peder Brekk, at flyttingen av generalinspektørene var en konsekvens av politiske valg. Grunnlaget var Soria Moria-erklæringen, målsettingen om å motvirke sentralisering og oppnå bedre geografisk fordeling av statlig virksomhet gjennom desentralisering.⁸² Brekk gikk langt i å antyde at dette var en sak Senterpartiet fikk gjennom i regjeringen.

I Stortingets behandling av saken, som vi skal komme tilbake til, ble Senterpartiets målsettinger kraftig nedtonet til fordel for nordområdepolitikken.

⁷⁹ Elisabeth Brinch Sand, "'Galskap' av forsvarsministeren" *Dagens Næringsliv*, 31. januar 2008.

⁸⁰ Strøm-Erichsen (Intervju).

⁸¹ Senterpartiet, "Senterpartiets ti punkt for framtidens forsvar," <http://www.senterpartiet.no>.

⁸² Lars Peder Brekk, "Vil ikke Venstre og KrF prioritere nordområdene?," *Nordlys*, 10. mai 2008.

Konsekvenser for utflytting av generalinspektørene?

Forslaget om å flytte ut generalinspektørene var godt egnet som et politisk prosjekt. Det er flere dimensjoner som pekte mot dette. For det første var ikke dette en like stor hjertesak for Arbeiderpartiet som for Senterpartiet. Således var det antakelig bra å kunne servere en slik distriktpolitisk sak til det ene av de to små partiene i koalisjonen. For det andre understøttet forslaget den uttalte politikken til regjeringen, formulert gjennom et Senterpartiledet Kommunal- og administrasjonsdepartement. For det tredje passet det antakelig inn i statsrådets egne politiske behov, da det var på det rene at Generalinspektøren for Sjøforsvaret skulle til Bergen, statsrådets hjemby. For det fjerde hang det godt sammen med nordområdepolitikken å plassere Generalinspektøren for Hæren på Bardufoss. Nordområdepolitikken var regjeringens viktigste satsningsområde.

I lys av at regjeringen Stoltenberg II var en flertallsregjering kan forslaget også tolkes som et bevisst valg for å innkassere politisk kapital. Å bruke Forsvaret som virkemiddel var tradisjonelt akseptert, og så lenge det passet inn i det politiske bildet, var det en enkel sak å forsvare flyttingen i Stortinget.

4.1.2 Tidlige signaler om enda en omstilling i Forsvarets øverste ledelse

Allerede året etter etableringen av ISL startet FD arbeidet med å videreutvikle styrings- og ledelsesstrukturen i forsvarssektoren. Gjennom et eget oppdrag, kalt ISL 04, begynte FD i mars 2004 å utrede blant annet styrking av evnen til styring,⁸³ planlegging og gjennomføring.⁸⁴ Gjennomføring av vedtatte reduksjonsmål var av stor betydning. Denne utredningen fikk sterk kritikk fra forsvarssjefen, som mente rapporten og konklusjonen ikke var egnet til å justere roller og ansvar.⁸⁵

⁸³ Styring brukes relativt vidt i prosjektdokumentene. En tilnærming er å ta utgangspunkt i ekspedisjonssjef Fridthjof Søgaards definisjon av strategi og styring. Strategi er noe som er helhetlig og langsiktig, mens styring er å ”definere målsettinger og sikre at disse nås på en kostnadseffektiv måte”. Fridthjof Søgaard (2013) – Foredrag ved Forsvarets stabsskole

⁸⁴ Forsvarsdepartementet, skriv fra FD til Forsvaret og underliggende etater, “ISL-04”, saksnr: 2004/01075/FD I/AMG, 19. mars 2004, U.Off §5.1.

⁸⁵ Forsvarsdepartementet, skriv fra FST til FD, “Forsvarssjefens kommentar til sluttrapport ISL 04”, saksnr: 2004/048097-001//006, 18. juni 2004.

Forsvarsstaben, herunder generalinspektørens plass og rolle, ble drøftet i utredningen, men forble imidlertid i stort uendret på dette stadiet.

Sverre Diesen fremhever at de første uformelle signalene om at politisk ledelse ønsket å se på utflytting av Generalinspektørene kom en stund etter at regjeringen Stoltenberg II hadde tiltrådt. Flere interne notater i FD og mellom FD og Forsvarsstaben indikerer at det fra 2005 var bekymringer angående størrelsen på Forsvarsstaben i forhold til vedtatte innsparingsmål. Spesielt FD V, avdeling for styring og økonomi, problematiserte dette og foreslo i februar 2006 en FD-styrt prosess for å få rettet på situasjonen.⁸⁶

De første signaler i offentlige dokumenter om at FD ønsket å starte en gjennomgang av Forsvarets ledelses- og kommandostruktur, kom høsten 2006, i St.prp. nr. 1 (2006-2007) - budsjettproposisjonen.⁸⁷ En relativt kort tekst i proposisjonen fremhevet at omstillingen av Forsvarets øverste ledelse hadde vært vellykket, men krevende. FD varslet en helhetlig gjennomgang med sikte på å foreta justeringer i ledelsen. Justeringene skulle gi best mulig styringsevne og ytterligere innsparinger. Proposisjonen inneholdt imidlertid også to viktige politiske ambisjoner, som skulle få stor betydning for generalinspektørens plass og rolle. De to ambisjonene var desentralisering av oppgaver som da lå i Oslo samt å bidra til en styrking av nordområdepolitikken.

4.1.3 Formalisering av utredningen

Utover høsten 2006 var det uformell dialog internt i FD samt mellom FD og Forsvarsstaben om en gjennomgang av den øverste ledelsen. Forslaget om å flytte ut generalinspektørene var en del av dette. Hans Kristian Herland sier at forsvarssjefen i desember fikk skrevet en såkalt non-paper⁸⁸ som problematiserte forslaget. I dette dokumentet kom forsvarssjefen med sterke innsigelser mot å flytte ut generalinspektørene, med argumentasjon man senere skulle finne igjen i formelle

⁸⁶ Forsvarsdepartementet, notat fra FD til Forsvaret og underliggende etater, "Innsparinger i Forsvarets øverste ledelse", saksnr: 2005/02466-11/FD, februar 2006, U.Off §5.1.

⁸⁷ St.prp. nr. 1 (2006-2007), "Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet for budsjettåret 2007," (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2006), 39.

⁸⁸ Et uformelt dokument som grunnlag for diskusjon.

notater.⁸⁹ I desember 2006 bestemte statsråden seg for å iverksette en utredning. Dette resulterte i første omgang i en anbefaling fra departementsråden om to alternative veivalg for prosessen.⁹⁰ Et hovedspørsmål var i hvilken sammenheng saken skulle legges frem. En fremlegging i budsjettproposisjonen høsten 2007 ville gi mulighet for rask implementering, men med risiko for friksjon. Alternativet var en fremlegging i forbindelse med langtidsproposisjonen som var planlagt fremlagt våren 2008. Dette kunne gi en grundigere prosess, men en forsinket implementering. Forslagene fra departementsråden forutsatte at ledelses- og kommandostruktur ble vurdert og besluttet samlet, noe som ikke kom til å skje.

Alternativ én fokuserte på en meget rask saksgang med regjeringsbehandling før sommeren 2007. En departemental arbeidsgruppe skulle rapportere direkte til statsråden via departementsråden. Arbeidet skulle foregå utenfor rammen av Forsvarsstudie (FS) 07 og langtidsproposisjonsarbeidet. Forankring måtte nødvendigvis skje i uformelle prosesser. Politisk ledelse skulle sørge for forankring i et nytt Forsvarspolitisk utvalg nedsatt i august 2006, med arbeidstakerorganisasjoner og i regjeringen. Dette alternativet ville vektlegge rask avklaring og politisk handlekraft. Samtidig ville det gi trykk i omstillingen på ledelsesnivå. Alternativ to fokuserte på trygge og kjente prosesser, tett integrert med FPU, FS 07 og langtidsproposisjonsarbeidet. Løsningen skulle nedfelles som romertallsvedtak i langtidsproposisjonen.

Departementet tok sikte på å forelegge saken for Stortinget i budsjettproposisjonen for 2008. Dette la føringer for en relativt kort utredningsprosess. Daværende departementsråd John Lunde fremhever at gjennomføringsevne var nødvendig for å oppnå resultater.⁹¹

Departementsrådets notat til statsråden, la entydig opp til en rask prosess da alternativet ikke ville sikre nødvendig trykk og gjennomslagskraft. Ambisjonene til regjeringen kunne på denne måten lettere innfris. Det finnes en utredningsinstruks⁹²

⁸⁹ Hans Kristian Herland, intervjuet av Knut Eirik Thornes, 28. april 2013.

⁹⁰ Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til statsråden, "Anbefaling om valg av prosess", saksnr: 2004/02466-17/PIP, 25. januar 2007, Fortrolig.

⁹¹ John Lunde, intervjuet av Knut Eirik Thornes, 3. april 2014.

⁹² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, "Utredningsinstruksen," <http://www.regjeringen.no>.

som legger vekt på at utredninger skal gjennomføres på en slik måte at alle instanser blir hørt, og at det er nok tid og ressurser til rådighet, spesielt for høringer. Spesielt skal alternativer utredes og helheten ivaretas. Her ble det ikke tatt mye hensyn til dette. Viktigst var en rask og handlekraftig prosess.

Det kan nevnes at forsvarssjefen i sitt non-paper også hadde understreket viktigheten av at en utredning måtte være helhetlig og inngå i Forsvarsstudie 07.⁹³

4.1.4 Mandat

11. juni 2007 ble det gitt et mandat fra statsråden der oppdraget var å vurdere og anbefale hvordan den strategiske ledelsen best kunne videreutvikles.⁹⁴ Et utredningsprosjekt ble opprettet med en prosjektgruppe, styringsgruppe og referansegruppe. Prosjektgruppen hadde allerede startet arbeidet. Annette Tjaberg ledet prosjektgruppen. Medlemmer var Anders Melheim (FD), Tom Simonsen (FD), Frede Hermansen (FD) og Hans Kristian Herland (Forsvarsstaben). Styringsgruppen var ledet av assisterende departementsråd Morten Tiller og bestod i tillegg av assisterende militær departementsråd Kjell Grandhagen og sjef Forsvarsstaben Arne Bård Dalhaug. Referansegruppen bestod av representanter fra de sentrale og lokale arbeidstakerorganisasjonene.

Mandatet la til grunn at det var et betydelig potensial for forbedringer av ISL-modellen slik den hadde blitt vedtatt og implementert. Det ble lagt vekt på en klargjøring og forenkling av grensesnitt mellom FD, Forsvarsstaben og kommandostrukturen. Videre ble det fokusert på at det gjenstod mye for å nå innsparingsmålene som var lagt til grunn for Stortingets beslutning. Utredningen skulle også ta for seg organiseringen og lokaliseringen av den operative kommandostrukturen.

Følgende forhold skulle vektlegges spesielt:

⁹³ Herland (Intervju).

⁹⁴ Forsvarsdepartementet, notat fra assisterende departementsråd til departementsråden, "Videre utvikling av Forsvarets øverste ledelse", saksnr: 2004/02466-19/, 15.juni 2007 dato, U.Off §5.1.

- *Behovet for styrket evne til politisk ledelse og styring av Forsvaret. Arbeidet skal anbefale endringer som bidrar til et nært og effektivt samarbeid mellom politisk, administrativ og militær ledelse, både hva gjelder virksomhetens langsiktige utvikling, løpende drift, og bruken av våre væpnede styrker hjemme og ute.*
- *Legge til rette for enkle og funksjonelle prosesser, der roller og ansvar lar seg tydelig definere gjennom hele organisasjonen.*
- *Reduksjon av nivåer og overlappende/dublerende funksjoner.*
- *Reduksjon av den totale ressursbruken i den øverste ledelsen, i tråd med målene i Iverksettelsesbrevet (IVB) for 2005-08.*
- *Mulighet for å desentralisere funksjoner som i dag utøves fra Oslo, samt å bidra til å styrke regjeringens nordområdepolitikk.⁹⁵*

Omorganisering av generalinspektørene var således en del av et større utredningsprosjekt, men skulle vise seg å bli en av hovedsakene i arbeidet. Vi finner igjen regjeringens ambisjoner i mandatets siste punkt. John Lunde uttaler at det var en klart uttalt forventning fra statsråden at det skulle foreligge en tilrådning om generalinspektørenes plass. Lunde betoner at det derfor var naturlig at generalinspektørene ble viet mye oppmerksomhet.

Hans Kristian Herland fremhever at de politiske signalene om at desentralisering var viktig, var godt kjent i Forsvarsstaben våren 2007. "Det var kjent hva svaret på dette spørsmålet kom til å bli."⁹⁶ Allerede før mandatet var på plass, ble det i Forsvarsstaben snakket om at et slikt prosjekt var en prosess der utfallet allerede var kjent.

4.1.5 Oppsummering

Kimen til prosjektet ble sådd allerede året etter at ISL ble vedtatt og implementert i 2003. Både politiske og faglige aspekter synes å ha påvirket at saken kom opp. Regjeringen var meget opptatt av distriktspolitikk og utflytting av statlige

⁹⁵ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2004/02466-25/MT.

⁹⁶ Herland (Intervju).

arbeidsplasser. Dette var særlig drevet av Senterpartiets politiske standpunkt og fulgte etablerte linjer på 2000-tallet. Nordområdepolitikken var også viktig, forsterket ytterligere etter to år i regjering. Forsvaret har i all tid, på grunn av sin størrelse, vært et viktig virkemiddel, så også under regjeringen Stoltenberg II. Med stor grad av makt over etaten lå det til rette for statsråden til å kunne bygge politisk kapital ved å bruke Forsvaret som distriktpolitisk virkemiddel.

Innsparingsmål og videre utvikling av Forsvarets øverste ledelse var fokus for ISL 04 og påfølgende saksgang mellom FD og Forsvarsstaben. I tillegg hadde statsråden selv et mål om å redusere antall generaler og admiraler rundt seg i Oslo. utfordringer med styring av Forsvaret og urealiserte innsparingsmål var også viktige faktorer.

Den første fasen var preget av interne prosesser i Forsvarsdepartementet. Ved å velge en rask utrednings- og beslutningsprosess kunne statsråden legge grunnlaget for hennes foretrukne løsning.

4.2 Fase 2 – Utredningens første del og utkast til sluttrapport

4.2.1 Tidlig endring av prosjektets omfang

Kritiske røster kom frem tidlig i utredningen. Allerede 15. juni 2007 hevdet tjenestemannsorganisasjonene i FD at de konkrete utfordringene med eksisterende organisasjon ikke var adressert på en god nok måte i grunnlaget.⁹⁷ De mente at arbeidet var for snevert i og med at forsvarssjefens posisjon i den integrerte modell ikke skulle evalueres. I begynnelsen av juli, i etterkant av de første referansegruppemøtene, påpekte tjenestemannsorganisasjonene at det ikke forelå noen systematisk oversikt over erfaringer med ISL. I tillegg ble det poengtert at tiden stilt til rådighet for arbeidet var for knapp i forhold til arbeidets kompleksitet.

Kritikken ble vurdert som relevant, og prosjektgruppen foreslo i juli å innskrenke mandatet. Endringer knyttet til den nasjonale kommandostrukturen burde utelates fra

⁹⁷ Forsvarsdepartementet, brev fra Parat, BFO, NTL og Akademikerne til statsråden, "Videre utvikling av øverste Forsvarets øverste ledelse", saksnr: 2005/02466-19, 15. juni2007, U.Off §5.1.

arbeidet.⁹⁸ Etter anbefaling fra departementsråden sluttet statsråden seg til dette; kommandostrukturen skulle vurderes i forbindelse med arbeidet med neste langtidsplan. På dette grunnlaget fortsatte arbeidet, i denne fasen frem til at departementsråden fremsendte sin anbefaling til statsråden i september 2007.

4.2.2 Arbeidet med sluttrapporten

Prosjektet jobbet ifølge prosjektleder Tjaberg med rapporten helt frem til den ble sendt på høring 27. august. Tjaberg ga statsråden jevnlig presentasjoner og oppdateringer om prosjektets resultater.⁹⁹ Anders Melheim trekker frem to viktige problemstillinger som preget arbeidet i gruppen. Den ene dreide seg om at generalinspektørene var for svake. De måtte derfor enten avvikles eller styrkes. Selv om Melheim klart trekker frem at generalinspektørene kunne styrkes i Oslo, går dette mot de innsparingsmål som var etablert og uttalt. Det andre var rollen til generalinspektørene. De burde ifølge Melheim ikke være i Oslo, men der virksomheten foregikk. “Generalinspektøren gir bedre råd om styrkeproduksjon når de er der styrkeproduksjonen skjer. Det er egentlig veldig enkelt.”¹⁰⁰ Melheim poengterer at det ble en dårlig dialog med Forsvarsstaben da det ble kjent at det ville foreslås å flytte ut generalinspektørene. Det var ifølge Melheim godt kjent hva Diesen mente, noe som førte til at det var vanskelig å få gode faglige råd fra Forsvaret. Melheim sier videre at de ikke fikk sterke føringer fra ledelsen i FD. Et eksempel han trekker frem er forslaget fra prosjektet om å overføre operasjonsavdelingen i FD til forsvarssjefen i Forsvarsstaben. “Dette var departementsråden uenig i, men vi fremmet det allikevel”. Melheim får støtte fra Arne Røksund: ”At folk hadde forskjellige motiver, betyr ikke at det var en irrasjonell prosess. Motivene fra embetsverket var effektiv styring av sektoren.”¹⁰¹

Herland betoner imidlertid at prosessen i arbeidsgruppen i stor grad var preget av føringene, nemlig desentralisering og nordområdepolitikk. “Det var en utfordring å jobbe faglig med noe en i stort visste utfallet av.” Det var ifølge ham gode faglige

⁹⁸ Forsvarsdepartementet, brev fra assisterende departementsråd til statsråden, “Videre utvikling av øverste Forsvarets øverste ledelse”, saksnr: 2005/02466-20, 3. juli 2007, U.Off §5.1.

⁹⁹ Annette Tjaberg, samtale med Knut Eirik Thornes, 24 april 2014.

¹⁰⁰ Melheim (intervju).

¹⁰¹ Røksund (intervju).

diskusjoner i gruppen, som ledet frem til gode forslag, men hovedmålet var samtidig å komme frem til alternativer som gjorde at ministeren kunne velge sin foretrukne løsning, å flytte ut generalinspektørene. Herland sier videre at det også var kjent hva departementsråden foretrakk, nemlig en modell med generalinspektørene ”på bygda”.¹⁰²

Melheim fremholder på sin side at fokus i prosjektgruppen var å gi et kvalifisert faglig råd, uten å blande inn politikk. Mandatet var åpent, og det ble ikke gitt politiske føringer underveis. Arne Bård Dalhaug støtter denne oppfatningen om at politiske føringer ikke ble gitt på det tidspunkt.¹⁰³ Anne-Grete Strøm-Erichsen hevder også at styringssignaler ikke ble gitt underveis i prosessen, noe som bekrefter oppfattelsen til Melheim og Dalhaug.¹⁰⁴

Disse utsagnene rokker uansett ikke ved det faktum at utredningen ble anmodet om å se på muligheten for å desentralisere funksjoner.

4.2.3 Utkast til sluttrapport

Prosjektgruppens utkast til sluttrapport ble sendt på høring 27. august, med kort svarfrist. Den korte høringsfristen høstet kritikk. Det ble presentert fire modeller for generalinspektørene, som alle baserte seg på at de skulle ett nivå ned i organisasjonen og dermed skilles ut fra Forsvarsstaben. Modellene var:

1. Grenstabene etableres som egne organisasjonsledd under Forsvarsstaben, men samlokalisert med Forsvarsstaben.
2. Grenstabene etableres som egne organisasjonsledd under Forsvarsstaben, men samlokalisert med kompetansesentre i egen gren .
3. Sammenslåing av grenstab og elementer fra underliggende nivå samlokalisert med Forsvarsstaben.
4. Sammenslåing av grenstab og elementer fra underliggende nivå samlokalisert med kompetansesentre i egen gren.¹⁰⁵

¹⁰² Herland (Intervju).

¹⁰³ Arne Bård Dalhaug, intervjuet av Knut Eirik Thornes, 28. februar 2014.

¹⁰⁴ Strøm-Erichsen (Intervju).

¹⁰⁵ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2005/02466-25.

Senere på høsten ble det utredet en kommandørmodell, lik den som ble foreslått under ISL-prosessen. Denne vil bli beskrevet under neste fase.

Modellene for organisering av generalinspektørene som prosjektgruppen la frem, er ikke helt like de modeller som dannet grunnlaget for organisering av generalinspektørene i 2003. Likevel finner jeg det naturlig å benevne modellene på samme måte: integrert, desentralisert og kommandørmodell. Siden alle modellene baserte seg på å skille ut grenstabene og plassere dem på et nivå under forsvarssjefen, kan ingen av modellene derfor anses å være helt integrerte, der generalinspektørene var en del av Forsvarsstaben slik som i eksisterende modell. Modell 1, og til dels også modell 3, er imidlertid modeller som ligner mest på integrert, selv om generalinspektørene styringsmessig er ett nivå under Forsvarsstaben. Modell 2 og 4 faller naturlig inn under betegnelsen desentralisert modell. Kommandørmodellen kommer vi som nevnt tilbake til.

Med bakgrunn i mandatet konkluderte prosjektgruppen med at modell 4 ville være best egnet. Prosjektet så det som viktig at generalinspektørene ble slått sammen med underliggende styrkeproduksjons- og kompetansestruktur. I tillegg ble det lagt vekt på at løsningen skulle dekke behovet for desentralisering og styrke nordområdepolitikken. Det kom imidlertid samtidig frem at prosjektet så helt klare fordeler med en samlokalisering mellom Forsvarsstaben og generalinspektørene og anbefalte derfor subsidiært modell 1, som ikke i vesentlig grad skilte seg ut fra eksisterende modell. Jeg kommer nærmere tilbake til modellene i neste kapittel.

Kritikk mot rapporten og hovedmodellen

Prosjektgruppen mente at erfaringene med gjeldende ledelsesmodell for Forsvarets øverste ledelse i overveiende grad var gode, samt at integreringen av forsvarssjefen i departementet hadde styrket den strategiske styringen av sektoren. Likevel pekte gruppen på tre vesentlige utfordringer med modellen. For det første ble det hevdet at grensesnittene mellom nivåene var uklare på en rekke områder. Spesielt gjaldt dette organiseringen av etatsledelsen. Ved at Forsvarsstaben var både et grenledelsesnivå og en stab for å støtte forsvarssjefen ble det skapt styringsmessige utfordringer. FDs ambisjon om å legge funksjonen som forsvarssjefens strategiske stabsapparat til

departementet ble utfordret av at Forsvarsstaben ivaretok deler av denne støtten. Dette førte til at FD ikke var i stand til å ha tilstrekkelig fokus på og ivareta helheten innenfor strategisk planlegging og styring. Organiseringen av avdelingene og arbeidet internt i FD, som også ble omhandlet i rapporten, bidro til utfordringer med planlegging og styring. Rapporten må også leses slik at utfordringene ikke bare skyldtes organisering, men også personer. Både Frisvold og Diesen hadde som forsvarssjefer motforestillinger mot den nye ISL-modellen.

Den andre utfordringen prosjektgruppen pekte på, var at de uklare grensesnittene førte til uklarhet om nivåenes kjernefunksjoner. Organisatoriske og prosessuelle uklarheter gjorde det problematisk å følge opp og ansvarliggjøre hvert enkelt nivå. Dette førte til en tredje utfordring, nemlig at hvert enkelt nivå i for liten grad var rettet inn mot nivåets kjernefunksjon og oppgaver. For Forsvarsstaben dreide dette seg om gjennomføring og oppfølging av virksomheten.

Prosjektgruppen konkluderte med at den vanskelig kunne nå innsparingsmål i Forsvarets øverste ledelse uten å rendyrke nivåene.

Avdelingene i FD hadde flere innvendinger mot rapporten. FD I, Avdeling for personell og fellestjenester, ledet av ekspedisjonssjef Elisabeth Bødtker Larsen, fremhevet at de sentrale utfordringene mellom Forsvarsstaben og FD var nedtonet i rapporten.¹⁰⁶ FD I poengterte at det var kjent at Forsvarsstaben var altfor liten i forhold til de oppdrag den hadde blitt gitt av FD. I tillegg anså Forsvarsstaben at FD drev med detaljstyring og at staben ikke hadde påvirkning på strategiske prosesser. En nivåendring kunne vanskelig bedre styringen av Forsvaret, heller svekke den ytterligere. Ved å fjerne generalinspektørene fra forsvarssjefen uten å endre hans oppdrag mente FD I at styring og tverrprioritering ville bli skadelidende.

FD II, Avdeling for sikkerhetspolitikk, ledet av ekspedisjonssjef Svein Efstestad, var på sin side prinsipielt enig i den foreslåtte nivådelingen, men pekte på at det var vesentlige aspekter som var utelatt eller ikke grundig nok drøftet.¹⁰⁷ En annen

¹⁰⁶ Forsvarsdepartementet, notat fra FD I til prosjektgruppen, "Videreutvikling av den øverste ledelsen i Forsvaret - rapport med anbefaling", saksnr: 2007/02665-3/FDI/AMG, 30. august 2007, U.Off §5.1.

¹⁰⁷ Forsvarsdepartementet, notat fra FD II til prosjektgruppen, "FD IIs merknader til prosjektguppens ukast til rapport om videreutvikling av Forsvarets øverste ledelse, datert 28. august 2007", saksnr: 2007/02665-2/FD II-1, 31. august 2007, U.Off §5.1.

vesentlig bemerkning fra FD II var at rapporten for ensidig fokuserte på styring og oppfølging av forsvarssektoren og ikke tok hensyn til FDs funksjon som regjeringskontor. Konklusjonen fra FD II var at rapporten var lite egnet som beslutningsgrunnlag for organisasjonsendringen.

I likhet med FD I og FD II mente FD IV, Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging, ledet av avdelingssjef Arne Røksund, at rapporten hadde vesentlige svakheter.¹⁰⁸ For det første manglet det et erfaringsgrunnlag for å evaluere organisasjonen så kort tid etter etableringen. For det andre hevdet FD IV at prosjektgruppen feiltolket sitt mandat. Det ble tolket på en måte som tilsa at man skulle anbefale å flytte virksomhet ut av Oslo. Desentralisering var da tolket som en føring, selv om dette ikke kunne leses direkte ut fra mandatet. For det tredje betonte FD IV at planprosessene var for dårlig, som igjen førte til redusert evne til styring og endringsledelse. Avdelingen mente at prosjektet ikke hadde tatt inn over seg de siste årenes utvikling innen resultatoppfølging og omstilling. Eksempelvis trakk avdelingen inn arbeidet med FS 07 som eksempel på en utmerket prosess med fokus på planprosesser. For det fjerde stilte FD IV seg også undrende til påstanden om at forsvarssjefen i liten grad benyttet stabsapparatet i FD i sin strategiske funksjon. Erfaringen i FD IV var den motsatte. Etter FD IVs vurdering ville generalinspektørene være sentrale og viktige aktører i både plan- og investeringsprosessene. På dette området var det særskilt positiv effekt de siste årene. Å flytte generalinspektørene ut av ledelsesbygget ville redusere evnen til å støtte disse prosessene. En utskilling av generalinspektørene fra den sentrale ledelse ville etter FD IV mening også medføre at hele tankegangen fra de tidligere prosesser måtte gjennomgås på nytt. Desentralisering av tunge strategiske miljøer ville kunne føre til suboptimale prosesser. FD IV konkluderte med at de ikke støttet en endring i ledelsen der generalinspektørene skulle ut av Forsvarsstaben. En slik deling av organisasjonen ville svekke forsvarssjefens mulighet til å styre egen etat, samt redusere evnen til politisk styring av Forsvaret.

¹⁰⁸ Forsvarsdepartementet, notat fra FD IV til prosjektgruppen, "Utkast til rapport om "videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret" – kommentarer fra FD IV", saksnr: 2007/02665-5, 19. november 2007, U.Off §5.1.

FD V, Avdeling for økonomi og styring, ledet av ekspedisjonssjef Fridthjof Sjøgaard, leverte et kort notat i saken. I notatet var FD V kritisk til noe av argumentasjonen i rapporten, men stilte seg i all hovedsak bak hovedkonklusjoner og anbefalinger.¹⁰⁹ At avdelingen ikke brukte mange ord på sin uttalelse, kan bety at den primært påvirket på annen måte, kanskje også at den anså konklusjonen som gitt på forhånd.

Også fra personellorganisasjonene ble det rettet kritikk mot rapporten. Senere på høsten ble denne kritikken forsterket. Mest fremtredende, og felles for alle, var motstanden mot å desentralisere generalinspektørene. En henvisning til innsparinger helt tilbake til St.prp. nr. 55 i 2002 var betenkelig.¹¹⁰ Det ble også pekt på at stram årsverksstyring i seg selv hadde vist seg å være et dårlig styringsverktøy. Norges Offisersforbund viste til Riksrevisjonens undersøkelse om FDs forvaltningspraksis som blant annet omhandlet årsverksstyring som en utfordring i styringen av etaten.¹¹¹

Videre behandling av rapporten

Verken forsvarssjefen eller andre i etaten sendte formelle innspill til rapporten. Det fremstår som noe underlig at Forsvarssjefen ikke engasjerte seg med innspill. Sverre Diesen sier at han allerede da var av den formening at saken i realiteten var avgjort. I samtaler med statsråden og departementsråden fikk Diesen en klar formening om situasjonen. ”Jeg forstod på et relativt tidlig tidspunkt at her kommer statsråden til å gjøres som hun ville.” Han sier at han sørget for at statsråden var kjent med hans syn gjennom møter, men for øvrig lot han prosessen gå sin gang. Diesen hadde heller ingen stor interesse av å involvere underliggende avdelinger, da det i stor grad kunne gi fagmilitært alibi for politiske beslutninger.¹¹² Det er nærliggende å hevde at forsvarssjefen dermed avsondret seg fra den politiske beslutningen.

¹⁰⁹ Forsvarsdepartementet, notat fra FD V til prosjektgruppen, “Videreutvikling av Forsvarets øverste ledelse - kommentarer”, saksnr: 2005/02466-24/FD IV, 31. august 2007, U.Off §5.1.

¹¹⁰ Brev fra Befalets Fellesorganisasjon til FD, “Befalets Fellesorganisasjons kommentarer til sluttrapport og anbefaling for videreutvikling av den øverste ledelse av Forsvaret, 31. august 2007, Oslo (arkivert under saksnr: 2005/02466-28).

¹¹¹ Brev fra Norges Offisersforbund til FD, “Utkast til rapport om videreutvikling av Forsvarets øverste ledelse”, 31. august 2007, Oslo, (arkivert under saksnr: 2005/02665-4), jf. Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis.

¹¹² Sverre Diesen, intervjuet av Knut Eirik Thornes, 27. februar 2014.

Assisterende departementsråd Morten Tiller, som ledet styringsgruppen, sendte sin anbefaling til sluttrapport til departementsråden 4. september, åtte dager etter at den hadde blitt sendt på høring.¹¹³ Dette ga prosjektet og styringsgruppen særdeles kort tid til å evaluere innspill og ta hensyn til dem. Prosjektleder Annette Tjaberg, som var prosjektleder frem til rapporten ble levert, hevder det ikke ble laget en revidert rapport basert på innspill fra høringsinstansene.¹¹⁴ Innholdet i høringsutkastet ble således stående som prosjektets endelige rapport.

Styringsgruppen stilte seg i hovedsak bak rapportens konklusjoner og den grunnleggende modellen som ble presentert, men her var et viktig forbehold: De to andre i gruppen, militær assisterende departementsråd Grandhagen og sjef Forsvarsstaben Dalhaug gikk mot anbefalingen om å lokalisere generalinspektørene og deres stabsapparat i tilknytning til den underlagte virksomheten. Her var de på linje med fremfor alt forsvarssjefen og sjef FD IV. Rapporten ble anbefalt forelagt statsråden.

Departementsråd John Lunde sendte 5. september 2007 sin anbefaling til statsråden. Notatet var omfattende og viser at departementsråden hadde inngående kjennskap til saken. Departementsråden påpekte at innholdet i rapporten i stort dreide seg om planlegging for og styring av forsvarssektoren. ”Det er min samlede vurdering at rapporten belyser godt de sentrale utfordringene som eksisterer ved dagens ledelsesmodell.”¹¹⁵

Departementsråden pekte på at det ville bli vanskelig å gjennomføre reelle innsparinger uten å flytte generalinspektørene, noe han således anbefalte. Han anbefalte videre å vurdere en ytterligere forenkling av styringslinjene gjennom å slå sammen styrkeproduksjon og operativ virksomhet som styringslinjer i organisasjonen, mer i tråd med en kommandørmodell. Prosjektgruppen hadde nevnt dette som et utviklingspotensial den ikke hadde fått tid til å se nærmere på.

¹¹³ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2005/02466-25.

¹¹⁴ Annette Tjaberg, telefonsamtale, 22. april 2014.

¹¹⁵ Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til statsråden, “Videreutvikling av den øverste ledelsen i Forsvaret - rapport med anbefaling”, saksnr: 2005/02466-26/JAL, 5.september 2007, Fortrolig.

Departementsråd John Lunde bekrefter at han på tross av motstand var klar i sin anbefaling til statsråden. ”Det var et bevisst valg å få Forsvaret synlig ute ved avdelingene.” Lunde fremhever videre ut fra erfaringene gjennom flere tiår at det var; ”et meget svakt argument at styrkeprodusentene måtte sitte i Oslo.”¹¹⁶

Utsettelse

Prosessen ble mer komplisert enn forventet. Det skulle vise seg at tidsfristen for å få et vedtak i budsjettproposisjonen ikke kunne holdes. Prosjektgruppen anbefalte at tidsfristen ble endret og at beslutninger ble fremmet på et senere tidspunkt. Lunde foreslo da at arbeidets *hovedmål* ble presentert i budsjettproposisjonen, for så å detaljere forslaget i langtidsproposisjonen våren 2008. Budsjettproposisjonen, fremlagt 14. september 2007, kom til å lyde:

*Hovedsiktemålet er å oppnå en ytterligere forbedret politisk-strategisk styring, samt bidra til å realisere resterende deler av de innsparringsmål som tidligere er lagt til grunn. Et ytterligere mål for arbeidet er, i tråd med Soria Moriaerklæringens målsetting om å motvirke sentralisering og oppnå en bedre geografisk fordeling av statlig virksomhet, å se på muligheter for å desentralisere funksjoner som i dag utøves fra Oslo, samt å bidra til å styrke regjeringens nordområdepolitikk.*¹¹⁷

Med dette la FD og regjeringen klare føringer for resultatet.

4.2.4 Oppsummering

Andre fase var preget av at prosjektgruppen arbeidet med og leverte en rapport i henhold til mandatet. I rapporten ble det anbefalt å flytte ut generalinspektørene. Det er få indikasjoner på *direkte* føringer for prosjektets arbeid, men de politiske mål var godt kjent og nedfelt i mandatet. Rapporten fikk sterk kritikk fra flere avdelinger i FD, og forsvarssjefen valgte å ikke levere innspill til rapporten i høringsrunden.

¹¹⁶ Lunde (Intervju).

¹¹⁷ St.prp. nr. 1 (2007-2008), "Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet for budsjettåret 2008 , Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 21. september 2007, godkjent i statsråd samme dag," (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2007).

Forsvarsstaben så på prosessen og rapporten som en legitimitetsøvelse med et på forhånd gitt utfall. Innsigelser mot rapporten og forsvarssjefens syn ble ikke tatt hensyn til. Departementsråden anbefalte utflytting av generalinspektørene. Da tidsplanen sprakk, nøyde man seg med å poengtere hovedmålene i budsjettproposisjonen i september 2007.

4.3 Fase 3 – Nye føringer og oppdrag

4.3.1 Retningen gjøres mer tydelig

Statsråden stilte seg som departementsråden bak den anbefalte hovedmodellen. Etter tilrådning fra departementsråden besluttet statsråden i oktober 2007 å klargjøre målsettingen og gjennomføre nye utredninger for å se på:

- *Ytterligere forenkling av styringslinjene gjennom å slå sammen styrkeproduksjon og operativ virksomhet som styringslinjer i organisasjonen*
- *Forenkling av kommandostrukturen gjennom en ytterligere reduksjon av nivåer og lokaliteter*
- *Hvordan utenlandsoperasjoner skal styres og ledes*

I skrevet fra departementsråden ble det stilt fire krav som hadde stor betydning for generalinspektørenes plass og rolle:

- *Redusert antall lokasjoner knyttet til kommandostruktur*
- *Netto utflytting av stillinger/funksjoner fra Oslo-området*
- *Netto styrking av funksjoner/aktivitet i nord*
- *Total innsparing knyttet til årsverk: Mål 205, minimum 150¹¹⁸*

¹¹⁸ Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til assisterende departementsråd, "Videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret – videre arbeid", saksnr: 2005/02466-29/JAL, 11. oktober 2007, U. Off. §5.1.

En helhetlig anbefaling skulle foreligge allerede 15. november. Frede Hermansen, medlem av prosjektgruppen, hadde fått ansvaret for den videre prosessen. Kravene om desentralisering og en styrking av nordområdepolitikken kom nå i styrket utgave. De var ikke lenger målsettinger og ønsker, men konkrete krav. Dessuten skulle kommandørordningen utredes. Flere så seg tjent med en slik utredning. Sjef FD V, Fridthjof Søgaard, hadde lenge forfektet dette som den beste løsningen. Og nettopp Søgaard virker som sentral i behandlingen av saken på ledermøtet. Arne Røksund hevder at Søgaard var klar og tydelig: ”Det var Søgaard, Diesen og meg som var de sentrale i dette. Søgaard var tydelig på hva han mente var den beste løsningen, mens de andre var litt mer tilbakeholdne og forsiktige.”¹¹⁹ Søgaard hevder selv han ikke hadde en direkte rolle i dette arbeidet, men at han var klar på hva han mente da saken var oppe i blant annet møter i departementets ledergruppe.¹²⁰ Departementsråd Lunde sier at han ikke var helt sikker på hva som var den beste løsningen, da det fremkom sterke og gode argumenter for en kommandørmodell. Begge løsninger ville medføre en flytting av generalinspektørene. ”Vi utredet en såkalt dansk modell fordi det var sterke argumenter for å gjøre det.”¹²¹

I oktober leverte FPU sin rapport, NOU 2007:15 – *et styrket forsvar*.¹²² Utvalgets innstilling bidro til å understøtte regjeringens syn i at det i rapporten ble lagt vekt på videre reform, der små og sårbare fagmiljøer burde gjøres mer robuste gjennom konsentrasjon av Forsvarets virksomhet. Videre betonte utvalget betydningen av å styrke strategisk planlegging, tverrprioritering og helhetsvurdering. Noen konkrete forslag til endringer ble imidlertid ikke lagt frem.¹²³ Lunde skulle senere på høsten bruke FPU som et argument i diskusjonen med Sverre Diesen. Han fremhevet at valg var tatt under hensyntaken til utvalgets anbefalinger.¹²⁴

¹¹⁹ Røksund (Intervju).

¹²⁰ Fridthjof Søgaard, intervjuet av Knut Eirik Thornes, 14. februar 2014.

¹²¹ Lunde (Intervju).

¹²² Utvalget ble oppnevnt 18. august 2006 som et ledd i å forberede grunnlaget for det som skulle bli St.prp. nr. 48 (2007-2008).

¹²³ NOU 2007:15, "Et styrket forsvar, Utredning fra Forsvarspolitisk utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. august 2006,," ed. Forsvarsdepartementet (Oslo: Departementenes servicesenter, 2007), 56.

¹²⁴ Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til forsvarssjefen, "Den strategiske ledelse av Forsvaret", saksnr: 2007/03426-2/FD Led/STY/FHE, 29. november 2007, U. Off § 5.1.

4.3.2 Forsvarssjefen reagerer

Forsvarssjefen sendte kun to dokumenter til FD i sakens anledning i løpet av høsten 2007. Det første dokumentet ble sendt 12. november og omhandlet generelle kommentarer til utredningen som foregikk. Det andre dokumentet ble sendt 19. november og var høringsuttalelsen på sluttrapporten til prosjektet.

I det første notatet rettet forsvarssjefen sterk kritikk mot prosessen med videreutvikling av Forsvarets øverste ledelse.¹²⁵ Spesielt understreket han at utredningsarbeidet var fragmentert og at det i realiteten foregikk flere uavhengige prosesser samtidig.¹²⁶ Forsvarssjefen kritiserte at det skjedde endringer i mandatet til prosjektet. Endringene gjorde at en måtte utrede nye spørsmål, som å flytte deler av Forsvarets operative hovedkvarter til Oslo, samt å gjøre generalinspektørene til kommandører. I tillegg stilte forsvarssjefen seg kritisk til at ansvaret var lagt til departementsinterne arbeidsgrupper, og ikke til bredere utvalg som var normalt i slike typer utredninger. I sitt svarbrev til forsvarssjefen stilte departementsråden seg i stort uforstående til kritikken. Departementsråden viste til at forsvarssjefen i stort var representert i alle prosessene og i ledergrupper.¹²⁷

Det andre notatet var en gjennomgang av sluttrapporten og anbefalingene fra prosjektet.¹²⁸ Her stilte han seg kritisk til anbefalt modell for organisering av generalinspektørene. Generelt mente forsvarssjefen at rapporten ikke ga grunnlag for å angi en annen løsning enn integrert modell, som hadde gitt bedre styringskraft.

Som nevnt kom imidlertid Diesen ikke til å innvirke i særlig grad på valg av løsning. Hans forhold til politisk og byråkratisk ledelse var mindre bra på den tiden. Han hadde blitt stadig mer kritisk til at gjeldende ISL-modell levnet lite rom for en distinkt rolle for forsvarssjef med stabsfunksjoner. Han plasserte seg selv dermed i marginen

¹²⁵ Forsvarsdepartementet, notat fra forsvarssjefen til departementsråden, "Utredning av den strategiske ledelse av Forsvaret", saksnr: 2007/03426-1/FSJ, 12. november 2007, U. Off §5.1.

¹²⁶ Gjennom pålegg fra statsråden var det i på slutten av oktober gitt pålegg om å utrede en felles presse- og kommunikasjonsavdeling. I tillegg ble det vurdert å utrede å legge Forsvarets Logistikkorganisasjon direkte under FD.

¹²⁷ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2007/03426-2/FD Led/STY/FHE.

¹²⁸ Forsvarssjefen, skriv fra Forsvarssjefen til FD, "Forsvarssjefens høringsuttalelse til sluttrapport videreutvikling av FØL, 19. november 2007, U. Off § 5.1.

av viktige prosesser, som denne. Dermed ble hans utspill mest å regne som “for the record” for å markere et ettermæle.

Langt viktigere var arbeidet med Forsvarsstudie 07, der forsvarssjefen i stor grad førte pennen. Denne ble fremlagt 5. november og sendt på høring 13. november. Det er verd å merke seg at svarene fra høringsinstansene hadde en overvekt av argumentasjon knyttet til distriktpolitikk og nordområdene.¹²⁹

4.3.3 Nygamle anbefalinger og kritikk

Utredningsarbeidet skulle vise seg å ikke endre prosjektets anbefaling med hensyn til modell for og plassering av generalinspektørene. Det ble levert en rapport 21. november som primært dreide seg om fremtidig kommandostruktur.¹³⁰ Prosjektets hovedanbefaling i denne fasen var å redusere kommandostrukturen til ett hovedkvarter, lokalisert til Reitan, i tråd med forslaget fra FPU. En mulig kommandørordning ble forkastet. Hovedkonklusjonen var uendret. Gjennom arbeidet skjedde derimot en konkretisering av lokalisering. Generalinspektøren for Hæren ble foreslått flyttet til Rena, med Bergen og Bodø som lokalisering for henholdsvis Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Sjef Heimevernet ble foreslått værende i Oslo inntil videre.

Også denne gang kom det kraftige innsigelser mot forslagene. Ingen av fagavdelingene var enige i at generalinspektørene skulle flyttes ut slik det var foreslått. FD I, II og V hevdet at en desentralisering kunne ivaretas gjennom å legge generalinspektørene til det operative hovedkvarteret og skape en kommandørmodell.¹³¹ Dette ville også styrke nordområdepolitikken. FD IV rettet igjen kraftig kritikk mot rapporten. Det er verdt å merke seg at FD III, operasjonsavdelingen, ikke på noe tidspunkt var aktivt inne i saken, heller ikke da kommandostrukturen ble diskutert. Morten Lunde, tidligere sjef for

¹²⁹ Flere notater i saksnummer 2006/04006 i Forsvarsdepartementet.

¹³⁰ Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til statsråden, “Videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret – anbefaling og sluttrapport”, saksnr: 2005/02466-32/JAL, 28. november 2007, Fortrolig.

¹³¹ FD II avvek dog fra de to andre i at de ville at styrkeproduksjonsansvaret skulle ligge hos sjef operativt hovedkvarter.

operasjonsavdelingen i FD, sier at han ikke var en del av prosessen.¹³² Kraftige innsigelser kom også fra alle de sentrale personellorganisasjonene, som samlet ga uttrykk for at de føringer som var gitt i arbeidet med rapporten, ikke ga rom for alternative anbefalinger eller for å beskrive konsekvenser av ulike valg.¹³³ Dette var uheldig og ikke i tråd med gode forvaltningsprinsipper. Videre stilte de seg kritiske til at årsverksrammer skulle settes før ansvar og oppgaver var avklart. En utflytting av generalinspektørene ville svekke forsvarssjefen betydelig.

En interessant observasjon er at FD II hadde endret syn. FD II støttet nå en integrert modell dersom en dansk modell ikke skulle bli foretrukket.¹³⁴ Dette skyldtes ønsket om å beholde generalinspektørene i Oslo, nært knyttet opp mot forsvarssjefen som etatssjef. På grunn av forsvarssjefens strategiske funksjon i FD kunne en vanskelig komme forbi hans behov for å ha sine strategiske rådgivere nær seg. Dette aspektet ble også nært knyttet til spørsmålet om politisk styring.

4.3.4 Departementsråden gir sin anbefaling

Det siste tilgjengelige notatet i saken før regjeringskonferansen er fra departementsråden til statsråden. Notatet av 28. november 2007 ga den samlede vurdering av sluttrapporten og en anbefaling til statsråden. I notatet anbefalte departementsråden som sist at generalinspektørene ble organisert utenfor etatsledelsen som et nivå under denne. Det ble lagt vekt på at den foreslåtte løsningen ville motvirke sentralisering, samt gi en bedre geografisk fordeling, av statlig virksomhet. I tillegg ville en kunne desentralisere funksjoner som i dag var i Oslo, og styrke nordområdepolitikken.¹³⁵

Morten Tiller, leder for styringsgruppen, var enig med Lunde. De to andre medlemmene av gruppen, Grandhagen og Dalhaug, forble imot utflytting av

¹³² Morten Lunde (samtale).

¹³³ Personellorganisasjonene i FD, brev til FD, "Videre utvikling av den øverste ledelse", registrert under saksnr: 2007/03426-3 og 5, 21. november 2007.

¹³⁴ Forsvarsdepartementet, notat fra FD II til prosjektgruppen, "Utkast til rapport om "Videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret": FD IIs merknader", saksnr: 2007/02665-6/FD II, 20. november 2007, U. Off § 5.1.

¹³⁵ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2005/02466-32/JAL.

generalinspektørene. Men skulle det likevel bli utflytting foreslo Grandhagen Bardufoss, og ikke Rena, som lokalisering for Generalinspektøren for Hæren.

4.3.5 Oppsummering

Den tredje fasen var preget av føringer til fordel for desentralisering og styrking av nordområdepolitikken. Det ble derfor vanskelig å endre på konklusjonene. Prosjektet foreslo å redusere kommandostrukturen til ett hovedkvarter, på Reitan. Hovedtanken forble å flytte ut generalinspektørene, men ikke gjøre dem til kommandører med ansvar for så vel styrkeproduksjon som operasjoner i hovedkvarteret. Her var sterke og enn ulikeartede innvendinger fra departementets avdelinger, Forsvarssjefen og personellorganisasjonene, men dette rokket ikke ved veivalget.

4.4 Fase 4 – Langtidsproposisjonen – vedtak om utflytting

20. desember 2007 forelå første utkast til langtidsproposisjon. I dette utkastet var det få detaljer om hvorledes generalinspektørene skulle organiseres. Men de overordnede mål var tatt med, med fokus på distriktpolitikk og nordområdene.¹³⁶ I andre utkast til langtidsproposisjon, fremsendt statsråden 6. februar 2008, var forslaget om utflytting tatt med. I følge Strøm-Erichsen var dette nå blitt god distriktpolitisk sak for regjeringen.¹³⁷ Diesen sier at hans fagmilitære råd i stort hadde blitt ignorert.¹³⁸ Den 28. mars fremla regjeringen sin langtidsproposisjon for Forsvaret (St.prp. nr. 48 (2007-2008)), som rommet forslag om å flytte ut generalinspektørene. Knappt tre måneder senere, den 19. juni, stilte Stortingets flertall seg bak regjeringen. En stramt styrt prosess var bragt til en konklusjon, uten nevneverdig hensyntaken til sterke motforestillinger fra mange hold.

4.4.1 Forsvarssjefens siste ytringer og protest fra organisasjonene

29. januar sendte Forsvarssjefen et siste notat til statsråden i saken, der han presiserte sitt syn. Dokumentet oppsummerte tidligere fremførte faglige argumenter mot

¹³⁶ Forsvarsdepartementet, notat fra FD IV til statsråden, "Første arbeidsutkast LTP", saksnr: 2006/04006-177/FDIV, 20. desember 2007, Fortrolig.

¹³⁷ Strøm-Erichsen (Intervju).

¹³⁸ Diesen (Intervju).

rapporten, prosessen og en desentralisert løsning for generalinspektørene. Avslutningsvis foreslo han imidlertid at hvis desentralisering stod fast, var en løsning med å slå sammen operativ og strategisk militær ledelse å foretrekke. Dette ville da medføre en flytting av både forsvarssjef og generalinspektører til det operative hovedkvarter, altså en tilnærmet dansk løsning. Det primære var i alle henseende å holde den militære ledelsen samlet, ikke selve lokaliseringen.¹³⁹ Diesen sier at notatet primært var ment for å dokumentere hans syn i saken. Han var klar over at avgjørelsen allerede var tatt og at statsråden ikke kom til å endre mening.¹⁴⁰ Strøm-Erichsen oppfattet notatet som at forsvarssjefen hadde behov for å si hva han mente i saken fordi han var så sterkt uenig. Notatet ble imidlertid ikke behandlet utover at det ble arkivert. Det ble imidlertid raskt lekket til pressen. Dette medførte noe medieoppmerksomhet rundt saken, uten at det skulle få innflytelse på sakens utfall. 13. mars 2008 sendte han frem sitt prinsipielle syn på proposisjonen. Dette ble *vedlegg 1* til proposisjonen. Her uttrykte igjen Diesen sin misnøye med utflytting av generalinspektørene.¹⁴¹

Blant personellorganisasjonene var det fremdeles sterk motstand mot utflytting. Leder for Norges Offisersforbund, Peter Moe, kalte det "galskap"¹⁴², mens leder for Befalets Fellesorganisasjon, Didrik Coucheron, advarte sterkt mot å gjennomføre flyttingen.¹⁴³ Men dette viste seg å ha liten effekt på utfallet.

4.4.2 Langtidsplanen legges frem

Den 28. mars fremla regjeringen sin langtidsproposisjon for Forsvaret. Nå var det også inkludert forslag om ny lokalisering av generalinspektørene og deres stab. Langtidsplanens anbefaling fulgte hovedsak sluttrapportens argumentasjon for utflytting av generalinspektørene. Regjeringen fremholdt at den ville styrke de deler

¹³⁹ Forsvarsdepartementet, notat fra Forsvarssjefen til statsråden, "Videreutvikling av Integreert Strategisk Ledelse (ISL) – utflytting av generalinspektørene", saksnr: 2007/03426-9/FSJ, 29. januar 2008, U. Off § 5.1

¹⁴⁰ Diesen, (Intervju).

¹⁴¹ Forsvarsdepartementet, notat fra forsvarssjefen til statsråden, "Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret", saksnr: 2006/04006-336, 13. mars 2008, U.Off §5.1.

¹⁴² Sand, "'Galskap' av forsvarsministeren".

¹⁴³ Befalets Fellesorganisasjon, brev til statsministeren og FD, "Langtidsproposisjonen for Forsvaret 2009-2012", 19. februar 2008.

av Forsvarets øverste ledelse som hadde fungert bra, men også adressere de områder der det eksisterte utfordringer. Utfordringene skulle møtes for å forbedre FDs "evne til å ivareta behovet for helhetlig strategisk planlegging og effektiv styring av sektoren."¹⁴⁴ Målet var å oppnå forbedringer innenfor resultatoppfølging, strategisk tverrprioritering og gjennomføringsevne. Mer konkret argumenterte Regjeringen med behovet for enklere grensesnitt og tydeligere ansvarslinjer. Dette gjaldt forholdet mellom FD, Forsvarsstaben, underlagte nivåer og kommandostrukturen, uten av det ble spesifisert hvor utfordringen var størst.¹⁴⁵

Løsningen var som forventet å flytte ut generalinspektørene til de respektive tyngdepunkt for deres virksomhet. Dette ville legge til rette for en "styrket strategisk oppfølging, ledelse og kontroll i forsvarsgrenene, samt for å kunne etablere en tydeligere ledelsesstruktur i Forsvaret."¹⁴⁶ Generalinspektørene med sine staber ville dermed bli lagt utenfor Forsvarsstaben, på et underliggende nivå, med styrkeproduksjon som hovedoppgave også i fremtiden. Generalinspektøren for Hæren ble foreslått flyttet til Bardufoss, Generalinspektøren for Sjøforsvaret til Bergen, mens Generalinspektøren for Luftforsvaret og Heimevernet ble anbefalt liggende i Oslo.¹⁴⁷ Det ble ikke avklart før helt på tampen hvor enkelte av generalinspektørene skulle lokaliseres. Generalinspektøren for Hæren var foreslått lokalisert til Rena, selv om Bardufoss også var et reelt alternativ. Assisterende militær departementsråd Grandhagen hadde anbefalt Bardufoss i stedet for Rena i sine innspill høsten 2007. En mulig årsak til at det ble Bardufoss, var forslaget om å legge ned Hærens Styrker. Forslaget hadde høstet sterk lokal og politisk motstand i Troms. Således ville en "miste" en general i Indre Troms, noe som måtte kompenseres. Det kan bemerkes at Grandhagen hadde vært sjef Hærens Styrker før han ble assisterende militær departementsråd. Fridthjof Sjøgaard indikerer at nordområdestrategien kan ha påvirket valget.¹⁴⁸ Arne Bård Dalhaug betoner at i tillegg til å spare en generalstilling totalt sett,

¹⁴⁴ St.prp. nr. 48 (2007-2008), "Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier," 19.

¹⁴⁵ Ibid., 72.

¹⁴⁶ Ibid., 19.

¹⁴⁷ Lokaliseringen av Generalinspektøren for Luftforsvaret skulle sees i sammenheng med valg av kampflybase. I desember 2008 ble det imidlertid bestemt at han skulle lokaliseres på Rygge midlertidig.

¹⁴⁸ Sjøgaard (Intervju).

var det nordområde-problematikken som avgjorde til fordel for Bardufoss.¹⁴⁹ Diesen hevder at valget var et rent distriktspolitisk symbolvalg. Bardufoss passet inn i nordområde-retorikken.¹⁵⁰

Ordrbruken i proposisjonen var vag og upresis. Begreper som "strategisk oppfølging" ble ikke definert nærmere og er et lite kjent begrep i tilknytning til ledelse i Forsvaret. "Ledelse og kontroll", samt "tydeligere ledelsesstruktur" ble heller ikke utdypet i proposisjonen. Med en så uklar bruk av begreper kan en hevde at argumentasjonen for struktur- og nivåendringen var upresis. Styring og kontroll var likevel kjernebegrep i proposisjonen, likeledes budskapet om utflytting og nordområdesatsing. Det er interessant at proposisjonen ikke drøftet ulemper ved de valgte løsningene og heller presenterte en beskrivelse av alternative modeller som hadde blitt vurdert.

4.4.3 Stortingets behandling av saken

Forsvarskomiteen avga 16. juni 2008 sin innstilling til Stortinget. Komiteen stilte seg i hovedsak bak videreutviklingen av Forsvaret. Flertallet i komiteen, bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, var imidlertid negative til at generalinspektørene og deres stabsfunksjoner skulle organiseres utenfor Forsvarsstaben som et underlagt nivå. De ønsket en gjennomgang av de erfaringer man hadde med gjeldende ledelsesstruktur før en bestemte seg for hvordan generalinspektørene burde organiseres. Flertallet pekte videre til at en desentralisert struktur hadde blitt grundig evaluert i forbindelse med innføringen av ISL og forkastet av regjeringen Stoltenberg I den gangen. Videre viste flertallet til at tverrprioritering, helhetlig perspektiv, fellesinteresser og effektiv ressursutnyttelse var hovedbegrunnelser for at generalinspektørene ble organisert i Forsvarsstaben. En omrokking ville derfor ifølge komiteens medlem fra Høyre stå i "klar motsetning til hele tankegangen bak de siste 5 årenes utvikling i retning av en integrert strategisk ledelse med samlokalisering mellom departementet og Forsvarsstaben."¹⁵¹ Det ble også vist til at en slik struktur

¹⁴⁹ Dalhaug (Intervju).

¹⁵⁰ Diesen (Intervju).

¹⁵¹ Innst. S. nr. 318 (2007-2008), "Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier," 43.

hadde vært prøvd i Sverige med lite tilfredsstillende resultat og således reversert.¹⁵² Opposisjonen fulgte her den samme argumentasjonsrekken som forsvarssjefen tidligere hadde fremført.

Mindretallet, bestående av Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fulgte regjeringen og argumenterte for desentralisering som en videreutvikling av den strategiske ledelsen av Forsvaret. Argumentasjonen fulgte linjene i langtidsproposisjonen. Hovedvekten var på å skape nærhet til kjernevirksomheten, noe som igjen ville "styrke mulighetene for god og effektiv styring."¹⁵³ En samlet komité anmodet imidlertid regjeringen om å gjennomføre en evaluering av ledelsesordningen.

I løpet av mai var det spredt rapportering og debatt i saken. Tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold gikk i to artikler i *Offiserbladet* sterkt ut mot ISL-ordningen generelt og utflyttingene av generalinspektørene spesielt. Han hevdet at det var et strategisk feilgrep som verken styrket nordområdene eller ga bedre styring av Forsvaret.¹⁵⁴ I tillegg var det en del artikler om flyttingen i aviser, med fokus på uenigheten mellom forsvarssjefen og statsråden. Innlegg og avisartikler som problematiserte flyttingen, skulle likevel ikke prege debatten i komiteen eller på Stortinget.

Innstillingen fra forsvarskomiteen ble behandlet i Stortinget 19. juni 2008. Debatten tilførte ingen nye argumenter rundt flyttingen av generalinspektørene, men hovedfokus var på at flyttingen var en del av nordområdesatsingen. Flyttingen ble både av Arbeiderpartiet og Senterpartiet fremstilt som en satsing på områdene i nord og en styrking av den operative delen av Forsvaret. Opposisjonen på Stortinget var uenig i forslaget, men mente at den største utfordringen var mangelen på reell kontakt mellom aktører i posisjon og opposisjon i forkant av proposisjonens fremlegging for å få til et forlik. Det ble rettet kritikk mot at regjeringen hadde lagt opp til et begrenset handlingsrom i forhandlingene. Regjeringspartienes forslag: "Generalinspektørene og

¹⁵² Dette var for øvrig argumentasjon Forsvarssjefen hadde fremført i notater til statsråden.

¹⁵³ Innst. S. nr. 318 (2007-2008), "Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier,," 43.

¹⁵⁴ Sigurd Frisvold, "Sigurd Frisvold slakter Forsvarets ledelseskonsept," *Offiserbladet*, 9 mai 2008 2008.

deres stabsfunksjoner lokaliseres i tilknytning til forsvarsgrenenes virksomhet” ble bifalt med 53 mot 50 stemmer.¹⁵⁵

4.4.4 Oppsummering

I den fjerde fasen fikk vi den endelige beslutningen om å flytte ut generalinspektørene. Forsvarssjefen fremførte igjen sine argumenter, men det rokket ikke ved ministerens avgjørelse. Prosjektrapportens argumentasjon ble fremdeles benyttet som rasjonale for desentralisering. Utflyttingen som et generelt distriktspolitisk tiltak ble nå tonet ned til fordel for nordområdesatsingen. Opposisjonen var imot utflytting, noe som bar bud om at det ikke fantes dyp konsensus om Forsvarets ledelsesordning.

4.5 Konklusjon

Jeg har i dette kapittelet drøftet prosessen som ledet frem til vedtaket om å flytte ut generalinspektørene. Prosessen er fulgt gjennom fire faser.

Grunnlaget for prosjektet kom godt frem i første fase. Hovedmotiv for forsvarsministeren var å kunne leve opp til regjeringens mål om utflytting av statlig virksomhet og også redusere antallet generaler og admiraler i miljøet rundt seg selv. Viktige motiver var også styring av Forsvaret og urealiserte innsparingsmål. De politiske mål ble nedfelt i mandatet til prosjektet og skulle komme til å påvirke utformingen av rapporten. I andre fase var det en utbredt oppfatning at resultatet av prosjektarbeidet var gitt på forhånd. Kraftig kritikk blir rettet mot sluttrapporten, uten at det endret ved departementsrådets beslutning om å anbefale en utflytting av generalinspektørene til grenenes tyngdepunkt. Blant de fire foreslåtte modellene, mente deler av FDs embetsverk, Forsvarssjefen og personellorganisasjonene at en samlokalisering med Forsvarsstaben var best.

Statsråden hadde i realiteten tidlig på høsten 2008 i realiteten bestemt seg. Føringene til fordel for desentralisering og styrking av nordområdepolitikken ble forsterket. Selv om forsvarssjefen i løpet av høsten, i tredje fase, la mer trykk på sitt standpunkt,

¹⁵⁵ Stortinget. Referat fra møte i stortinget 19 juni 2008, "Votering over forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti , sak nr. 2".

forble konklusjonen den samme. Våren 2008, i fjerde fase, ble denne konklusjonen nedfelt i langtidsproposisjonen. Lokaliseringsspørsmålet ble endelig avklart og godkjent av Stortinget.

Hvorfor ble det slik? Det skal vi analysere nærmere i neste kapittel.

5 Analyse

I de to foregående kapitlene har jeg presentert bakteppet og beskrevet prosessen som ledet til en beslutning om utflytting av generalinspektørene. I dette kapitlet skal jeg først gi en mer utførlig presentasjon av de tre organisasjonsmodeller som i særlig grad var fremme i diskusjonen. Deretter drøftes de hensyn som skulle bli avgjørende for valg av modell. Til sist vil jeg se nærmere på aspekter ved selve prosessen som virket til å understøtte den løsningsmodell som ble valgt.

5.1 Tre modeller

Som vi så i forrige kapittel, la prosjektgruppen frem et forslag til modeller som i stort kan kategoriseres som tre forskjellige modeller etter samme lest som under ISL-utredningen. Den første var en integrert modell der generalinspektørene fremdeles skulle være samlokalisert med Forsvarsstaben. Forskjellen fra den eksisterende modellen var at generalinspektørene skulle ligge ett nivå under staben. Den andre var en desentralisert løsning der generalinspektørene skulle lokaliseres sammen med hovedvirksomheten i egen gren. Den siste modellen var kommandørmodellen, der en skulle legge styrkeproduksjon og operativ ledelse til samme person i det operative hovedkvarter. La oss se nærmere på modellene og argumentene for og imot.

5.1.1 Integrert modell

Forsvarssjefen ønsket ikke endring i den eksisterende modell for plassering av generalinspektørene. Han ønsket å beholde generalinspektørene tett på seg.¹⁵⁶ Han baserte sitt syn på at det var vanskelig å se at det hadde skjedd noen endringer i beslutningsgrunnlaget siden utredningen i 2001. Tvert imot mente han at en desentralisering av generalinspektørene gikk på tvers av hele tankegangen bak ISL. Forsvarssjefen mente at prosjektet hadde misforstått hvordan Forsvarsstaben fungerte. Prosjektet hadde etter hans mening foretatt et kunstig skille mellom etatsledelse og virksomhetsledelse. Skillet reflekterte ikke hvordan Forsvarsstaben faktisk fungerte.

¹⁵⁶ Forsvarsdepartementet, notat fra forsvarssjefen til departementsråden, "Utredning av den strategiske ledelse av Forsvaret", saksnr: 2007/03426-1/FSJ, 12. november 2007, U. Off §5.1

FD I ga støtte til dette synet: “Dette er et skille vi neppe kan opprettholde for andre formål enn internt forklaringsbehov.”¹⁵⁷ Skillet ble likevel beholdt og brukt som grunnleggende argumentasjon for anbefalingene i sluttrapporten.

Forsvarssjefen fremførte flere argumenter for hvorfor en integrert modell var å foretrekke. For det første styrket modellen fellestanken og ga bedre strategisk styring med mindre kontrollspenn. Det motsatte ville være tilfelle med de andre modellene, der sektorisering og fragmentering kunne bli resultatet. For det andre vektla han viktigheten av å ha grensjefene som strategiske rådgivere nær seg. Det motsatte ville føre til en dublering av funksjoner og kompetanse, med et behov for flere årsverk både i Forsvaret og i departementet. Ei heller mente han at en annen modell ville føre til reduksjon i nivåer. Arne Bård Dalhaug, som ledet prosessen med etablering av ISL-modellen, fremhever at en integrert løsning var det det var mest enighet om, og det overrasket ham at man politisk ønsket en annen modell rett etter omstillingen. Han betoner at Stortinget hadde tatt avgjørelsen om å ha generalinspektørene på Akershus sammen med forsvarssjefen for å ha en sterkere, mer enhetlig og koordinert ledelse av Forsvaret. Dette var særlig viktig i forhold til virksomhetsstyring og planlegging. Som sjef for Forsvarsstaben hadde han en oppfattelse av at ”det var veldig stor enighet, både mellom militære, politisk ledelse, og ikke minst embetsverket i departementet om at man hadde fått en organisasjon på plass som man faktisk hadde tillit til ville fungere.”¹⁵⁸

Heller ikke FD IV mente det var grunnlag for å endre ledelsesmodell. En integrert modell ville gi bedre politisk styring over Forsvaret. Dette var knyttet til oppfattelsen om at det var lettere å øve politisk styring over et forsvar med enhetlig ledelse, enn over et forsvar med fragmentert ledelsesstruktur. Arne Røksund var en av arkitektene bak ISL-modellen og en forkjemper for en tett og integrert struktur. Videre var det FD IVs oppfatning at det i stort ikke var utfordringer med styrkeproduksjon generelt, men mer med helhetlig styrkeproduksjon. Strategisk medverdi kunne da best ivaretas ved

¹⁵⁷ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2007/02665-3/FD I.

¹⁵⁸ Dalhaug (Intervju).

en plassering nær forsvarssjef og departement. En integrert løsning ville minske kontrollspennet til generalinspektørene.¹⁵⁹

Personellorganisasjonene støttet en integrert modell med generalinspektørene lokalisert ved og organisert under forsvarssjefen. Personellforbundet fremhevet faren for igjen å ha for selvstendige og uavhengige forsvarsgrensjefer i ulike landsdeler.¹⁶⁰ Befalets Fellesorganisasjon hevdet videre at en integrert modell best tok vare på det tverrfaglige miljøet rundt forsvarssjefen.¹⁶¹ Tverrfaglige miljø ble fremhevet som en av få positive effekter i forhold til ISL-strukturen. Norges Offisersforbund la på sin side stor vekt på at lokaliseringen av generalinspektørene var viktigere enn selve organisasjonsmodellen.¹⁶² Uavhengig av nivå var det nødvendig med en samlokalisering av forsvarssjefens stab og generalinspektørene.

Den faglige diskusjonen rundt en integrert løsning dreide seg hovedsakelig om selve lokalisering, og ikke så mye om endringer i nivåer. De fleste som argumenterte for integrasjon, snakket egentlig om at forsvarssjefen måtte ha sine grensjefer nær seg i hverdagen. Dette viser seg også i at informanter sier at protestene først begynte da det ble klart at utflytting var konklusjonen til prosjektet. John Lunde sier at “det var ikke så mye stritting imot før det kom opp at de skulle ut av Oslo.”¹⁶³

5.1.2 Desentralisert modell

En desentralisert modell var prosjektgruppens anbefaling. Prosjektgruppen la vekt på at grenstabene måtte bli mer robuste og tydelige. Den beste løsningen ville være å plassere generalinspektørene til underlagt virksomhet, som de allikevel i det daglige måtte trekke vekslers på. Dette ville også gi størst innsparingseffekt, spesielt i antall stillinger i ledelsen i Oslo. I tillegg ville en slik løsning ta vare på det prosjektet kalte “mandatets målsetning om å desentralisere funksjoner som i dag utføres fra Oslo-

¹⁵⁹ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2007/02665-5/FD IV.

¹⁶⁰ Brev fra Personellforbundet til FD, “Høringsinnspill – videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret – sluttrapport og anbefalinger, arkivert under saksnummer 2007/03426-3, 21. november 2007.

¹⁶¹ Brev fra Befalets Fellesorganisasjon til FD, “Befalets Fellesorganisasjons kommentarer til sluttrapport og anbefaling for videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret”, arkivert under saksnummer 2005/02466-28, 27. november 2007.

¹⁶² Brev fra Norges Offisersforbund til FD, “Videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret”, arkivert under saksnummer 2005/02466-33, 27. november 2007.

¹⁶³ Lunde (Intervju).

området”, samt bidra til nordområdepolitikken. På den andre siden la også prosjektet vekt på at nærheten til forsvarssjefen var meget viktig og identifiserte klare utfordringer med å flytte generalinspektørene ut, mange av utfordringene like de forsvarssjefen selv anførte. Subsidiært anbefalte prosjektgruppen en integrert løsning. Statsråden ønsket en desentralisert modell. Den store ansamlingen av generaler og admiraler i Oslo var uheldig av flere grunner. Anne-Grete Strøm-Erichsen tok imidlertid et forbehold. Statsråden sier at hun aldri ville presset igjennom et slikt tiltak hvis det ikke var faglig forsvarlig.¹⁶⁴ Departementsråd Lunde støttet henne, dels ut fra lojalitet og dels fordi han så klare gevinster ved en slik løsning. Forsvarssjefen ville få bedre strategiske råd hvis generalinspektørene var hos sine styrker, og han var enig med statsråden i at landet hadde godt av å se sine generaler ute blant styrkene. Dernest var flytting den eneste muligheten til å redusere størrelsen på ledelsen i Oslo.¹⁶⁵

FD II støttet i utgangspunktet en desentralisert løsning der generalinspektørene skulle plasseres ved grenenes kompetansesentre, men betonte også at endelig plassering måtte inn i arbeidet med langtidsplanen. Men FD II endret senere mening. Etter at prosjektet fikk i oppgave å utrede en kommandørordning, helte FD II mot denne, subsidiært en integrert løsning.¹⁶⁶

Arne Bård Dalhaug sier at hans oppfatning var at det ikke var mange i departementets embetsverk som støttet at generalinspektørene skulle desentraliseres. Han hadde gjennom sin funksjon tidligere i FD, samt som medlem av styringsgruppen, diskutert saken med mange i departementet. Han fremhever at embetsverket var like bekymret som ham selv når det gjaldt utfordringer med styring hvis generalinspektørene skulle vekk fra Oslo. Det var vanskelig å forstå hvordan desentralisering skulle bedre styring. Dalhaug hadde selv vært brigadesjef på Skjold i Troms: ”Å sitte på Bardufoss sender deg bare vekk fra prosessene. Du trenger ikke en general der for å få gjort noe. Det som foregår der er utdanning, og det trenger en ikke generaler til.”¹⁶⁷ Ifølge Dalhaug

¹⁶⁴ Strøm-Erichsen (Intervju).

¹⁶⁵ Lunde (Intervju).

¹⁶⁶ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2007/02665-6/FDII.

¹⁶⁷ Dalhaug (intervju).

var det bred enighet om at det var i den sentrale ressursstyringen at en trengte generalinspektørene.

5.1.3 Kommandørmodellen

En kommandørmodell var ikke del av det opprinnelige forslaget til prosjektet, men en vurdering av en slik ordning ble anbefalt i prosjektets sluttrapport. Det synes som at det ikke var mange tilhengere av denne modellen i Forsvaret. Dette kan muligens knyttes til at de eksisterende operative kommandørstillingene nettopp var nedlagt. Den fremste forkjemperen for en kommandørordning var Fridthjof Sjøgaard, sjef FD V. Han var i utgangspunktet enig i rapportens forslag om å slå sammen grenstaber og stabselementer fra underliggende virksomhet, desentralisert til den underlagte virksomheten.¹⁶⁸ Men Sjøgaards prinsipale syn var at en kommandørordning var det beste, alternativt en desentralisert modell.¹⁶⁹ Sjøgaard argumenterte for at en kommandørordning var “et grep som etter avdelingens syn skulle vært gjennomført for mange år siden”. Med en slik modell ville en “rydde opp og få klargjort”, samt “slanke organisasjonen og få tydelige styringsforhold”. Sjøgaard sier selv at det var betydelig støtte for en kommandørordning både i Forsvaret og i departementet. Det er ikke så mange holdepunkter for at så var tilfelle.

Sjøgaard fikk noe støtte internt i FD. FD I mente at generalinspektørene burde få et helhetlig ansvar, inkludert operasjoner og logistikk.¹⁷⁰ En vurdering av roller og ansvar kunne vanskelig forsvares uten å se på dette aspektet. Avdelingen anbefalte en “dobbelthetting” av generalinspektørene ved at de ble gitt ansvar og myndighet overfor enheter som også drev faglig støtte, forsyninger og operasjoner.

FD II støttet etter hvert synet til FD I og hadde som sitt prinsipale syn en lokalisering av generalinspektørene til et operativt hovedkvarter.¹⁷¹ Modellen som FD II foreslo, brøt imidlertid noe med de foreslåtte modellene. FD II foreslo at generalinspektørene

¹⁶⁸ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2005/02466-24/FD V.

¹⁶⁹ Sjøgaard (Intervju).

¹⁷⁰ Forsvarsdepartementet, saksnr: 2007/02665-3/FD I.

¹⁷¹ Forsvarsdepartementet, notat fra FD II til prosjektgruppen, “Utkast til rapport om "videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret": FD IIs merknader”, saksnr: 2007/02665/FD II, 20. november 2007, U. Off § 5.1.

kun skulle være kommandører i operativ forstand. Dette ville medføre at styrkeproduksjonsansvaret skulle ligge hos sjef for det operative hovedkvarter, men altså ikke spesifikt på den enkelte grenkommandør. Trening, øvelser og operasjoner skulle overføres fra generalinspektørene til hovedkvarteret. Resten av ansvaret skulle overføres Forsvarsstaben. En såkalt “dobbelthetting” av kommandørene ville etter FD IIs mening medføre større problemer enn den løste. Ansvarslinjene og omfanget av ansvaret ville bli for stort for generalinspektørene. I tillegg var det en frykt for at generalinspektørene skulle utvikle seg mot å igjen å bli sterke forsvarsgrensjefer. Forsvarssjef Sverre Diesens største innvending mot en kommandørmodell var at Forsvaret var så lite at det i realiteten ville føre til en fullstendig overdimensjonert kommandostruktur. I tillegg var disse nettopp lagt ned på grunn av ressursknapphet. Det ville også ha blitt utfordrende å styre den operative søylen. Diesen sier at det i argumentasjonen for denne modellen manglet velfundert operativ og fagmilitær begrunnelse. Men han forstod godt hvorfor modellen var attraktiv i departementet. En slik konstellasjon ville vært den ideelle tilstand for byråkratiet, da makten i realiteten ville flyttes vekk fra forsvarssjefen. Sjefen for det operative hovedkvarter ville bli de facto forsvarssjef, hevder Diesen, mens forsvarssjefen ville reduseres til en ufarlig rådgiver med liten innflytelse.¹⁷² Hvis imidlertid den eksisterende integrerte modellen ikke ble valgt, ville forsvarssjefen subsidiært ha en modell med generalinspektørene som kommandører.¹⁷³ Forsvarssjefen mente at en ikke kunne skille organisasjonsleddene og at forsvarssjefen måtte flytte med til et hovedkvarter. Staben måtte således beholdes som en organisatorisk helhet for å opprettholde rasjonell og effektiv ledelse av Forsvaret. Rasjonalet ble da å slå sammen operativ og strategisk ledelse i Forsvaret. Dette var også en modell som var utredet i forbindelse med Forsvarsstudie 07. Forsvarssjefen bekreftet og utdypet sitt syn i et notat til statsråden 29. januar 2008.

Arne Bård Dalhaug sier at det var få i Forsvaret og departementet som var sjarmert av en kommandørmodell. Han utdyper med å fremheve at en særlig på det tidspunktet hadde konkludert med at det ikke var behov for kommandører. Å etablere en ny

¹⁷² Diesen (Intervju).

¹⁷³ Nevnt i notat av 12 november, utdypet i notat 28 januar 2008.

kommandørordning ville blitt en uvanlig struktur, da det ville vært usikkert hva de egentlig skulle føre kommando over. I tillegg hadde jo generalinspektørene en helt annen rolle. De var, ifølge Dalhaug, ikke i noen forstand operativt ansvarlige.¹⁷⁴

5.2 Utflytting – de avgjørende hensyn

Det ble anført en rekke faglige argumenter for og imot de tre nevnte modellene. Hovedårsakene til beslutningen om å starte en utredning og til sist flytte generalinspektørene ut av Oslo, var imidlertid bredere hensyn, nemlig politiske grunner og styring av etaten.

5.2.1 Politiske motiv

Regjeringen Stoltenberg II hadde en helt klar målsetting om en aktiv distriktpolitikk. Denne var i stor grad aksentuert av Senterpartiets deltakelse i regjering. Utflytting av statlig virksomhet passet godt inn i Senterpartiets politikk og var en type distriktpolitisk virkemiddel som fulgte etablerte linjer på 2000-tallet. Vi har sett at Forsvaret har vært og er forblitt et viktig verktøy i denne sammenheng. Generalinspektørene var et godt egnet organisasjonselement å flytte, da det i stort dreide seg om kontorplasser, som ikke direkte gikk ut over de operative kapasitetene til Forsvaret.

Forslaget var vel egnet for å bygge politisk kapital for Arbeiderpartiet. For det første var det Senterpartiet som i første rekke innkasserte den offentlige seieren for forslaget. Lars Peder Brekk betoner at det var politiske valg som var grunnlaget for utflyttingen. Strøm-Erichsen sier at det var Senterpartiet som presset mest for å oppnå desentralisering, men også at forslaget om utflytting i utgangspunktet ikke var et distriktpolitisk prosjekt. Selv om prosjektet ikke var planlagt å være en distriktpolitisk affære, kom det i realiteten faktisk til å bli det. Det er grunn til å anta at et av hovedmotivene til statsråden var å bygge politisk kapital. Statsråden var imidlertid også opptatt av å få generaler og admiraler ut av Oslo. Hun likte seg ikke

¹⁷⁴ Dalhaug (Intervju).

med alle disse stjernene og stripene rundt seg. Å få dem ut var samtidig politisk gunstig. For statsråden var det viktig at Forsvaret skulle synes rundt i landet:

... særlig tenker jeg at i Forsvaret, må sjefen må være til stede, må være synlig, må være der hvor folkene er, der hvor produksjonen foregår. Så det var fra min side en helt klar politisk mening og vilje med det som vi gjorde. At sjefen er til stede blant sine folk, det var for meg det aller, aller viktigste.

Statsråden indikerer videre at nordområdepolitikken var viktig:

... en ting er Bergen, men også i nord. Det var ingen på høyt nivå heller i Nord-Norge, og hvilket signal sender det at vi har mesteparten av Forsvaret til stede, nesten hele Hæren, i Nord-Norge, men ingen generaler der.¹⁷⁵

Statsråden indikerer at hun var den som startet prosessen. Slik er også forståelsen hos forsvarssjef Diesen. Han sier at prosessen helt klart var initiert av statsråden, som han mener følte nærværet av alle generalene på Akershus som ubekvemt. Dertil kom den distriktpolitiske symboleffekt av å flytte hva som helst ut av Oslo, som alltid vil klinge godt i en regjering der Senterpartiet er med.¹⁷⁶

Departementsråd Lunde sier at det var en sterk politisk føring fra statsråden om å flytte generaler ut fra Oslo. Hans forståelse var at statsråden mente at det var godt for landet og ulike lokalmiljøer å se generaler der ute. Samtidig sier Lunde at dette må ses i en helhet. Det var, ifølge ham, ikke bare politiske hensyn som gjorde at saken kom opp. Styringsutfordringer spilte helt klart en rolle.¹⁷⁷

Når det gjelder det politiske budskapet, fremholder Fridthjof Søgaard at embetsverket i FD var veldig klar over hva som stod i Soria Moria-erklæringen. Gjennom uttrykte målsettinger om utflytting av statlig virksomhet kunne en derfor slå to fluer i ett

¹⁷⁵ Strøm Erichsen (Intervju). Statsrådets uttalelse er for øvrig ikke helt korrekt i at det var en generalmajor som sjef for Hærens Styrker i nord, samt en flaggkommandør for Kysteskadren i Bergen. Det kan være at statsråden refererer til forslaget om å legge ned Hærens Styrker som verserte på samme tid i langtidsplanen.

¹⁷⁶ Diesen (Intervju).

¹⁷⁷ Lunde (Intervju).

smekk. Slik lå det i grunnlaget for arbeidet en forventning om at også Forsvaret burde vurdere nærmere å flytte virksomhet ut av Oslo.¹⁷⁸ Arne Røksund sier at selv om de var klar over at utflytting klang bra for den politiske ledelsen, så var det ikke hans inntrykk at statsråden var særlig involvert i prosessen; det var embetsverket som initierte prosessen.¹⁷⁹ Dette står ikke i motstrid til at utrederne var godt kjent med statsrådets preferanser.

5.2.2 Styring

Flere av intervjuobjektene sier at bakgrunnen for at FD initierte prosessen, skyldes utfordringer knyttet til styring. Anders Melheim, medlem av prosjektgruppen, sier at man må forstå prosessen i lys av tidens fokus på bedre styring. 1990-tallet var preget av dysfunksjonell styring. Stortingsvedtak ble ikke fulgt opp og ofte trenert i forsvarsgrenene. Melheim påpeker at selv om ISL i vesentlig grad endret og bedret forutsetningene for god styring, ble problemene ikke løst. Det ble viktig å ta organisatoriske grep da det "...fortsatt var styringsutfordringer som krevde endringer i oppbyggingen av Forsvaret og i nivåene." Videre hadde Forsvarets øverste ledelse en utfordring med forsvarlig forvaltning.¹⁸⁰ "Med så mye rot i forvaltningen var det ikke mulig å bygge opp tilliten uten å rydde i skapet."¹⁸¹

Melheims uttalelser peker mot to områder innen styring: den politiske styringen med forsvarssektoren og etatsstyringen av Forsvaret. La oss begynne med det første.

Som vi har sett tidligere i oppgaven, har det opp gjennom tidene vært stadige skifter i organiseringen av Forsvarets øverste ledelse. For generalinspektørene har disse skiftene betydd endringer i rolle og innflytelse. Slik skulle det også bli ved utflyttingen som ble vedtatt i 2008. Før andre verdenskrig var grensjefene sterke og uavhengige. Frem mot moderne tid har utviklingen generelt gått mot en betydelig reduksjon av grensjefenes myndighet, til der vi er i dag med generalinspektører som

¹⁷⁸ Søgaard (Intervju).

¹⁷⁹ Røksund (Intervju).

¹⁸⁰ Med *forsvarlig forvaltning* forstås "pålitelig regnskapsrapportering og økonomiforvaltning, og overholdelse av lover og regler. Mer utfyllende innebærer dette at risikostyring og intern kontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, der krav er gjeldende for sjefer på alle nivå... (Fra DIVØ).

¹⁸¹ Melheim (Intervju).

kun har et styrkeproduksjonsansvar. Motivet har gjennomgående vært et ønske om mer sentralisert myndighet i form av en sterkere forsvarssjef og politisk maktutøvelse.

Frem til utredningen i 2007 var det en generell trend i forsvarssektoren kjennetegnet av økt politisk kontroll. Her beveget Forsvaret seg motstrøms den generelle utviklingen i direktoratspolitikken, som la opp til en større avstand mellom politisk ledelse og faglig utøvelse. Innføring av ISL-modellen i 2003 skapte en struktur mellom FD og forsvarssjefen som førte til at etaten Forsvaret i mye større grad kunne styres, samtidig som etaten fikk større innflytelse i departementet.¹⁸² Utflyttingen av generalinspektørene representerte et nytt steg i politiseringen av Forsvaret. Gjennom å kvitte seg med forsvarssjefens nærmeste rådgivere ble forsvarssjefens makt redusert til fordel for departement og politisk ledelse.

Kjell Inge Bjerga hevder at utflyttingen av generalinspektørene ga større formell avstand.¹⁸³ Jeg vil hevde at det også ble skapt større *nærhet* ved at forsvarssjefen ble knyttet nærmere FD. Med generalinspektørene vekk fra de sentrale strategiske prosesser, kunne FD knytte forsvarssjefen nærmere seg. Jeg vil hevde at dette bidro til økt politisering.

En annen tilnærming til det samme er å se prosjektet i lys av behovet for sterkere etatsstyring. Det var ifølge Melheim naturlig at prosjektet kom opp fordi Forsvaret måtte øke gjennomføringskraften. Dette kunne gjøres ved å endre organisasjonen, og ved å flytte deler av den. Fridthjof Søgaard er klar på at styring var en utfordring og at dette dannet noe av bakteppet for at prosjektet ble igangsatt. Som sjef for FD V, Avdeling for styring og økonomi, var han kanskje den som hadde best oversikt over styringsutfordringer mellom FD og Forsvaret. Det var ifølge Søgaard utfordrende å styre en organisasjon som ikke var strømlinjeformet med hensyn til størrelse og nivåer. At grenstabene var en del av Forsvarsstaben samtidig som de skulle styres av den samme staben, ble en styringsmessig utfordring. I tillegg var det uklare ansvarlinjer og roller, noe som førte til uklare grensesnitt både vertikalt og

¹⁸² Austad, "Forsvaret – mellom fag og politikk. En studie i utviklingen av maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse, 1990–2005..".

¹⁸³ Bjerga, "Forsvarets sentrale ledelse: styring gjennom organisasjon," 115.

horisontalt i Forsvaret, ifølge Søgaard. Hærens og FLOs meget betydelige budsjettsprekk i 2004 kunne ses som et utslag av slik uklarhet.¹⁸⁴ Det var for øvrig Søgaards avdeling som gjentatte ganger hadde påpekt utfordringer med Forsvarsstaben. Slike tanker gjorde seg også gjeldende i Forsvarsstaben. Herland, som jobbet i sekretariatet i Forsvarsstaben på den tiden, sier det var utfordrende å få Forsvarsstaben til å fungere. Det foregikk til enhver tid prosesser for å forbedre måten organisasjonen fungerte på.¹⁸⁵

Sverre Diesen betoner at byråkratiet så styringsmessige fordeler av å flytte generalinspektørene. Slik var dette også et motiv for å starte utredningen. Selv om det var statsråden som initierte prosjektet, var det dem i embetsverkets ledelse som mente det var en veldig god ide. Å flytte ut generalinspektørene ville være en måte å redusere forsvarssjefens innflytelse på. Diesen fremhever at med generalinspektørene samlet på Akershus utgjorde forsvarssjefens ledergruppe et samlet kollegium med en sterkere synlighet og tilstedeværelse fra dag til dag, og dermed en sterkere innflytelse. Spredt utover landet, sier Diesen, ville derimot generalinspektørene bli sterkere eksponert for forventningspresset nedenfra i forsvarsgrenene, og opptre mer som tillitsmenn for egen gren. Dette ville gjøre det vanskeligere for forsvarssjefen å disiplinere ledergruppen og samle den bak entydige militære anbefalinger, som igjen økte mulighetene for å flytte makt, fra den militære ledelsen til byråkratiet.¹⁸⁶ Ifølge Arne Røksund følte byråkratiet seg litt utfordret av sterke etatssjefer, dette var en av hovedårsakene til at prosjektet kom opp: ”En sterk etatssjef, og generalinspektørene ved hans side, var et motiv for å flytte inspektørene ut.”¹⁸⁷

En av de største styringsutfordringene var størrelsen på Forsvarsstaben. Frede Hermansen, også medlem av prosjektgruppen, støtter Melheim i at stabene til generalinspektørene var for små i forhold til hva de skulle gjøre: ”Grenstabene var for små og for frakoblet virksomheten til å fylle rollen som ledelsesnivå for den respektive forsvarsgren. Dette påvirket både perspektiv og kvalitet på det

¹⁸⁴ Søgaard (Intervju).

¹⁸⁵ Herland (Intervju).

¹⁸⁶ Diesen (Intervju).

¹⁸⁷ Røksund (Intervju).

beslutningsgrunnlaget som de tok frem.”¹⁸⁸ Arne Røksund, som var sentral i å utrede ISL-grunnlaget i 2001, gir støtte til utfordringen med små staber: ”Vi lagde stabene noe små, så det var nok litt av bakgrunnen for problemene.”¹⁸⁹

En annen utfordring var at Forsvarsstaben vokste. ISL-reformen etablerte innsparingsmål for Forsvarets øverste ledelse. Fridthjof Sjøgaard hevder dette var en viktig grunn til hvorfor prosessen startet. “Vi var langt unna målene.”¹⁹⁰ Stabene hadde begynt å ese ut igjen, og Sjøgaard var redd for at de skulle bli tungroddede og mer krevende å styre. Det var betydelig korrespondanse og saksoppfølging om nettopp innsparinger i Forsvarsstaben i tiden etter at ISL ble innført i 2003 og spesielt i de to årene forut for prosjektets oppstart. Dette indikerer at årsverksstyring hadde stor innvirkning på FDs ønsker om å fortsette reformen fra 2003 ved å kutte årsverk. Utfordringen lå i at Forsvarsstaben var både for liten og for stor. En helt annen løsning måtte velges, ifølge sentrale aktører. Utfallet ble å flytte på generalinspektørene.

I denne situasjonen var det av stor betydning at forsvarsministeren fikk støtte ikke bare fra sentrale sivile embedsmenn, men også fra fremtredende fagmilitære. Den fremste av dem var Harald Sunde, som hadde en sterk overbevisning om at en desentralisert løsning ville være best.¹⁹¹ Sunde satt som sjef Militærmisjonen i Brussel på det tidspunktet, men hadde ifølge både Sjøgaard og Lunde meget god kontakt med statsråden.¹⁹² Strøm-Erichsen sier at hun hadde god kontakt med Sunde og snakket ofte med ham. Sunde betoner at det var viktig å ha generalinspektørene ute der som virksomheten hadde sitt tyngdepunkt. Generalinspektørene var ikke en del av ISL-modellen og kunne i realiteten være hvor som helst. Sunde sier at det viktigste var at alle fagmilitære råd ble samlet i ett råd hos forsvarssjefen. Da er det ikke viktig, mener Sunde, at generalinspektørene er til stede fysisk hver dag.¹⁹³ At en mann som

¹⁸⁸ Frede Hermansen, telefonsamtale med Knut Eirik Thornes, 28. februar 2014.

¹⁸⁹ Arne Røksund, intervjuet av Knut Eirik Thornes, 11. februar 2014.

¹⁹⁰ Sjøgaard (Intervju).

¹⁹¹ Sunde (Intervju).

¹⁹² Sjøgaard og Lunde (Intervju).

¹⁹³ Sunde (Intervju).

Sunde støttet statsråden ga henne faglig trygghet og virket til å marginalisere forsvarssjefen.

Dessuten er det mye som tyder på at forholdet mellom Diesen og Strøm-Erichsen ikke var godt. Selv sier statsråden at hun hadde et greit forhold til Diesen, men at det i denne saken var spesielt at forsvarssjefen var så imot hennes politiske beslutninger.¹⁹⁴ Ifølge Søgaard kunne forsvarssjefen noen ganger innta et standpunkt som åpenbart ikke kunne fly politisk og at det var allment kjent at forholdet mellom Diesen og Strøm-Erichsen ikke var så bra som ønskelig på den tiden.¹⁹⁵ Diesen selv er klar på at selv om personkjemien etter hans mening var god mellom ham og statsråden, var de uenige i en rekke ting i forhold til hvilken retning Forsvaret skulle utvikles. Mens han selv var opptatt av et mål bilde med Forsvaret som et lite, effektivt og profesjonelt krigsmaskineri, var statsråden mer opptatt av de mykere aspektene og opprettholdelse av den tradisjonelle forsvarsretorikkens idealbilde av et norsk forsvar. Den skriftlige saksgangen og forsvarssjefens ordbruk i notatene kan tolkes som at han ikke hadde konstruktive diskusjoner med statsråden. Dette kan ha bidratt til at forsvarssjefen ble marginalisert.

5.3 Prosess

Valg av utredningsprosess hadde stor innvirkning på utfallet. Etter råd fra departementsråd Lunde, valgte statsråden å gå frem på en måte som skulle gi størst politisk gjennomslagskraft. Den var preget av korte tidsfrister, sterk toppstyring og en fragmentert tilnærming.

Forslaget skulle opprinnelig fremmes i budsjettproposisjonen høsten 2007. Dette la føringer for en kort utredningsperiode. Selv om tidsplanen sprakk raskt, forble det viktig å holde momentum. Det var for det første ikke tid til å evaluere eksisterende ledelsesordning og dermed skape et bedre grunnlag for utredningen. For det andre ble motforestillinger i stor grad ignorert.

Valg av prosess ga mulighet for stram styring fra toppen. Utredningen ble initiert av den politiske og administrative ledelsen. Problemstilling og mulige løsninger ble styrt

¹⁹⁴ Strøm-Erichsen (Intervju).

¹⁹⁵ Søgaard (Intervju).

fra toppen, deltakelse i prosjektet likeså. Styringssignalene bestemte utfallet i stor grad. Disse ble etter at rapporten var ferdig ytterligere sementert, og desentralisering og nordområdepolitikken ble til konkrete overordnede mål og ikke bare ambisjoner. På samme måte ble reduksjon i antall stillinger i Forsvarets øverste ledelse et konkret måltall. Prosjektets anbefaling gikk mot en løsning som ivaretok ambisjonene og som ikke la avgjørende vekt på militærfaglige argumenter, slik forsvarssjefen så det.

Videre la FD opp til en fragmentert og lite inkluderende prosess. Slik ble det enklere å styre mot et mål som langt på vei var gitt. Valget av en prosess på utsiden av Forsvarsstudie 07 og FPU styrker en slik antakelse, likeså at man valgte å gå for et internt utredningsprosjekt med korte tidsfrister. Riktignok ble det lagt vekt på å sikre god faglig legitimering ved å organisere arbeidet i en prosjektgruppe, referansegruppe og styringsgruppe og statsråden sier hun ikke ville tatt avgjørelsen hvis hun ikke mente det var faglig forsvarlig. Men referansegruppen hadde lite gjennomslagskraft i utredningen. Tidlig i arbeidet rettet den kritikk mot grunnlaget for utredningen, men etter et par møter i starten, ble referansegruppen i realiteten lite involvert før sluttrapporten var klar. Arbeidet ble drevet fremover med stor kraft uten at man så seg mye til side. Departementsråd Lunde sier at «stor politisk gjennomføringsevne var nødvendig for å få gjort noe som helst i saken».¹⁹⁶ Diesen kaller det en legitimeringsprosess med en klar agenda.¹⁹⁷

5.4 Konklusjon

Det er ikke entydig hva som gjorde at saken kom opp så raskt etter at en ny ledelsesmodell hadde blitt innført og det nye ledelsesbygget nettopp tatt i bruk. Analysen peker mot at både politikk og fag spilte en viktig rolle. Politisk sett var det opportunt for statsråden og regjeringen å flytte på generalinspektørene, da det dekket flere behov. Det imøtekom statsrådets ønske om å redusere trykket fra generaler og admiraler på Akershus, og det var et egnet politisk prosjekt som bidro til å oppfylle distrikts- og nordområdepolitiske målsettinger.

¹⁹⁶ Lunde (Intervju).

¹⁹⁷ Diesen (Intervju).

Styringsutfordringer var også av stor betydning. FD ønsket å styrke både politisk ledelse og styringen av Forsvaret. Spesielt var hensynet til etatsstyring viktig for departementet. FD hadde siden ISL-modellen ble innført i 2003 slitt med å få Forsvarsstaben til å fungere tilfredsstillende. I tillegg ble ikke innsparingsmålene nådd, noe som understreket at noe måtte gjøres. Økt politisering synes nødvendig for å få kontroll med utviklingen av Forsvaret. Å fjerne generalinspektøren bidro til å knytte forsvarssjefen nærmere politisk ledelse.

En prosess preget av korte tidsfrister og sterk departemental toppstyring, samt en fragmentert tilnærming, ga gjennomslagskraft for en løsning som dekket både politiske og faglige behov. De militærfaglige motargumentene, både fra forsvarssjefen og internt i FD, fikk liten betydning for utfallet.

6 Avslutning

19. juni 2008, under to år etter at hele Forsvarets øverste ledelse igjen hadde blitt samlet i det nye ledelsesbygget på Akershus, vedtok Stortinget at generalinspektørene og deres stabsfunksjoner skulle skilles ut fra Forsvarsstaben og lokaliseres i tilknytning til forsvarsgrenenes virksomhet. Hovedargumentene til regjeringen var at utflyttingen ville bidra til å skape ”ett robust og tydelig ledelsesnivå for styrkeproduksjon i de respektive forsvarsgrener”.

Temaet for denne oppgaven har vært å studere denne prosessen og identifisere årsakene til utflyttingen. Følgende problemstilling har ligget til grunn for analysen:

Hvorfor ble det besluttet at generalinspektørene skulle skilles ut fra Forsvarsstaben og flyttes ut? Hvem var de fremste pådrivere og motstandere?

Oppgaven er delt opp i tre hoveddeler. Kapittel 3 er en bred gjennomgang av den historiske konteksten, for å sette beslutningen i et større perspektiv. Kapittel 4 er en gjennomgang av beslutningsprosessen, med et spesifikt fokus på politikk og styring. I kapittel 5 analyseres hovedårsakene til utflyttingen.

Analysen viser at både politikk og fag var viktig for hvorfor utredningen startet og utfallet ble som det ble. Forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen hadde et personlig ønske om å redusere antall generaler og admiraler rundt seg. ”It was a bit crowded”, for å parafasere Lady Diana. For regjeringen var utflyttingen av generalinspektørene en god sak distriktpolitisk og for å demonstrere handlekraft i den nye nordområdepolitikken. For sentrale byråkrater i Forsvarsdepartementet kunne utflytting bidra til mer effektiv styring og til å oppfylle kravene til færre årsverk i den sentrale ledelse i Oslo. Departementsråd John Lunde var i særlig grad den som dro fag og politikk i samme retning og konkluderte med at den beste løsning på de to utfordringene var å flytte generalinspektørene ut av Oslo. Forsvarssjef Sverre Diesen hadde liten innflytelse på prosessen. I noen grad bidro han selv til marginalisering. For ham var det viktig å ha generalinspektørene i sin nærhet for å kunne utøve et sterkt og helhetlig lederskap. I denne saken fremstod han derfor som en varm

tilhenger av ISL-ordningen, fordi den ivaretok dette hensyn. I andre saker – og i økende grad – ble Diesen stadig mer kritisk til ISL fordi han ønsket større avstand mellom departementet som politisk sekretariat og forsvarssjefen som fagmyndighet.

Denne oppgaven har tatt for seg selve prosessen rundt beslutningen om å flytte ut generalinspektørene. Den åpner samtidig for andre spennende forskningstema. Ett mulig tema ville være å se på effektene av denne endringen i ledelsesstrukturen. Har desentraliseringen av generalinspektørene hatt den forventede positive effekt? Eller bidro det, som motstanderne hevdet, til økt sektorisering og fragmentering i Forsvarets ledelse? Et annet tema kunne være å studere om utflyttingen bidro til mer effektiv styring sentralt. I denne forbindelse noterer man seg at Forsvarsstaben har fortsatt å vokse. Et tredje tema kunne være å sammenlikne den norske ledelsesmodellen, med generalinspektørene desentralisert, med allierte land. En slik komparativ studie kunne gi oss et inntrykk av hvilke modeller som er mest effektive og smidige for å oppfylle definerte mål og også bidra til å sette lys på om Norge tilpasser seg hovedtendensen i NATO eller beveger seg vekk fra den.

Vedlegg A - Intervjuguide

Intervjuguide FD

Intervjuet vil være et samtaleintervju som vil berøre følgende hovedtema:

Avgjørelsesprosessen rundt desentraliseringen av Generalinspektørene, vedtatt i Stortinget 2008.

Intervjuet vil være delvis strukturert rundt tema (men ikke avgrenset til).

Samtaleformen vil derimot være relativt åpen slik at intervjuet kan baseres på utviklingen i samtalen.

Tema som vil berøres:

Personalia

Rolle:

Posisjon i tidsrommet når prosessen pågikk og når avgjørelsen ble fattet. Din myndighet og del i beslutningsprosessen. Dine tanker om prosessen og grunnlaget

Prosessen:

Dynamikken i prosessen

Hvilke deler av organisasjonen tok del i prosessen. Aktører.

I hvor stor grad ble prosessen opplevd som rasjonell

Hvordan opplevde du personlig prosessen og din egen rolle

I hvor stor grad var prosessen faglig begrunnet

Modellene:

De tre modellene for organisering av generalinspektørene, hhv ”dansk”, integrert og desentralisert. Egnethet og utfordringer. Hva mente aktørene.

Politikk:

Hvordan var det politiske grunnlaget forstått. Politisk styring. Byråkratiets rolle og påvirkning. Forsvarsministerens rolle. Ledergruppen FD – politikk og fag

Vedlegg B - Liste over informanter

Strøm-Erichsen, Anne-Grete: Var forsvarsminister i regjeringen Stoltenberg II fra 2005 til 2009, og fra 2012 til 2013.

Lunde, John: Var departementsråd i Forsvarsdepartementet fra 1995 til 2008. Han startet i Forsvarsdepartementet i 1974.

Søgaard, Fridthjof: Ekspedisjonssjef i avdeling for økonomi og styring Forsvarsdepartementet fra 2001 til 2014. Han startet i Forsvarsdepartementet i 1986.

Diesen, Sverre: General og forsvarssjef fra 2005 til 2009. Kom fra stillingen som militær assisterende departementsråd.

Harald Sunde: General og forsvarssjef fra 2009 til 2013. Var Leder for FD III i 2005 til 2006. Ledet Militærmisjonen i Brussel fra 2006.

Røksund, Arne: Kontreadmiral og leder for FD IV, avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging i Forsvarsdepartementet fra 2007 til 2011. Kom fra stillingen som sjef Forsvarets Skolesenter.

Dalhaug, Arne Bård: Stabssjef i Forsvarsstaben fra 2005 . Før det var han avdelingssjef i Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging og var med på å bygge opp og innfase ISL modellen. Tok over etter Harald Sunde i Brussel i 2008.

Melheim, Anders: Var medlem av prosjektgruppen og hadde mye erfaring fra omstillingsprosesser i Forsvaret. Var formelt avdelingsdirektør i Forsvarsdepartementet. I tiden rundt prosessen var han stedfortredende forsvarsråd i NATO-delagasjonen i Brussel. Han ble kalt hjem av assisterende departementsråd, Morten Tiller, for å jobbe med utredningen. Bakgrunnen for dette var at Melheim hadde vært tett på prosessene rundt opprettelsen av ISL i 2003.

Herland, Hans Christian: Var Forsvarsstabens medlem av prosjektgruppen. Han var ansatt i sekretariatet til forsvarssjefen på det aktuelle tidspunkt.

Vedlegg C – Informasjonsskriv

Samtykkeerklæring for deltakelse i forskningsprosjektet

”Desentralisering av generalinspektørene”

Bakgrunn og formål

Jeg gjennomfører for tiden et masterstudium ved Forsvarets høyskole. Temaet for oppgaven er bakgrunnen for og vedtaket om utflytting av generalinspektørene i 2007–2008. Oppgaven vil fokusere på selve prosessen og ikke primært på effekten i ettertid. Intervjuobjektene oppfattelse av prosessen blir derfor viktig.

Temaet er viktig, da det omhandler fundamentale spørsmål knyttet til organisering av militærmakten, dens forhold til samfunnet og hvordan militærmakt organiseres for å optimalisere forsvarsevne og ressursbruk.

Du forespørres om intervju fordi du satt i en posisjon som kunne påvirke prosessen og derfor også kan kaste lys over de avgjørelser som ble tatt og hvorfor de ble tatt.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Intervjuet vil foregå som et samtaleintervju. Spørsmålene kan dreie seg om, men ikke begrenses til, opplevelser av hvordan prosessen foregikk, hvilke aktører som medvirket og hensyn som spilte inn samt faglige aspekter ved valg av modeller. Mer detaljert tematikk vil bli behandlet i intervjuguiden.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger behandles konfidensielt. Kun jeg og veileder vil kunne se datamaterialet.

Intervjuobjekter kommer til å gjenkjennes med navn i oppgaven når denne publiseres. Anonymitet har vært vurdert, men anses å svekke oppgavens relevans. Intervjuobjekt vil få anledning til å lese gjennom brukte sitater før publikasjon.

Prosjektet skal avsluttes ca. 1. juli. Alt intervjumateriale vil da innen rimelig tid anonymiseres.

Frivillig deltakelse

Det er naturligvis frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Knut Eirik Thornes
Major

Epost: kthornes@fhs.mil.no
Telefon: 92208673

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Selv om deltakelse i intervju allerede er bekreftet per mail, er det ønskelig at dette skjemaet blir underskrevet i forbindelse med selve intervjuet.

Jeg har lest og forstått informasjonen over og gir mitt samtykke til å delta i intervjuet

Sted og dato

Signatur

Vedlegg D – Litteratur og kilder

Interne notater

Fremstilles i den rekkefølge de fremkommer i teksten. All informasjon fra de graderte skriv som er brukt i oppgaven er avgradert av Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet, notat fra assisterende departementsråd til departementsråden, “Videreutvikling av den øverste ledelsen i Forsvaret - rapport med anbefaling”, saksnr: 2005/02466-25, 4. september 2007, U.Off §5.1

Forsvarsdepartementet, notat fra FD I til prosjektleder Annette Tjaberg, “Vurdering og utkast til “Sluttrapport om anbefaling om videreutvikling av den øverste ledelse av Forsvaret”, saksnr: 2007/02665-3, 30. august 2007, U.Off §5.1

Forsvarsdepartementet, skriv fra FD til Forsvaret og underliggende etater, “ISL-04”, saksnr: 2004/01075/FD I/AMG, 19. mars 2004, U.Off §5.1

Forsvarsdepartementet, skriv fra FST til FD, “Forsvarssjefens kommentar til sluttrapport ISL 04”, saksnr: 2004/048097-001//006, 18. juni 2004

Forsvarsdepartementet, notat fra FD til Forsvaret og underliggende etater, “Innsparinger i Forsvarets øverste ledelse”, saksnr: 2005/02466-11/FD, februar 2006, U.Off §5.1

Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til statsråden, “Anbefaling om valg av prosess”, saksnr: 2004/02466-17/PIP, 25. januar 2007, Fortrolig

Forsvarsdepartementet, notat fra assisterende departementsråd til departementsråden, “Videre utvikling av Forsvarets øverste ledelse”, saksnr: 2004/02466-19/, 15.juni 2007 dato, U.Off §5.1

Forsvarsdepartementet, brev fra Parat, BFO, NTL og Akademikerne til statsråden, “Videre utvikling av øverste Forsvarets øverste ledelse”, saksnr: 2005/02466-19, 15. juni 2007, U.Off §5.1

Forsvarsdepartementet, brev fra assisterende departementsråd til statsråden, “Videre utvikling av øverste Forsvarets øverste ledelse”, saksnr: 2005/02466-20, 3. juli 2007, U.Off §5.1

Forsvarsdepartementet, notat fra FD II til prosjektgruppen, “FD IIs merknader til prosjektguppens ukast til rapport om videreutvikling av Forsvarets øverste ledelse, datert 28. august 2007”, saksnr: 2007/02665-2/FD II-1, 31. august 2007, U.Off §5.1

Forsvarsdepartementet, notat fra FD IV til prosjektgruppen, “Utkast til rapport om “videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret” – kommentarer fra FD IV”, saksnr: 2007/02665-5, 19. november 2007, U.Off §5.1

- Forsvarsdepartementet, notat fra FD V til prosjektgruppen, "Videreutvikling av Forsvarets øverste ledelse - kommentarer", saksnr: 2005/02466-24/FD IV, 31. august 2007, U.Off §5.1
- Brev fra Befalets Fellesorganisasjon til FD, "Befalets Fellesorganisasjons kommentarer til sluttrapport og anbefaling for videreutvikling av den øverste ledelse av Forsvaret, 31. august 2007, Oslo (arkivert under saksnr: 2005/02466-28)
- Brev fra Norges Offisersforbund til FD, "Utkast til rapport om videreutvikling av Forsvarets øverste ledelse", 31. august 2007, Oslo, (arkivert under saksnr: 2005/02665-4)
- Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til statsråden, "Videreutvikling av den øverste ledelsen i Forsvaret - rapport med anbefaling", saksnr: 2005/02466-26/JAL, 5.september 2007, Fortrolig
- Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til assisterende departementsråd, "Videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret – videre arbeid", saksnr: 2005/02466-29/JAL, 11. oktober 2007, U. Off. §5.1
- Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til forsvarssjefen, "Den strategiske ledelse av Forsvaret", saksnr: 2007/03426-2/FD Led/STY/FHE, 29. november 2007, U. Off § 5.1
- Forsvarsdepartementet, notat fra forsvarssjefen til departementsråden, "Utredning av den strategiske ledelse av Forsvaret", saksnr: 2007/03426-1/FSJ, 12. november 2007, U. Off §5.1
- Forsvarssjefen, skriv fra Forsvarssjefen til FD, "Forsvarssjefens høringsuttalelse til sluttrapport videreutvikling av FØL, 19. november 2007, U. Off § 5.1
- Personellorganisasjonene i FD, brev til FD, "Videre utvikling av den øverste ledelse", registrert under saksnr: 2007/03426-3 og 5, 21. november 2007
- Forsvarsdepartementet, notat fra FD II til prosjektgruppen, "Utkast til rapport om "Videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret": FD IIs merknader"", saksnr: 2007/02665-6/FD II, 20. november 2007, U. Off § 5.1
- Forsvarsdepartementet, notat fra departementsråden til statsråden, "Videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret – anbefaling og sluttrapport", saksnr: 2005/02466-32/JAL, 28. november 2007, Fortrolig
- Forsvarsdepartementet, notat fra FD IV til statsråden, "Første arbeidsutkast LTP", saksnr: 2006/04006-177/FDIV, 20. desember 2007, Fortrolig
- Forsvarsdepartementet, notat fra Forsvarssjefen til statsråden, "Videreutvikling av Integrert Strategisk Ledelse (ISL) – utflytting av generalinspektørene", saksnr: 2007/03426-9/FSJ, 29. januar 2008, U. Off § 5.1

Forsvarsdepartementet, notat fra FD IV til statsråden, "Revidert og videreutviklet utkast til LTP", saksnr: 2006/04006-259/FDIV/ESP, 6. februar 2008, Fortrolig

Befalets Fellesorganisasjon, brev til statsministeren og FD, "Langtidsproposisjonen for Forsvaret 2009-2012", 19. februar 2008

Forsvarsdepartementet, notat fra forsvarssjefen til statsråden, "Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret", saksnr: 2006/04006-336, 13. mars 2008, U.Off §5.1

Forsvarsdepartementet, notat fra forsvarssjefen til departementsråden, "Utredning av den strategiske ledelse av Forsvaret", saksnr: 2007/03426-1/FSJ, 12. november 2007, U. Off §5.1

Brev fra Personellforbundet til FD, "Høringsinnspill – videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret – sluttrapport og anbefalinger, arkivert under saksnummer 2007/03426-3, 21. november 2007

Brev fra Befalets Fellesorganisasjon til FD, "Befalets Fellesorganisasjons kommentarer til sluttrapport og anbefaling for videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret", arkivert under saksnummer 2005/02466-28, 27. november 2007

Brev fra Norges Offisersforbund til FD, "Videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret", arkivert under saksnummer 2005/02466-33, 27. november 2007

Forsvarsdepartementet, notat fra FD II til prosjektgruppen, "Utkast til rapport om "videreutvikling av den øverste ledelsen av Forsvaret": FD IIs merknader", saksnr: 2007/02665/FD II, 20. november 2007, U. Off § 5.1

Bibliografi

- Andersen, Svein S. "Aktiv informantintervjuing." i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22, no. 3 (2006): 278-98.
http://www.idunn.no/ts/nst/2006/03/aktiv_informantintervjuing
- Arbeiderpartiet. "Arbeiderpartiets program 2005 – 2009."
<http://www.arbeiderpartiet.no>.
- Austad, Heidi Kristin Teien. "Forsvaret – mellom fag og politikk. En studie i utviklingen av maktrelasjonen mellom fagmilitær og politisk forsvarsledelse, 1990–2005." Masteroppgave i historie, Universitetet i Bergen, 2010.
- Bjerga, Kjell Inge. *Det norske "Pentagon": Forsvarets øverste ledelse 1961-1970*. Vol. 6/1999, Oslo: Senteret, 1999.
- . "Forsvarets sentrale ledelse: styring gjennom organisasjon." i *Strategisk ledelse i krise og krig*, redigert av Gjert Lage Dyndal. 408. Bergen: Fagbokforl., 2010.
- Brekke, Lars Peder. "Vil ikke Venstre og KrF prioritere nordområdene?" *Nordlys*, 10. mai 2008.
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth, og Rolf Tamnes. *Allianseforsvar i endring: 1970-2000*. Vol. B. 5, Bergen: Eide, 2004.
- Creswell, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles: Sage, 2013.
- Frisvold, Sigurd. "Det nye Forsvaret - status og utfordringer." Foredrag i Oslo Militære Samfund, 9. oktober 2000.
- . "Sigurd Frisvold slakter Forsvarets ledelseskonsept." *Offiserbladet*, 9 mai 2008, 8.
- Grønlie, Tore, og Yngve Flo. *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Vol. 2, Bergen: Fagbokforl., 2009.
- Haugen, Roar. *Aftenposten*, 16. januar 2002.
- Innst. S. nr. 318 (2007-2008). "Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier." Oslo: Forsvarskomiteen, 2008.
- Innst. S. nr. 342 (2000-2001). "Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005." Oslo: Forsvarskomiteen, 2001.
- Jacobsen, Dag Ingvar. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 2005.

- Kjeldstadli, Knut. *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget, 1999.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. "Utredningsinstruksen." <http://www.regjeringen.no>.
- NOU 2000:20. "Et nytt forsvar, Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg, oppnevnt av regjeringen 16. juli 1999." Forsvarsdepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning, 2000.
- NOU 2004:2. "Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål." Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning, 2003.
- NOU 2007:15. "Et styrket forsvar, Utredning fra Forsvarspolitisk utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. august 2006." Forsvarsdepartementet. Oslo: Departementenes servicesenter, 2007.
- Næss, Øystein Jack. "Langtidsplanlegging i Forsvaret (1988-2008). En studie av prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret." Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo, 2011.
- Omberg, Lars. "Integrert strategisk ledelse. Forsvaret mot strømmen! En studie av erfaringer med integrert politisk og militærfaglig strategisk ledelse i Forsvaret, i lys av instrumentelle og institusjonelle perspektiver." Mastergradsavhandling Høgskolen i Østfold, 2012.
- Regjeringen Stoltenberg II. "Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09, Soria Moria erklæringen." <http://www.regjeringen.no>.
- Røksund, Arne. "Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet." Chap. 4 I *Den Fragmenterte staten: reformer, makt og styring*, redigert av Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud. 125-53. Oslo: Gyldendal akademisk, 2001.
- Sand, Elisabeth Brinch. "'Galskap' av forsvarsministeren " *Dagens Næringsliv*, 31. januar 2008.
- Senterpartiet. "Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2005 – 2009." <http://www.senterpartiet.no/programmet-paa-bokmaal/category8961.html>.
- Senterpartiet. "Senterpartiets ti punkt for framtidens forsvar." <http://www.senterpartiet.no>.
- St.meld. nr. 17 (2002–2003). "Om statlige tilsyn." Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003.
- St.meld. nr. 21 (2005–2006). "Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken." Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2006.

- St.prp .nr. 45 (2000-2001). "Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005." Oslo: Forsvarsdepartementet, 2001.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007). "Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet for budsjettåret 2007." Oslo: Forsvarsdepartementet, 2006.
- St.prp. nr. 1 (2007-2008). "Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet for budsjettåret 2008 , Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 21. september 2007, godkjent i statsråd samme dag." Oslo: Forsvarsdepartementet, 2007.
- St.prp. nr. 48 (2007-2008). "Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier." Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008.
- St.prp. nr. 55 (2001-2002). "Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005." Oslo: Forsvarsdepartementet, 2002.
- Statsministerens kontor. "Flertallsregjeringens statusrapport. Soria Moria-erklæringen - to år etter." <http://www.regjeringen.no>.
- Stortinget. Referat fra møte i stortinget 19 juni 2008. "Votering over forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti , sak nr. 2." <https://http://www.stortinget.no>.
- Tamnes, Rolf. "Roller og funksjoner i sentraladministrasjonen." Kap. 3 i *Politikk i grenseland: festschrift til Øyvind Østerud*, redigert av Dag Harald Claes, Knut Heidar, Cathrine Holst og Øyvind Østerud. 369. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.
- Thorkildsen, Åge. "Forsvaret: En fortsettelse av distriktspolitikken med andre midler?" Mastergradsavhandling, Forsvarets høyskole, 2009.
- Tvetbråten, Kari. "Forsvarets øverste ledelse, Reorganisering av ledelsesstrukturen over tid." Mastergradsavhandling i Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2006.
- Venstreparti, Sosialistisk. "Sosialistisk Venstrepartis valgprogram 2005." <http://www.nsd.uib.no>.
- Westersund, Kari. "Forsvaret mellom fag og politikk. En casestudie av reorganiseringen av strategisk ledelse i Forsvaret,." Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo, 2002.
- Yin, Robert K. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage, 2003.