



Forsvarets omstilling etter den kalde krigen

av Bjørn Mobeck-Hanssen, Magnus Håkenstad og Gjermund Forfang Rongved

HOVEDPUNKTER

- Forsvarets omstilling etter den kalde krigen var en kun delvis kontrollert redningsoperasjon fremtunget av sammenfallet mellom en dyp økonomisk krise og bortfallet av etatens dimensjonerende hovedtrussel.
- Selv om omstillingen på viktige punkter lyktes med å gjenopprette en mer bærekraftig struktur og medførte en betydelig modernisering, bør det faktum at Forsvaret i et tiår var i en «vedvarende økonomisk tvangssituasjon» ikke friste til gjentakelse.
- Moderat, kontinuerlig justering er å foretrekke fremfor ukontrollerte omveltninger, og det er maktpåliggende at forsvarssektoren ikke igjen mister kontrollen over egen utvikling.
- Forsvarets omstilling på IKT-feltet synes i mindre grad å speile den rivende utviklingen i samfunnet for øvrig, og etaten har sakkert akterut innenfor sentrale områder med betydning for forsvarlig drift og sikkerhet.
- Viktige tiltak synes å ha blitt gjort i Forsvaret gjennom enkelte organisasjonsendringer og etablering av en digitaliseringsstrategi, men den kanskje aller mest grunnleggende utfordringen – den strukturelle og kulturelle – synes å bestå.

Omstillingen av det norske forsvaret 2000-2015 innebar at opprettholdelse av sektorens økonomiske bærekraft i realiteten ble forsvarspolitikkenes overordnede mål. Dette var kun mulig fordi den gunstige sikkerhetspolitiske situasjonen tillot en midlertidig nedprioritering av operativ evne og beredskap. Siden omkring 2010 har finansieringen blitt mer forutsigbar og Forsvarets økonomiske rammer bedret seg betraktelig, men samtidig har kravene til operativ evne og beredskap økt på grunn av tilbakevingen til en mer krevende sikkerhetspolitisk situasjon. Den fremtidige utviklingen av Forsvaret må ventes å finne sted under forhold som ligner mer på den kalde krigen enn på situasjonen tidlig på 2000-tallet. Dette begrenser handlingsrommet.

Omstillingen medførte på mange felter en betydelig kvalitetsheving, men samtidig måtte ambisjonsnivået stadig senkes, og flere barn forsvant ut med badevannet. Forsvarets innretning beveget seg fra ett ytterpunkt – et rendyrket invasjonforsvar – til et annet – «innsatsforsvaret» – og har nå havnet tilbake på et mellompunkt, et «styrkeoppbyggingsbasert innsatsforsvar». Ambisjonen om et balansert og komplett forsvar har i realiteten aldri blitt oppgitt, men balansen mellom bredde, kvalitet og dybde, gitt teknologi- og kostnadsutviklingen, vil sannsynligvis forbli Forsvarets hovedutfordring i overskuelig fremtid. Dette gjelder også på tross av gjenopplivingen av totalforsvarskonseptet, som ligger til grunn for det nye forsvarskonseptet lansert med langtidsplanen for 2021-2024. En vesentlig beveggrunn er best mulig utnyttelse av de totale norske ressursene, men som vi skal se er det ikke helt uten betenkeligheter.

Det viktigste mål for forsvarssektoren må være at den ikke igjen mister kontrollen over egen utvikling. De viktigste virkemidler for å oppnå dette er forutsigbare økonomiske rammer, god økonomistyring, et nøkternt ambisjonsnivå og evnen til å motstå fristelsen til å etablere strukturer som ikke er bærekraftige på sikt.

OMSTILLINGENS FORLØP OG ÅRSAKER

En av omstillingsprogrammets hovedleveranser har vært den samtidshistoriske boken *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*.¹ Tittelen *Balansegang* henviser til to hovedmomenter i vår analyse: At omstillingen ble utløst av at Forsvaret på 1990-tallet var i alvorlig ubalanse på flere områder, mellom drift og investering, ambisjoner og ressurser, innretning og oppgaver.² Disse ubalansene utløste en endringsprosess som var sterkt preget av behovet for å balansere mellom et voksende og stadig mer sprikende spekter av hensyn.

Omstillingen ble utløst av et forsvarspolitisk og økonomisk sammenbrudd høsten 1998, som munnet ut i den kriseerkjennelsen som i 2001 innledet langtidsplanen til den første Stoltenberg-regjeringen: «Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise».³ Omstillingen ble utdypet og iverksatt i 2002, intensivert i 2004, nedtonet fra 2009 og erklært avsluttet i 2012.⁴ Etter 2015 har utviklingen vært preget av økte økonomiske rammer, en gradvis styrking av den operative evnen og vedvarende oppmerksomhet rundt behovet for stram økonomistyring og interneffektivisering.⁵ Mye av dette kommer også til uttrykk ved de storstilte omstillingene Forsvarets IT-ressurser

1 O. Bogen og M. Håkenstad (2015), *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Oslo: Dreyer forlag.

2 Begrepet «dobbel ubalanse» ble mye brukt, i to ulike betydninger: På 1990-tallet ble ubalansen ansett å være økonomisk (drift/investering og ambisjoner/bevilgninger), mens fra årtusenskiftet ble den ansett å være både økonomisk (størrelse/ressurser) og operativ (innretning/oppgaver). Bogen og Håkenstad (2015), s. 122.

3 Forsvarsdepartementet (2001), St.prp. nr. 45 (2000-2001), «Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005».

4 Jens Stoltenbergs erklæring av at forsvarsomstillingen var overstått og hovedsakelig vellykket i 2012 høstet mye kritikk, ikke minst fra den etterfølgende Solberg-regjeringen. Vi vil påpeke at det er betydelig forskjell på de revolusjonerende endringene som fant sted 2002-2007 og den møysommelige oppbygningen som har preget tiden etter 2015, og slik sett har Stoltenberg sine ord i behold. Imidlertid er det grunn til å hevde at Forsvaret ingenlunde var ferdig endret i 2012. Bogen og Håkenstad (2015), s. 318-322.

5 For en nærmere drøfting av den forsvarsøkonomiske utvikling i perioden, se P. S. Hilde (2020), «Norske forsvarsutgifter: En oversikt», *IFS Insights* no. 10/2020. Hilde fastslår at langtidsplanenes bevilgningmål i all hovedsak har blitt oppfylt siden 2009, og at forsvarsutgiftene mellom 2015 og 2019 reelt økte med over 25 %.



har gjennomgått, noe vi kommer nærmere tilbake til nedenfor.

Omstillingens hovedtrekk kan oppsummeres i følgende stikkord: radikal nedskalering av organisasjonens størrelse, geografisk og organisatorisk konsentrasjon av virksomheten, modernisering, profesjonalisering og internasjonalisering.⁶ Samtidig mistet Forsvaret mange av de særtrekkene som hadde skilt etaten både fra sine utenlandske allierte og andre deler av norsk offentlig sektor.⁷ Vi vil ikke her komme nærmere inn på detaljene, som er grundig redegjort for i boken, men heller rette oppmerksomheten mot ett overordnet trekk ved hele prosessen: Den var ikke en planmessig og kontrollert overgang fra en tilstand til en annen, men hadde mer trekk av å være en ad hoc redningsoperasjon, hvor det blant annet – på uvant vis – måtte innføres en betydelig mer detaljert styring fra Forsvarsdepartementet enn det så langt i etterkrigstiden hadde vært. Det må være et hovedmål for Forsvaret å unngå å havne i en lignende situasjon igjen.

I diskusjonen om årsakene til Forsvarets omstilling finnes tre hovedforklaringer: Sikkerhetspolitiske rammebetingelser, en konservativ forsvarspolitik og økonomiske problemer.⁸ Vår forskning peker klart i retning av at Forsvarets økonomiske problemer var hoveddrivkraften i utviklingen, mens sikkerhetspolitikk og kultur på ulikt vis påvirket utviklingens fart og retning. Her legger vi avgjørende vekt på kronologien, og vil særlig påpeke at den økonomisk drevne kriseerkjennelsen gikk forut for sikkerhetspolitiske omveltninger som Sovjetunionens fall, operasjonene på Balkan og terrorangrepet 11. september. I motsetning til for eksempel Tormod Heier, som primært vektlegger USAs forventninger og norsk frykt for «marginalisering» i alliansen, vil vi hevde at den viktigste virkningen av de

sikkerhetspolitiske endringene ikke var at nye oppgaver (internasjonale operasjoner) kom til, men at de gamle oppgavene forsvant.⁹ Dette innebar også at den store forsvarsomstillingen fant sted på bakgrunn av en sjeldent gunstig sikkerhetspolitisk situasjon som skiller seg skarpt fra den nåværende. Det er riktignok all grunn til å påpeke at her – som i de fleste andre historiske årsaksforhold – har det lite for seg å lande på en monokausal forklaringsmodell. Det var opplagt en kombinasjon av ulike årsaker, hvor de økonomiske problemene veide tyngst.

Den bakenforliggende hovedårsaken hadde vært innebygget i selve forsvarsstrukturen siden 1950-tallet. De første årene etter andre verdenskrig sto den norske sentraladministrasjonen og den nye styringseliten i et dilemma; det var begrenset med ressurser og midler, samtidig som det måtte gjennomføres både en sivil og en militær gjenreising. Tilknytningen til NATO ble en løsning både på akutte sikkerhetsproblemer og deler av den budsjettmessige spagaten; nå kunne billige våpen anskaffes gjennom den amerikanske våpenhjelpen, mens Forsvarets infrastruktur ble bygd opp med midler fra forsvarsalliansens infrastrukturprogram. Imidlertid var perioden også kjennetegnet ved betydelige budsjettmessige uttelling til forsvarsformål. Som andel av statsbudsjettet var Forsvarsdepartementet i det store og hele «vinnerdepartementet» frem til 1970 da Sosialdepartementet tok over etter innføringen av folketrygden. Ser vi på det nåtidige «styringsmålet» – overføringer til Forsvaret som andel av BNP – så var overføringene til forsvarssektoren også svært høye. I dag er det uttalte målet to prosent, tidlig på 1950-tallet var BNP-andelen enkelte år over fire prosent. Gjennom 1970- og 80-tallet og helt frem til begynnelsen av 1990-tallet lå BNP-andelen som regel over eller enkelte år tett oppunder tre prosent.¹⁰ Kombinasjonen av disse forholdene gjorde at det ble mulig å overskride det tradisjonelle motsetningsforholdet mellom kvantitet og kvalitet.

Kaldkrigsforsvaret var digert, defensivt,

6 Bogen og Håkenstad (2015), s. 334-353.

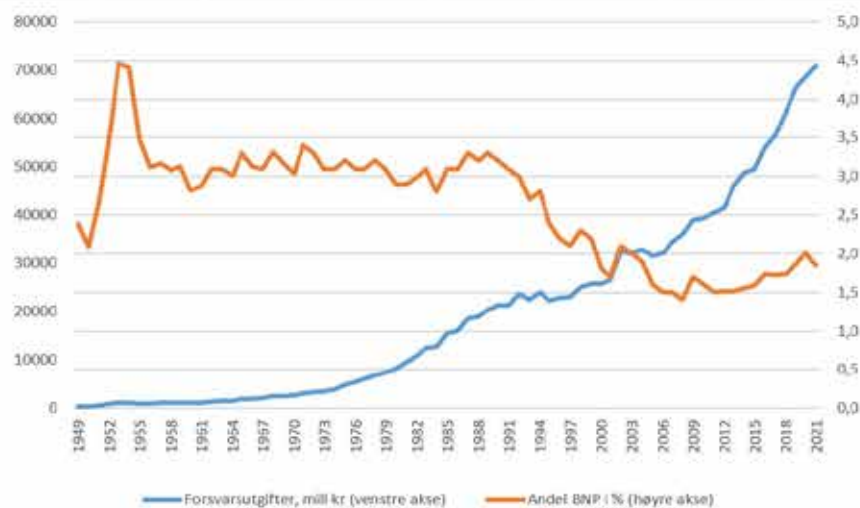
7 K. I. Bjerga (2014), *Forsvarspolitik eller forvaltningspolitikk. Organisering, reformer og militærekspeksjonalisme i Forsvarets sentrale ledelse mellom 1940 og 2003*. Ph.d.-avhandling i historie, Universitetet i Bergen.; P. M. Norheim-Martinsen (2016), «New sources of military change – armed forces as normal organizations», *Defence studies* vol 16 (3), s. 312-326.

8 H. L. Saxi (2021), «Sikkerhetspolitikk, kultur eller økonomi? Konkurrerende forklaringer på omstillingen av Forsvaret etter den kalde krigen», *Internasjonal politikk* nr. 2, s. 190 - 207.

9 T. Heier (2021), «NATOs rolle i norsk forsvarsreform», *Internasjonal politikk* nr. 2, s. 208 - 217; O. Bogen og M. Håkenstad (2017), «Reluctant reformers: The economic roots of military change in Norway 1990 – 2015», *Defence studies* vol. 17, s. 23 - 37.

10 Basert på NATO-tall, se bildetekst til figur 1.





Figur 1 Det norske forsvarsbudsjettet i løpende tall og forsvarsbudsjettets BNP-andel. Sammensatte tall, hvor tallene etter 1970 hovedsakelig er hentet fra NATOs årlige offisielle oversikt over forsvarsutgifter (se: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm), men med en del brudd i tallrekken i tråd med stadig nye beregningsmåter fra NATO, mens perioden før er beregnet basert på blant annet norske BNP-tall fra SSB. Det kan imidlertid se ut til at resultatet for disse beregningene er litt lavere enn det som ville vært tilfelle om man hadde lagt seg på en beregningsmåte som den NATO anvendte, jf. noen små avvik ved sammenkoblingen av den beregnede tallrekken med NATOs offisielle tall.

desentralisert og dugnadsbasert, og besto av «fire søyler»: nasjonalt balansert forsvar, allmenn verneplikt, NATO og totalforsvar.¹¹ Denne organisasjonsformen harmonerte i tillegg med veletablerte strømninger med dyp forankring og bred appell på tvers av det politiske spektrum. Organisasjonens størrelse, ambisjonsnivå og popularitet ble imidlertid dens akilleshæl. Det ble umulig å oppgradere hovedmateriellet etter som den teknologiske utviklingen og tilhørende prisstigning på militært materiell skjøt fart. Denne underliggende svakheten var erkjent helt fra 1960-årene og ble stadig mer presserende i tiårene som fulgte. Eksempelvis fremholdt langtidsmeldingen av 1983 at «videreføring etter tidligere mønster over tid vil føre til en ikke-styrt nedlegging av Forsvaret».¹² I dette lys kom den kalde krigens slutt i grevens tid, da det frigjorde Forsvaret fra behovet for å gjennomføre omfattende reformer og innsparinger samtidig som man måtte opprettholde en stor struktur i høy beredskap.¹³

11 J. Børresen, G. Gjeseth og R. Tamnes (2004), *Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.

12 Bogen og Håkenstad (2015), s. 41.

13 Bogen og Håkenstad (2015), s. 343.

Den dominerende forsvarspolitiske konservatismen, som av Ståle Ulriksen har blitt kalt *forsvarstradisjonen*, satte imidlertid klare grenser for hvor langt man kunne gå på 1990-tallet.¹⁴ Betydelige tiltak, som halvering av krigsstrukturen, en rekke organisatoriske rasjonaliseringer og innføring av nye styringsprinsipper, ble iverksatt fra begynnelsen av 1990-tallet.¹⁵ Disse reformene alene var de største endringene i sektoren siden opprustningen på 1950-tallet. De var imidlertid i sin natur inkrementelle og konservative, med målsetning om å bevare kjernen i den eksisterende forsvarsordning,

14 Ståle Ulriksen var, sammen med Karsten Friis og Nina Græger, talspersoner for det syn at denne forsvarskonservative kulturens dominans i forsvarsdiskursen var den viktigste årsak til stagnasjon. Her vil vi anføre at selv om det ikke kan være tvil om at denne forsvarstradisjonen bidro sterkt til at det var svært vanskelig å gjøre meningsfulle endringer i frem til slutten av 1990-tallet, er det også tilfelle, som Håkon Lunde Saxi påpeker, at denne tilnærmingen ikke forklarer at endring faktisk fant sted i rikt monn etter årtusenskiftet. Saxi (2021); K. Friis (2021), «Tilbake til fortiden: Forsvarspolitikken og norsk identitet», *Internasjonal politikk* nr. 2, s. 218-228; Ståle Ulriksen (2002), *Den norske forsvarstradisjonen*. Oslo: Pax forlag; Nina Græger, *Norsk forsvarsdiskurs 1990-2005*. Ph.d.-avhandling i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

15 Bogen og Håkenstad (2015), s. 61-62.

et mobiliseringsbasert invasjonforsvar, ved å nedskalere størrelsen og frigjøre midler til modernisering. Denne konservative tilnærmingen mislyktes imidlertid, av tre hovedgrunner: Raske omveltninger i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene, mangelfull erkjennelse av dybden i de operative og økonomiske problemene, og et sammenbrudd i kommunikasjon og tillit mellom sektorens fagmilitære og politiske ledelse. Alt dette toppet seg høsten 1998 og utløste de endringsprosessene som førte til den omstillingen som ble vedtatt i 2001 og intensivert i årene etterpå. Slik ble 1990-tallet et «tapt tiår», som etterlot seg en forsvarsorganisasjon i alvorlig ubalanse. Eller som Forsvarsdepartementet omtalte det: «i en dyp og vedvarende strukturell krise».¹⁶

Forsvarsomstillingen var i tillegg en del av en generell statlig reformbølge og hadde mange likhetstrekk med reformene i andre sektorer. Omstillingen fulgte i hovedsak overgangen statsforvaltningen ellers har gjort til mål- og resultatstyring, og Forsvaret har i likhet med andre statlige virksomheter initiert prosesser som innebærer blant annet utskilling av støttevirksomhet, oppsplittingen av virksomheten i ulike resultatorganisasjoner, og kommersialisering – privatisering – av de delene av virksomheten der slikt lar seg gjøre. Forsvarsomstillingen skiller seg imidlertid fra for eksempel helseforetaksreformen og politireformen, både i at de organisatoriske endringene gikk mye lengre i omfang og dybde, men spesielt fordi forsvarssektoren var den eneste som opplevde at hovedbegrunnelsen for virksomheten ganske plutselig forsvant. Det er med andre ord grunn til å hevde at forsvarsomstillingen skilte seg fra de andre reformene både kvantitativt og kvalitativt, og det er slik sett ikke urimelig å omtale forsvarsomstillingen som den mest omfattende av de mange reformene i norsk offentlig sektor ved årtusenskiftet.¹⁷

Mesteparten av omstillingen fant sted i en forholdsvis kort og temmelig intens periode fra 2002 til om lag 2006, og var metodisk

preget av det daværende forsvarssjef kalte en «toppstyrt og brutal» tilnærming.¹⁸ Dette var en intensiv endringsfase som avskaffet store deler av det gjenværende gamle forsvaret og munnet ut i den forsvarsstruktur som i hovedtrekk fremdeles består. I denne perioden var det tilløp til radikal nytenkning og en utbredt bruk av særegen terminologi, men dette dabbet av etter noen år.¹⁹ Hovedtanken var at man i langtidsperioden fra 2002 til 2005 skulle få orden på økonomi, styring og forvaltning, mens perioden 2005-2009 skulle vies oppbygningen av nye, moderne kapasiteter. Imidlertid førte vedvarende økonomistyringsproblemer, klart synliggjort ved den såkalte «milliardsprekken» i 2005, til at økonomi, styring og innsparing forble forsvarspolitikkenes overordnede mål i hvert fall frem til 2010, og at ambisjonene for den operative virksomheten stadig måtte nedjusteres. Det er imidlertid verdt å merke seg at ambisjonen om en «balansert» forsvarsstruktur aldri ble forlatt. Opprettholdelsen av en forsvarsstruktur med bortimot hele bredden av moderne militære kapasiteter, i møte med en stadig raskere teknologisk utvikling og nøkterne økonomiske rammer, må forventes å forbli Forsvarets primærutfordring også i fremtiden.

Balansegangen mellom beredskap og bærekraft har vært et gjennomgående trekk i forsvarsomstillingen, hvor gjenoppbyggelsen av bærekraft var en forutsetning for både operativ evne og beredskap. Men selv om hensikten grovt sagt har vært å kunne overføre mer tyngde fra den butte til den spisse ende – *more bang for the buck*, som det heter på folkelig vis – og dette har vært en delvis suksess hvor Forsvaret har lyktes med å redusere kostnader, har det imidlertid ikke vært uten omkostninger. Til syvende og sist kan det også hevdes at effektiviseringen ikke har lagt til rette for beredskap, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

Selve begrepet «innsatsforsvar» ble aldri fylt med presist innhold og ble først og fremst definert negativt, som det moderne, smidige, profesjonelle og høykvalitative motstykket til det gamle, store, og trege mobiliseringsforsvaret. Imidlertid er det et av forsvarsomstillingens største paradokser

16 St.prp. nr. 45 (2000-2001).

17 Sammenhenger, forskjeller og likheter mellom forsvarsomstillingen og politireformen blir analysert i pågående forskning ved omstillingsprogrammet..

18 Bogen og Håkenstad (2015), s. 106.

19 Bogen og Håkenstad (2015), s. 175 – 178.



at «innsatsforsvaret» som helhet lenge hadde en svakere beredskap for umiddelbar innsats, både praktisk og kulturelt, enn det kaldkrigsforsvaret hadde hatt. Flere ordninger med umiskjennelige kaldkrigspreget (som stående hærstyrker i Finnmark, beredskapsplanlegging og totalforsvar) har blitt gjenopplivet etter hvert som «retrotendensen» i norsk forsvarspolitik for alvor fikk fotfeste etter forverringen av den sikkerhetspolitiske situasjonen post 2014.

I sammenheng med omstillingene Forsvaret har undergått og fremveksten av et nytt trusselbilde, har også det gamle totalforsvaret blitt revitalisert etter årtusenskiftet. I begynnelsen dreide det seg om en gjensidighet mellom sivile og militære ressurser, hvor det nok i motsetning til den kalde krigens totalforsvar var en ambisjon om at tyngdepunktet lå på at de militære ressursene skulle avhjelpe sivil sektor i det som etter årtusenskiftet fikk navnet samfunnssikkerhet. Dette var på et tidspunkt hvor trusselen fra Russland fremdeles var ansett å ha blitt vesentlig redusert, samtidig som naturkatastrofer og andre hendelser av ikke-militær art krevde stadig mer av beredskapssystemet. Etter 2014 har denne forutsetningen altså endret seg betydelig, og selv om dagens totalforsvar har en uttalt ambisjon om en slik gjensidighet, og det praktiske virkefeltet vil være innrettet mot samfunnssikkerhetsfeltet, er det et system som i økende grad ser ut til å bli bygd opp og rettet inn mot sivil understøttelse av Forsvaret. I det nye forsvarskonseptet har ikke totalforsvaret, som ble lansert med Forsvarets langtidspan for 2021-2024, tatt plass blant de andre «søylene», eller de tre «hovedlinjene» som det nå ble kalt, slik som under kaldkrigsforsvaret. Imidlertid har totalforsvaret blitt det som kan oppfattes som en grunnmur for det nye forsvarskonseptet, gjennom den uttalt funksjonen å skulle understøtte disse tre hovedlinjene, og sammen med dem utgjøre den «helhetlige tilnærmingen» som skal utgjøre «forsvarskonseptets kjerne». ²⁰ Slik kan det hevdes at dagens

20 Forsvarsdepartementet (2020), Prop. 14 S (2020 – 2021), «Evne til forvar – vilje til beredskap. Langtidspan for forsvarssektoren», LTP 2021 – 2024, s. 25. Betydningen av et forsvarskonsept ble forøvrig diskutert av den Rolf Tamnes-ledete «Ekspertgruppen» i 2015, og deretter i en rekke arbeider i forkant av den nye langtidspanen. Se R.

totalforsvar er enda mer grunnleggende enn under den kalde krigen.²¹ For Forsvaret er dette også en kostnadseffektiv måte å kunne bygge opp beredskapen, samtidig som selve forsvarsorganisasjonen kan fokusere på det den anser som kjernevirksomheten.

Et av de tydeligste eksemplene på oppsplittingstankegangen i Forsvaret har vært utskilling av Forsvarets logistikk- og bygningsvirksomheter i egne organisasjoner, hvorav logistikk har gått fra å være en kjerne til en støttefunksjon. I tillegg kommer altså et nytt sentralt trekk ved dette nye forsvaret, og som er vesentlig for totalforsvaret, nemlig kommersielle avtaler med private tilbydere av logistikktenester. Det er en billig måte å drive på så lenge det forvaltes aktivt og fungerer, men det er ikke nødvendigvis en forutsetning som holder når man først har behov for tjenestene, og i tillegg finnes en rekke andre utfordringer med et slikt system.²² Et sentralt problem er hva som skjer når krise eller krig først kommer, og Norge kanskje må finne seg i å stå langt bak i køen fordi de store, private tjenestetilbyderne ikke har kapasitet til å levere tjenester til alle stater som har tilsvarende avtaler. Ved slik samtidighetsproblematikk blir det fort kjøttvekta som teller, og en liten stat som Norge har ikke mye den skulle sagt. Her kan man innvende at Norge har andre potensielle ressurser i form av den norske handelsflåten og NORTRASHIP.²³ Det grunnleggende problemet

Tamnes et al. (2015), *Et felles løft. Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge*. Forsvarsdepartementet; K. I. Bjerga og H. Saxi (2018), *Behovet for et norsk forsvarskonsept*, IFS Insights 8/2018; K. I. Bjerga (2019), «Forutsetninger for et forsvarskonsept», i *Truslene – konseptene – ressursene – alliansen. Refleksjoner om ny langtidspan for forsvarssektoren 2021-2024*, IFS Insights 11/12 2019; G. F. Rongved og K. I. Bjerga (2019); «Slik bør Norge forsvares», kronikk i *Dagens Næringsliv*, 22. september 2019; E. Skjelland et al. (2019), *Hvordan styrke forsvaret av Norge? – Et innspill til ny langtidspan (2021-2024)*. FFI-rapport 19/00328, Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt; R. Tamnes (2020), «Strategiske valg må gjøres for Forsvaret», kronikk i *Dagens næringsliv*, 28. juni 2020.

- 21 M. Endregard og G. F. Rongved (upublisert) «Fremtidens totalforsvar. Gjensidighet eller gjenstridighet?», i G. F. Rongved og P. M. Norheim-Martinsen, *Totalforsvaret i praksis*. Publiseres høsten 2021 på Gyldendal forlag.
- 22 T. Listou (2019), «Totalforsvaret og kommersielle aktører – den doble logistikkutfordringen», i P. M. Norheim-Martinsen (red.), *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal.
- 23 Å. Lunåshaug (2021), *Nortraship – en funksjon med et uforløst potensiale for Forsvaret innenlands?* Masteroppgave, Forsvarets høgskole.



består imidlertid: beredskapen bygges på at ting alltid er å få kjøpt i markedet når man trenger det, men dette er en forutsetning som ikke nødvendigvis alltid vil holde stikk, og kanskje særlig ikke under større internasjonale kriser. Slik sett er det en kostnadseffektiv løsning, som er velfungerende i normale tider, men det er ikke like betryggende om det er krig man forbereder seg på – og det er vel kanskje også da man har størst behov for tjenestene.

Effektiviserings- og markedslogikk har altså implikasjoner for beredskapen, og de siste årenes erfaringer fra koronapandemien kan si oss noe om utfordringene markedstankegangen har skapt for helseberedskapen. Forsvaret har ikke kapasitet til å holde seg med et eget helsevesen, men er avhengig av det sivile helsevesenet gjennom totalforsvarskonseptet. Også her har imidlertid markedstenkingen fått fotfeste og blitt dominerende, slik at gårsdagens lageroppbygging er forlatt, mens troen på at alt til enhver tid er å få kjøpt i markedet er enerådende. Dette er ikke mindre usikkert da Kina både har bygget seg opp til «hele verdens fabrikk» og samtidig er i ferd med å bli en strategisk trussel for Norge, blant annet gjennom USAs og dermed NATOs orientering mot Asia. Nå er ikke Kina det eneste landet som Norge kjøper f.eks. medisiner fra, men landet har fått en urovekkende dominerende posisjon med hensyn til eksempelvis råvarer.²⁴ Det tør være ganske opplagt at å basere vesentlige sider av beredskapen på leveranser fra ett land, som i tillegg er ansett for å være en strategisk trussel, innebærer en risiko. Pandemiens første fase var preget av manglende tilgang på smittevernutstyr, mens tankegangen om at alt er å få kjøpt i markedet kom tydelig til uttrykk gjennom uttalelsene departementsråd Bjørn-Inge Larsen i Helsedepartementet gav til Koronakommisjonen: «Vi var ikke forberedt på at det kunne skje at vi ikke kunne kjøpe ting for penger på vanlig måte».²⁵ Imidlertid ville «krisen vært langt verre» om Kinas smittesituasjon var i fase med resten av verden.²⁶ Utsagnet til Larsen gjaldt tilgang på

smittevernutstyr, men bør også i et langt bredere beredskapsperspektiv være foruroligende. En krise og en krig får konsekvenser for markedstilgangen. Det viser de norske historiske erfaringene oss med all tydelighet.

Slik sett bør nok også det norske forsvaret unngå å kutte av seg haka når man skal barbere seg. Markedet kan være saliggjørende, men det innebærer en opplagt risiko å tenke at dette skal virke under alle forutsetninger. Dette gjelder ikke minst etter at den første omstillingsperioden er over for Forsvaret, og trusselbildet siden 2014 har endret seg henimot de mer tradisjonelle truslene. Imidlertid kan det nye trusselbildet innebære at Forsvaret også kan havne i den andre grøfta, noe det er viktig å unngå. For etter den russiske annekteringen av Krim i 2014, innførte som kjent NATO toprosentmålet for å øke alliansens individuelle og samlede beredskap. Norge har historisk hatt både positive og negative erfaringer med nominelle styringsmål i den økonomiske politikken.²⁷ Faren med toprosentmålet er at det gjennom et ytre trykk, og ikke fortrinnsvis ved egne forsvarsbehov, legges opp til økt pengebruk og store investeringer.²⁸ Her har Norge – som vi har sett – negative erfaringer fra den ukontrollerte oppbyggingen av forsvarsstrukturen med oppblåste budsjetter, omfattende bistand utenfra og infrastrukturmidler under den kalde krigen. En slik ukontrollert prosess, er nettopp det man kan frykte igjen. Selv om man nå har norske erfaringer å trekke på, er det allikevel ikke slik at noen ønsket samme type ukontrollerte utvikling som man så i etterkrigstiden: det var noe som ble akkumulert ettersom tiden gikk. På den annen side ser erfaringene så langt ut til å være at forsvarspolitikere – og den norske sentraladministrasjonen – har klart å håndtere dette på ganske edruelig vis. Bønnene fra forsvarssjefens fagmilitære råd har i liten grad blitt hørt når regjeringen har kommet med sin langtidsplan for Forsvaret, og Norge har beveget seg henimot toprosentmålet blant annet ved å overføre penger fra andre deler av det

24 P. Thaur (upublisert) «Legemiddelberedskap i praksis, i G. F. Rongved og P. M. Norheim-Martinsen, *Totalforsvaret i praksis*. Publiseres høsten 2021 på Gyldendal forlag.

25 NOU (2021: 6), *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*, s. 108.

26 Sitert fra NOU (2021: 6), s. 109.

27 P. M. Norheim-Martinsen og G. F. Rongved (upublisert working paper), «The Danger of NATO's Two Percent Target: Avoiding Inefficient Defence Spending».

28 Norheim-Martinsen og Rongved (2018), «Forsvarets luksusfelle», *kronikk Dagens Næringsliv*.



norske statsbudsjettet til forsvarsbudsjettet.²⁹ Dette bidro til å skape et inntrykk av at Norge brukte mer penger på forsvar enn hva som strengt tatt var tilfelle. Slike prokuratorknep for å gjøre seg lekke overfor USA og NATO har imidlertid ikke vært uvanlig blant andre NATO-land siden 2014. I den grad slike budsjettmessige overflyttinger ble anvendt bidro ikke dette til økt forsvarsevne – slik topresentmålet opprinnelig var et middel for å oppnå. Men det har heller ikke gjort at man har beveget seg i retning av et nytt økonomisk utføre.

Slik sett virker de positive erfaringene fra rasjonaliserings- og effektiviseringsårene fortsatt å holdes i hevd, og det er ikke noe per dags dato som skulle tilsi at Norge igjen skal havne i en «luksusfelle» hvor det brukes mer penger enn godt er og ubalanser igjen utvikles. I det følgende skal vi forlate den overordnede diskusjonen om forsvarets omstillingsprosesser, og mer detaljert studere et avgrenset og viktig felt: Forsvarets omstilling i et IKT-perspektiv.

FORSVARETS OMSTILLING I ET IKT-PERSPEKTIV

I det følgende skal vi se nærmere på en sentral del av den norske omstillingen i Forsvaret i perioden 1990-2015, som imidlertid ikke skriker etter de største overskriftene, nemlig omstillingen innenfor IKT-virksomheten. Denne preges av en digitalisering som i hovedtrekk har foregått innenfor fem hovedområder: våpensystemer, kommunikasjon, trening og øving, undervisning og forvaltning. Det vil i det følgende fokuseres på digitaliseringen av forvaltningen i Forsvaret, men for å gi et mest mulig helhetlig bilde er det aller først på sin plass med noen ord om digitaliseringen av våpensystemer, kommunikasjon og undervisning.

Den digitale teknologiens inntog på 1990-tallet representerer den mest bemerkelsesverdige siden ved utviklingen innen våpensystemer og kommunikasjon i

denne perioden. Foruten å bidra til den såkalte forsvarsspesifikke kostnadsveksten – at militært materiell ble betydelig dyrere – bidro dette til at der Forsvaret og FFI hittil hadde vært helt i front i utvikling av teknologi, for eksempel internett-teknologien, ble rollene nå etter hvert snudd. Innenfor teknologiutvikling tok det sivile samfunnet over førerretten mens Forsvarets utvikling ble satt i baksetet.³⁰ Allikevel var det en betydelig utvikling, som blant annet var knyttet til forbedring av evnen til å innhente og distribuere informasjon gjennom økt bruk av sensorer og nettverkssammenknytning av militære organisasjoner. I størst grad gjorde dette seg gjeldende gjennom utviklingen og introduksjonen av teknologi som digital, pakkebasert og nettverksbasert kommunikasjon.

Et eksempel på dette var MRR (*Multi Rolle Radio*) utviklet ved FFI og NFT Ericsson tidlig på 1990-tallet. Denne teknologien introduserte mikroprosessorstyrte kommunikasjonsenheter for nettfunksjoner og sending av data i tillegg til ren talekommunikasjon. Selv om teknologien muliggjorde utvikling av våpensystemer som NALLADS (*Norwegian Army Low Level Air Defence System*), introduserte den samtidig et interoperabilitetsproblem. Innledningsvis var det nemlig kun Hæren som benyttet seg av MRR, slik at interoperabilitet begrenset seg til kommunikasjon med andre avdelinger og systemer internt i Hæren. Et taktisk radiosamband som ikke kan kommunisere med allierte er naturligvis et problem for en småstat hvis sikkerhetspolitikk forutsetter nært samarbeide med allierte. Også det etter hvert internasjonalt anerkjente middels-rekkevidde luftvernssystemet NASAMS (*Norwegian Advanced Surface-to-Air Missile System*), kan stå som tidlig eksempel på en dreining av våpenteknologien mot digitalisering og nettverksbasing.³¹

Tidlig på 2000-tallet oppsto tanken om et digitalt integrert, nettverksbasert forsvar (NbF), i en forlengelse av ideene om standardisering av grensesnitt, modularitet, interoperabilitet

29 G. F. Rongved (2019), «Topresentmålet» i *Truslene – konseptene – ressursene – alliansen. Refleksjoner om ny langtidspan for forsvarssektoren 2021-2024*, IFS Insights 11/12 2019.

30 Forsvarets forskningsinstitutt (2016a), «Teknologien Forsvaret trenger. Viten.» *Forskningsfaglig rapport* no. 2.

31 Forsvarets forskningsinstitutt (2005), *Fra Forsvarets forskningsinstitutt historie. Kommunikasjon*; Forsvarets forskningsinstitutt (2016a); Forsvarets forskningsinstitutt (2016b), «Støtte til Forsvarets NbF-utvikling. Viten.» *Forskningsfaglig rapport* no. 3.



og krigføring i informasjonsalderen. Til grunn for dette lå antakelser om betydelig effektivisering av spesielt kommando og kontroll gjennom utvikling av såkalte *Battle Management Systems* (BMS).³² Kombinasjonen av dette og miniaturisering av teknologi, som ny og lettere batteriteknologi og innføring av systemarkitektur i militære systemer, bidro igjen til utviklingen av ny teknologi. Andre teknologier som utmerket seg var den ubemannede undervannsfarkosten Hugin, som et tidlig eksempel på droner og ubemannede systemer, Norsk Sjømålsmissil, NSM, senere hetende *Naval Strike Missile*, samt videreutviklede *Joint Strike Missile*, JSM.³³

Utvikling og implementering av denne missilteknologien har også vært knyttet til en omstilling som det er vanskelig å overse: nytt kampfly til Forsvaret. Utredning av anskaffelse av nytt kampfly startet tidlig på 2000-tallet, og valget falt etter hvert på det amerikanske *F-35A Lightning II*, bestykket blant annet med norske JSM. Første fly ble overlevert til Norge i 2015, og ble symbol på overgangen og inngangen til en ny måte å se på militære fellesoperasjoner, som integrerte og sterkt digitaliserte.³⁴

Den eksponentielle utviklingen innenfor anvendelse av IKT i Forsvaret hang imidlertid sammen med en tilsvarende økning i sårbarheter og nye trusler. Dette har krevd et særskilt fokus og representerer en ganske betydelig omstilling i Forsvaret, gjennom etableringen av cyberdomenet som et eget krigføringsdomene på linje med land-, sjø- og luftdomenet. En konsekvens av denne utviklingen var etableringen av Forsvarets informasjonsinfrastruktur (INI) i 2009 og navneendringen til Cyberforsvaret i 2012, i tråd med NATOs beslutning om å definere cyber som eget krigføringsdomene i 2016.³⁵

Trening, øving og undervisning i Forsvaret i perioden ble også i stor grad påvirket av den digitale utviklingen både i og utenfor Forsvaret, med nye, digitale undervisningsmetoder og hjelpemidler. Utvikling og innkjøp av forskjellige simulatorsystemer har vært kostnadsbesparende, både med tanke på reduksjon av kostbare flytimer og ammunisjon, samt lønnskostnader. Det kan imidlertid synes som et paradoks at det kanskje mest synlige og tilgjengelige feltet for økonomiske besparelser ikke ble utnyttet planmessig, men heller har vært preget av tilfeldige initiativer og «ildsjelpraksis».³⁶

Innenfor *forvaltningsområdet* var perioden 1990-2000 preget av sin tids digitale teknologiske muligheter, teknologipositivitet og nybrottsarbeid, med overgangen fra store proprietære systemer og stormaskiner, til PC-er og dermed muligheter for mindre, enklere og funksjonsspesifikke forvaltningsløsninger som resultat. Tidlig i omstillingsperioden var disse enkeltstående systemer uten mulighet for løpende kommunikasjon med andre systemer, og bar også preg av å være erstatning for deler av papirforvaltningen heller enn gjenstand for omstilling og omlegging av forvaltningsrutiner basert på prosessanalyser. Lagring av data og overføring mellom avdelinger gikk i denne perioden fra ren papirbasert bokføring og hullkortsystemer til bruk av disketter, som i noen tilfeller ble sendt med posten, selv med introduksjonen av internett og internt nett, intranett og FisBasis. Uten noen sentral IKT- eller digitaliseringsstrategi, la slike ramme faktorer grunnlaget for lokale initiativ og utvikling av lokale og fagspesifikke, frittstående løsninger ved de ulike basene og garnisonene i Forsvaret. Eksempler på slikt finner vi innenfor økonomi, lageroversikt og personellforvaltning. Denne spesialiseringen og lokale utviklingen, gav tre sentrale utfall: Det skapte både utvikling av et eieforhold til egne løsninger, lave

32 Forsvarets forskningsinstitutt (2016a); P. T. Mitchell (2009), *Network Centric Warfare and Coalition Operations. The new military operating system*. Routledge, Oxon.

33 Kongsberg (2021), Missile Systems. Nettside, lastet ned 24.06.2021. <https://www.kongsberg.com/kda/products/defence-and-security/missile-systems>.

34 Forsvarsdepartementet (2017), Historie og plan - F-35. Sist oppdatert: 07.11.2017. Lastet ned 25.06.2021. <https://www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/kampfly/historie-og-plan---f-35/id2401622/>

35 NATO (2016), Cyber Defence Pledge. Press Release 124. Utgitt 8 juli 2016. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm; F. Rutledal, H. Fridheim, T.

Danielsen og S. Malerud (2016), «Støtte til Forsvarets NbF-utvikling – sluttrapport». FFI-rapport 2015/02403. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2574/15-02403.pdf>; Forsvarets forskningsinstitutt (2016b); Norsk senter for forskningsdata (2012), «Cyberforsvaret». <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/56993/endringshistorie>

36 A.-K. Elstad og H. Hafnor (2017), «'Nytt vindu for læring' fra ildsjeler til strategisk satsing i Forsvaret». FFI-rapport 17/01537. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:4213/17-01537.pdf>



investerings-, utviklings- og driftskostnader, men aller viktigst bidro delte i liten grad til helhetlig oversikt over ressurser og økonomi i Forsvaret. En konsekvens var en organisasjon preget av regnskapsmessige feil.³⁷

Den viktigste utviklingen og omstillingen innenfor IKT i Forsvaret, med størst påvirkning på organisasjonens drift og kostnader, kan allikevel hevdes å ha foregått i perioden 2000-2015. Dette var en periode preget av teknologiske endringer som integrering av systemer med ulike funksjonsområder, samt en utvidet anvendelse av internett og intranett som muliggjorde kommunikasjon og dermed integrering mellom forskjellige systemer og avdelinger.

I Forsvaret kan denne perioden i stort beskrevet gjennom to viktige etableringer: For det første etableringen av IKT-avdelingen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO IKT), som innebar sammenslåing av Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), med IKT-miljøene i de ulike forsvarsgrenene til en helt ny fellesavdeling. Denne hadde – med god margin – den største geografiske utbredelsen av samtlige organisasjoner i Forsvaret og tett opp mot 2000 ansatte. For det andre utviklingen og implementeringen av et felles integrert forvaltningssystem (FIF), inspirert av store sivile selskapers modeller for økonomisk drift og syn på løsningsarkitektur, med såkalte *Enterprise Resource Planning* (ERP)-systemer. Dette var teknologi basert på ett felles, integrert system, som skulle sikre optimalisering av organisasjonens ressursbruk, og ble ansett som en vei ut av de økonomiske problemene i Forsvaret. Intensjonen var dermed at de forskjellige prosjektene som i sum utgjorde FIF ikke var rene teknologiprojekter, men også omstillingsprosjekter. Forsvaret ønsket å utvikle eksisterende forvaltningsprosesser med tilgjengelig teknologi og en tilpasning av organisasjonen. Allikevel ble det i det opprinnelige oppdraget understreket at teknologien skulle være styrende, ved at både prosesser og organisasjon skulle tilpasses teknologien der dette var hensiktsmessig.³⁸

En slik «monolittisk» tilnærming hadde til hensikt å avvikle de gamle, autonome digitale systemene. Intensjonen var å spare driftskostnader for et vell av enkeltsystemer ved å drifte kun ett enkelt, sentralisert system. Dette førte også til en vedvarende diskusjon om kjøp av forvaltningsløsninger tilgjengelige som «hylleware» på markedet, kontra egenutvikling, «skreddersøm», for Forsvarets antatt spesielle behov. Hylleware var ansett som billigere både i anskaffelse og drift enn skreddersøm, som ville kreve blant annet egne eksperter til drift og utvikling. Resultatet i de fleste anskaffelses- og innføringsprosjektene innunder FIF ble en mellomløsning, med en innkjøpt lisensvare fra SAP, men betydelig endret for å dekke etatens behov.³⁹

En monolittisk arkitektur skulle allikevel vise seg nær en umulighet for en organisasjon som Forsvaret, som ikke er så stor i en internasjonal målestokk, men til gjengjeld er svært kompleks. Tilgjengelige ERP-løsninger hadde vist seg å fungere fint for private selskaper med ett enkelt leveranseområde og kanskje én homogen maskinpark, eller eksempelvis én eller et fåtall flåter bestående av en viss mengde av én bestemt fly- eller fartøystype. Det viste seg imidlertid mindre egnet for en organisasjon som Forsvaret, som har blitt sagt å romme alt fra flyselskap, rederi, bakketransportselskap til vedlikeholdsorganisasjon – i ett og samme. Til dette kommer at Forsvaret holder seg med kun noen få enheter av hver fly-, skips- og kjøretøystype, at det er mange kategorier av ansatte, samt et særegent system med et stort antall vernepliktige og heimevernssoldater som skal administreres hvert år. De tilpassede løsningene i FIF ble store og komplekse, både teknologisk og omfangsmessig. Spesielt gjorde dette seg gjeldende for logistikk-løsningen i FIF, som ble en hard nøtt også for valgt leverandør, og som ei heller ble fullført før implementering.⁴⁰

Andre betydelige hindringer i veien for utvikling og implementering av FIF, var

Forsvarets tele- og datatjeneste 1953-2001». Forsvarets logistikkorganisasjon.

39 Forsvaret (2010), «P2814 Logistikkprosjektet i LOS-programmet i Forsvaret – Gjennomføringsoppdrag». DL 2004/063156-57

40 Forsvarsdepartementet (2016), Prop. 110 S (2015–2016), «Investeringar i Forsvaret»; Mobeck-Hanssen (2018).

37 Bogen og Håkenstad (2015); B. E. Mobeck-Hanssen (2018), «Forsvarets logistikkprosjekt. Halvparten levert, forsinket og til dobbel pris», IFS Insights 6/2018.

38 Forsvaret (2003), «Nettverk. En beretning om



organisatoriske og kulturelle faktorer. Forsvaret som organisasjon har i mindre grad vist seg egnet til å håndtere utvikling og implementering av store forsvarsgrensovergripende systemer, med noen hederlige unntak som for eksempel kommunikasjonssystemet Forsvarets digitale nett (FDN), som ble satt i drift i 1983, og dets «arvtaker» FisBasis i 2001.⁴¹ På tross av iherdige forsøk på å gi de store FIF-prosjektene prioritet, og slik sikre tilstrekkelig tilpasning og implementering i hele organisasjonen, ble prosjektene stemoderlig behandlet.

Manglende gjennomslag og koordinering, samt manglende insentiver for felles og forsvarsgrensovergripende effekter sto i veien. Sterke fagmiljøer ønsket heller å beholde og videreutvikle sine skreddersydde og delvis lokale «ekspertsystemer» enn å få en ny og i manges øyne dårligere løsning «tredd ned over hodet». Til en viss grad lyktes flere av fagmiljøene med nettopp det. Et stort antall løsninger, flere titalls, har derfor bestått, og har på tross av hensikten virket parallelt med FIF. Prosessene med utvikling av nye løsninger var også preget av uenigheter om faglige spørsmål, virksomhetsdesign, løsningsarkitektur og integrasjoner.

Det hjalp heller ikke implementeringen av LOS-programmets største og mest omfattende prosjekt, Logistikkprosjektet, at Forsvarsmateriell (FMA) ble formelt opprettet som en ny etat i forsvarssektoren idet løsningen nærmet seg ferdigstilling. En ny organisasjon med betydelige interesser innenfor samme forvaltningsområde som Logistikk-løsningen, krevde en ganske betydelig og kostbar ombygging i tolvte time av den allerede påkostede løsningen.⁴²

IKT-utviklingen og implementeringen i Forsvaret fulgte samme mønster som i mange tilsvarende IKT-prosjekter i offentlig sektor, som har blitt karakterisert med og kritisert for store utfordringer og store kostnadsoverskridelser. Enkelte vil hevde at offentlig sektor ikke har vært veldig annerledes enn privat sektor, men at privat sektor ikke har hverken behov for eller tid til å dvele ved

feilslåtte prosjekter.⁴³ Forsvaret skilte seg ut fra andre offentlige anskaffelser med enda større organisatorisk og virksomhetsmessig kompleksitet, som kompliserte prosessene ytterligere. I tillegg fulgte systemutviklingen en etablert prosedyre for militære materiell-anskaffelser, PRINSIX, som viste seg mindre hensiktsmessig for IKT-anskaffelser.⁴⁴

Den såkalte fossefallsmetodikken i PRINSIX, der det ene tiltaket følges av det neste i kronologisk rekkefølge, egner seg godt for utvikling og implementering av *fysisk* materiell, men til utvikling av IT-systemer passer det dårlig med en metode som er basert på store, omfattende og tidkrevende endringer. Denne tilnærmingen rimer også dårlig med ikke-fysisk og flyktig teknologi som utvikles raskt, slik at valgt løsning kanskje allerede er utdatert ved innføringstidspunktet. Der sivil sektor i slike prosesser tidlig gjerne utviklet andre, mer smidige og kortsiktige metoder for å sikre at den teknologiske løsningen treffer problemet det er ment å løse, og for å holde kostnadene nede, var ikke denne *agile* metodikken noe som ble implementert i Forsvaret.⁴⁵

Parallelt med den tidkrevende utviklingen og implementeringen av FIF gikk naturlig nok utviklingen av ERP-systemer raskt videre, og millenniums-teknologien hadde utviklet seg fra store, altomfattende løsninger, og mer i retning av integrering av eksterne applikasjoner. For Forsvaret og FIF kom denne endringen til uttrykk med for eksempel mottaket av nye F-35-kampfly, som krevde støtte fra det medfølgende vedlikeholdssystemet ALIS (*Autonomic Logistics Information System*), noe som dermed brøt med grunntanken om ett felles integrert forvaltningssystem.⁴⁶ Introduksjonen av stadig flere våpensystemer med tilhørende

41 Forsvaret (2003).

42 Forsvaret (2018), «Termineringsrapport for prosjekt P2814». U.off. DL 2004/063156

43 Direktoratet for forvaltning og IKT (2013). «Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?» Difi-rapport 2013:5. <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport-2013-5-aa-lede-digitale-endringsprosjekter.pdf>; M. Jørgensen P. Mohagheghi og S. Grimstad (2016), «Hva kjennetegner IT-prosjekter som lykkes – presentasjon av resultater fra Fase 1 i SMIOS»

44 Forsvaret (2020), «PRINSIX». <https://www.forsvaret.no/prinsix>

45 M. Jørgensen (2018), “Do Agile Methods Work for Large Software Projects?”, 19th International Conference on Agile Software Development (XP 2018). Springer.

46 Forsvarsdepartementet (2013), «Ingen kampfly-konsekvenser fra LOS-programmet». <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ingen-kampfly-konsekvenser-fra-los-progr/id745044/>



vedlikeholdssystemer representerer da også et vendepunkt bort fra monolittisk arkitektur og over til mer integrasjon av randsystemer også i FIF. Et annet eksempel på slike tilpasninger er Forsvarets utvikling av ugradert løsning for å favne heimevernspersonell, samt nettbasert løsning for egenerklæring som del av sesjon for norske ungdommer.

I perioden for denne rapporten er det FIF, og spesielt Logistikkprosjektet som har vært altoverskyggende og har høstet mye kritikk for forsinkelser og kostnadsoverskridelser frem til implementeringen av den siste, store brikken – Logistikk-løsningen – i 2017. Mye av kritikken har vært berettiget, men allikevel blir det pekt på at FIF har bidratt til flere viktige og grunnleggende strukturelle endringer i Forsvarets forvaltning. Enkelte har også hevdet at FIF, gjennom prosjektene og programmene Golf og LOS, har representert en slags katalysator for digital utvikling og modning i Forsvaret, med betydelige læringspunkter knyttet til IKT-utvikling og implementering. For det første har summen av de forskjellige løsningene i FIF i betydelig grad bidratt til økonomisering av forvaltning og forsvarlig drift i Forsvaret. Ikke minst oppnådde forsvarsetaten igjen å få sine regnskaper godkjent av Riksrevisjonen. På tross av store kostnader og kostnadsoverskridelser, og selv om kost/nytte i enkelte sammenhenger vanskelig kan regnes på, har FIF også bidratt til å etablere en digital «grunnmur» for videreutvikling av digitalisert forvaltning i Forsvaret. Selv om den tekniske løsningen var foreldet omtrent idet den ble satt i drift, og dermed har medført at stadig større deler av løsningen står uten understøttelse fra leverandør, har allikevel Forsvaret en arkitektur og en struktur å bygge videre på. Dette vil ligge til grunn for ny teknologi på vei inn, som for eksempel ulike skyløsninger.⁴⁷

AVSLUTNING

Mens første del av denne insikten oppsummerte hovedlinjene i Forsvarets omstilling og overordnede erfaringer, har den siste delen tatt for seg de mest sentrale læringspunktene fra Forsvarets omstilling i et IKT-perspektiv, med søkelys på den aller mest sentrale faktoren, FIF. De viktigste læringspunktene ser ut til å ha blitt tatt hensyn til gjennom enkelte organisasjonsendringer og etablering av en digitaliseringsstrategi i sektoren. Den kanskje aller mest grunnleggende utfordringen – den strukturelle og kulturelle – synes imidlertid å bestå.⁴⁸ Dette kan stå som et grunnlag for videre forskning på feltet, i tillegg til temaer som sivilisering av forvaltningstjenester og robusthet i så måte, og ikke minst en historisk sammenstilling av teknologiutvikling og omstilling i Forsvaret med sikte på å identifisere de lange linjene.

Med utgangspunkt i den første delen av insikten vil vi legge til at de overgripende erfaringene fra omstillingene i Forsvaret etter den kalde krigens slutt entydig viser at det aller viktigste er at Forsvaret ikke mister kontrollen over egen utvikling. Det har skjedd før og resultatet var krise – og en nødvendig, men alt for sen kriseerkjennelse med påfølgende smertefull omstilling. De viktigste virkemidlene for å unngå å havne i en slik situasjon igjen, er forutsigbare økonomiske rammer, i kombinasjon med oppmerksom og aktiv sentralisert økonomistyring, et nøkternt ambisjonsnivå og evne til å motstå fristelser til å videreføre eller etablere nye strukturer som ikke er bærekraftige på sikt. Samtidig må Forsvaret unngå å havne i den andre grøften hvor man sparer seg til fant. Det er mye å hente på å utnytte markedet eller lene seg på sivile ressurser, men enhver utsetting av virksomhetskritiske funksjoner til eksterne må baseres på kompetente sårbarhets- og risikoanalyser, slik at Forsvarets evne til å sikre Norge i fred, krise og krig ikke blir underminert.

47 Forsvarsdepartementet (2016); Mobeck-Hanssen (2018); Oslo Economics (2020). «Evaluering av LOS-programmet i Forsvaret sitt Logistikkprosjekt». Utarbeidet for forskningsprogrammet Concept ved NTNU. Oslo Economics, nr. 2020-15.

48 T. Heier og B.E. Mobeck-Hanssen (2020), «Et forsvar i digital krise?» *Internasjonal Politikk*, 78(3), 362–382. <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.2288>



LITTERATUR

Bjerga, K. I. (2014), *Forsvarspolitik eller forvaltningspolitikk. Organisering, reformer og militæreksepsjonalisme i Forsvarets sentrale ledelse mellom 1940 og 2003*. Ph.d.-avhandling i historie, Universitetet I Bergen.

Bjerga, K. I. (2019), «Forutsetninger for et forsvarskonsept», i *Truslene – konseptene – ressursene – alliansen. Refleksjoner om ny langtidsplan for forsvarssektoren 2021-2024*, IFS Insights 11/12 2019.

Bjerga, K. I. og Saxi, H. (2018), *Behovet for et norsk forsvarskonsept*, IFS Insights 8 2018.

Bogen, O. & Håkenstad, M. (2015), *Balansegang. Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Oslo: Dreyers forlag.

Bogen og Håkenstad (2017), «Reluctant reformers: The economic roots of military change in Norway 1990 – 2015», *Defence studies* vol. 17, s. 23 – 37.

Børresen, J., Gjeseth, G., og Tamnes, R. (2004), *Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2013), «Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?» *Difi-rapport 2013:5* <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/difi-rapport-2013-5-aa-lede-digitale-endringsprosjekter.pdf>

Elstad, A.-K. og Hafnor, H. (2017), «'Nytt vindu for læring' fra ildsjeler til strategisk satsing i Forsvaret». *FFI-rapport 17/01537*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:4213/17-01537.pdf>

Endregard, M. og Rongved, G. F. (upublisert), «Fremtidens totalforsvar. Gjensidighet eller gjenstridighet?», i G. F. Rongved og P. M. Norheim-Martinsen, *Totalforsvaret i praksis*. Publiseres høsten 2021 på Gyldendal forlag.

Forsvaret (2003), *Nettverk. En beretning om Forsvarets tele- og datatjeneste 1953-2001*. Forsvarets logistikkorganisasjon.

Forsvaret (2010), «P2814 Logistikkprosjektet i LOS-programmet i Forsvaret – Gjennomføringsoppdrag». DL 2004/063156-57.

Forsvaret (2018), «Termineringsrapport for prosjekt P2814». U.off. DL 2004/063156.

Forsvaret (2020), «PRINSIX». <https://www.forsvaret.no/prinsix>

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) (2005), *Fra Forsvarets forskningsinstitutts historie. Kommunikasjon*. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6123/FFIs-historie-nr16.pdf>

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) (2016a), «Teknologien Forsvaret trenger. Viten.» *Forskningfaglig rapport 2*. 2016. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2609/16-01028.pdf>

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) (2016b), «Støtte til Forsvarets NbF-utvikling. Viten.»

Forskningfaglig rapport 3. 2016. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2646/16-02316.pdf>

Forsvarsdepartementet (2001) St.prp. nr. 45 (2000-2001), «Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005».



Forsvarsdepartementet (2013), Ingen kampfly-konsekvenser fra LOS-programmet. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ingen-kampfly-konsekvenser-fra-los-progr/id745044/>

Forsvarsdepartementet (2016), Prop. 110 S (2015–2016), «Investeringar i Forsvaret».

Forsvarsdepartementet (2017), Historie og plan - F-35. Sist oppdatert: 07.11.2017. Lastet 25.06.2021 kl 1215. <https://www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/kampfly/historie-og-plan---f-35/id2401622/>

Forsvarsdepartementet (2020), Prop. 14 S (2020 – 2021), «Evne til forvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren», LTP 2021 – 2024

Friis, K. (2021), «Tilbake til fortiden: Forsvarspolitikken og norsk identitet», *Internasjonal politikk* nr. 2, s. 218-228.

Græger, N (2007), *Norsk forsvarsdiskurs 1990-2015*. Ph.d.-avhandling i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Heier, T. (2021), «NATOs rolle i norsk forsvarsreform», *Internasjonal politikk* nr. 2, s. 208 – 217.

Heier, T. & Mobeck-Hanssen, B. E. (2020), «Et forsvar i digital krise?» *Internasjonal Politikk*, 78(3), 362–382. <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.2288>

Hilde, P. S. (2020), «Norske forsvarsutgifter: En oversikt», *IFS Insights* no. 10/2020.

Jørgensen, M. (2018), “Do Agile Methods Work for Large Software Projects?”. 19th International Conference on Agile Software Development (XP 2018). Springer.

Jørgensen, M., Mohagheghi, P. & Grimstad, S. (2016), «Hva kjennetegner IT-prosjekter som lykkes – presentasjon av resultater fra Fase 1 i SMIOS».

Kongsberg (2021), «Missile Systems». Nettside, lastet 24.06.2021. <https://www.kongsberg.com/kda/products/defence-and-security/missile-systems>

Listou, T. (2019), «Totalforsvaret og kommersielle aktører – den doble logistikkutfordringen», i P. M. Norheim-Martinsen (red.) *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal.

Lunåshaug, Å. (2021), *Nortraship – en funksjon med et uforløst potensiale for Forsvaret innenlands?* Masteroppgave, Forsvarets høgskole.

McKinsey & Company (2015), «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren. Sluttrapport». <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-ogregelverk/150317modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren.pdf>

Mitchell, P.T. (2009) *Network Centric Warfare and Coalition Operations. The new military operating system*. Routledge, Oxon.

Mobeck-Hanssen, B. E. (2018), «Forsvarets logistikkprosjekt. Halvparten levert, forsinket og til dobbel pris», *IFS Insights* 6/2018.



NATO (2016), "Cyber Defence Pledge". Press Release 124. Utgitt 8 juli 2016. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm

Norheim-Martinsen, P. M. (2016), «New sources of military change – armed forces as normal organizations», *Defence studies* vol 16 (3), s. 312-326.

Norheim-Martinsen, P. M. og Rongved, G. F. (upublisert working paper), «The Danger of NATO's Two Percent Target: Avoiding Inefficient Defence Spending».

Norheim-Martinsen, P. M. og Rongved, G. F. (2018), «Forsvarets luksusfelle», kronikk *Dagens næringsliv*, 21. mars 2018.

Norsk senter for forskningsdata (2012), «Cyberforsvaret». <https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/56993/endringshistorie>

NOU (2021) 2021: 6, *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*

Oslo Economics (2020), «Evaluering av LOS-programmet i Forsvaret sitt Logistikkprosjekt». Utarbeidet for forskningsprogrammet Concept ved NTNU. *Oslo Economics*, nummer 2020-15.

Rongved, G. F. (2019), «Toprosentmålet» i *Truslene – konseptene – ressursene – alliansen. Refleksjoner om ny langtidsplan for forsvarssektoren 2021-2024*, IFS Insights 11/12 2019.

Rongved, G. F. og Bjerga, K. I. (2019); «Slik bør Norge forsvares», kronikk i *Dagens Næringsliv*, 22. september 2019.

Rutledal, F., Fridheim, H., Danielsen, T. & Malerud, S. (2016), «Støtte til Forsvarets NbF-utvikling – sluttrapport». *FFI-rapport* 2015/02403. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2574/15-02403.pdf>

Saxi, H. L. (2021), «Sikkerhetspolitikk, kultur eller økonomi? Konkurrerende forklaringer på omstillingen av Forsvaret etter den kalde krigen», *Internasjonal politikk* nr. 2, s. 190 – 207

Skjelland, E. et al. (2019), *Hvordan styrke forsvaret av Norge? – Et innspill til ny langtidsplan (2021-2024)*. FFI-rapport 19/00328, Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

Tamnes, R. (2020), «Strategiske valg må gjøres for Forsvaret», kronikk i *Dagens næringsliv*, 28. juni 2020.

Tamnes, R. et al. (2015), *Et felles løft. Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge*. Forsvarsdepartementet.

Thaur, P. (upublisert), «Legemiddelberedskap i praksis», i G. F. Rongved og P. M. Norheim-Martinsen, *Totalforsvaret i praksis*. Publiseres høsten 2021 på Gyldendal forlag.

Ulriksen, S (2002), *Den norske forsvarstradisjonen*. Oslo: Pax forlag.



IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvarets høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO

E-post: fhs.ifs.info@mil.no

Nettsted: <https://www.forsvaret.no/forsknings/forskning-utvikling-ved-forsvarets-hogskole/institutt-for-forsvarsstudier>

Forsidebilde: FMS/Forsvaret.

OM FORFATTERNE

Bjørn Mobeck-Hanssen er ph.d.-stipendiat ved Stabsskolen, Forsvarets høgskole.

Magnus Håkenstad er ph.d.-stipendiat ved Institutt for forsvarsstudier, Forsvarets høgskole.

Gjermund Forfang Rongved er seniorforsker ved Institutt for forsvarsstudier, Forsvarets høgskole.

OMSTILLINGSPROGRAMMET

Omstillingsprogrammet er et forskningsprogram ved Institutt for forsvarsstudier. Det ble initiert i 2012 og etter hvert delfinansiert av Forsvarsdepartementets avdeling for økonomi og styring. Den øvrige finansieringen har vært fra IFS og FHS. Programmets formål har vært forskning på omstilling i forsvarssektoren i et bredt perspektiv: Hva fremmer og hva hemmer evne til omstilling i denne sektoren spesielt og i liknende store virksomheter mer allment?

Programmet har kombinert faglighet med synlighet. Det har bidratt til å bygge opp et fagmiljø som har stått for viktige leveranser, herunder Olav Bogen og Magnus Håkenstads bok *Balansegang*, forskningsartikler i internasjonale tidsskrift, presentasjoner ved internasjonale forskningskonferanser, aviskronikker og annen formidling, herunder undervisningsbidrag ved Forsvarets skoler.

Det mest sentrale på formidlingssiden har vært den årlige og suksessfulle Omstillingskonferansen. Den ble frem til pandemiedstegningen våren 2020 arrangert årlig av programmet, støttet av FHS. Med både norsk og internasjonal deltagelse har den bidratt til å sette omstilling på agendaen nasjonalt og internasjonalt.

Forskerne på programmet og de årlige omstillingskonferansene har også bidratt til å ta omstillingsforskningen inn på andre områder, for eksempel ny forskning på totalforsvaret i samarbeid med FFI og andre nasjonale forskningsinstitusjoner. Dette har blant annet resultert i nye publikasjoner, og to av forskerne som er eller har vært tilknyttet programmet, skriver for tiden doktoravhandling i forlengelsen av forskningen gjort under omstillingsprogrammet.

