



Langtidsplanleggingen: toppstyrt systematikk eller nedenfra-og-opp-ritual?

Kjell Inge Bjerga

Hovedpunkter

- Formålet med å innføre langtidsplanlegging i forsvarssektoren tilbake på 1960-tallet var å skape *systematikk* i tilnærmingen til en ligning med nesten bare ukjente og komme ut av ubalansen mellom drift og investering.
- Forsvarssektoren har en unik stilling i det norske statsapparatet ved at den på fast basis får legge frem for Stortinget og vedtatt en *helhetlig plan* for utviklingen de neste fire år.
- Hvorvidt langtidsplanleggingen i forsvarssektoren faktisk er systematisk og helhetlig, avhenger av *graden av toppstyring* i planprosessene, som også avgjør om det faktisk er mulig å gjennomføre planene.
- I 1980- og særlig 1990-årene degenererte både planlegging og gjennomføring i maktkamp og suboptimalisering, og dette ble ved årtusenskiftet forsøkt rettet opp med innføringen av en integrert politisk-militær ledelse på strategisk nivå for bedre toppstyring.
- Siden den gang har det vært viktig å kontinuerlig ha et øye til faren for 1990-tallet *redux* i langtidsplanleggingsarbeidet.

Det arbeides med en ny langtidsplan for forsvarssektoren for årene 2025 til 2028. Den skal legges frem for Stortinget neste år. Regjeringen satte allerede i 2021 ned en forsvarskommisjon ledet av tidligere justisminister Knut Storberget

samt en totalberedskapskommisjon ledet av tidligere forsvarssjef Harald Sunde, og Forsvarsdepartementet gav i 2022 forsvarssjef Eirik Kristoffersen i oppdrag å utarbeide et fagmilitært råd om hvordan Forsvaret skal

utvikles de kommende år. Kommisjonenes rapporter og det militære rådet vil legges frem til sommeren 2023. Forsvarsminister Bjørn Arild Gram og departementet vil så utvirke selve langtidsplanen som skal regjeringsbehandles før statsråden og regjeringen fremmer den til Stortinget for endelig behandling og vedtak der.

En rekke fagmiljøer støtter kommisjonenes, forsvarssjefens og departementets arbeid helt frem til Stortinget neste år. Blant disse står de mange sterke militærfaglige miljøene i forsvarsgrenene og Forsvarets forskningsinstitutt i en særstilling. En stor del av sistnevnte etats mandat er nettopp å støtte norsk forsvarsplanlegging med operative, tekniske og økonomiske analyser. Forsvarsanalysen som er fremlagt i mars 2023 med påpekning av et stort gap mellom Forsvarets oppgaver og ressurser, er instituttets helhetlige og viktigste innspill til den kommende langtidsplanen.

KAOTISK PROSESS? HVORFOR?

Aktørbildet er i sannhet komplekst, og prosessen er kompleks, kanskje kaotisk, med mange nivåer involvert, delvis parallelle løp og en rekke kryssende krav og forventninger. Samtidig kan ikke alt settes på vent til langtidsplanen er på plass. Det har i den senere tid vært diskusjoner om sentrale spørsmål som marinens overflatestruktur, helikoptre, luftvern, nye stridsvogner og en maritim innsatsgruppe. De to sistnevnte spørsmålene har blitt avgjort *utenfor* rammen av den pågående langtidsplanleggingsprosessen. Mest iøynefallende var at forsvarsministeren avviste forsvarssjefens råd om ikke å kjøpe nye stridsvogner. Fremfor alt preges likevel planarbeidet denne gangen av det store alvor i Russlands krig mot Ukraina og en spent og uforutsigbar internasjonal situasjon. Det avtegner seg en sjeldent bred konsensus på tvers av politiske og andre skillelinjer om at Forsvaret må styrkes ytterligere.

Den nye tillitsbaserte styringen synes å gi forsvarssjefen mer makt i planarbeidet enn på lenge, og det er skyhøye forventninger til ytterligere økning i forsvarsbudsjettet.¹ Da er

det tale om økning langt ut over stigningen på 42 prosent reelt (nominelt omkring 300 prosent) vi har sett fra 2000 til 2022. Bare de siste årene, fra 2020 til 2022, er den nominelle økningen på 33 prosent.² Til tross for denne veksten bruker Norge i skrivende stund kun omkring 1,5 prosent av brutto nasjonalprodukt på forsvar. Selv om Norge skulle havne nær 1,7 når regnskapstallene for 2023 er klare, og andelen gå ytterligere opp med det som allerede ligger inne i gjeldende langtidsplan, er det et stykke unna NATOs målsetting om 2 prosent. På grunn av Russlands fremferd i Ukraina og stadig tiltagende stormaktsrivalisering globalt kan denne også settes høyere frem mot alliansens neste toppmøte i Vilnius sommeren 2023. Polen har lagt seg på 4 prosent og Storbritannia bestemte seg nylig for 2,5 prosent – og i flere toneangivende NATO-land diskuteres liknende oppjusteringer. Samtidig er dette som kjent et bevegelig mål da nasjonalproduktet varierer i takt med den makroøkonomiske utvikling.

Forsvarssektoren har en unik stilling i det norske statsapparatet ved at regjeringen får legge frem for Stortinget og vedtatt fireårsplaner. Dette åpner for at en god porsjon av fellesskapets penger politisk bindes opp til forsvarsformål ut over det enkelte budsjettår, som Finansdepartementet og Stortinget ellers forholder seg temmelig slavisk til. Selvsagt legges det planer også innenfor sektorer som utdanning, helse og samferdsel som krever oppfølging med bevilgninger fra Stortinget over flere år, men ingen annen sektor får legge frem en *helhetlig plan* for utviklingen hvert fjerde år. Hvorfor er det slik, hvordan har dette faktisk fungert over tid, og hvor helhetlig og planmessig er det egentlig? Vi skal i denne insighten se at svaret avhenger mye av graden av *toppstyring* i planleggingsarbeidet, og at det kanskje er et åpent spørsmål hvor sterk denne er i dag.³

for 2020 var om lag 61 milliarder. Budsjettet for 2022 var etter omgrupperingen om lag 81 milliarder. Dette gir en nominell økning fra 2020 til 2022 på om lag 20 milliarder, eller 33 prosent.

2 Saldert forsvarsbudsjett for 2020 var om lag 61 milliarder. Budsjettet for 2022 var etter omgrupperingen om lag 81 milliarder. Dette gir en nominell økning fra 2020 til 2022 på om lag 20 milliarder, eller 33 prosent.

3 En kort versjon av denne insighten er publisert i Luftled nr. 1, 2023 (temanummer om langtidsplanen)

1 Hilde, Paal Sigurd (2020), Norske forsvarsutgifter – en oversikt, IFS Insights 10/2020. Saldert forsvarsbudsjett



AMBISJONEN OM DEN TOPPSTYRTE SYSTEMATIKK

Det pågående arbeidet med en ny langtidsplan bygger på en lang og broket praksis, der siktemålet hele tiden har vært å skape en form for orden og systematikk i en ligning med nesten bare ukjente. Man *vet* simpelthen ikke hvordan trusselbildet utvikler seg, hvilke kriser som oppstår i morgen, hva slags teknologiske nyvinninger som venter bak neste hjørne, eller hvordan økonomien blir. Vinteren 1940 var det *ingen* her til lands – eller andre steder – som visste at de drøyt fem neste årene ville romme en katastrofal verdenskrig med over 55 millioner ofre, et strategisk overfall på landet, langvarig okkupasjon, introduksjon og bruk av kjernevåpen og en begynnende kald krig som kom til å prege verden og bestemme den videre utviklingen av Forsvaret i mer enn førti år.

Den såkalte *rullerende langtidsplanleggingen* i forsvarssektoren ble innført på slutten av 1960-tallet, under Per Bortens borgerlige koalisjonsregjering med Otto Grieg Tidemand fra Høyre som forsvarsminister og admiral Folke Hauger Johannessen som forsvarssjef.⁴ Ambisjonen var den gang å få kontroll på utviklingen av en fragmentert sektor preget av intens rivalisering mellom våpen- og grenmiljøer, og hvor det følgelig var krevende å sikre demokratisk styring og kontroll med utviklingen. *Samfunnsplanlegging* var tidens melodi og ble oppfattet som et av flere brukbare verktøy for å få bedre kontroll også i Forsvaret. Da i form av et toppstyrt, systematisk og helhetlig planleggingsarbeid som skulle operasjonalisere regjeringens sikkerhets- og forsvarspolitik i en adekvat norsk militærmakt som inngikk i det allierte fellesforsvaret.

Den grunnleggende forutsetningen for å få til dette var vilje og evne på toppen til å foreta tøffe tverrprioriteringer mellom forsvarsgrenene, slik at den til da så utbredte *suboptimaliseringen* kunne reduseres og kanskje fjernes helt. Et enkelt eksempel: Ville militærmakten bli mest sikkerhetspolitisk relevant ved å prioritere

kampfly foran andre våpensystemer, var det forsvarssjefens plikt å sørge for at det ble slik i praksis. Parallelt med innføringen av langtidsplanleggingen fikk forsvarssjefen derfor betydelig makt og myndighet til å styre på tvers – langt mer makt enn noen annen norsk etatssjef hadde hatt så langt i etterkrigstiden. «You are a dictator!», utbrøt en britisk kollega da forsvarssjef Hauger Johannessen viste ham sin nye instruks på slutten av 1960-tallet.⁵ Metodikken ble kalt «rullerende» for å understreke kontinuitet. *In perpetuum*, så og si: Det skulle legges femårsplaner, og kommende langtidsplan skulle alltid påbegynnes ved starten av inneværende plans femte år for å unngå opphold.

Behovet for toppstyrt systematikk var akutt da langtidsplanleggingen ble innført. Regjeringen *måtte* prøve å komme ut av uføret som hadde oppstått i løpet av 1960-tallet med opphøret av den amerikanske våpenhjelpen.⁶ Den rause tilførselen av forsvarsmateriell fra USA siden tidlig 1950-tall hadde gjort Norge godt vant. Mesteparten av forsvarsbudsjettet kunne brukes på driftsutgifter all den tid hoveddelen av materiellet kom Forsvaret i hende uten at det trengte å sette av langsiktige investeringsmidler. Den etter hvert mye omtalte ubalansen mellom drift og investering i sektoren var dermed i realiteten en systemisk del av det forsvaret Norge bygget opp etter krigen. Da våpenhjelpen bortfalt, måtte det settes av mye mer egne penger til kjøp av forsvarsmateriell, og det krevde planmessig langsiktighet bortenfor de årlige budsjettene. Anskaffelse av nye typer materiell kan som kjent ta både ti og tyve år.

Valget av akkurat femårsplaner var ikke helt tilfeldig, og det var inspirert av den første helhetlige planen for gjenreisningen av Forsvaret etter krigen – *Treårsplanen* – som forsvarsminister Jens Chr. Hauge og Gerhardsen-regjeringen lanserte i 1946. Fem år var på slutten av 1960-tallet et signal om at Stortinget skulle forpliktes ut over stortingsperioden på fire år. Et femårsperspektiv er imidlertid langt i norsk politikk (i dagens politiske virkelighet synes det uendelig langt), og regjeringen gikk en stund

4 Bjerga, Kjell Inge og Sigurd Sørli (2020), Et departement for politikk? Forsvarsdepartementet 1940-2014, bind 2 av *Forsvarsdepartementets historie 1814-2014*, Bergen: Fagbokforlaget. Denne insighten bygger i hovedsak på dette bindet for tiden frem til 2014.

5 Johannessen, Folke Hauger (1998), *Erindringer 1948-1973*, Oslo: Norse, s. 176.

6 Njølstad, Olav og Olav Wicken (1997), *Kunnskap som våpen: forsvarets forskningsinstitutt 1946-1975*, Oslo: Aschehoug, s. 108.



etter den kalde krigen over til fireårsplaner.⁷ Planleggingen forble samtidig «rullerende» ved at den kommende planen alltid skulle påbegynnes i løpet av inneværende plans fjerde år, og så videre.

Ut over det umiddelbare behovet for kontroll og systematikk, reflekterte innføringen av langtidsplaner at sikkerhets- og forsvarspolitikken var *det* viktigste statsanliggende. Det satt – og sitter – som antydning svært langt inne hos Finansdepartementet og stortingsflertallet å gå med på å binde opp en relativt stor del av fellesskapets penger til et spesifikt politikkområde utover de årlige budsjettene. Ved inngangen til 1970-tallet gikk om lag 13 prosent av statsbudsjettet til Forsvaret!⁸

Det hadde neppe blitt enighet om en slik ordning med helhetlige langtidsplaner dersom ikke nettopp dette politikkområdet var ansett som viktigere enn alle andre områder – som *high politics*. Det gjorde det i slutten av 1960-årene. Nasjonens integritet og sikkerhet ble ansett som selve grunnlaget for alt annet, som *forutsetningen* for all annen selvstendig norsk politikk. På denne tiden etterlot Sovjetunionens oppbygning av Kolabasene som et episenter i sin nukleære triade og det stigende spenningsnivået i nord, et inntrykk av at Norge var ekstremt utsatt. Enten for et begrenset sovjetisk angrep – *land grab* – i Finnmark med sikte å utvide buffersonen (senere kalt «bastionforsvaret») rundt det sovjetiske basekomplekset på Kolahalvøya, eller for et omfattende sovjetisk strategisk overfall av samme type som hadde rammet landet 9. april 1940.

Forsvaret måtte – med eller uten våpenhjelp fra amerikanerne – styrkes raskt og planmessig ut fra datidens klare stridsidé: Å stå imot et angrep eller invasjonforsøk inntil hjelpen fra alliansen nådde frem og fienden kunne drives ut. Ingen av de mange nye politikkområdene som med fremveksten av velferdsstaten på denne tiden også skulle finansieres av fellesskapet, kunne skilte med et slikt mandat. De andre fikk da også nøye seg med primært å forholde seg til de årlige budsjettplanene.

FRA TOPPSTYRT SYSTEMATIKK TIL NEDEFRA-OG-OPP-RITUAL

Ut gjennom 1970- og 1980-tallet ble langtidsplanleggingen forsøkt perfektionert gjennom et stadig mer omfattende og komplekst system. Blant andre fikk Forsvarets forskningsinstitutt en fremtredende rolle i kraft av de vitenskapsbaserte helhetlige *forsvarsanalysene* som avdelingen for systemanalyse ved instituttet begynte å levere i forbindelse med hver langtidsplan.⁹ I 1985 etablerte dessuten forsvarssjef Fredrik Bull-Hansen en praksis med å avgi også en *helhetlig fagmilitær analyse* med et tungt innslag av sikkerhetspolitikk – *Forsvarssjefens forsvarsstudie* – i forkant av hver plan.¹⁰ Til dette kom bruken av tverrpolitiske kommisjoner (Forsvarskommisjonen av 1974 og av 1990) og andre utvalg og råd.

Underveis glapp imidlertid ambisjonen om en toppstyrt planprosess fullstendig. I stedet utviklet den seg raskt til et nedenfra-og-opp-ritual som gjorde langtidsplanleggingen til den perfekte arena for maktkamp og reaksjonære krefter. Noe som ble kraftig forsterket med den kalde krigens slutt og den påfølgende forvitringen av den samlende stridsideen: invasjonforsvaret. Hva skulle det nå planlegges ut fra?

Det var mange grunner til at det glapp, men viktigst var en strukturell svekkelse av Forsvarsdepartementet, og dermed også av forsvarssjefen som var avhengig av departementets kompetanse og konstitusjonelle autoritet. Vinnerne var de mektige forsvarsgrenene og sterke våpenmiljøene. Alle etablerte de seg med solide maktbaser i en gigantisk Forsvarets overkommando med om lag 1600 ansatte på det meste. Langtidsplanarbeidet fikk et rituellet preg. Ved hver ny korsvei startet det med «messaging» om lange ønskelister fra våpen- og grenemiljøene, som så ble gjenstand for forhandlinger og harde kamper, helt frem til tidsfristen for regjeringsbehandling og fremsending til Stortinget for endelig behandling og eventuelle beslutninger. Frem til 2001 ble langtidsplanene

7 Overgangen til fireårsplaner kom med Stortingsmelding nr. 22 (1997-1998), som var langtidsplan for perioden 1999-2002.

8 Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004). *Allianseforsvar i endring 1970-2000*, bind 5 av *Norsk forsvarshistorie*, Bergen: Eide.

9 Maaø, Ole Jørgen (2014), *Vitenskap for politikk?* Systemgruppen ved Forsvarets forskningsinstitutt og norsk forsvarspolitik fra 1950 til 1980, PhD-avhandling, Trondheim: NTNU.

10 Etter at Bull-Hansen innførte praksisen i 1985 har det blitt utarbeidet slike militære innspill i forbindelse med hver eneste langtidsplan, men under ulike navn. I dag kalles det *Forsvarssjefens fagmilitære råd* (FMR).



nemlig fremmet som meldinger og ikke proposisjoner (forslag) til Stortinget. Langtidsplanene var altså av overordnet, orienterende/forankrende art – ikke invitasjoner til detaljerte stortingsbeslutninger om hvordan forsvarsstrukturen skulle se ut.

Når Stortinget var ferdig med sin behandling, gikk gjerne startskuddet for omkamper og trenering av upopulære beslutninger. Ved flere tilfeller var det ikke en gang pause i maktkampen mens Stortinget behandlet planene. Minst en forsvarssjef troppet selv opp i forsvarskomiteen og sa seg uenig med sin egen statsråd, og flere generalinspektører gjorde det samme – og sa seg uenige med både forsvarssjef og statsråd! Våpen- og grenmiljøene hadde dessuten mange lobbyister som kontinuerlig forsøkte å påvirke komiteen. Dette kom i tillegg til at forsvarssjefen – som eneste etatssjef i Norge – fikk legge ved sitt syn (den nevnte forsvarsstudien) som skriftlig vedlegg når regjeringen fremsendte langtidsplanen til Stortinget. Denne praksisen er fortsatt gjeldende i dag. Uten et kompetent og styringsdyktig departement som sammen med forsvarssjefen trakk i samme retning, var det ikke mulig å fastholde en toppstyrt systematikk i langtidsplanleggingen.

LANGTIDSPLANLEGGING SOM DEL AV PROBLEMET

Det at langtidsplanleggingssystemet ikke fungerte som forutsatt, bidro sterkt til to store problemer. For det første hadde ikke innføringen av den langsiktige planleggingen rettet opp i ubalansen mellom drift og investering, og det *til tross for* en skyhøy vekst i forsvarsbudsjettet på 1970- og 80-tallet. En stadig svært stor forsvarsstruktur kostet stadig mer å holde i drift etter hvert som den ble stadig eldre og mer slitt. Den onde sirkelen var et faktum: Desto mer penger som måtte brukes på drift av den gamle strukturen, desto vanskeligere ble det å finne penger til nytt materiell som ville være mer effektivt og kreve mindre penger til drift og vedlikehold. Til dette kom en annen ubalanse, mellom oppgaver og bevilgninger. Også denne bidro langtidsplanleggingen i seg selv til å befeste og forsterke. Når alle fikk komme med sine ønsker og presse på for sine egne interesser gjennom både regjerings- og stortingsbehandling, ble spriket mellom oppgaver

og bevilgede ressurser stadig større. Uten vilje og evne på toppen til å gjøre de nødvendige, smertefulle tverrprioriteringene i langtidsplanene – snarere tvert imot – ble forsvarssektorens utvikling stadig mer fastlåst i denne dødens sirkel.

Det andre var at det tunge systemet for langtidsplanlegging også i seg selv ble et hinder for gjennomføringen av de tvingende nødvendige reformene som måtte gjøres i forsvarssektoren etter den kalde krigens slutt. All den tid systemet hadde endt opp som det motsatte av det som var forutsatt – som et nedenfra-og-opp-ritual og ikke som et reelt styringsverktøy – virket det sterkt reaksjonært og konserverende. Selv om Forsvarskommisjonen av 1990 hadde identifisert et behov for umiddelbar reform, startet hver eneste nye langtidsplanprosess på 1990-tallet med de rituelle ønskelistene fra våpen- og grenmiljøene. Det fantes knapt ett fagmiljø i sektoren som tenkte helhet fremfor egeninteresse.

I og med at all utvikling av sektoren skulle foregå i rammen av langtidsplanleggingen, fungerte den også som en sovepute, eller mer presist: en effektiv brems for endring. Litt banalt sagt ble gjerne sektoren gående og ventet på neste langtidsplan i stedet for å ta tak der og da – uavhengig av om neste plan lå ett eller tre år frem i tid. Som blant annet dokumentert i bind 5 av norsk forsvarshistorie og i boken Balansegang av Magnus Håkenstad og Olav Bogen, var det flere årsaker til at 1990-tallet ble det Gullow Gjeseth har kalt Forsvarets «tapte tiår», men blant disse årsakene lyser systemet for langtidsplanlegging i seg selv sterkt og klart.¹¹

11 Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004). Allianseforsvar i endring 1970-2000, bind 5 av *Norsk forsvarshistorie*, Bergen: Eide; Gjeseth, Gullow (2008), *Hæren i omveltning 1990-2005*, Bergen: Vigmostad & Bjørke; Bogen, Olav og Magnus Håkenstad (2015), *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*, Oslo: Dreyer. Se også: Bjerga, Kjell Inge (2014), *Forsvarspolitik og forvaltningspolitikk? Organisering, reformer og militæreksepsjonalisme i Forsvarets sentrale ledelse mellom 1940 og 2003*. Avh. for philosophiae doctor. University of Bergen, Norway. ISBN: 978-82-308-2773-4, kapittel 7.



AMBISJONEN GJENOPPTAS

Ved utgangen av 1990-årene var Forsvaret det som i bedriftslivet kalles for konkurs, og regjeringen hadde ikke noe annet valg enn å gjennomføre en tøff reform. Det vil si å kutte inntil bunnlinjen viste samsvar mellom utgifter og inntekter. En avgjørende viktig forutsetning for å makte dette, ble identifisert av Forsvarsdepartementet omkring 1999 og realisert under ledelse av forsvarsminister Bjørn Tore Godal fra Arbeiderpartiet:

Planleggings- og styringssystemet i sektoren måtte snus fra nedenfra-og-opp-ritualet til toppstyring. Altså ønsket man å gå tilbake til det som hadde vært den opprinnelige tanken da langtidsplanleggningssystemet ble innført på slutten av 1960-tallet. Den samlede strategiske politisk-militære ledelsen måtte kraftig styrkes og settes i stand til å utøve toppstyring. Langtidsplanene som ble fremmet til Stortinget måtte være styringsverktøy og ikke ønskelister, som Stortinget i sin tur kunne plusse ytterligere på.

Forsvarsdepartementet ble kraftig styrket gjennom den integrerte strategiske ledelsen som kom på plass i 2003, under sterk motstand fra forsvarssjef Sigurd Frisvold og mesteparten av den øvrige militærledelsen. De oppfattet det som en innsnevring av sitt eget handlingsrom, og så i stor grad bort fra den åpenbare muligheten det kunne gi til å spille en reell rolle på strategisk nivå sammen med politisk ledelse – som uansett har beslutningsmyndigheten i sektoren. Det nye departementet, med et innslag av 100 offiserer, ble likevel raskt satt i stand til å foreta de tverrprioriteringene som måtte til i reformen.

Departementet fikk også en styringskraft som gjorde at det kunne følge opp langtidsplanene som Stortinget vedtok slik at de faktisk ble gjennomført. Til dette kom en omlegging fra og med langtidsplanen i 2001 – Stortingsproposisjon nr. 45 – der denne ikke lenger ble fremmet som en melding til Stortinget, men nettopp som en *proposisjon* med invitasjon til Stortinget om å fatte romertallsvedtak. Det vil si vedtak som var bindene for både storting og regjering. Formålet med dette var selvsagt å binde Stortinget, men også hele forsvarssektoren til masten – for å tydeliggjøre hva som *faktisk var besluttet* og få slutt på de evige omkampene. Dette hadde

utvilsomt en viktig funksjon i de tøffeste og unntakstilstandspregede reformårene, men under mer normale omstendigheter kunne det kanskje innby til en form for «stortingsregjereri» som kanskje i for stor grad innsnevret den utøvende makts handlefrihet. Imidlertid er det lite i tiden etter årtusenskiftet som tyder på *for mye* stortingsstyre i sikkerhets- og forsvarsspørsmål, selv om det mangler en mer systematisk studie av dette sentrale konstitusjonelle spørsmålet for denne perioden.

1990-TALLET REDUX?

Da den integrerte strategiske ledelsen etter om lag ti år av flere grunner gikk i oppløsning og sluttet å fungere som forutsatt, begynte langtidsplanleggingen å få den formen den har i dag. På den ene side vil mange si at ambisjonen om toppstyring og systematikk er fastholdt, blant annet gjennom de detaljerte rammene som gis fra departementet til forsvarssjefen når han i starten av prosessen skal begynne arbeidet med sitt fagmilitære råd. Mange vil også si at forsvarssjefen har fått handlefrihet, makt og myndighet til å besørge den nødvendige toppstyringen innenfor de gjeldende rammene, og at han har en stabskraft i departementet og sin egen stab som han kan bruke for å få til dette. Han er med andre ord *ansvarliggjort* og har fått det *han trenger* for å ivareta ansvaret.

I antall ansatte er departementet minst like stort som det var i årene etter 2003-reformen, og forsvarsstaben og grenstabene er mangedoblet.¹² Det er også fremdeles slik at departementets fjerdeavdeling utgjør en form for strategisk integrering. Den har uavbrutt siden 2003 hatt en flaggoffiser som ekspedisjonssjef, og embetsverket på denne avdelingen skal tjene både statsråden og forsvarssjefen i arbeidet med langtidsplanen. Forsvarets forskningsinstitutt er beholdt i en støttende rolle for både forsvarssjefen og departementet. Det er med andre ord ikke noe å si på toppnivåets *samlede volum*. Noe det for øvrig heller ikke var på 1990-tallet.

På den annen side er det sterke gravitasjons-

12 Ved etableringen av den integrerte strategiske ledelsen i 2003 ble det satt et tak på forsvarsstaben størrelse som var under 30 hoder. Selv om den kun skulle være en form for «konsernstab» var nok dette lite realistisk. I dag er det mellom 220 og 250 ansatte i forsvarsstaben.



krefter som trekker langtidsplanleggingen tilbake mot den nedenfra-og-opp-tilnærmingen som nådde sitt klimaks på 1990-tallet. I likhet med 1990-tallet er det også i dag vanskelig å se hva som er den samtlende stridsideen – altså *hva* det skal planlegges ut fra. Det aktørbildet og den kompleksiteten vi ser avtegne seg i det pågående langtidsplanarbeidet, indikerer også i seg selv at vi er godt på vei tilbake. Dette er ikke overraskende. Med unntak av tiårsperioden etter at integrert strategisk ledelse ble etablert i 2003, har gravitasjonen vunnet helt tilbake til 1960-tallet, og mange vil antakelig si at det uansett er umulig å beseire den – bare bremse den i perioder hvor det sitter spesielt sterke og utholdende aktører i toppledelsen.

Det er nå mer enn ti år siden den reelle integrerte strategiske politisk-militære toppstyringen av langtidsplanleggingen ble forlatt. I løpet av disse ti årene har den økte makten og handlingsrommet for forsvarssjefen og de militære stabene kommet gradvis. De siste par årene har denne inkrementelle utviklingen blitt koblet til «tillitsreformen» i statsforvaltningen.¹³ Den nevnte «tillitsbaserte styringen», slik den opprinnelig ble utviklet i det ministerstyrte Danmark, gikk ut på å gi mer makt til fagetatene for å avlaste departementene, og hadde sin storhetstid like før pandemi og krig igjen førte til krav om sterkt og tydelig politisk lederskap i hele den vestlige verden. Den dramatisk forverrede sikkerhetssituasjonen internasjonalt synes på toppen av dette å gi en renessanse for sikkerhets- og forsvarspolitikken som *high politics*. Det betyr blant annet at dette igjen står øverst på den politiske agendaen til storting og regjering, og at den fagmilitære ledelsen dermed må regne med mye politisk oppmerksomhet om sin virksomhet i årene som kommer.

Nå er ikke det å gi mer makt og større handlingsrom til forsvarssjefen i langtidsplanleggingen, i seg selv det samme som å forlate ambisjonen om toppstyring. Men det betyr at departementet trekker seg tilbake og legger til grunn at en rekke forutsetninger er på plass slik at forsvarssjefen faktisk *kan* ivareta den nødvendige toppstyringen. Først og fremst må det forutsettes

at forsvarssjefen er lojal og har *vilje og ikke minst evne* til å gjøre de nødvendige tverrprioriteringene mellom våpen- og grenmiljøer i forsvarsetaten og i hele forsvarssektoren, inkludert de andre etatene, men ikke nok med det. Det nevnte stridsvognspørsmålet illustrerte at det også forutsettes at forsvarssjefen vil gjøre sine prioriteringer med et *øye til politikken*. For: desto flere slike overprøvinger av forsvarssjefen det blir fra statsråden og departementet for åpen mikrofon, desto mer gjeninntre departementet *de facto* som et styrende departement. Da vil det antakelig bare være et tidsspørsmål før hele ledelsesapparatet igjen må rigges om slik at kartet i større grad stemmer med terrenget.

Departementet må åpenbart også forutsette at forsvarssjefen har nok og riktig kompetanse rundt seg til faktisk å kunne styre langtidsplanleggingen. Enkelt sagt må det forutsette at kompetansen på toppen er lojal til forsvarssjefen og besitter en *reell og betydelig overhøyde* i forhold til alle andre deler av sektoren, inkludert de andre etatene. Mye tyder på at det er en vei å gå i så måte, og veien er lang hvis forsvarssjefen vil trekke mer på de militære stabene enn på departementet. Det militære personell- og kompetansesystemet har per i dag ikke som formål å bygge opp den type spesialisert og strategisk «embetsverkskompetanse» som trengs i langtidsplanleggingen.¹⁴ Tvert imot produserer og belønner dette systemet en mer generalisert og operativt orientert kompetanse, kjennetegnet av kortsiktighet og høy omløpshastighet i stillingene – på kryss og tvers av nivåer og funksjoner.

Hvorvidt vi i dag har en 1990-tallet *redux*, med et liknende nedenfra-og-opp-ritual og liknende konsekvenser, gjenstår å se. Svaret på dette avhenger ikke av om de høye forventningene til ytterligere vekst i forsvarsbudsjettet innfris, men av utfallet av det pågående langtidsplanarbeidet: om resultatet vil vise en troverdig, bærekraftig balanse mellom oppgaver og ressurser, mellom driftsutgifter og investering. Og mer enn en strek under svaret kan vi først sette når vi har sett hvordan det faktisk går med gjennomføringen av den nye planen i tiden mellom 2025 og 2028.

13 Hilde, Paal Sigurd (2022), «Vil alt bli så meget bedre med tillitsbasert styring?», *Forsvarets forum* 22. desember 2022. Vil alt bli så meget bedre med tillitsbasert styring? (forsvaretsforum.no).

14 Ibid.



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 Forsvares 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

OM FORFATTEN

Kjell Inge Bjerga (Ph.d.) er professor i historie med graden cand. philol. fra Universitetet i Oslo og phd. i historie fra Universitetet i Bergen. Han har en rekke publikasjoner innenfor sikkerhets- og forsvarspolitik, ledelse og styring på sikkerhetsfeltet og statsforvaltningen, blant annet bind to av Forsvarsdepartementets historie, med Sigurd Sørli, i 2020 (Fagbokforlaget). Han var dekan ved Forsvarets høgskole 2014-2017, og har siden 2017 vært direktør for Institutt for forsvarsstudier. Han er siden 2022 medlem av regjeringens screeningutvalg, og har tidligere blant annet vært sekretariatsleder for regjeringens utvalg for ny instruks for Forsvarets bistand til politiet. Første halvår 2023 er han ved NATO Defense College i Roma, som Vice President/Member, Senior Course 142.

Foto: Finansminister Trygve Slagsvold Vedum, statsminister Jonas Gahr Støre og forsvarsminister Bjørn Arild Gram på pressekonferansen i Rena leir 3. februar 2023. (Foto: Asgeir Spange Brekke / Forsvarsdepartementet).

