

FORSVARSTUDIER 6/1999

Det norske "Pentagon"

Forsvarets øverste ledelse 1961-1970

Kjell Inge Bjerga

Innhold

Innledning	6
<i>Fire beslutningsarenaer — fire faser</i>	7
<i>Forskningsstatus og kilder</i>	11
Formative år 1940-1961	13
<i>Den fagmilitære arena — integrert forsvarsledelse?</i>	14
Combined Chiefs of Staff eller Oberkommando der Wehrmacht?	15
<i>Den politisk-militære arena — kontroll eller autonomi?</i>	18
Tilnærming mellom politisk og militær ledelse etter annen verdenskrig? ...	20
<i>Nasjonal forsvarsledelse på den atlantiske arena</i>	21
1951 — Vendepunktet for norsk forsvarsledelse	23
Norge i NATO — forsvarssjef eller sjefsnemnd?	25
<i>Den militær-teknokratiske arena — et norsk "Pentagon"?</i>	28
Fra ubeskyttet spredning til beskyttet samling	29
Et nytt hovedkvarter — en ny forsvarsledelse	32
<i>Oppsummering</i>	33
Maktforskyvning på den fagmilitære og politisk-militære arena 1961-1963	35
<i>1961 — maktforskyvning på den fagmilitære arena</i>	36
Tautrekking og langsom modning på den fagmilitære arena	38
Uklarheter på den atlantiske arena	41
Bjarne Øen ønsker én forsvarssjef — samspill på den politisk-militære arena	43
<i>Resignasjon i hovedkvartersaken</i>	45
Det norske "Pentagon" i sentrum av rasjonaliseringen	47
Hovedkvarteret bringes inn på den atlantiske beslutningsarena	48
<i>Den politisk-militære arena — strammere politisk kontroll?</i>	51
Utvalget for Forsvarets ledelse	51
Hvem skal velge forsvarssjef?	53
<i>Oppsummering</i>	54

Militærteknokratene overtar 1963-1965	56
<i>Hauge-utvalget og internasjonale tendenser</i>	56
1963 — <i>Militærteknokrater i forsvarsledelsen?</i>	58
Systematisk kartlegging av organisasjonen	61
Inspirasjon utenfra	62
1965 — <i>Innstilling og seier for militærteknokratene så langt</i>	64
Den fagmilitære arena — fra “sjef” til “produsent”	65
Den politisk-militære arena — fra “underordning” til “innordning”	66
Den atlantiske arena og operativledelsen	67
Militærteknokratene like inn i forsvarsministerens råd?	71
FET — blikkfang eller brekkstang for militærteknokratene	72
Fra beskyttet samling i fjell til ubeskyttet samling på Akershus festning ...	74
<i>Oppsummering</i>	75
Fornytt militært initiativ 1965-1967	77
<i>Den atlantiske arena — CINCNORTH vender tommelen ned</i>	77
Nordkommandoens tre ankepunkter mot Hauge-utvalget	79
Preset fra Nordkommandoen øker	81
Forsvarssjefen holder igjen	84
<i>Den fagmilitære arena — aktorene samles og tar initiativ</i>	86
To hjertesaker for den nye forsvarssjefen	91
<i>Sjefsnemndas “testamente”</i>	92
Myndighet må delegeres til den fagmilitære arena	93
Grenseoppgang på den politisk-militære arena	94
Operativledelsen må tilpasses den atlantiske arena	95
Militær forskning skal tjene forsvarsgrenene	96
<i>Harlem snur, og forsvarssjefen griper initiativet</i>	98
Johannessen ønsker én Forsvarets Overkommando	
— en grå og en grønn bok	99
<i>Mistro i Stortinget — ønske om frittstående regionalutvalg</i>	103
<i>Oppsummering</i>	104

Samspill på den politisk-militære arena 1967-1970	105
<i>Fra organisasjonsstrid til lokaliseringsdebatt?</i>	105
Politisk kontroll — et spørsmål om lokalisering?	107
<i>Den sentrale ledelsen under ett tak</i>	109
Et norsk "Pentagon" med strømlinjeformet sentralledelse	109
"Huseby-strukturen" - en ny design	111
Integrasjon på den fagmilitære arena	113
Nye rammer for politisk-militær samhandling	115
Forsvarets Overkommando fullføres	117
<i>Forsvarets regionale ledelse i støpeskjeen.....</i>	117
Regionalutvalget med nye aktører	119
En norsk spesialitet: Forsvarskommando Nord- og Sør-Norge.....	122
Integrasjon eller spesialisering på den fagmilitære arena?	127
En besværlig aktør og brudd på den atlantiske arena.....	129
Forsvarskommandoene fullføres	134
<i>Oppsummering.....</i>	135
Konklusjon	137
Kilder	153
<i>Utrykte kilder</i>	153
<i>Trykte kilder</i>	155
<i>Tidsskrifter / aviser</i>	156
<i>Muntlige kilder</i>	156
Noter	157
English summary	175

Figur 1-5

Innledning

Etter sjefen for forsvarsstabens mening er det dessuten håpløst å ha et hovedkvarter som må rømmes så snart det blir krig. Hans ønske var å bygge et Pentagon med endel etasjer over og endel under jorden, hvor overkommandoene kunne sitte samlet.¹

Mot slutten av 1970 flyttet Forsvarsdepartementet og de militære stabene ut fra Oslo sentrum. Forsvarets øverste ledelse hadde fått et nytt og moderne hovedkvarter i den tilbaketrukne og rolige Husebyskogen på Røa. Det nye forsvarsbygget — *Forsvarets overkommando* — samlet, i likhet med amerikernes Pentagon, den politiske og fagmilitære forsvarsledelsen under ett tak. Dette var et veiskille for Forsvarets øverste ledelse, som gjennom hele etterkrigstiden hadde vært preget av omveltninger og midlertidige ordninger. Ulike løsninger hadde vært forsøkt, og svært mange var forkastet, mens uroen innen topledelsen hadde sådd uklarhet og uvisshet på mange plan i Forsvaret.

Den kalde krigen og Norges geopolitiske beliggenhet i spenningsfeltet mellom supermaktene skulle tilsynelatende ha boret for mer stabilitet i organisasjonen. Dette fordi den ytre rammen lå fast så lenge, og fordi det trengtes et indre effektivt ledelsesapparat for å håndtere en tilstand kjennetegnet av permanent spenning.

Hovedproblemstillingen for denne studien er å kartlegge *hvilke* aktører eller strukturer som bidro til å forme Forsvarets øverste ledelse, og å belyse *hvordan* ledelsen utviklet seg. Vi skal legge hovedvekten på utviklingen fra stillingen som forsvarssjef ble gjenopprettet i fredstid i 1961 til Forsvarets overkommando var etablert i 1970. I tillegg skal vi ta for oss den regionale ledelsesordningen, og følge prosessen frem til vedtaket om å opprette nye forsvarskommandoer i 1970. Den løsningen som her ble valgt, kom til å likne på ordningen for det norske "Pentagon" sentralt — med lokalisering under ett tak, én sterk sjef og økt maktkonsentrasjon.

Fire beslutningsarenaer — fire faser

Årene 1961 og 1970 angir naturlige start- og sluttpunkter for en sammenhengende og lett identifiserbar endringsprosess i Forsvarets ledelsesorganisasjon. En analytisk tilnærming til denne prosessen kan gjøres ved å identifisere fire *beslutningsarenaer* som sto sentralt i utviklingen av Forsvarets øverste ledelse i perioden 1961-70. Disse arenaene kjennetegnes ved noen fellestrekk.² Vi skal for det første dvele ved hvilke aktører som opererte på arenaene, og hvorfor sakene ble behandlet av akkurat disse beslutningstakerne. Vi skal for det andre se på samhandlingsformen på arenaene og hva som kjennetegnet relasjonene mellom aktørene. Vi skal for det tredje se på hvilke interesser som knyttet aktørene på de enkelte arenaer sammen, og hva som skapte motsetninger og splid. Vi skal for det fjerde se på hvilke resultater som kom ut av beslutningsprosessene på ulike arenaer.

Den fagmilitære arena besto av de fagmilitære sjefene i Norge i samhandling. Sjefene for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Forsvarsstaben, samt de øverste operative sjefene i Nord- og Sør-Norge, var de sentrale aktørene på denne arenaen i perioden som studeres her. Samhandlingsformen og relasjonene var kjennetegnet av et tett og formalisert nettverk. For eksempel var det regelmessige møter mellom sjefene i et militært råd, kalt Sjefsnemnda. Aktørene var knyttet sammen av felles yrke og et viktig felles mål, nemlig forsvars-saken. Men det var også brytninger som bidro til å skille, særlig gjaldt det en konflikt mellom behovet for militært samarbeid på den ene side og tre sprikende militærfaglige retninger og kampen om knappe forsvarsbevilgninger på den annen. Resultatet av beslutningsprosessene på denne arenaen var på den ene side ofte stillstand og krav om endringer i systemet, men på den annen side kunne også aktørene samle seg og effektivt drive frem sine saker.

Den politisk-militære arena besto av samhandlingen mellom den politiske og den militære forsvarsledelsen. Sentrale aktører var enkelte stortingsrepresentanter, den politiske ledelsen og enkelte embetsmenn i Forsvarsdepartementet og de øverste fagmilitære sjefene. Stortinget og regjeringen representerte bredere samfunnsmessige hensyn, mens militærledelsen sto for den sentrale fagmilitære kompetansen. Samhandlingsformen var kjennetegnet av nær

kontakt og ulike former for formalisering av denne, og det var en toveis innflytelse. De fagmilitære virket som rådgivere for den politiske ledelsen i kraft av sin profesjonalitet, mens Stortinget og regjeringen ga rammer og instruksjoner for den fagmilitære virksomheten. Den sterke politiske viljen til å opprettholde et troverdig forsvar falt sammen med de fagmilitæres interesser og knyttet aktørene sammen. En grunnleggende konfliktlinje vi spesielt skal merke oss bidro derimot til å skille. De militære sjefenes behov for faglig autonomi var vanskelig forenlig med den politiske ledelsens behov for kontroll og styring med militærmaktens store ødeleggelsespotensiale. Resultatet av beslutningsprosessene på denne arenaen kunne på den ene side være at den politiske ledelsen skar igjennom og tok beslutninger som de fagmilitære var uenige i. På den annen side var resultatet ofte enighet og at store beslutninger ble fattet og gjennomført svært raskt.

Den atlantiske arena omfattet aktører i den nasjonale forsvarsledelsen i samhandling med aktører i NATOs forsvarsledelse. I vår sammenheng representerte forsvarsministeren, forsvarssjefen, og stabssjefen i Forsvarsstaben som oftest de norske interessene. Sjefen for NATOs Nordkommando og stabssjefen ved Nordkommandoen representerte gjerne alliansen. Samhandlingen var kjennetegnet av perioder med regelmessig møtevirksomhet og perioder med mer sporadisk kontakt. Relasjonene var i liten grad formaliserte. Aktørene på nasjonal og alliert side var knyttet sammen av et klart fiendebilde og målsettingen om et sterkt fellesforsvar. Aktørene på norsk side ønsket internasjonalt samarbeid, men fryktet tap av nasjonal kontroll over Forsvaret. Målsettingen om å bevare et nasjonalt forsvar innenfor det internasjonale militærsamarbeidet var tidvis sterk, og bidro til å splitte. Resultatet av beslutningsprosessene på arenaen kunne på den ene side være at alliansen påvirket organiseringen av den nasjonale forsvarsledelsen, men på den annen side kunne prosessene resultere i at den nasjonale ledelsen ble styrket og klarere definert innenfor alliansen.

Den militær-teknokratiske arena var samhandlingen mellom teknokrater som ønsket å modernisere Forsvaret og aktører i forsvarsledelsen. Implikasjonene av ny teknologi, fremfor alt langtrekkende kjernevåpen, kom i perioder til å stå sentralt i diskusjonen om ledelsesordningen på denne arenaen. Relasjo-

nene var, i kontrast til de på de forutgående arenaene, lite preget av institusjonalisering. Arenaen var snarere et nettverk, der miljøet ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) sto sentralt som situasjonsfortolker, premissleverandør og tidvis som operatør. Dette reformorienterte, teknokratiske miljøet kom i flere spørsmål i konflikt med tradisjonsbundne grupper i Forsvaret. I hovedsak sto to profesjoner i Forsvaret mot hverandre; de fagmilitære og den tekniske ekspertisen.

Historikerne Olav Njølstad og Olav Wicken har vist at det går en linje fra den "lille gruppen av forskere og ingeniører" som etablerte seg i London under krigen, til FFI som selve bærebjelken i moderniseringen av Forsvaret etter 1945.³ I *De nasjonale strateger* gir Rune Slagstad en fremstilling av det såkalte *reformteknokratiet* som et sentralt fenomen i norsk samfunnsutvikling allment, og begrepet "militær modernisering" fremstår her som en viktig del av reformteknokratiet.⁴ Noen av de viktigste reformteknokratene i Slagstads fremstilling var også de mest markante aktørene i FFI og i det våpenteknologiske miljøet, for eksempel Jens Christian Hauge, Gunnar Randers, Fredrik Møller og Finn Lied. I tillegg kom flere fagmilitære aktører vi kan karakterisere som *moderniseringsinnstilte*, for eksempel Bjarne Øen og Bjørn Rørholt. Dette miljøet spilte på forskjellige arenaer, mange av aktørene var knyttet sammen av en felles bakgrunn i Londontidens vitenskapsmiljø, og vi kan karakterisere dem som *militærtokrater*. Resultatet av beslutningsprosessene innen dette miljøet kunne på den ene side være en viss modernisering av den øverste ledelsen, men på den annen side kunne resultatet også bli en konservativ reaksjon i mer tradisjonsbundne deler av det fagmilitære miljø, og konstituering av ledelsesordningen.

Perioden 1961-71 kan med utgangspunkt i de fire arenaene deles i fire faser: Hvilke beslutningsarenaer dominerte og hvilke aktører drev endringsprosessen i forsvarsledelsen fremover i de ulike fasene?

Den første fasen strekker seg fra tidlig i 1961 til oktober 1963. Den innledes av at forsvarsministeren ble skiftet ut, og at stillingen som forsvarssjef ble gjenopprettet etter mer enn 16 år med en alternativ løsning. Fasen avsluttes med at Forsvarsdepartementet overlot arbeidet med forsvarsledelsen til et ekspertutvalg, *Utvalget for Forsvarets ledelse*. I denne første fasen ble

ledelsesspørsmålet primært behandlet på to av beslutningsarenaene. Vi skal se at kampen mellom fagmilitær autonomi og politisk kontroll blusset opp på den politisk-militære arena. Den militær-teknokratiske arena var dessuten inne i behandlingen av planene om å bygge et nytt hovedkvarter, som ble mer konkrete i denne fasen.

Den andre fasen avgrenses fra oktober 1963 til februar 1965. Utvalget for Forsvarets ledelse arbeidet gjennom denne fasen, og det settes en naturlig sluttstrek idet ekspertutvalget avga en innstilling. Vi skal se at sentrale aktører på den militær-teknokratiske arena her hadde overtatt initiativet i formingen av ledelsen.

Den tredje fasen starter i februar 1965 og avsluttes høsten 1967, og den omhandler mottakelsen av ekspertutvalgets innstilling. Innstillingen ble møtt av massiv motstand i høringsrundene. Aktørene i denne fasen av endringsprosessen var hjemmehørende på den atlantiske og den fagmilitære arena. Prosessen ble intensivert i fasen, nye politiske aktører ble trukket inn, og et nytt ekspertutvalg tvang seg frem. Med utgangspunkt i Stortinget skulle *Utvalget for Forsvarets regionale ledelse* bli nedsatt i oktober 1967, noe som setter punktum for fase tre.

Den fjerde fasen går fra høsten 1967 til 1970. I motsetning til de tre foregående fasene ble det nå arbeidet med forsvarsledelsen på to nivåer. Aktørene på den fagmilitære arena beholdt kontrollen med slutføringen av den sentrale ledelsen, og Forsvarsdepartementet ble samlokalisert med Forsvarets overkommando på Huseby mot slutten av 1970. Samtidig hadde aktørene på den fagmilitære arena også kontroll med utviklingen i den regionale forsvarsledelsen, som kulminerte med vedtaket i 1970 om å opprette Forsvarskommando Nord-Norge og Forsvarskommando Sør Norge.

De endringsprosessene som startet i 1961 hadde bakgrunn i erfaringene med Forsvarets ledelsesordning før den tid. Vi skal derfor i det første kapitlet skissere det historiske bakteppet, med vekt på perioden 1940-61, strukturert med utgangspunkt i de fire beslutningsarenaene. Vi skal se at arenaene ble konstituert i bakgrunnsperioden.

Forskningsstatus og kilder

Det er tidligere ikke gitt noen samlet fremstilling bygget på primærkilder av Forsvarets øverste ledelse i perioden 1961-71. For perioden 1945-61 har Torkel Lindeland nylig publisert en studie av forsvarsledelsen ved Institutt for forsvarsstudier.⁵ Det har vært en bevisst arbeidsdeling mellom studiene av perioden 1945-61 og perioden 1961-70, og Lindelands studie dekker mer utførlig et tidsrom og enkelte temaer som kun sporadisk berøres i denne studien.

Både trykte og utrykte kilder utgjør grunnlaget for denne studien. Av trykte kilder er Stortingets forhandlinger særlig sentrale, sammen med enkelte utvalgsinnstillinger og offentlige utredninger. Relevante aviser og tidsskrifter fra perioden er også gjennomgått.

Av utrykte kilder har referater fra møter i regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) fra 1953 til 1963, som er overlevert Riksarkivet (RA), vært nyttige for studiet. Referatene har bidratt til å kaste lys over hvilke implikasjoner teknologiutviklingen innen kjernevåpen og rakettvitenskap fikk for forsvarsledelsen.

Forsvarsdepartementets (FD) arkiv frem til juni 1963, som også finnes på RA, har bidratt til å kartlegge den politiske forsvarsledelsens rolle i beslutningsprosessen. FDs arkiver for tiden etter juli 1963 finnes foreløpig på departementets bortsettingsarkiv (FDB). Utbyttet fra denne nyere delen av arkivet har vært bra, og gjennomgående har materialet vært rikest på bortsettingsarkivet. Dette skyldes sannsynligvis at mye arkivmateriale har blitt kassert i årenes løp, mens arkivtjenesten generelt har vært av varierende kvalitet. På RA er det også enkelte privatarkiver som har gitt viktig informasjon, særlig arkivet etter Harald Løken (HLP), stabssjef i Forsvarsstaben.

Forsvarsstabens arkiv (FST), på Forsvarets overkommandos bortsettingsarkiv (FOB), har bidratt med svært verdifull informasjon om Forsvarsstabens arbeid i femti- og sekstiårene. Det samme gjelder forsvarsgrenenes arkiver på samme sted. Den sentrale Sjefsnemndas arkiv, også på FOB, gir et godt bilde av beslutningsprosesser i den øverste fagmilitære ledelsen fra 1948 til 1968. Referater fra de fire militære sjefenes møter, samt "policydokumenter" som

Sjefsnemnda vedtok eller brukte som grunnlag for diskusjonene på møtene, gir nyttig informasjon på to plan: Sjefen for Forsvarsstaben og sjefene for forsvarsgrenenes standpunkter kan følges fra sak til sak. Over tid gir møtevirksomheten mønstre som åpner for forståelsen av *institusjonen* Sjefsnemnda.

Nevnes må også Forsvarsstabens A-paktarkiv (A-pakt), også på FOB, som har kastet lys over kontakten mellom Forsvarsstaben og NATOs Nordkommando. Det samme gjelder deler av Wilhelm Mohrs, sjefen for Luftforsvaret, private arkiv, som særlig i slutfasen av arbeidet med studien har bidratt til å belyse forholdet mellom nasjonal og alliert ledelse.

Formative år 1940-1961

Hitler-Tysklands overfall på Norge 9. april 1940 førte til sammenbrudd i Forsvarets oppstykkede ledelsesapparat, og 18. mai 1940 ble én Forsvarets overkommando opprettet og satt under ledelse av én forsvarssjef med det øverste operative ansvar.⁶ Etter krigen gjorde Gerhardsen-regjeringen det klart at den ønsket å legge ned krigsårenes overkommando og stillingen som forsvarssjef.⁷

I 1946 ble det opprettet en felles forsvarsstab for planlegging, sammensatt av offiserer fra forsvarsgrenene under ledelse av sjefen for Forsvarsstaben. Samtidig ble det opprettet en institusjon for koordinering kalt *den sentrale sjefsnemnd*. Denne skulle være et råd, ledet av sjefen for Forsvarsstaben, og ellers bestå av sjefen for Sjøforsvaret, sjefen for Luftforsvaret og sjefen for Hæren. Forsvarsministeren skulle kunne delta på Sjefsnemndas møter dersom han ønsket det. Den øverste operative og forvaltningsmessige ledermyndighet ble tildelt de tre grenene i Forsvaret, som fikk tre separate overkommandoer under ledelse av tre separate sjefer. I krigstid skulle sjefen for Forsvarsstaben kunne tre inn som forsvarssjef, med overordnet operativt ansvar. I hovedsak ble denne ordningen stående til 1961.

I 1951 ble imidlertid ledelsesordningen komplisert på grunn av at Norge kom med i NATOs felles kommandosystem og felles forsvarsstyrker, og det ble utviklet et sinnrikt system for å ivareta ansvarsfordelingen mellom nasjonale og allierte myndigheter.

I 1961 ble stillingen som forsvarssjef gjenopprettet i fredstid. I grove trekk ble dette gjort ved å tilbakeføre den operative ledermyndigheten fra de tre forsvarsgrensvis sjefene til sjefen for Forsvarsstaben, som ble forsvarssjef. Frem til slutten av 1960-tallet var ordningen kjennetegnet av at forsvarssjefen hadde den operative myndigheten, at forsvarsgrenenes overkommandoer kun hadde forvaltningsmyndighet, og at Sjefsnemnda var et koordinerende råd på sidelinjen.

I 1969 ble også Forsvarets overkommando gjenopprettet i fredstid. Dette ble gjort ved å frata forsvarsgrenenes overkommandoer forvaltningsmyndigheten, og å omdanne dem fra selvstendige ledd i Forsvarets øverste ledelse til mindre enheter - såkalte staber - inkorporert i Forsvarets overkommando under forsvarssjefens ledelse. Forvaltningsmyndigheten ble overført til Forsvarsdepartementet. Forsvarsgrenene hadde nå siden 1946 fått reduserte sine ansvarsområder fra å omfatte operativ- og forvaltningsmyndighet til å gjenstå med ansvar for utdanning av eget personell og for å inaspisere virksomheten. Denne organisasjonen flyttet mot slutten av 1970 sammen med Forsvarsdepartementet inn i et nytt hovedkvarter på Huseby.

I dette kapitlet skal vi se at de fire beslutningsarenaene ble formet i perioden fra 1940 til 1961, og vi skal introdusere og skissere disse etter hvert som de karakteristiske trekkene ble tydelige: *aktørene* som opererte på arenaene, *samhandlingsformen* på arenaene, det som *knyttet* sammen og det som *skilte* aktører på samme arena, samt hvilke *resultater* som kom ut av disse beslutningsprosessene.

Den fagmilitære arena — integrert forsvarsledelse?

Annen verdenskrig endret konseptet for militær ledelse. De omfattende operasjonene krevde deltakelse fra mer enn én forsvarsgren, og den øverste ledelsen av land-, sjø- og luftstridskreftene måtte samarbeide langt tettere enn tidligere. Før krigen handlet aktørene på den fagmilitære arena innen adskilte og spesialiserte forsvarsgrener. Samhandlingen mellom forsvarsgrenene var kjennetegnet av lite regelmessig kontakt, og ledelsen var oppstykket. De mest sentrale aktørene, kommanderende general og kommanderende admiral, var i konflikt på grunn av tautrekking om 1930-tallets knappe forsvarsbevilgninger, og senere også på grunn av sprikende forestillinger om Forsvarets ledelsesordning. Disse skillelinjene bunnset i den grunnleggende konfliktlinjen mellom de enkelte forsvarsgrenenes kontinuerlige behov for fagspesialisering på den ene side og det økende behovet for integrerte land-, sjø- og luftoperasjoner i Forsvaret som helhet på den annen side.

Det utkrystalliserte seg to ytterpunkter av forsvarsledelse etter krigen.

Begge hadde blitt utviklet i krigsårene, og de representerte to vidt forskjellige løsninger på konflikten mellom spesialiserte forsvarsgrener og et integrert militærapparat.

Combined Chiefs of Staff eller Oberkommando der Wehrmacht?

USA og Storbritannia utviklet den ene ordningen for å løse de alliertes integrasjonsproblem i starten av annen verdenskrig. Roosevelt og Churchill tok initiativet til et system som var organisert som tre ulike militære råd - ett amerikansk, ett britisk og ett felles alliert.⁸ Den overordnede hensikten var å samordne den strategiske britisk-amerikanske krigsledelsen og å koordinere de alliertes land-, sjø- og luftstyrker.

Rådet på amerikansk side var *Joint Chiefs of Staff* (JCS). Dette besto opprinnelig av tre offiserer: stabssjefen i Hæren, kommanderende general for Hærens luftstyrker og øverstkommanderende for USAs flåtestyrker og sjøoperasjoner. Disse tre sjefene dannet "den amerikanske sjefsnemnda", som historikeren Olav Riste kaller institusjonen i norsk språkdrakt.⁹ Britene hadde på sin side et tilsvarende råd, *Chiefs of Staff Committee* (COS). Disse to nasjonale sjefsnemndene møttes i det tredje og overordnede rådet, *Combined Chiefs of Staff* (CCS), som var ansvarlig for strategisk og koordinert ledelse av de integrerte allierte styrkene.

I vår sammenheng er det viktig å merke seg at den amerikanske, den britiske og den kombinerte sjefsnemnd ble opprettet og arbeidet i USA og Storbritannia. Begge disse områdene var langt på vei skjernet av verdenshavene, og på trygg avstand fra selve krigshandlingene. Krigsoperasjonene ble ledet ved at Sjefsnemnda utpekte øverstkommanderende offiserer - feltherrer - som ble utplassert i områdene der selve krigen ble utkjempet, det vil si på *krigsskueplass* eller i *operasjonsteateret*.¹⁰ Dessuten krevde disse militære rådene konsensus og en fri meningsutveksling for å fungere.

Den andre løsningen på integrasjonsproblemet var å innføre ordningen med én forsvarssjef i stedet for sjefsnemnd. Dette systemet hadde noe til felles med den norske kommanderende general og kommanderende admiral, og det var

orientert mot en tradisjonell landmilitær, eller kontinental strategi. I motsetning til sjefsnemndssystemet med et kollegialt råd, ble koordineringen og integrasjonen mellom land-, sjø- og luftstyrkene i dette systemet ivaretatt gjennom en hierarkisk øverste militær forsvarsledelse.

Hitler-Tyskland valgte den hierarkiske ordningen for den øverste militærledelsen. *Oberkommando der Wehrmacht* (OKW) var før og under krigen selve innbegrepet på tysk forsvarsledelse, en ledelsesmodell som ble "Hitlers militärische Machtgreifung".¹¹ Adolf Hitler samlet toppledelsen av land-, sjø- og luftstridskreftene i én integrert overkommando, OKW, og organiserte denne under én "forsvarssjef", general Wilhelm Keitel, i 1938. Ved å kanalisere makten gjennom én sjef ble det i prinsippet lettere for Hitler å ha oversikt over og kontroll med militærapparatet - i forhold til å skulle styre militæroperasjonene gjennom tre forskjellige sjefer i et råd.¹² Umiddelbart synes forsvarssjefssystemet å tilfredsstillende diktaturets natur i større grad enn hva det militære råd, Sjefsnemnda, ville ha gjort. Hvilken ledelsesordning skulle Norge velge etter 1945?

Den regjeringsoppnevnte *Forsvarskommissjonen av 1946* grep fatt i ledelsesspørsmålet og rettet søkelyset mot den ledelsesordningen som hadde blitt etablert etter krigen. Forsvarskommissjonen lanserte en ny løsning, men av ulike grunner ble ikke dette fulgt opp. En viktig årsak var at forutsetningene ble endret som en følge av integrasjonen i NATO, noe vi snart skal komme tilbake til. Kommisjonens løsning er likevel interessant. Diskusjonene under kommisjonens arbeid avdekket nemlig visse grunnoppfatninger hos sentrale aktører, som vi også vil finne igjen senere. Forsvarskommissjonens høringer av de fagmilitære sjefene avdekket svært sprikende forestillinger i spørsmålet om ledelsesordning.¹³ Hovedskillet gikk mellom Hæren på den ene side og Sjø- og Luftforsvaret på den annen, og divergensen gjaldt ulik grunnorientering i forhold til sjefsnemndssystemet.

Da Forsvarskommissjonen leverte sin innstilling i 1949, hadde den 9. april friskt i minnet, og slo fast at den øverste fagmilitære ledelsen burde organiseres ut fra to ulike kriterier, nemlig *krigsforutsetning* og *fredsforutsetning*. På den ene side foreslo kommisjonen å organisere ledelsen slik at den best mulig kunne ivareta to primære oppgaver i krig. For det første skulle offiserene være

strategiske rådgivere for den øverste politiske forsvarsledelsen, regjeringen. For det andre skulle de ha ansvaret for den operative ledelsen av de militære styrkene. Kommisjonen konkluderte med at den beste måten å gjøre dette på - i tråd med den etablerte ordningen - var å la sjefen for Forsvarsstaben ved krigsutbrudd bli fagmilitær forsvarssjef for de felles forsvarsstyrkene.

Når det på den annen side gjaldt organiseringen i fredstid, lanserte kommisjonen en ny løsning. Den slo fast at det var viktig å integrere forsvarsgrenene til en viss grad allerede i fredstid - for å sikre kontinuiteten i forsvarsledelsen ved overgangen til krig. Dette ble foreslått gjort ved å innarbeide ordningen med én felles øverste fagmilitær myndighet allerede i fredstid. Dette var ikke uproblematisk. Samtidig fastslo nemlig kommisjonen at det også var svært viktig å prioritere den militære fagspesialiseringen som sjefene for forsvarsgrenene satt inne med. Kommisjonen gjorde det klart at denne fagspesialiseringen kunne trues av en tett integrert toppledelse med én felles overordnet sjef som nødvendigvis måtte komme fra en av forsvarsgrenene, og dermed ha en snever spesialisering.

Diskusjonen i tilknytning til kommisjonens arbeid avdekket klart ulike oppfatninger om en integrert forsvarsledelse hos forsvarsgrenene. Tore Horve, sjefen for Sjøforsvaret, posisjonerte seg lengst unna alternativet med en felles forsvarssjef. Han avviste helt klart en slik ordning både i fredstid og i krig. Bjarne Øen, sjefen for Luftforsvaret, inntok et mellomstandpunkt, da han åpnet for at Kongen skulle ha anledning til å oppnevne en forsvarssjef "i krig eller *når særlige forhold gjør det ønskelig*".¹⁴ Dette var i hovedsak i tråd med ordningen som gjaldt.

På motsatt side sto sjefen for Hæren, Wilhelm von Tangen Hansteen, sammen med sjefen for Forsvarsstaben, Ole Berg, som også var hæroffiser. Begge disse gikk inn for å ha én forsvarssjef både i fredstid og i krig. Det er verdt å merke seg denne skillelinjen på den fagmilitære arena som viste seg allerede her, da den går igjen senere. En mulig årsak til forskjellen kan ha vært en forestilling i hærledelsen om at sjefsstillingen ville gå til en hæroffiser. Under krigen hadde Hæren hatt kontroll med sjefsstillingen, og Hæren var fortsatt dominerende i størrelse og hadde flere klare kandidater til stillingen.¹⁵ En annen mulig årsak kan ha vært at både Berg og Hansteen før krigen hadde tjeneste-

gjort under kommanderende general i generalstaben. Øen og Horve hadde ikke hatt tilsvarende tjeneste, og sto trolig friere i forhold til mellomkrigstidens ledelsesordninger.

Dypest sett var trolig hovedårsaken til forskjellen likevel ulike kulturer og faglige tradisjoner i forsvarsgrenene. Sjø- og Luftforsvarets preferanser tilsa at den øverste militærledelsen oftest befant seg utenfor selve krigsskueplassen, noe som skyldtes små og raske stridsenheter, med stor aksjonsradius. Hæren hadde tradisjonelt langt større enheter med begrenset mobilitet, og tradisjonelt var toppledelsen som regel avhengig av å følge de stridende enhetene på krigsskueplass. Denne faglige og kulturelt betingede forskjellen kom til syne gjentatte ganger. Et godt eksempel var da den driftige hæroffiseren Erik Quam i 1962 anklaget Forsvarets øverste ledelse for å neglisjere Hæren, fordi toppledelsen "har fått sin høyere utdanning i sjømakten som ikke risikerer å bli okkupert, og deres syn er preget av sjømaktenes krigføring".¹⁶ Sjefen for Forsvarsstaben, Bjarne Øen fra Luftforsvaret svarte med å påpeke hvor Hæren hentet inspirasjonen fra: "[Offiserene] er utdannet i Sverige hvor både finsk og tysk innflytelse har gjort seg gjeldende. Disse impulser er igjen brakt videre gjennom stabsskolene."¹⁷

Den politisk-militære arena — kontroll eller autonomi?

Forholdet mellom den politiske og den fagmilitære forsvarsledelsen hadde vært diskutert kontinuerlig siden før unionsoppløsningen i 1905. Det var også blitt opprettet såkalte koordinerende organer, fremfor alt Forsvarsrådet i 1934. De sentrale aktørene før krigen var Stortinget gjennom sin budsjett- og lovgivningsmyndighet og Forsvaret med kommanderende general og kommanderende admiral, og til en viss grad Forsvarsdepartementet. Departementet blandet seg nemlig knapt inn i ledelsen av operativ sektor. Forvaltningsledelsen var riktignok lagt til departementet, men også her hadde generalstaben og admiralstaben den dominerende innflytelsen som premissleverandører. Samhandlingen mellom departementet og militærledelsen var også preget av at offisersandelen i departementet var høy: i 1940 hadde for eksempel 60% av departementsfolkene offisersbakgrunn. Dette bidro til sterke bånd mellom

departementet og militærledelsen, og gjorde at forholdet var preget av lite konflikt.

Det grunnleggende i relasjonen var - og er - spenningen mellom det sivile samfunnets behov for kontroll over militærmaktens store ødeleggelsespotensiale, og den fagmilitære ledelsens behov for autonomi og handlefrihet for å skjøtte sine oppgaver profesjonelt. Her lå en kime til splittelse mellom politisk og militær ledelse, men i etterkrigstiden ble også disse aktørene knyttet sammen av en sterk konsensus om at Norge skulle ha et nasjonalt forsvar.

De første spede bevilgningene til det som skulle bli Norges største militærapparat noen sinne, kom i et tillegg til regjeringens budsjettproposisjon for årene 1945-46. I dette forslaget gjorde Gerhardsens samlingsregjering det klart at intensjonen var å forme et helt nytt forsvar på grunnlag av erfaringene fra krigstiden.¹⁸ Den snaut 30 år gamle Jens Christian Hauge fikk, som forsvarsminister i Gerhardsens etterfølgende Arbeiderparti-regjering, politisk ansvar for å gjenreise et nasjonalt forsvar. Han holdt fast ved prinsippet om å vrake mellomkrigsårenes ledelsesordninger da han utarbeidet treårsplanen for Forsvaret, som kom høsten 1946. Hagues plan bygde på erfaringene fra krigen. Overfallet på Norge i 1940, og særlig årene frem til 1942, fikk stor betydning for den nye organiseringen av forsvarsledelsen. Fra de store problemene med uklare linjer for operativledelsen, mangelfulle mobiliseringsdirektiver og generell forvirring under og etter *Weserübung*, er det mulig å destillere ut to fundamentale problemområder.¹⁹ Det første har vi dvelt ved, nemlig spenningen mellom integrasjon og spesialisering på den fagmilitære arena. Det andre problemet oppsto også ved overgangen fra fredstid til krig, da 9. april også avdekket uklarheter i forholdet mellom politisk og militær forsvarsledelse.²⁰ Årsaken til dette var åpenbart at Forsvaret knapt hadde vært på krigsfot på lang tid, og koordineringen på den politisk-militære beslutningsarena var svak.

Kommanderende general og kommanderende admiral hadde alt ansvar for operativledelsen, eller det som ble kalt for de *egentlige militære kommando-sakene*. De to militære sjefene avgjorde disse sakene innen en avsondret fagmilitær ramme og hadde hver sin stab, generalstaben og admiralstaben,

som militærfaglige ressurser. Kommandosakene hadde sin opprinnelige definisjon i Grunnlovens §28 og §31, og var ved kongelig resolusjon av 20. november 1930 bestemt til å omfatte krigsoppsettingsplaner, feltutrustningsplaner, mobiliseringsplaner, sammendragnings- og oppmarsjplaner, samt generelle forsvarsplaner.²¹ Denne kategorien saker ble avgjort av Kongen etter foredrag fra forsvarsministeren, som igjen hadde fått dem til godkjenning og kontrasignering fra kommanderende general eller kommanderende admiral. Sakene ble dermed ikke behandlet av regjeringen eller i Stortinget.

Et annet aspekt ved de egentlige kommandosakene skulle komme til å få større betydning for forholdet mellom politisk og militær forsvarsledelse i kjernevåpnenes tidsalder noen år senere.²² Bestemmelsen i §31 om *kontrasignering* i de egentlige kommandosakene av Kongen i statsråd, innebærer at de sentrale aktørene på den politisk-militære arena — Kongen, statsrådet og de øverste militære sjefene — fysisk *må* oppholde seg på samme sted i krig. Dette forholdet skal vi komme tilbake til senere.

Tilnærming mellom politisk og militær ledelse etter annen verdenskrig?

Siden det norske forsvar i liten grad hadde vært på krigsfot, hadde det heller ikke opplevd behovet for en tett sammenkøpling mellom forvaltningsledelse og operativledelse. Til gjengjeld ble dette brutalt demonstrert under kampene i Norge i 1940. Spørsmålet ble så tatt opp i London, og forsvarsledelsen havnet i det historikeren Olav Riste har kalt "smeltingen" frem til 1942.²³ For å fortsette i Ristes terminologi, ble det ut fra krigens krav fremtvunget en *sammensmelting* av operasjon og forvaltning på de politiske myndighetenes premisser.

For det første ble dette gjort ved at forvaltningsmyndigheten, som tidligere hadde vært knyttet til departementet, delvis ble flyttet over til forsvarsgrenene. For det andre ble forsvarsgrenene stilt direkte økonomisk ansvarlig overfor departementet. Avgjørelsen om å overføre forvaltningsansvaret til de militære myndighetene må ha vist seg som god under krigen, da regjeringen Gerhardsen ønsket å videreføre ordningen. Dette ble gjort gjeldende fra våren 1947, da

det også ble bestemt at forsvarsgrenenes overkommandoer skulle ha hver sin forvaltningsstab med militær sjef, og at deres hovedoppgave skulle være å utarbeide forsvarsgrenenes budsjetter ut fra et helhetlig - integrert - perspektiv.²⁴

Samhandlingen mellom den politiske og militære ledelsen fikk med dette en ny form, med tettere bånd. Torkel Lindeland påpeker i sin hovedoppgave at endringene innebar styrket politisk kontroll og styring med forsvarsledelsen, og at flere fremstøt for økt styring fra forsvarsminister Hauge resulterte i åpen konflikt mellom ham og offiserene.²⁵ I vår sammenheng er det viktig å slå fast at spenningen mellom politisk kontroll og fagmilitær autonomi ikke ble endelig avklart med Hauges treårsplan eller med Forsvarskommisjonen. Den fortsatte å versere i bakgrunnen på den politisk-militære arena.

I 1949 satte kommisjonen punktum for diskusjonen, og påpekte at det konstitusjonelle ansvaret for både operativ- og forvaltningsledelse skulle ligge hos forsvarsministeren.²⁶ Spenningen skulle imidlertid for alvor komme frem igjen i 1961.

Nasjonal forsvarsledelse på den atlantiske arena

I de tre årene forsvarskommisjonen arbeidet, ble det internasjonale sikkerhetspolitiske bildet dramatisk forandret. Den kalde krigen var i 1949 en realitet og Norge hadde valgt Atlanterhavspakten. Den norske forsvarskommisjonen endte opp i en bakevje.²⁷ Spørsmålene rundt forsvarsledelsen ble nå vanskeligere enn noensinne. Hvordan skulle den nasjonale forsvarsledelsen tilpasses alliansens ledelse? Hvordan skulle de operative ledelsesapparatene og de felles forsvarsstyrkene kunne utbygges og harmoniseres? Dette markerte et vendepunkt, noe som leder oss over til konstitueringen av en tredje beslutningsarena i tilknytning til Forsvarets øverste ledelse.

Ved inngangen til 1950-årene var den atlantiske arena under utvikling i Europa, og frem mot midten av årtiet ble arenaen sementert som et tett nettverk av fagmilitære bindinger mellom paktens medlemsland. Viktige aktører var NATOs sivile ledelse og militære sjefer i samhandling med medlemslandenes myndigheter. For Norge har historikeren Rolf Tamnes vist den grunnleg-

gende spenningen mellom en aktiv invitasjonspolitikk og ønsket om integrasjon i forhold til vestmaktene på den ene side, og behovet for avskjerming i forhold til alliansen på den annen.²⁸ Når det gjaldt *forsvarsledelsen*, var det et viktig mål for norske myndigheter å bevare en selvstendig og sterk nasjonal militærledelse innenfor det internasjonale militærsamarbeidet. De tette bindingene i forsvarssamarbeidet mellom Norge og alliansen kom tidvis i konflikt med kravet om nasjonal kontroll over forsvarsledelsen. Tre slike bindinger var særlig viktige.

For det første ble aktørene på den atlantiske arena knyttet sammen gjennom utbygging av et operativt ledelsesapparat, noe som innebar felles operativledelse av alliansens samlede styrker ved øvelser eller i krig, bygd på felles forsvarsplaner for det nordatlantiske området.²⁹ Den nasjonale operative forsvarsledelsen ble på denne måten integrert i alliansens felles systemer, og den øverste ledelsens organisasjonsstruktur måtte innrettes deretter.³⁰ Det er verdt å merke seg at det ble åpnet for at medlemslandenes styrker allerede i fredstid kunne settes under felles alliert operativledelse, noe vi snart skal komme tilbake til.

For det andre ble det tidlig, gjennom de såkalte infrastrukturmidlene fra NATO, bygd ut et felles nett av havner, flyplasser og kontroll- og varslingsstasjoner for det nordatlantiske området. Våpenhjelpen tilførte samtidig det norske forsvaret betydelige mengder materiell. Norsk forsvar ble dermed vevd inn i et økonomisk og forsvarsmessig avhengighetsforhold til alliansen og USA, og på noen områder skulle dette bli et gjensidig forhold.

For det tredje ble det iverksatt en prosess med å standardisere utstyret som de ulike lands militære styrker benyttet. Dette ble gjort for å lette samarbeidet mellom nasjonene på alle plan, fra de statiske operative hovedkvarterene på toppen og ned til de enkelte mobile tropper, fartøyer og fly. Den øverste militære ledelsen måtte derfor ta hensyn til en rekke krav og spesifikasjoner, som utrustning av styrker, bygningsstandarder og lokalisering av hovedkvarter.

1951 — Vendepunktet for norsk forsvarsledelse

Under annen verdenskrig var de norske styrkene underlagt krigsalliansens operative ledelse. Fra sommeren 1947 var deler av de norske landstyrkene stasjonert i Tyskland under britisk kommando (Tysklandsbrigaden).³¹ Norske myndigheter var derfor godt kjent med militært samarbeid over landegrensene da medlemslandene i Atlanterhavspakten startet planleggingsarbeidet for å bygge ut paktens militære organisasjon etter utbruddet av Koreakrigen i 1950.

Den 12. mars 1951 sluttet Stortinget seg til prinsippet om militær integrering i NATOs "felles kommandosystemer og felles forsvarsstyrker".³² Forsvarets øverste ledelse måtte fra dette tidspunkt forholde seg til en langt mer komplisert organisasjon enn i de første etterkrigsårene. Blant andre peker historikerne Knut Einar Eriksen og Helge Pharo på de omfattende følgene vesttilknytningen fikk for norsk sikkerhetspolitikk, som i starten av 1950-tallet hovedsakelig besto av tilpasninger til det nordatlantiske systemet.³³

Dette åpnet for et fremtidig massivt samarbeid i krig, som igjen krevde tilsvarende militære forberedelser i fredstid.³⁴ Riste har i særlig grad vektlagt betydningen av fellesforsvaret, og han har antydnet at utbyggingen av de militære forpliktelsene i kjølvannet av Koreakrigen var et vel så viktig vendepunkt for Norge, som 1949-vedtaket om politisk deltakelse i Atlanterhavspakten var det.³⁵ Denne oppgavens fokusering på den atlantiske beslutningsarena sammenfaller langt på vei med synet på 1951 som et skjebneår. I alle fall er dette klart innenfor ett område: 12. mars-vedtaket i 1951 var et vendepunkt for forsvarsledelsens organisasjon.

Den sentrale planleggingen av alliansens militære strukturer for fred og krig ble fra 1951 først og fremst gjort fra hovedkvarteret i Paris, SHAPE (Supreme Headquarter Allied Powers Europe), med Eisenhower som SACEUR (Supreme Allied Commander Europe).³⁶ Noe av denne planleggingen ble også gjort av alliansens maritime hovedkvarter i USA, ledet av SACLANT (Supreme Allied Commander Atlantic). Norske myndigheter erkjente tidlig at dette berørte forsvarsledelsen. I fremtiden kunne ikke toppledelsen isolere seg i stabene i Oslo for å planlegge det norske forsvaret; forsvarsplanleggingen måtte foregå i en internasjonal kontekst. De norske militærsejefene måtte i

første runde spille på lag med allierte militærstjefer på den atlantiske beslutningsarena i fredstid, for å planlegge fellesforsvaret. I andre runde måtte sjefene forberede seg på at det på denne arenaen i krig skulle finnes et effektivt operativapparat, der viktige funksjoner fra norsk operativledelse også inngikk. Virkningene for forsvarsledelsen lå på to plan.

For det første kom ledelsen av forvaltningen igjen i søkelyset. Hvordan skulle den fungere i forhold til alliansen? Våpenhjelpen fortsatte bilateralt, men forvaltningsledelsen fikk også nye arbeidsoppgaver i mottak og administrering av infrastrukturmidlene fra NATO. Dette feltet ble plassert hos forsvarsgrenenes nye forvaltningsstaber.³⁷ Administreringen gikk i første omgang ut på mottak og bruk av utstyret, og betydde i neste omgang oppfølging gjennom vedlikehold og oppdateringer. Ved siden av at forsvarsgrenene hver for seg skulle ha ansvar for administreringen, var også MAAG (Military Assistance Advisory Group) opprettet, og bisto og avlastet forvaltningen med arbeidet. Våpenhjelpen og infrastrukturprogrammet krevde en økning i den norske militære administrasjonen. Resultatet var at forvaltningsstabene i forsvarsgrenenes overkommandoer svulmet opp og ble personellmessig større enn noensinne.³⁸

Det andre og viktigste var at den norske operativledelsen med vedtaket i 1951 gikk fra å være et nasjonalt ansvar til å bli en del av et stort og internasjonalt militærsystem. Etableringen av et alliert regionalhovedkvarter i Norge — Nordkommandoen — allerede våren 1951, var det første synlige beviset på dette. Sjefen for Nordkommandoen, CINCNORTH (Commander-in-Chief Allied Forces Northern Europe), ble ansvarlig for den operative krigsledelsen i Norge, Danmark og Nord-Tyskland. I fredstid skulle de norske styrkene stå under norsk ansvar og kommando.

Integrasjonen i fellesforsvaret og ansvarsdelingen fikk store følger for Forsvarets øverste ledelse, og endringen i den operative krigsledelsen var dramatisk. Her ble det gjort en rekke praktiske endringer over tid, men hovedtrekkene var klare (fig 1a/1b). Den øverste operative sjef i Europa skulle i krigstilfelle være SACEUR, mens CINCNORTH som sjef for Nordkommandoen skulle lede striden i Nord-Europa. Fra Nordkommandoen skulle den operative linjen i Nord-Norge gå direkte til ØKN (øverstkommanderende i

Nord-Norge), som dermed ville bli alliert operativsjef i krig. I Sør-Norge fantes det ingen øverstkommanderende, og den operative linjen gikk direkte til forsvarsgrenene. I krig skulle stabssjefen i Hærens Overkommando tre inn som sjef for de allierte landstridskreftene i sør, og nestkommanderende i Sjøforsvarets overkommando og flykommandøren skulle på samme måte tre inn som allierte sjefer for sjø- og luftstridskreftene.

I vår sammenheng er det viktigst at dette kullkastet ledelsesordningen som var blitt valgt umiddelbart etter krigen. Sjefen for Forsvarsstaben og sjefene for forsvarsgrenene, Norges øverste militære sjef, ville ikke lenger ha sentral operativ ledelsesmyndighet i krig. Deres operative ansvar i krig ville være avgrenset til virksomheten utenfor krigsskueplass, og deres viktigste rolle ville bli på den politisk-militære arena som rådgivere for den politiske ledelsen. I fredstid hadde imidlertid forsvarsgrenene fortsatt ansvaret for ledelsen innen operativ sektor, samt for å drive felles planlegging med Forsvarsstaben i Sjefsnemnda.

Dette var en revolusjon i forhold til ledelsesordningen før NATOs integrerte forsvar ble etablert. Den nye ordningen vakte da også betydelig motstand, særlig fordi sjefene for forsvarsgrenene ville få sterkt reduserte ansvarsområder i krig. Det var nærmest et militærhistorisk vendepunkt at sjefene ikke lenger skulle ha "felt-herre-funksjonen" i krig, og at de i stedet skulle sitte på sidelinjen som rådgivere for regjeringen, mens "felttoget" skulle overlates til deres nestkommanderende. Gjennom hele 1950-tallet dreide mye av diskusjonen seg om hvilke roller sjefene, deres nestkommanderende og deres kollegiale råd, Sjefsnemnda, skulle ha i den nasjonale og den allierte forsvarsledelsen i krig.

Norge i NATO — forsvarssjef eller sjefsnemnd?

Den britiske generalen Sir Andrew Thorne var i tidsrommet 1950-51 engasjert som rådgiver for den norske regjeringen. Han ledet også et norsk-alliert utvalg som gransket forsvarsorganisasjonen og toppledelsen. Utvalget la frem et forslag som i grove trekk gikk ut på å slå sammen Sjefsnemnda og Forsvarsstaben til en felles *forsvarsnemnd*. Forslaget bygde på den britiske ledelsesmodellen. Det var et rendyrket sjefsnemndssystem, som brøt med den etablerte tanken om å ha én felles nasjonal fagmilitær sjef i krig.³⁹ Forsvarssta-

ben nedsatte en studiegruppe som et ledd i arbeidet med Thomes forslag. Denne ble kalt DRAM-gruppen etter navnet på medlemmene, og besto av sjefen for Hærens stab, Ørnulf Dahl, Leif Rolstad fra hærstaben, sjefen for admiralstaben, Rudolf Kristian Andresen, og sjefen for luftforsvarets stab, Wilhelm Mohr. Våren 1951 reiste gruppen til London for å studere det britiske forsvarsledelsessystemet, Chiefs of Staff Committee (COS). Mohr sier i ettertid at han selv og Andresen nærte varme sympatier for britenes kollektive ledelsesordning.⁴⁰ Rolstad og Dahl fra Hæren var i utgangspunktet orientert i retning av forsvarssjefssystemet, men også disse to endte opp med den britiske løsningen, om enn nølende. DRAM-gruppen la frem et enstemmig forslag som i hovedtrekk støttet Thomes forslag. Thorne fikk dermed tilslutning fra DRAM-gruppen og Sjefsnemnda, og også Forsvarsdepartementet sa seg enig i at "forsvarsstaben oppløses og at den sentrale sjefsnemnd skal virke som en ren fagmilitær nemnd bestående av de tre forsvarsgrensjefer og en formann".⁴¹

Stortingets militærkomité sluttet seg *ikke* til disse forslagene om den nasjonale forsvarsledelse, og alternative løsninger måtte utredes. Komitéen konkluderte med at den foreslåtte ordningen ikke tok hensyn til norske forhold, og viste til den kollektive militærledelsens historiske kontekst: Norge kunne "på egen jord bli krigsskueplass i tilfelle krig", mens USA og Storbritannia var beskyttet av havet, og ikke hadde kjent den *moderne* krigen "på kroppen".⁴² På denne bakgrunn holdt komitéen i all hovedsak fast ved den ordningen som var blitt etablert i 1946-47, selv om den åpnet for en viss styrking av nemnda som kollektivt organ.

Det var trolig to årsaker til komitéens ønske om én sterk nasjonal sjef. For det første kan det ha vært et tidlig utslag av behovet for å bevare en selvstendig nasjonal forsvarsledelse innenfor alliansen. Riste har vist at det under Londontiden ble arbeidet for å skape én samordnet og sterk nasjonal forsvarsledelse nettopp for å ivareta et ryddig forhold til britene og krigsalliansen.⁴³ Det er vanskelig å trekke direkte paralleller mellom dette behovet i krigsalliansen og den norske ambisjonen om å bevare en nasjonal forsvarsledelse innenfor NATO, men i prinsippet er det likhetstrekk. Vi skal senere se hvordan ambisjonen om en sterk forsvarsledelse for alvor utviklet seg på 1960-tallet. For det

andre var to av komitéens toneangivende medlemmer hæroffiserer, og det er nærliggende at komitéens endelige vedtak også gjenspeilet den kulturelt betingede skillelinjen mellom aktørene på den fagmilitære arena.⁴⁴

I juli 1953 vedtok Stortinget nye retningslinjer for forsvarsledelsen, og disse representerte en mellomløsning. I hovedsak ble den øverste forsvarsledelsen organisert med noen elementer fra det britiske sjefsnemnds-systemet og andre fra det kontinentale forsvarssjefssystemet.⁴⁵ Vinteren 1953-54 fulgte Sjefsnemnda opp disse retningslinjene, men skillelinjen mellom Hæren på den ene side og Marinen og Flyvåpenet på den annen skapte fortsatt uenighet.⁴⁶ Tidlig i 1954 hadde Sjefsnemnda et møte som illustrerer dette.⁴⁷ Sjefen for Forsvarsstaben, Ole Berg fra Hæren, tok her klart avstand fra en variant av sjefsnemndssystemet som var foreslått av et fagmilitært utvalg. Han ønsket en sterk forsvarssjef med ansvar for operativ ledelse og forvaltningsledelse, innenfor det området som nå var definert som et nasjonalt anliggende. Motsatt standpunkt hadde Rudolf Kristian Andresen, nestkommanderende for Marinen og leder for utvalget som hadde fremmet forslaget. Han hevdet at alle interesser var vel ivare tatt, og talte fortsatt varmt for et kollegialt militært råd med sjefen for Forsvarsstaben som leder. Han argumenterte for at Sjefsnemnda, sammen med Forsvarsstaben, ville bidra til å styrke den nasjonale ledelsen i samarbeidet på den atlantiske arena. Flyvåpenets sjef Finn Lambrechts sa seg enig med Andresen. Sjefen for Hæren, Wilhelm von Tangen Hansteen, ville heller ha flere runder med diskusjon i saken.

Og Hansteens ønske indikerte toppledelsens videre skjebne: fra sommeren 1954 til høsten 1961 var diskusjonene mange, men selve samsamlingen på den fagmilitære arena utviklet seg ikke nevneverdig. I realiteten kom Sjefsnemnda og Forsvarsstaben til å øve svært liten innflytelse. Forvaltningsledelsen og det operative ansvar lå i fredstid hos forsvarsgrenene, og evnen til å enes i nemnda under fellesplanleggingen viste seg å være beskjeden.

Den militær-teknokratiske arena — et norsk “Pentagon”?

Den fjerde beslutningsarena besto av enkelte politiske aktører som kan plasseres innen det såkalte reformteknokratiet, og av enkelte moderniseringsinnstilte aktører i forsvarsledelsen, samt flere aktører innen FFI-miljøet. Alle disse aktørene ble knyttet sammen gjennom en felles ambisjon om å rasjonalisere, modernisere og vitenskapeliggjøre Forsvarets øverste ledelse.

Den såkalte *rail-rifle-telegraph-revolution* i siste halvdel av 1800-tallet hadde vist en tydelig sammenheng mellom teknologi, forsvarsorganisering og krigføring.⁴⁸ Denne sammenhengen ble enda tydeligere i de to totale krigene på 1900-tallet. Deretter kom en ny militærteknologisk revolusjon med kjernefysiske våpen, ballistiske raketter og avansert elektronikk. Kunnskapsutviklingen bidro igjen til å rette søkelyset mot organiseringen av Forsvarets øverste ledelse.

De moderniseringsivrige aktørene i det politiske miljø, i Forsvaret, og ved FFI, kom først til å gjøre seg gjeldende for alvor på 1960-tallet. Vi skal her imidlertid dvele ved hvordan den teknologiske utvikling *i seg selv* allerede på 1950-tallet ble en viktig drivkraft for strukturelle endringer i forsvarsledelsen. Det var atomalderen som nå fikk direkte implikasjoner for organiseringen og lokaliseringen av Forsvarets øverste ledelse. Det oppsto nemlig et behov for underjordiske fjellanlegg for å beskytte en samlet toppledelse mot langtrekkende kjernevåpen, og dette satte fysiske grenser for størrelsen på ledelsen. Den militærteknologiske utvikling tvang med andre ord frem en strukturendring i den topptunge ledelsen.

Det såkalte *fysiske atomforsvaret* ble utviklet av ekspertene ved FFI, og gjennom dette ble instituttet i en tidlig fase knyttet direkte til utviklingen av forsvarsledelsen. Det fikk en meget sentral rolle som situasjonsfortolker og premissleverandør: hva måtte ledelsen beskyttes mot? Hvordan kunne den vernes? FFI var i teten av den internasjonale atomforskningen med forsøksreaktoren som sto ferdig i 1951.⁴⁹ Astrofysikeren Gunnar Randers og ingeniøren Odd Dahl ledet en gruppe forskere som brukte reaktoren til teoretiske og eksperimentelle forsøk, for å kartlegge virkningene av kjernefysiske eksplosjo-

ner, og for å finne ut om det var mulig å beskytte seg mot slike eksplosjoner. To markante direktører, først Fredrik Møller, så Finn Lied, sto i spissen for instituttet. Vi skal merke oss at disse aktørene også var sentrale i det såkalte reformteknokratiet, og at Lied gjennom sin rolle på den militær-teknokratiske arena senere kom til å øve innflytelse på ledelsesutviklingen.

Fra ubeskyttet spredning til beskyttet samling

I løpet av 1950-tallet skaffet begge sider i den kalde krigen seg en betydelig kjernevåpenkapasitet. Fra 1953-54 utviklet USA og NATO doktrinen om massiv gjengjeldelse. Krigens åpningsfase kunne bli en intens utveksling med kjernevåpen: *one single massive blow* eller *instantaneous retaliation* ble nøkkelbegreper. Sovjetunionen fulgte gradvis etter og testet sin første interkontinentale rakett (SS 61) i 1957.⁵⁰ Uavhengig av om Norge selv skaffet seg kjernevåpen eller ei, var det klart at den vitale øverste ledelsen, slik denne lå på Akershus festning, raskt ville kunne tilintetgjøres av et sovjetisk atomanslag.

I første halvdel av 1950-tallet ble det gjort forsøk på å redusere toppledelsens sårbarhet gjennom spredning i krigstilfelle. Det ble lagt detaljerte planer om å flytte den operative militærledelsen ut av Oslo i krig, til forskjellige steder på Østlandet.⁵¹ Kontakten mellom de spredte leddene av ledelsen skulle blant annet ivaretas gjennom et innfløkt elektronisk sambandsapparat, og det ble jevnlig øvd på utflyttingen, som i den store øvelsen med den talende betegnelsen *Picnic* i 1961, en øvelse vi kommer tilbake til i neste kapittel.⁵²

Erkjennelsen av økt sårbarhet i kjølvannet av den russiske rakettvitenskapen utløste imidlertid en mer dyptgripende diskusjon om *strukturelle* endringer i Forsvarets øverste ledelse. I forsvarsminister Nils Handals forslag til nytt femårig forsvarsprogram 11. januar 1957, ble det lagt stor vekt på en forsvarsorganisasjon, et operativt ledelsesapparat, og særlig en toppledelse som kunne overleve et russisk førsteangrep med kjernevåpen.⁵³ Og den måtte også være i stand til å lede striden etter det innledende angrep.

Vi har tatt for oss §31 i Grunnloven og regelen om kontrasignering i de såkalte kommandosakene. Hva ville konsekvensen bli dersom Kongen, statsrådet og den militære ledelsen var spredt rundt på ulike steder under et

massivt kjernefysisk rakettangrep? Prinsippet med spredt ledelse i krig var ikke lenger særlig holdbart.

Vi må tilbake til høsten 1954 for å oppspore det første ønsket om et permanent kombinert freds- og krigshovedkvarter for Forsvarets øverste ledelse. Forsvarsstaben hadde bedt departementet om et felles hovedkvarter under diskusjonen om valg av sjefsnemnd eller forsvarsstab i 1953-54.⁵⁴ Forsvarsminister Kai Birger Knudsen hadde den gang avvist forslaget, men saken fortsatte å versere i Sjefsnemnda, og sjefene talte i økende grad for et felles hovedkvarter som også var atomsikkert. Samtidig var dette en internasjonal tendens: NATO bygde kommandosentraler beskyttet i fjell, som SACLANTs base i Norfolk i USA. Nordkommandoen ble lagt dypt inne i Kolsåstoppen, og det verserte rykter i det norske regjeringstiljøet om at svenskene hadde bygd et enormt og strengt hemmelig krigshovedkvarter et sted i Dalarna.⁵⁵

Sommeren 1955 begynte noen aktører i den politiske ledelsen å diskutere problemene knyttet til Grunnloven, kontrasignering og den kjernefysiske trussel. Det var Einar Gerhardsens sikkerhetspolitiske rådgiver, Andreas Andersen, som tok opp forsvarsledelsen i regjeringens sikkerhetsutvalg.⁵⁶ Sikkerhetsutvalget slo raskt fast at et *krigskabinett* skulle lede landet i krig, bestående av de aktørene som var medlemmer av sikkerhetsutvalget og Forsvarsrådet. Sikkerhetsutvalget nedsatte så et utvalg for å utrede hvor Norge skulle plassere hovedkvarteret, og *hvem* som skulle få prioritert plass i anlegget. Justisminister Jens Haugland var formann i utvalget, mens Andreas Andersen, høyesterettsadvokat Jens Christian Hauge og kommandør Folke Hauger Johannessen var medlemmer. Disse konkluderte med at "Norge må gjøre regning med å bli gjenstand for angrep med slike [kjernefysiske] våpen og at Oslo må regnes som et sannsynlig mål".⁵⁷

Sikkerhetsutvalget og Sjefsnemnda samarbeidet tett om saken i årene 1956-57, men det viste seg snart at et norsk "Pentagon", som Lambrechts så treffende uttrykte det, ville bli svært kostbart.⁵⁸ I 1957 omfattet militærstabene på Akershus festning ca. 2300 personer, og Sjefsnemnda presset på for å få plass til minst 800 av disse i fjellanlegget, mens de resterende skulle huses i et stort nybygg utenfor fjellet. Vi skal merke oss at den militære ledelsen nå

hadde sett en ekstragevinst som sikkerhetsutvalget åpenbart ikke hadde tatt i betraktning. Gevinsten var, ifølge sjefen for Marinen, Johannes Espeland Jakobsen, at man i et nytt hovedkvarter ville oppnå "en samling av de sentrale staber med derav følgende *rasjonalisering*".⁵⁹ Den nye sjefen for Forsvarsstaben, Bjarne Øen, var enig i dette, og rasjonaliseringsgevinsten ble understreket gjentatte ganger høsten 1957.

Regjeringens sikkerhetsutvalg og militærledelsen var på dette tidspunkt i ferd med å planlegge et kombinert freds- og krigshovedkvarter til mer enn 23 millioner kroner, men uten at saken var nevnt for Stortinget. I november 1957 diskuterte sikkerhetsutvalget dette problemet, og det oppsto splittelse. En del av utvalget mente at hovedkvarteret måtte ha en slik beskyttelsesgrad at Stortinget ikke kunne informeres om planen.⁶⁰ Uenigheten i utvalget gjorde at planleggingen stoppet opp senhøsten 1957.

Samtidig kjente den norske regjering en stadig sterkere kjernevåpentrusel. Sovjetunionen sendte opp satellitten *Sputnik* i oktober 1957, og prøvesprengningene i nordområdene økte markant samme høst. I februar 1958 uttalte den russiske forsvarsministeren at Sovjetunionen hadde våpenbærere som kunne levere kjernevåpen over hele kloden.⁶¹

To uker etter denne uttalelsen møttes sikkerhetsutvalget på Gerhardsens kontor for å avklare én sak — hovedkvarteret kunne ikke utsettes lenger.⁶² Utenriksminister Halvard Lange avviste resolutt å informere et samlet Storting om planene. Han hevdet at Stortinget kunne holdes utenfor ved at regjeringen bygde et mindre og billigere anlegg utelukkende for seg selv og noen få utvalgte militære rådgivere. Gerhardsen sluttet seg til Lange, og justisminister Jens Haugland fikk i oppdrag å utarbeide en proposisjon om krigshovedkvarteret, uten Forsvarsdepartementet og de militære sjefene, og "uten å rope formålet". Sikkerhetsutvalget foreslo at anlegget skulle legges i fjell, at det skulle koste ca. 13 millioner kroner, og at byggestart skulle være høsten 1958 med en byggetid på ca. tre år.

Handal ba om å få protokollført at hans forutsetning for å gå med på avgjørelsen var at forsvarsledelsen skulle få frihet til å arbeide videre med et eget anlegg. Dagen etter holdt han et foredrag i Bergens Handelsforening der han understreket teknologiutviklingens innvirkning på forsvarsledelsens

struktur: "Den teknologiske utvikling har også satt søkelyset på de tilvante prinsipper for den øverste nasjonale fagmilitære ledelse av Forsvaret [...] nettopp med den teknologiske utvikling er det et sterkt behov for et enhetlig fagmilitært råd for politisk ledelse."⁶³

Sikkerhetsutvalgets brå vending og beslutningen om å utelukke Forsvarets øverste ledelse fikk store konsekvenser for arbeidet med et norsk "Pentagon". For det første falt Sjefsnemndas tanker om rasjonalisering på stengrunn, og den måtte starte på nytt. Bjarne Øen fikk melding om sikkerhetsutvalgets forslag 29. mars 1958, med beskjed om å utrede et nytt militært hovedkvarter på egen hånd.⁶⁴ For det andre viste Handal at han ikke klarte å få politisk gjennomslag for en sak han og Sjefsnemnda hadde kjempet for i fire år. Samtidig var avgjørelsen sterkt preget av hastverk, i lys av rustningskappløpet mellom Øst og Vest. Beslutningen gir i ettertid nærmest inntrykk av en "*redde seg den som kan*"-mentalitet. Uvanlig hurtig saksgang i en stor sak, kombinert med den kontante avvisningen av militærledelsens syn, forsterker dette inntrykket.

Et nytt hovedkvarter — en ny forsvarsledelse

I januar 1959 brakte forsvarsministeren igjen hovedkvartersaken inn for sikkerhetsutvalget, og Andreas Andersen nedsatte et nytt utvalg for å planlegge det videre arbeidet med et kombinert freds- og krigshovedkvarter for den militære ledelsen.⁶⁵ Dette utvalget videreførte Sjefsnemndas idé om å bruke et nytt hovedkvarter som utgangspunkt for å rasjonalisere og modernisere ledelsen. Utvalget understreket at hovedkvarterplanene måtte etterstrebe "rasjonalisering og reduksjon i samlede driftsutgifter i fred".⁶⁶ I mai 1959 ga sikkerhetsutvalget Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben klarsignal om å planlegge et norsk "Pentagon" med en kostnadsramme på 25 millioner kroner. Planleggingsarbeidet ble igangsatt, og fokuseringen på rasjonalisering og modernisering økte: Våren 1960 mente Forsvarsstaben at forsvarsledelsen kunne reduseres med over 500 personer, og at hovedkvarteret kunne realiseres for ca. 32 millioner kroner.

Den 9. januar 1961 holdt Handal sin siste nyttårstale i Oslo Militære

Samfund som forsvarsminister. Han understreket igjen teknologiutviklingens innvirkning på Forsvarets øverste ledelse, og at en av Forsvarets høyest prioriterte oppgaver var å bygge et atomsikkert hovedkvarter for toppledelsen. Men Handal påpekte også at det var like viktig å skape en moderne og enhetlig forsvarsledelse, slik at "vi ikke opplever å trekke med oss en foreldet organisasjon inn i et moderne og tidsmessig hovedkvarter". I følge Handal arbeidet Forsvarsstaben intenst for å modernisere ledelsen, og formålet var "å skape en kommandoorganisasjon som både i krig og fred har operativ kommando over samtlige militære styrker".⁶⁷

Oppsummering

Årene 1940-1961 var formative for flere av de sentrale beslutningsarenaene som behandles i denne oppgaven. Vi har sett hvilke aktører som spilte på arenaene, hvordan formen for samhandling mellom aktørene utviklet seg, og hva som knyttet sammen og hva som skilte aktørene.

Den fagmilitære arena for annen verdenskrig var generalstaben og admiralstaben. Under krigen ble dette utvidet med aktører fra et nyopprettet flyvåpen, én felles forsvarssjef og den nye Forsvarets overkommando. Samhandlingen utviklet seg fra to adskilte staber, som kun møttes regelmessig i Forsvarsrådet, til en ledelse i samspill under én felles forsvarssjef. Etter krigen fikk den fagmilitære arena et kollegialt råd, Sjefsnemnda. Den grunnleggende konfliktlinjen gikk mellom forsvarsgrenenes tradisjonelle spesialisering og den nye krigens krav til integrert forsvar. Det var flere ledelsesordninger som kunne løse dette problemet, og det gikk en skillelinje mellom forsvarsgrenenes syn på ledelsesordning. Hæren sto på den ene side og Sjø- og Luftforsvaret sto på den annen, og forskjellen var i stor grad kulturelt betinget. Utfallet ble en mellomløsning, med et nemndsystem kombinert med en ordning der forsvarsgrenssjefene beholdt ansvaret for den *nasjonale* operativledelsen, og der det skulle opprettes en stilling som forsvarssjef i krig med et ansvar som var avgrenset i forhold til NATO.

På den politisk-militære arena sto to sterke behov mot hverandre: behovet for politisk kontroll med militærvesenet og de fagmilitæres behov for auto-

nomi. Arenaen besto før krigen av aktører i Stortinget i samhandling med generalstaben og admiralstaben og i noen grad Forsvarsdepartementet. Samhandlingsformen var preget av oppsplittet ansvar, noe krigsutbruddet avdekket. Etter krigen ble dette forbedret, slik at Forsvarsdepartementet fikk større myndighet og kontroll over den operative ledelsen. Samtidig ble de fagmilitære sjefene pålagt forvaltningsansvar, noe som også bidro til å styrke den politiske kontrollen. En sterk og felles politisk-militær vilje til å bygge et sterkt forsvar knyttet imidlertid aktørene sammen og bidro til å tone ned konflikten mellom kontroll og autonomi på 1950-tallet.

Den atlantiske arena besto av aktører i norsk forsvarsledelse i samhandling med NATOs sivile og militære ledelse. Samhandlingen hadde utgangspunkt i krigsalliansen og det første etterkrigssamarbeidet. I 1951 vedtok Stortinget militær integrering i Atlanterhavspaktens felles kommandosystemer og felles forsvarsstyrker, og NATOs Nordkommando ble etablert. Etter dette ble det stadig klarere at det var en ambisjon på norsk side å bevare en sterk nasjonal forsvarsledelse innenfor det atlantiske militærsamarbeidet, noe som var en kime til splid på arenaen. Men aktørene ble knyttet tett sammen under inntrykket av den kalde krigen og den felles fiende, og samhandlingen utviklet seg til et stadig fastere system av forpliktelser. Norge bidro til denne utviklingen gjennom sin aktive invitasjonspolitik.

Den militær-teknokratiske arena besto av et nettverk av politikere, forskere og fagmilitære som søkte å fange opp teknologiutviklingen og modernisere Forsvaret. På 1960-tallet kom dette miljøet til å spille en direkte rolle i arbeidet med forsvarsledelsen, mens det på 1950-tallet var med på å synliggjøre atomalderens problemer. Et av de spørsmål som kom til å oppta store deler av beslutningsmiljøet, var behovet for å beskytte ledelsen mot kjernevåpen.

Maktforskyvning på den fagmilitære og politisk-militære arena 1961-1963

Gudmund Harlem trådte inn i Forsvarsdepartementet 18. februar 1961. Han ble betraktet som en ung, selvbevisst og sterk person, et inntrykk som satte seg i hans tid som forsvarsminister.⁶⁸ Seks måneder etter at han overtok, fikk de øverste fagmilitære sjefene nye instruksjoner. Dette var startpunktet for 1960-tallets dramatiske endringer i Forsvarets øverste ledelse. Den første fasen ble innledet av oppbrudd fra 1950-tallets ledelsesordning og innebar klare brudd med etablerte samhandlingsformer på sentrale beslutningsarenaer.

For det første betydde et nytt instruksverk av 18. august 1961 at tyngdepunktet på den fagmilitære arena ble forskjøvet fra forsvarsgrenene til den gjenopprettede forsvarssjefen. Den nye forsvarsministeren ønsket etter hvert også en maktforskyvning på den politisk-militære arena, slik at den politiske kontrollen med forsvarssjefen ville kunne styrkes.

For det andre innebar innføringen av én forsvarssjef en sterkere nasjonal maktkonsentrasjon i forhold til NATOs militærapparat. Samhandlingen på den atlantiske arena ble også påvirket av at forsvarsministeren tidlig i 1962 fikk signaler fra USA om at våpenhjelpen ville avsluttes. Dette ville føre til alvorlige finansieringsproblemer i Forsvaret, og den øverste ledelsen måtte tenke nytt for å opprettholde forsvarsevnen til en pris Stortinget kunne godta.

For det tredje nådde planlegging av det felles freds- og krigshovedkvarteret — med en moderne og rasjonalisert forsvarsledelse — et høydepunkt i denne fasen, før saken tok en ny vending, og ble foreløpig løst mot slutten av 1963.

Den nye økonomiske situasjonen og løsningen av hovedkvartersaken avslutter denne fasen, samtidig som begge forholdene peker fremover: mot slutten av 1963 ble *Utvalget for Forsvarets ledelse* oppnevnt av Gudmund Harlem, og en ny fase startet.⁶⁹

1961 — maktforskyvning på den fagmilitære arena

Instruksverket av 18. august 1961 hadde form av en kongelig resolusjon som omfattet sjefen for Forsvarsstaben, de forsvarsgrensvisse sjefene og den sentrale sjefsnemnd.⁷⁰ Kjernen i det nye instruksverket var ordningen med én sterk sjef med operativt ansvar allerede i fredstid (fig. 2a/2b). Med dette ble en helt ny operativ ledelsesorganisasjon innført, og det innvarslet en forskyvning av tyngdepunktet i Forsvarets øverste militære ledelse.

Vi har sett at den norske forsvarsledelsen i løpet av 1950-tallet utviklet en egen variant av det angloamerikanske sjefsnemndssystemet. På bakgrunn av dette var stillingen som sjef for Forsvarsstaben en svak stilling ved starten av 1960-tallet. Sjefen, Bjarne Øen, sto i et uklart forhold til forsvarsgrenene, og han var en svak sjef i forhold til de tre grensjefene. Situasjonen var et uttrykk for konfliktlinjen mellom et integrert forsvar og spesialiserte forsvarsgrener, og den gjenspeilet at fagspesialiseringen så langt hadde blitt prioritert foran helheten.

Nyordningen i 1961 innebar i praksis at sjefen for Forsvarsstaben ble oppgradert til forsvarssjef.⁷¹ Bjarne Øen fikk en myndighet tilnærmet lik den forsvarssjefen hadde hatt under Londontiden og frem til stillingen ble nedlagt i 1946. Forsvarsstaben ble nå oppjustert til en overordnet og samlende institusjon for forsvarsledelsens øvrige ledd i fredstid som i krig, nemlig de tre overkommandoene for forsvarsgrenene og den kollektive Sjefsnemnda. Ved siden av at forsvarssjefen fikk myndighet til å gi direktiver til sjefene for forsvarsgrenene, er det mulig å identifisere tre hovedområder hvor hans myndighet ble mer markant.

For det første gjaldt dette i ledelsen av operativ sektor, hvor forsvarssjefen fikk all operativ ledermyndighet over de samlede norske forsvarsstyrkene i fredstid og i krig. Dette skulle vel å merke gjelde så lenge regjeringen ikke vedtok å overdra operativledelsen til NATOs myndigheter. Om så ble gjort, skulle forsvarssjefen få rollen som regjeringens hovedrådgiver under krigens gang, en rolle som den felles Sjefsnemnda hittil hadde hatt. Det er verdt å merke seg at stillingen som hovedrådgiver kunne komme til å bli svært innflytelsesrik i en eventuell krig. Dette forholdet understreker hvor viktig

stillingen som forsvarssjef nå ble.

For det andre fikk forsvarssjefen også ansvaret for den overordnede ledelsen av forvaltningssektoren, noe som innebar at han skulle gi *tilråding*er om Forsvarets fellesbudsjett. Vi skal notere oss at forsvarssjefen fikk myndighet til å skjære igjennom og prioritere mellom forsvarsgrenene i de militæres budsjettforslag. Samtidig fikk han også hovedansvaret for langtidsplanleggingen i Forsvaret. Disse forholdene ga forsvarssjefen en reell mulighet til å prioritere mellom forsvarsgrenene.

For det tredje fikk forsvarssjefen større myndighet til å ivareta den nasjonale forsvarsledelsens interesser på den atlantiske arena. Han skulle representere den norske militærledelsen overfor allierte militærsejfer og fremstå som "overordnet nasjonal militær sjef for alt norsk område".⁷² Den økte maktkonsentrasjonen hos én sjef i 1961 var trolig et uttrykk for at norske myndigheter gikk inn for å styrke den nasjonale kontrollen i det internasjonale militærsamarbeidet, og vi skal snart se på flere mulige årsaker til dette ønsket.

Det karakteristiske fellestrekket for alle disse aspektene ved nyordningen, var at Forsvarsdepartementet vendte seg bort fra femtitallets separate forsvarsgrener og den kollektive ledelsesformen. Resultatet var et tettere integrert forsvar og en mer hierarkisk ledelsesform, som la forholdene bedre til rette for politisk styring. I det nye instruksverket ble dette understreket med den sterke vektleggingen av at det kun skulle være én klart identifiserbar øverste leder i Forsvaret. Dette ble demonstrert ved at alle militære direktiver angående operasjon, forvaltning og NATO heretter skulle gå ut fra forsvarssjefens hånd.

Forsvarsgrenssjefene skulle fra og med høsten 1961 konsentrere seg om ledelsen av forvaltningssektoren, etter myndighet delegert fra forsvarssjefen. De fikk hovedansvaret for forsvarsgrenenes utstyr og oppbygging, utdanning og opptrening av personellet, samt vedlikeholdet av dette. Forsvarsministeren og forsvarssjefen skulle holdes kontinuerlig underrettet om den fagmilitære tilstanden i forsvarsgrenene. Sjefene for forsvarsgrenene skulle samtidig gi råd og budsjettinnstillinger til både den politiske og den militære sjefen.

At stillingene som sjefer for forsvarsgrenene ble tonet ned, kom ytterligere til syne gjennom instruksene for ledelse innenfor operativ sektor. Forsvarssta-

ben påpekte i ettertid at hovedsiktemålet med nyordningen hadde vært å begrense "forsvarsgrenenes virksomhet i det operative felt".⁷³ I følge nyordningen skulle sjefene for forsvargrenene fortsatt lede sine våpen operativt, men "med de begrensninger som følger av instruks for sjefen for Forsvarsstaben".⁷⁴ Disse begrensningene var klare, og forsvargrenenes overkommandoer mistet i realiteten den såkalte *operative kommando* over sine våpen.

Det er vanskelig å identifisere beveggrunnene til og hovedaktørene bak nyordningen i 1961. Vi har sett at teknologiutviklingen og kjernevåpenfrykten spilte en viktig rolle her. Den store hovedkvartersaken og Handals arbeid for å unngå å trekke med seg en "foreldet organisasjon inn i et moderne og tidsmessig hovedkvarter" veide tungt. Utover dette finnes det få spor etter årsakene til nyordningen i arkivene. Bjarne Øens etterfølger som forsvarssjef, Folke Hauger Johannessen, peker på det tilsynelatende fraværet av årsaker i sine memoarer: "Hva som var den egentlige grunn til at regjeringen akkurat i 1961 opprettet en forsvarssjef med operativ myndighet også i fred, har jeg aldri fått vite."⁷⁵ Denne skuldertrekningen fra mannen som to og et halvt år etter nyordningen inntok forsvarssjefsstolen, er betegnende for de uklare årsakene bak det nye instruksverket.

Mangelen på uttalte forklaringsfaktorer gjør det nødvendig å se etter mer strukturelle årsaker bak nyordningen. Beveggrunnene vil slik fremstå som sammensatte, i grenselandet mellom strukturelle føringer og enkelte utløsende faktorer. Det kan være fruktbart å ta utgangspunkt i tre sentrale beslutningsarenaer, og å søke etter forklaringer her.

Tautrekking og langsom modning på den fagmilitære arena

Det såkalte *Hauge-utvalget* i 1965 ga en historisk gjennomgang av utviklingstrekkene i den militære forsvarsledelsen. Nyordningen i 1961 ble her fremstilt som en opprydning og et endelig punktum for etterkrigstidens kollektive ledelsesordning.⁷⁶ I vår sammenheng er det særlig interessant at utvalgets "ledeshistorikk" ikke fremstilte nyordningen i 1961 som sprunget ut av et politisk behov for økt kontroll på den politisk-militære arena. Tvert i mot ble nyordningen av utvalget forklart som resultat av et langvarig arbeid over flere

år på den fagmilitære arena i årene før 1961, som en *modningsprosess* i militærstabene under ledelse av Bjarne Øen. Mest sannsynlig gjenspeilet denne forklaringen utvalgsmedlem Øens erkjennelse om ledelsesproblematikken etter syv år på toppen. I hans øyne var de militære stabene den sentrale beslutningsarenaen forut for nyordningen i 1961.

I dette perspektivet var hovedårsaken til nyordningen svakheter ved selve det norske sjefsnemndssystemet. Den største svakheten ble avdekket i forhandlingene om de årlige militære budsjettforslagene, der forsvarsgrenene hver for seg forsøkte å legge beslag på stadig større deler av forsvarsbudsjettet.⁷⁷ Tendensen ble tydeligere mot slutten av femtitallet. Sjefene klarte i liten grad å enes om de økonomiske prioriteringene mellom forsvarsgrenene, og Sjefsnemnda fremsto ikke som en enstemmig forsvarsledelse overfor departementet. Bjarne Øen hadde en uklar instruks, som i kombinasjon med en lavmælt og forsiktig stil antakelig understreket svakheten ved det norske sjefsnemndssystemet.⁷⁸ På den annen side kan det hevdes at sjefene for forsvarsgrenene lærte hverandre å kjenne gjennom diskusjonene i Sjefsnemnda, og at systemet i seg selv bidro til økt forståelse og konsensus mellom sjefene. Den vedvarende uenigheten om budsjettet sprang imidlertid ut fra dyptliggende konfliktlinjer mellom forsvarsgrenene, særlig mellom Luftforsvaret og de to andre, men som vi har sett også med Hæren på den ene side og Sjø- og Luftforsvaret på den annen, og lite tyder på at diskusjonene i Sjefsnemnda dempet disse konfliktlinjene.

Luftforsvarets overkommando med Birger Fredrik Motzfeldt som sjef fra 1955 til 1960, og Odd Bull som sjef og Wilhelm Mohr som stabssjef fra 1960, sto ofte sentralt i Sjefsnemndas diskusjoner. Luftforsvarets ledelse var ikke enig med Hæren og Sjøforsvaret når det gjaldt Forsvarets økonomiske prioriteringer.⁷⁹ En årsak til dette var den økte vekten som ble lagt på elektronikk i Forsvaret, og at Luftforsvaret utover i femtiårene ble den mest "teknifiserte" forsvarsgrenen. For det første ekspanderte Luftforsvarets kontroll og varslingsystem, som var del av SHAPes Early Warning Plan, og stasjonene på Måkerøy og Kongsvinger ble påbegynt i juli 1955.⁸⁰ For det andre var Luftforsvaret dypt engasjert i elektroniske etterretningsmetoder som SIGINT (Signal Intelligence) og COMINT (Communications Intelligence). Bildet av Luftfor-

svaret som selvstendig aktør på etterretningsfeltet understrekes av at forsvarsgrenen, i følge historikerne Olav Riste og Arnfinn Moland, samarbeidet direkte med norske, amerikanske og britiske etterretningstjenester.⁸¹ Dette engasjementet kunne ikke utelukkende baseres på infrastrukturmidlene fra NA TO eller bilaterale våpenhjelpavtaler med amerikanerne. Det var avhengig av betydelige budsjettoverføringer til Luftforsvaret.

En annen viktig årsak til kløften mellom Luftforsvaret og de to andre forsvarsgrenene, var at Luftforsvaret under sin formelle etablering som egen gren i 1944 ble pålagt et ansvar som støttevåpen for Hæren og Sjøforsvaret.⁸² Dette innebar at Luftforsvaret tidlig ble avhengig av svært kostbare kampfly for å oppfylle sin primæroppgave med å gi luftstøtte til land- og sjøoperasjoner. Følgelig, og på tross av betydelig amerikansk våpenhjelp i form av kampfly, økte Luftforsvarets budsjettposter raskere enn i de andre forsvarsgrenene. Denne tendensen aksentuerte markant med bortfallet av våpenhjelpen i starten av 1960-tallet.

En tredje årsak til spliden var også knyttet til fly. Hærens overkommando med Bjørn Christophersen som sjef og Sjøforsvarets overkommando med Johannes Jacobsen som sjef ønsket å disponere egne lette rekognoseringsfly, uavhengig av Luftforsvaret.⁸³ Problemet bekreftes langt på vei i Svein Duvsetes hovedoppgave om Luftforsvaret, som viser at Sjøforsvaret “aldri forsonet seg med tapet av sitt flyvåpen”.⁸⁴ På den annen side ønsket Luftforsvarets ledelse å fortsette konsolideringen og utbyggingen av forsvarsgrenen, som i motsetning til de to andre manglet tunge tradisjoner, og det var ikke særlig populært blant Luftforsvarets offiserer at de to andre kanskje ville “komme seg på vingene” igjen.

Til disse interessekonfliktene knyttet det seg også sterkt personlig engasjement — og kjepphester — hos de sentrale aktørene på den fagmilitære arena. Bjørn Christophersen var allerede i 1958 inne på denne tanken: “Forsvarsbudsjettet er en sak som er lite egnet for Sjefsnemnds behandling fordi medlemmene er så personlig engasjert at det er vanskelig å komme til enighet.” I tråd med Hærens sterke favorisering av systemet med én forsvarssjef, viste Christophersen til “Sverige hvor budsjettforslaget utarbeides av ÖB”.⁸⁵ De stadige stridighetene i Sjefsnemnda bidro til at de militære sjefene selv

modnet frem en erkjennelse av at sjefsnemndssystemet ikke fungerte, og at systemet faktisk bidro til en langsom svekkelse av den fagmilitære ledelsen. Det var naturlig å se seg om etter andre og mer effektive ordninger for ledelsen.

Uklarheter på den atlantiske arena

Forklaringen på nyordningen ved inngangen til sekstiårene kan også søkes på den atlantiske arena. I 1961 fremholdt Forsvarsdepartementet at det savnet "en sakkyndig militær instans [...] som også i samarbeidet med allierte kommandomyndigheter kan representere hele forsvaret".⁸⁶ Å ha én sterk fagmilitær sjef fremsto som meget viktig i vanskelige forhandlinger med USA om våpenanskaffelser. Det foregikk for eksempel et utstrakt samarbeid mellom hver av de norske forsvarsgrenene og tilsvarende grener i USA og Storbritannia. Sjøforsvarets flåteplan av 1960 var et samarbeidsprosjekt mellom den amerikanske og den norske marinen.⁸⁷ På samme måte foregikk det bilaterale prosjekter mellom det amerikanske flyvåpen og det norske luftforsvaret. Et eksempel var Luftforsvarets anskaffelse av jagerflyene F-86K/F, *North American Sabre*, og F-104G *Lockheed Starfighter*.⁸⁸ Det handlet i mange tilfeller om å ha en sterk nasjonal hånd for å hevde nasjonale interesser, og ambisjonen om nasjonal kontroll med ledelsen var sentral.

Nedskytingen av det amerikanske spionflyet U-2 på vei fra Pakistan til Norge over Sovjetunionen i mai 1960, brakte viktige sider ved den nasjonale kontrollen frem i lyset. U-2-episoden avdekket operative problemer både internt i det norske forsvaret og i forholdet til USA.⁸⁹ Det er vanskelig å etablere en kausal sammenheng mellom U-2-episoden og de nye instruksene i 1961. Like fullt er det for det første på det rene at det gikk 15 måneder fra nedskytingen ble kjent til den nye instruksen ble gitt. Med tanke på at dette var det mest dramatiske oppbruddet i arbeidet med ledelsesordningen siden 1946, kan tidsforholdet antyde en mulig sammenheng mellom U-2-episoden på den ene hånden og nyordningen på den annen. For det andre la Øen og Harlem med det nye instruksverket vekt på å rydde opp i nettopp de uklarhetene som U-2-episoden hadde avdekket: sjefen for Forsvarsstabens manglende myndig-

het og autoritet overfor forsvarsgrenene, spørsmålet om ansvars plassering hos den militære eller den politiske ledelse, og endelig forholdet til USA, som dypest sett berørte norsk suverenitet.

U-2-episoden var ikke den eneste påminnelsen om uklare ansvarsforhold innefor det operative ledelsesapparatet. Lindeland legger i sin hovedoppgave størst vekt på uklarheter som ble avdekket i forbindelse med distribusjon av etterretningsmeldinger etter en episode 17. mai 1960, der unormalt mange fiskefartøyer fra østblokken var på vei mot Vestlandet. Lindelands syn er at det var 17. mai-episoden som "åpnet øynene til den fagmilitære ledelsen for uklarhetene i kommandokjeden".⁹⁰ I motsetning til Lindeland vil jeg ikke tillegge de uheldige operative episodene størst forklaringskraft når det gjelder nyordningen i 1961, men heller legge vekt på den nevnte modningsprosessen, først og fremst på den fagmilitære arena. Etter mitt syn er det for svakt empirisk grunnlag til å etablere en kausal sammenheng mellom enkeltepisodeser på det operative plan i regionene og gjenopprettelsen av stillingen som forsvarssjef sentralt. Det må også påpekes at de operative sjefene i regionene *ikke* fikk nye instruksjoner samtidig med den sentrale ledelsen, men at disse sjefene først fikk nye instruksjoner 1. november 1963.⁹¹ Dette understreker at det ikke primært var den operative situasjonen regionalt man var ute etter å avklare med nyordningen i 1961, men derimot de uklare forholdene sentralt på den fagmilitære arena og på den atlantiske arena.

En annen påminnelse når det gjaldt den sentrale ledelsen må også nevnes. En større øvelse, der de sentrale militære stabene skulle flyttes ut fra Oslo og trene på operativ krigsledelse, var under planlegging sommeren 1960.⁹² Med øvelse *Picnic* skulle søkelyset rettes mot problemer som ville kunne oppstå når det øverste nasjonale operativapparatet skulle omdannes til en del av NATOs operative system. Allerede i planleggingsfasen ble det klart hvilken utfordring omdannelsen var, og frem til øvelsen ble avholdt sommeren 1961 ble disse problemene diskutert gjentatte ganger på militært hold. Disse diskusjonene bidro sterkt til at oppmerksomheten ble rettet mot ansvarsforholdene på den atlantiske arena.⁹³

Bjarne Øen ønsker én forsvarssjef — samspill på den politisk-militære arena

Den politiske ledelsen møtte sjefsnemnds-problematikken utenfra, da den skulle styre og kontrollere Forsvarets virksomhet gjennom en oppsplittet øverste militærledelse. De sentrale aktørene på den politisk-militære arena hadde god og regelmessig kontakt med hverandre, men det var svakheter ved selve samhandlingsformen. Forsvarsministeren skulle forholde seg til fire forskjellige aktører, som alle hadde krav på direkte kontakt med departementet. Dette problemet tiltok med de interne stridighetene i Sjefsnemnda, og det medførte at den politiske kontrollen med Forsvaret ble svekket. Tilsynelatende var det mest hensiktsmessig for departementet og den nye forsvarsministeren å skjære igjennom med ny instruks i 1961.

Dette bildet av en sterk politisk forsvarsledelse som fryktet for tap av kontroll med militærvesenet, som grep inn og ordnet opp i en fragmentert militærledelse, synes å være riktig — et stykke på vei. Da Harlem presenterte det nye instruksverket for Stortinget i februar 1962 fastslo han at forholdet mellom militær og politisk forsvarsledelse hadde vært uklart siden starten av femtitallet. Harlem understreket nå at han ville styre Forsvaret med fastere hånd enn sine forgjengere, og at gjeninnføringen av forsvarssjefen var et viktig skritt i den retningen: "Det er videre behov for en sakkyndig militær instans for hele forsvaret som kan gi de politiske myndigheter aktuelle vurderinger."⁹⁴ De fire øverste militære sjefene hadde hatt en direkte rådgivningsfunksjon overfor departementet hver for seg såvel som samlet gjennom Sjefsnemnda, og dette hadde skapt uklare ansvarsforhold. Departementet hadde ikke fått entydige råd for felles forsvarsplanlegging, og Sjefsnemnda hadde ikke klart å gi enstemmige og prioriterte budsjettforslag. Den politiske ledelsen, først med Handal og så med Harlem i spissen, ønsket å rydde opp i dette ved å redusere antall sterke aktører fra fire til én.

Samtidig peker kildene klart i retning av at det nye instruksverket ble utformet i et *samspill* mellom politiske og militære myndigheter. Vi husker Handals foredrag i Oslo Militære Samfund 9. januar 1961. Der understreket han det planlagte hovedkvarterets betydning for den øverste ledelsen, og at

departementets intensjon var "å skape en kommandoorganisasjon som både i krig og fred har operativ kommando over samtlige militære styrker". Helgen etter dette foredraget reiste Sjefsnemnda bort for intensivt å diskutere ledelsesordningen, særlig spørsmålet om sjefene for forsvarsgrenene fortsatt skulle ha operativ ledelsesmyndighet.⁹⁵

I tråd med skillelinjen mellom forsvarsgrenene, ønsket sjefen for Sjøforsvaret at de forsvarsgrensvise sjefene fortsatt skulle ha operativ myndighet. Bjarne Øen hadde inntatt et mellomstandpunkt under Forsvarskommisjonens arbeid i 1946-49 og hadde den gang åpnet for forsvarssjefssystemet i spesielle tilfeller. Nå var han sjef for Forsvarsstaben, og han gikk mye lenger og slo fast at operativledelsen burde samles hos sjefen for Forsvarsstaben allerede i fredstid. Modningsprosessen hadde også gjort de militære sjefene åpne for systemendringer, og Øens forslag som 4-5 år tidligere hadde vært utenkelig, fikk nå gjennomslag. Sjefsnemnda overleverte forslaget om å innføre én forsvarssjef i fred til departementet på vårparten i 1961.

Harlem fikk denne saken i fanget da han overtok departementet. Han samlet trådene etter Handal og innførte nyordningen i løpet av seks måneder. Den nye forsvarsministeren nedsatte først et utvalg med både sivile og militære medlemmer under ledelse av Harald Løken fra Hæren, som kom med et utkast til nytt instruksverk i mai 1961.⁹⁶ De fagmilitære deltok også aktivt i det videre arbeidet. Neste trinn i prosessen var at Sjefsnemnda 1. juni 1961 bestemte at utkastet fra Harlems utvalg skulle bearbeides av en ren fagmilitær komité, den såkalt *forsterkede operasjonsstabssjefskomité*.⁹⁷ Denne komitéen overleverte sitt bearbeidede instruksutkast til Sjefsnemnda den 28. juni 1961. En uke etterpå godtok Sjefsnemnda komitéens utkast til instruks. Forsvarsgrenssjefene påførte sine kommentarer.

Men før den nye instruksen ble oversendt departementet, minnet Øen om at hovedprinsippet i Sjefsnemndas drøftinger fra januar-helgen samme år skulle stå ved lag. Han understreket overfor Sjefsnemnda at han kom til å granske både instruksen og sjefenes påføringer grundig, og at han kom til å endre på "formuleringer som kunne tolkes" slik at prinsippet om en forsvarssjef i fred var i ferd med å undergraves.⁹⁸ Den 18. august ble

hovedprinsippet fra Sjefsneemndas januar-drøftinger samme år realisert, idet stillingen som forsvarssjef ble gjenopprettet i fredstid.

Resignasjon i hovedkvartersaken

De interne referater fra møtene i Sjefsneemnda viser at samhandlingen på den fagmilitære arena ble mindre konfliktfylt i årene etter 1961. Fra dette tidspunktet var det langt flere sammenfallende interesser hos sjefene for forsvarsgrenene, slik at de utad fremsto som mer sammensveiset enn i tidligere år. Det var to hovedårsaker til dette. For det første valgte de militære sjefene å konsentrere kreftene om å kjempe for fortsatt tildeling av økonomiske midler til Forsvaret fremfor å ri egne kjepphester. Denne tendensen ble enda tydeligere med en trangere økonomisk situasjon utover sekstitallet.

For det andre kan det økende samspillet mellom de sentrale fagmilitære aktørene mer direkte tilskrives nyordningen fra 18. august 1961 og forsvarssjefens koordinerende myndighet i forhold til forsvarsgrenene. Bjarne Øen hadde i januar 1961 gått inn for å øke sin egen myndighet, og han brukte nå den utvidede myndigheten til å skjære gjennom i tautrekkingen mellom forsvarsgrenene.

Også på Stortinget og i regjeringen hersket det bred enighet om Forsvaret, noe Stortingets debatt om en ny langtidsplan for Forsvaret i desember 1963 er en god illustrasjon på.⁹⁹ Harlem og Øen hadde solid politisk ryggdekning i arbeidet med Forsvarets ledelse og organisasjon.

I denne perioden ble Forsvaret stilt overfor flere store utfordringer som også hadde innvirkning på organisasjon og ledelse. På nyåret i 1962 ble det klart at våpenhjelpen ville opphøre i løpet av sekstitallet. I starten hadde Harlem mottatt forsiktige signaler fra USA og Canada om at Norge måtte forberede seg på å dekke en større del av forsvarsutgiftene selv. I løpet av 1961 ble det brakt på det rene at utgiftene til reservedeler for allerede anskaffet utstyr måtte betales av Norge. Vinteren 1962 var Harlem sammen med flere andre regjeringsmedlemmer på reise i USA, hvor amerikanerne gjorde det endelig klart at våpenhjelpen i sin helhet ville opphøre i løpet av de "nærmeste år".¹⁰⁰ Saken hadde stor rekkevidde, også i forhold til ledelsesspørsmålet: rasjonalisering og

effektivisering av den overdimensjonerte og kostbare forsvarsledelsen var nå mer nødvendig enn noensinne.

Et annet viktig forsvarsspørsmål ved inngangen til sekstiårene gjaldt kjernevåpenes rolle; også det berørte organisasjon og ledelse. Det store spørsmålet var hvorvidt Forsvaret skulle tuftes på kjernevåpen. Flere sentrale politikere, som Arbeiderpartiets sekretær Haakon Lie, var for dette. Det samme var sentrale aktører i den nasjonale og allierte militærledelsen. Resultatet ble flere runder med debatt og politisk uro. Avgjørelsen falt med Stortingsmelding nr. 28 for 1960-61. Arbeiderpartiets aprilvedtak i 1961 hadde da utelukket kjernevåpen i Forsvaret i fredstid.¹⁰¹ Det norske forsvar skulle ikke anskaffe kjernevåpen, og heller ikke fortsette å trene på bruk av slike våpen.¹⁰² Derimot satset forsvarsledelsen i rikt monn på passive forsvarstiltak mot kjernevåpen. Det fremste eksempel på dette var den pågående prosessen med å planlegge et atomsikkert hovedkvarteret for toppladelsen.

I juni 1963 vedtok Gerhardsen-regjeringen Forsvarets langtidsplan for årene 1964-68. I oktober holdt Gudmund Harlem et foredrag i Oslo Militære Samfund, der han gjorde rede for langtidsplanen.¹⁰³ Harlem understreket at Sjefsnemndas forarbeid til langtidsplanen var påbegynt allerede under Handal i 1960, men at arbeidet hadde dratt i langdrag på grunn av usikkerhet rundt kjernevåpenspørsmålet og våpenhjelpen. Nå var disse spørsmålene avklart, og Harlem varslet at det ville komme en kraftig økning av den nasjonale andelen for å dekke Forsvarets utgifter til nye investeringer.¹⁰⁴ Den beste måten å møte problemet på var i følge Harlem å redusere driftsutgiftene der det var mulig. Å redusere den øverste ledelsen som hadde ca. 2800 ansatte var et naturlig utgangspunkt.¹⁰⁵

Stortingsrepresentant Nils Hønsvald konstaterte noen år senere at det var våpenhjelpen som hadde finansiert oppsvulmingen av ledelsen, en "utvikling som førte til skjevheter i hele systemet, skjevheter som må rettes opp nå da våpenhjelpen faller helt bort".¹⁰⁶

Njølstad og Wicken viser i studien om FFI at nedtrappingen av våpenhjelpen bidro til å øke investeringsandelen. Andelen av de nasjonalfinansierede forsvarsutgiftene som gikk til investeringer i nytt materiell, økte virkelig i tråd med hva Harlem forutsa i foredraget

høsten 1963. Ved inngangen til sekstiårene gikk ca. 7 prosent av de nasjonalt finansierte forsvarsutgiftene med til å anskaffe materiell. I 1965 nådde denne andelen 15 prosent, for så å ende på over 20 prosent i 1968. Én åpenbar mulighet for å rasjonalisere og modernisere lå i nye planer for et norsk "Pentagon".

Det norske "Pentagon" i sentrum av rasjonaliseringen

Et intensivt arbeid med freds- og krigshovedkvarteret for Forsvarets øverste ledelse var dominerende i beslutningsprosessen rundt forsvarsledelsen ved inngangen til sekstiårene. Denne prosessen foregikk imidlertid bak lukkede dører med et fåtall sentrale aktører involvert: Gudmund Harlem, Jakob Modalsli, Bjarne Øen, Harald Løken og regjeringens sikkerhetsutvalg. Saken ble ikke gjenstand for offentlig oppmerksomhet før i Stortingets budsjettdebatt mot slutten av 1962, og heller ikke da vakte den oppsikt.

Med de nye økonomiske utfordringene fikk hovedkvartersaken en ny dimensjon, og Sjefsnemndas tanker fra femtitallet om å rasjonalisere ledelsen gjennom et nytt hovedkvarter ble brennende aktuelle. Vi har sett at Handal og Øen samarbeidet tett for å skape et nytt hovedkvarter med mer moderne og effektiv toppledelse. Harlem videreførte dette arbeidet. Han øynet raskt den åpenbare rasjonaliseringsgevinsten i hovedkvarteret og gikk umiddelbart helhjertet inn for å gjennomføre prosjektet. Sammenhengen mellom et nytt hovedkvarter og rasjonaliseringer ble nå også understreket av flere aktører på den fagmilitære arena, noe som for eksempel kom til uttrykk i en artikkel av Christian Fredrik Moe, oberst i Hæren. Han mente at det nye hovedkvarteret åpnet for "vesentlige besparelser i driftskostnadene" og at hovedkvarteret burde bli et utgangspunkt for kraftige forenklinger i organisasjonen.¹⁰⁷

I januar 1962 avgjorde Harlem at et kombinert freds- og krigshovedkvarter skulle bygges på Storbråten i Sørkedalen, og noen måneder senere konkluderte forsvarsråd Modalsli med at personelloppsetningen i det nye hovedkvarteret kunne reduseres med langt flere stillinger enn de 500 som Handal opprinnelig hadde foreslått.¹⁰⁸ Antallet sivile og militære stillinger i toppledelsen ble nå foreslått redusert med ca. 800 – fra ca. 2200 til ca. 1400.¹⁰⁹ Av de ca. 1400

gjenværende skulle ca. 700 ha tilhold i en atomsikker del av anlegget, mens ca. 700 skulle huses i et nybygg utenfor. Det var flere årsaker til den markante reduksjonen. Den viktigste var at Harlem og Modalsli nå hadde erkjent tapet av våpenhjelpen og grep etter denne enestående muligheten til å spare inn på driftsutgiftene.

Det gjenværende problemet var imidlertid at byggingen av et nytt hovedkvarter var en svært kostbar vei til rasjonalisering, da det fortsatt krevde en betydelig investering på over 32 millioner kroner.¹¹⁰ Til sammenlikning var for eksempel det totale forsvarsbudsjettet for 1963 på 1426 millioner kroner, og hovedkvarteret ville utgjøre ca. 3 prosent av dette budsjettet. I debatten om forsvarsbudsjettet for 1963 forsøkte Harlem å legitimere planen og understreket hovedkvarterets betydning som sparetiltak: "En må si at hvis man skal mene alvor med arbeidet med å redusere stabene, er den mulighet dette nye hovedkvarteret gir oss for å koordinere virksomheten ved stabene en avgjørende forutsetning for at vi skal nå fram."¹¹¹

Hovedkvarteret bringes inn på den atlantiske beslutningsarena

Det nye hovedkvarteret kunne uansett ikke realiseres med nasjonale midler alene. Den kreative løsningen var å skaffe til veie infrastrukturmidler fra NATO. Bjarne Øen hadde drøftet operativledelsen i Sør-Norge med CINCNORTH, Harold Pyman, i forbindelse med det nye instruksverket i 1961, og da foreslått visse forenklinger i Sør-Norge.¹¹² Med den endrete økonomiske situasjonen ble dette svært aktuelt, og 15. juni 1962 brakte Øen hovedkvartersaken inn på den atlantiske beslutningsarena.¹¹³ Han fremmet et forslag til Pyman om et nasjonalt-alliert samarbeidsprosjekt. Nordkommandoen og norske myndigheter skulle i følge forslaget gå sammen om et felles atomsikkert hovedkvarter for de allierte sjefene i Sør-Norge, i *tilknytning* til det nasjonale anlegget på Storbråten. Dette tiltaket ville åpenbart trekke til seg betydelige infrastrukturmidler. Nordkommandoen var i første omgang noe tilbakeholden og etterlyste en presisering av det norske forslaget. Dette var naturlig da Pyman skulle presentere forslaget for SHAPE i Paris, som ville

granske det med kritisk blikk. Den 18. juli 1963 beroliget Øen Nordkommandoen med at bemanningen av den allierte delen av anlegget ville være på maksimalt 330 personer, og at utgiftene til kostbare funksjoner som samband, vedlikehold og vakthold ville kunne deles mellom nasjonale og allierte myndigheter.

Sentrale aktører hadde en rekke møter i Nordkommandoen høsten 1962 og vinteren 1963 for å drøfte saken.¹¹⁴ Foruten Øen og Pyman, var stabssjefen i Forsvarsstaben, Harald Løken, og stabssjefen i Nordkommandoen svært aktive i samhandlingen. Den 14. januar 1963 ble disse aktørene enige, og Nordkommandoen bifalt både Bjarne Øens forslag og Storbråten som stedsvalg. Samtidig forsikret Pyman den norske ledelsen om at de på "enhver mulig måte" ville støtte det norske forslag overfor SHAPE.¹¹⁵ Denne samhandlingen på den atlantiske arena kan langt på vei ses som del av en bredere tendens, der andre lands representanter i Norge tidvis blir gode talsmenn for norske interesser utad.¹¹⁶ I dette tilfellet gikk Nordkommandoen og Forsvarsstaben *sammen* om å presentere Storbråten-prosjektet for SHAPE, som et nasjonalt-alliert samarbeidsprosjekt. Gudmund Harlem og Bjarne Øen hadde all grunn til å være fornøyde med denne løsningen: den militære toppledelsen skulle reduseres med mer enn 800 stillinger, og prosjektet ville bli delfinansiert med infrastrukturmidler fra NATO.

Oslo kommune eide tomten i Sørkedalen der anlegget skulle bygges. Forsvarsdepartementet satte umiddelbart i gang en omstendelig prosess for å avklare grunneierforholdene på Storbråten, og for å få utbyggingen godkjent.¹¹⁷ Forhandlingene mellom Staten og Oslo kommune så ut til å kunne løses i fordragelighet ved et makeskifte der kommunen fikk deler av Akershus festning mot at Staten fikk bygge på Storbråten.¹¹⁸

I februar 1963, fire uker etter vedtaket om at Storbråten skulle være et nasjonalt-alliert hovedkvarter, innstilte Forsvarsdepartementet plutselig forhandlingene om eiendomsskiftet og satte i gang leting etter andre lokaliseringalternativer. Forsvarsråd Modalsli begrunnet bruddet med at Oslo kommune "ikke aktet å imøtekomme FDs ønsker".¹¹⁹ I kildene er det imidlertid lite som peker i retning av en slik uoverensstemmelse, og mest sannsynlig var dette en form for vikarierende argumentasjon fra departementet. Alt tyder på at

avgjørelsen om å gjøre Storbråten til et nasjonalt-alliert hovedkvarter var den egentlige årsaken til bruddet.

Hovedkvartersaken viste seg nemlig å bli langt mer komplisert etter at den var brakt inn på den atlantiske arena. NATO hadde strenge standardkrav til sikrede underjordiske anlegg. Blant annet måtte det være minst 200 meter fjelloverdekning, og avstanden til andre potensielle atomål måtte være minst 16 kilometer. Nordkommandoen var raskt ute med å påpeke at Storbråten ikke innfridde noen av disse kravene. SHAPE ville neppe godkjenne den foreslåtte bruken av infrastrukturmidler, mente Nordkommandoen.¹²⁰

Både Forsvarsstaben og Nordkommandoen hadde oversett NATO-kravene under det ressurskrevende utredningsarbeidet i hovedkvartersaken. Dessuten er det nærliggende å tenke seg at forsvarsledelsen helst så at praktiske problemer knyttet til alliansemedlemskapet ble nedtonet, da det neppe var ønskelig å legge gode argumenter i hendene på et økende antall NATO-skeptikere i norsk politikk.

Bjarne Øen nektet likevel å oppgi planene om å realisere hovedkvarteret med alliert støtte, og Forsvarsstaben intensiverte letingen etter andre lokaliseringsalternativer vinteren 1963.¹²¹ Dette arbeidet bekreftet at NATO-kravene skapte alvorlige vanskeligheter for hovedkvarteret, og det viste seg snart at ingen tomter i nærheten av Oslo klarte å oppfylle de strenge kravene. Eivind Vatn i Forsvarets rasjonaliseringstjeneste (FRT) påpekte dette problemet overfor Modalsli 25. mars 1963.¹²² Han slo lakonisk fast at enten måtte man finne krav det var prutningsmonn på, eller så måtte hovedkvarteret legges til en annen by enn hovedstaden. Det som først hadde sett ut som en praktisk og økonomisk løsning, viste seg å være nok et tilbakeslag for et norsk "Pentagon".

Nederlaget var spesielt stort for Bjarne Øen. Han hadde arbeidet for et nytt hovedkvarter og modernisering og rasjonalisering av ledelsen helt siden 1957, og da de økonomiske problemene meldte seg i 1961-62, var det han som hadde engasjert Nordkommandoen i saken. Øen brukte våren 1963 til å tenke seg om, og i midten av juni fremmet han et nytt forslag til departementet, der han resignerte på to punkter.¹²³

For det første oppga han prosjektet med å delfinansiere det nasjonale

hovedkvarteret med infrastrukturmidler. Han understreket likevel sterkt at et hovedkvarter for de operative sjefene i Sør-Norge uansett ville tvinge seg frem. Den øverste sentrale og regionale ledelsen hadde frem til 1961 vært knyttet tett sammen, blant annet på bakgrunn av at de operative sjefene i Sør-Norge inngikk i forsvarsgrenenes overkommandoer i fredstid (fig. 1a). Vi skal merke oss at Øen i økende grad fokuserte på operativledelsen i regionene som et eget tema etter nyordningen i 1961. Dette var de første skrittene i retning av å skille utviklingen av den regionale ledelsen ut som en egen beslutningsprosess, og vi skal i kapittel 5 se at dette kulminerte med et eget utvalg for den regionale ledelsen i 1967.

For det andre måtte Øen oppgi tanken om et *kombinert* freds- og krigshovedkvarter for Forsvarets øverste ledelse. Hans alternative løsning var å skille mellom de to typene hovedkvarter, og å gi plass for den øverste forsvarsledelsen i regjeringens krigshovedkvarter, som nå var ferdigbygd, i krig. Dette betydde at muligheten for å rasjonalisere falt bort, og den store eksisterende fredsorganisasjonen i Oslo sentrum måtte beholdes inntil videre. Harlem sluttet seg til forslaget. Punktum var satt for de storslåtte planene om et kombinert freds- og krigshovedkvarter med en moderne toppledelse. Etter dette måtte departementet og Forsvarsstaben finne andre utveier for å rasjonalisere militærledelsen.

Den politisk-militære arena — strammere politisk kontroll?

Den nye økonomiske situasjonen og de små utsiktene til snarlig rasjonalisering på grunn av resignasjonen i hovedkvartersaken, var viktige årsaker til at den politiske ledelsen med Harlem i spissen fikk større behov for å styre Forsvaret i 1963. Gjenopprettelsen av stillingen som forsvarssjef hadde i prinsippet bedret disse styringsmulighetene, men Harlem ønsket å gå videre. To konkrete saker med direkte tilknytning til samhandlingen på den politisk-militære beslutningsarena illustrerer dette.

Utvalget for Forsvarets ledelse

I 1963 gikk 96 millioner, eller ca. 9 prosent av Forsvarets totale driftsbudsjett på 1171 millioner kroner med til å drive den sentrale forsvarsledelsen.¹²⁴ Etter resignasjonen i hovedkvartersaken var Harlem tvunget til å tenke nytt for å spare inn på driften, og han sto overfor flere alternativer. Én mulighet var å delegerer oppgaven til forsvarssjefen, en annen var å la Modalsli og departementsfolkene overta saken, eller han kunne overlate saken til en gruppe eksperter.

I tråd med tendensen til modernisering på de fleste samfunnsområder falt valget på ekspertene. Høsten 1963 engasjerte Harlem departementets 1. avdeling for å utforme et mandat til et ekspertutvalg for Forsvarets ledelse. Årsakene til valget var mange, men militærledelsens uheldige hånd med hovedkvartersaken må ha bidratt til at Harlems tålmodighet ble tøyd for langt, og det utviklet seg trolig også et ønske fra regjeringshold om nytenkning omkring forsvarsledelsen. Utvalget for Forsvarets ledelse skulle i følge Harlem "undersøke hvorledes en ved organisasjonsendringer i den sentrale ledelse kan spare personell og utgifter, samtidig som effektiviteten økes — noe jeg forresten tror av og til kan være resultatet nettopp av en reduksjon i antall folk".¹²⁵ Utvalget ble nedsatt i oktober 1963.

I likhet med omstendighetene rundt nyordningen i 1961, er det også her lite arkivmateriale som kan dokumentere den tidlige fasen. Det har for eksempel ikke vært mulig å kartlegge hvem som plukket ut medlemmer til utvalget. Det er fristende å tenke seg at lakunene i dokumentasjonen skyldes at de tidlige fasene i disse beslutningsprosessene var preget av at "noen hadde snakket sammen". I arkivene etter Forsvarsdepartementets 1. avdeling finnes det først spor av saken *etter* at utvalget var satt sammen. Tidlig i oktober 1963 utarbeidet departementet flere utkast til mandat for utvalget. Disse utkastene ble til gjennom et nært samarbeid med høyesterettsadvokat Jens Christian Hauge, som senere ble utvalgets formann. Dette kan ses ut fra en brevveksling mellom Harlem og Hauge i begynnelsen av oktober, hvor Hauge fikk tilsendt utkast til sammensetning og mandat for utvalget, som han så omredigerte og returnerte til Harlem.¹²⁶ I det endelige mandatet som forelå ved kongelig

resolusjon 25. oktober 1963, var de fleste endringene fra Hauges hånd tatt inn.¹²⁷

I det opprinnelige utkastet fra departementet var det slått fast at utvalget skulle konsentrere seg om tre hovedsaker. Først og fremst fokuserte departementet på den politisk-militære arena, og understreket at utvalget skulle være særlig oppmerksom på "viktigheten av at Stortingets og Regjeringens intensjoner og vilje raskt og fullstendig blir effektivert".¹²⁸ Demest var det den atlantiske arena og viktigheten av å skape en operativledelse i fredstid som "med minst mulige endringer kan overføre den operative kommando til alliert kommando".¹²⁹ Endelig ble også den fagmilitære arena berørt, og behovet for innstramminger i militærledelsens pengebruk ble fremholdt som spesielt viktig.

Hauge var enig i at disse tre sakene berørte kjerneproblemer i forsvarsledelsen, og samtidig gjorde han departementet oppmerksom på sine to hjertebarn. For det første hadde Hauge et markant ønske om strammere politisk styring med de militære sjefene. Han forandret departementets forslag på dette punktet til å lyde "betydningen av en uomtvistet innordning av Forsvarets ledelse under Regjering og Storting". For det andre viste Hauge at han var en del av det såkalte reformteknokratiet, da han fastslo at utvalget måtte ta i bruk vitenskapelige metoder for å rasjonalisere og effektivisere ledelsen. Han tilføyde hvor viktig det var "å trekke nytte av erfaringer fra andre organisasjonsområder og å bruke moderne tekniske hjelpemidler for å nå dette mål [reduisert pengeforbruk i Forsvarets ledelse]". Hauge ønsket at teknokratiske styringsprinsipper skulle bidra i utviklingen av Forsvarets øverste ledelse.¹³⁰ I kapittel tre skal vi se at sentrale aktører på den militær-teknokratiske arena for en stund overtok utformingen av ledelsen, og hva resultatet av dette ble.

Hvem skal velge forsvarssjef?

1963 var Bjarne Øens siste år som forsvarssjef før han skulle gå av med pensjon, og spørsmålet om hans etterfølger ble aktualisert. Dette var den andre saken der Harlem gjorde det klart at han ønsket en strammere politisk styring med de militære sjefene.¹³¹ I etterkrigstiden hadde det etablert seg en praksis der avtroppende sjef for Forsvarsstaben avga en uttalelse om sin etterfølger,

som normalt ble fulgt. Praksisen med å avgi uttalelse ble videreført og formalisert med gjenopprettelsen av stillingen som forsvarssjef i 1961; i 18. august-instruksens §15 het det at forsvarssjefen skulle avgi uttalelse om sin etterfølger.

Dette innebar at de politiske styringsmulighetene med personvalget var svekket. Tidlig i 1963 tok Harlem opp problemet. Han ga uttrykk for at praksis burde endres slik at personvalget lettere kunne styres politisk.¹³² Hovedårsaken til dette var trolig maktkonsentrasjonen rundt forsvarssjefen siden 1961, og at *personen* som fylte stillingen som forsvarssjef var langt viktigere enn tidligere. Harlem understreket at vel kunne forsvarssjefen få avgi en uttalelse om sin etterfølger, men dette skulle være en *rådgivende* uttalelse og ikke en faktisk innstilling. Harlem mente at forsvarssjefens uttalelse kun burde gis etter spesielt ønske fra forsvarsministeren, som ellers skulle være den innstillende myndighet.

Harlems utspill førte til omfattende utredninger i departementet, som de fagmilitære ikke ble informert om. For eksempel undersøkte juristene hvilke retningslinjer som gjaldt i den sivile forvaltningen.¹³³ Juristene kunne slå fast at praksisen i Forsvaret skilte seg ut fra andre deler av forvaltningen, og at praksisen var uheldig. Harlem gikk inn for umiddelbare endringer i dette, men en slik forandring var omfattende og krevde høringer og en ny kongelig resolusjon som erstatning for 18. august-instruksens.¹³⁴ Mest sannsynlig ble saken overlevert til det nylig oppnevnte Utvalget for Forsvarets ledelse noen måneder senere. I utvalgets forslag til instruks for forsvarssjefen var §15 fra 1961-instruksens fjernet.¹³⁵ Dette åpnet for at den politiske ledelsen ville få større innflytelse på valget av forsvarssjefen i fremtiden. Det er imidlertid usikkert hvorvidt departementet utnyttet denne muligheten senere.

Oppsummering

Perioden fra 1961 til 1963 ble innledet med et statsrådskifte og gjenoppretting av stillingen som forsvarssjef i fredstid. Maktforskyvningen på den fagmilitære og den politisk-militære arena endret formene for samhandling på disse arenaene. Samhandlingen ble i økende grad ble konsentrert rundt to aktører: forsvarssjefen og forsvarsministeren. Samtidig var maktforskyvningen starten på en tendens der det i første halvdel av 1960-tallet kom signaler fra politisk

hold om at det var ønskelig å øke den politiske styringen med de fagmilitære sjefene. Denne tendensen gikk i motsatt retning av utviklingen mot mer selvstendige fagmyndigheter i den øvrige sentralforvaltning, noe vi skal komme tilbake til i neste kapittel.¹³⁶

Reduksjonen i våpenhjelpen gjorde at Norges rolle endret seg fra "våpenhjelp-mottaker" til en nasjon som i større grad måtte finansiere sitt eget forsvar. Dette var en ny situasjon for de sentrale aktørene i norsk forsvarsledelse, og det fikk store følger, ikke minst for ledelsesordningen.

En konsekvens var at hovedkvartersaken for alvor ble satt i fokus som et viktig rasjonaliseringstiltak. Dette markerte en endring der hovedkvartersaken gikk fra å være et resultat av kjernevåpenfrykt til å bli en ren rasjonaliserings-sak. Med det ble planen fra Lambrechts tid om å bygge et norsk "Pentagon" skrinlagt — foreløpig.

I sum bidro disse forholdene til at årene 1961-63 ble en fase der forsvarsledelsen var preget av oppbrudd fra 1950-tallets stillstand. Prosessen ble ført et skritt videre med nedsettelsen av Utvalget for Forsvarets ledelse, noe som igjen betydde at beslutningsprosessen beveget seg fra den politisk-militære arena til den militær-teknokratiske arena.

Militærteknokratene overtar 1963-1965

Utvalget for Forsvarets ledelse, det såkalte Hauge-utvalget, arbeidet i årene fra 1963 til 1965 med et forslag om å fjerne den øverste ledelsen. Utvalgets sammensetning - med overvekt av teknokrater - og utvalgets vitenskapelige arbeidsmetoder, innebar et markant brudd i arbeidet med forsvarsledelsen. Utvalget må forstås på bakgrunn av internasjonaliseringen og teknologitvillingen, og dets arbeid gjorde forbindelsen mellom de nye vitenskapsmiljøene og forsvarsledelsen godt synlig.

Først skal vi fokusere på *hvem* som ble engasjert for å "analysere, vurdere og legge frem forslag til hovedtrekkene i en mulig omorganisering av Forsvarets ledelse".¹³⁷ Statsviterne Morten Egeberg og Tom Christensen har påpekt at organiseringen av slike utvalg og personvalget vil påvirke endelig resultat.¹³⁸ Slik var det også her: de aktørene som Harlem brakte inn i utvalget brakte med seg sine egne grunnsyn og hjertebarn inn i beslutningsprosessen.

Derneft skal vi undersøke hva som ble resultatet av at Harlem plasserte det vi kaller militærteknokrater i utvalget, noe vi skal gjøre gjennom å studere utvalgets forslag fra 1965 i lys av de fire beslutningsarenaene.

Hauge-utvalget og internasjonale tendenser

Norsk Militært Tidsskrift brakte i første halvdel av sekstiårene en omfattende artikkelserie om utviklingen av andre lands øverste forsvarsledelse.¹³⁹ Storbritannia, USA, Canada, Frankrike, Tyskland og Sverige var blant de landene som omorganiserte toppledelsen, og som ble omtalt i tidsskriftet. Sammenfallet i tid, og det norske forsvarssamarbeidet med de fleste av disse landene, gjør det nærliggende å se de internasjonale tendensene som en inspirasjonskilde for det norske utvalget.

Statsviteren Martin Edmonds har vist hvordan sjefen for britenes forsvarstab, lord Mountbatten, våren 1963 tok initiativet til radikale organisasjons-

endringer i den britiske forsvarsledelsen.¹⁴⁰ Årsakene til dette var mange, og det finnes enkelte likhetstrekk med innføringen av den norske nyordningen i 1961. De politiske myndighetene klarte ikke å koordinere tre sprikende forsvarsgrener. Samtidig var instruksene for sjefen for Forsvarsstaben uklare og bidro til å isolere Mountbatten fra sjefene for forsvarsgrenene. Forslaget ble fremmet for det britiske Parlamentet i juli 1963, og i grove trekk var essensen en tettere integrering av forsvarsgrenene: de tre ministrene for Hæren, Marinen og Flyvåpenet ble erstattet av en felles minister, og løsningen forutsatte et felles hovedkvarter.

Sommeren 1962 ble også Nordkommandoens hovedkvarter på Kolsås omorganisert.¹⁴¹ CINCNORTH, Harold Pyman, fremholdt i januar 1962 at målet med endringen var en integrert operativ kommando for de samlede land-, sjø- og luftstridskreftene på nordflanken.¹⁴² Pyman understreket at dette kun var én del av den operative ledelsesorganisasjonen på nordflanken. Hele organisasjonen var nå i ferd med å finne sin form: lengst i nord var ØKN (øverstkommanderende i Nord-Norge) etablert med et integrert operativt hovedkvarter; lengst i sør lå den nyopprettede, integrerte operative *Østersjøkommandoen*; mellom disse lå Sør-Norge, og et integrert operativt hovedkvarter var sterkt ønsket også her.

Organisasjonsendringene er et godt eksempel på at nye strategiske doktriner på den atlantiske arena gjenspeilet seg i den allierte operativstrukturen. Opprettelsen av de nye operative felleskommandoene på nordflanken må ses i sammenheng med en sterkere tro på begrenset krigføring, og det Tamnes har kalt "flankeperspektivets renessanse".¹⁴³ Vektleggingen av "flexible response" og utviklingen av mer troverdige konvensjonelle styrker, herunder det såkalte brannkorpset (AMF), var viktige ingredienser i dette. For oss er det sentralt at de strategiske endringene bidro til at den nasjonale operativledelsens organisasjon måtte tilpasses det nye bildet. Under et inntrykk av strammere budsjetter og sterke ønsker om modernisering og rasjonalisering, fikk Hauge-utvalget i oppdrag å fremme et forslag.

En annen viktig impuls utenfra ved starten av 1960-tallet var letingen etter nye analysemetoder og planleggingsverktøy for å styrke *planleggingsfunksjonen* i det militære systemet. Langtidsplanlegging hadde hittil stått i

skyggen av de mer tekniske militærvitenskapenes rivende utvikling. Kennedy-administrasjonen i USA, og særlig forsvarsminister Robert McNamara, var viktige pådrivere i dette arbeidet. Med utgangspunkt i den sivile forskningen ved RAND Corporation i Santa Monica i USA, vektla den amerikanske forsvarsministeren såkalt system- og perspektivanalyse for å styrke den politiske og økonomiske kontrollen med ressursene i det amerikanske forsvaret.

Det går en direkte linje fra de amerikanske forskningsmiljøene til FFI, som tok i bruk mange av de nye metodene. Inntrykket av en strammere økonomisk situasjon for Forsvaret var en viktig årsak til at disse amerikanske metodene fikk innpass i norske forskningsmiljøer: den nye økonomiske situasjonen bidro til en søkende og åpen holdning overfor nye planleggingsmetoder. Resultatet var blant annet en svært rask ekspansjon i FFIs Systemgruppe på begynnelsen av 1960-tallet, noe som gjorde at FFI utviklet et viktig kompetansemiljø innenfor systemanalyse, og også etter hvert ble en viktig pådriver for å innføre såkalte rullerende langtidsbudsjetter i Forsvaret.

Direktør Finn Lied var sentral i dette arbeidet, og han spilte på lag med Gudmund Harlem, som også var svært positiv og åpen for de moderne metodene. Trolig var det en sammenheng mellom dette og at Lied ble plukket ut til å delta i Hauge-utvalget, og han brakte med seg erfaringene fra FFI og den sterke troen på de nye planleggingsmetodene inn i utvalgsarbeidet.¹⁴⁴

1963 — Militærteknokrater i forsvarsledelsen?

Vi har sett at Hauge-utvalgets mandat ble utarbeidet i nært samarbeid mellom Gudmund Harlem og Jens Christian Hauge, og et viktig motiv var å styrke de politiske styringsmulighetene. Det er nærliggende å tro at disse to også bestemte utvalgets sammensetning. Et slikt samarbeid kaster lys over det iøynefallende personvalget, hvor aktører fra den militær-teknokratiske arena ble prioritert.

Hauge, utvalgets formann, var på denne tiden nestleder i tre norske våpenteknologiske bedrifter, samt nestleder i Noratom A/S og styremedlem i Nordisk samarbeidsutvalg for atomenergi. Han var også styreformann i Det

Norske Luftfartsselskap og alternerende styreformann i SAS.¹⁴⁵ I sum var dette et betydelig engasjement innenfor moderne kunnskaps- og teknologi-bransjer. Hauge tok med seg sin nære samarbeidspartner Finn Lied, som var en meget sentral aktør i det såkalte reformteknokratiet. Lied var utdannet elektroingeniør og hadde vært direktør for FFI i seks år. Hauge karakteriserer ham som en polyhistor: "En person som er lærd i mange fag og vitenskaper, og tenker meget."¹⁴⁶ Njølstad og Wicken viser i boken *Kunnskap som våpen* hvordan FFI ble omfattende reorganisert under Finn Lied. Det viktigste formålet med denne omleggingen var å konsentrere "styringsredskapene" hos direktøren og hans stab.¹⁴⁷ Finn Lied og FFI med Systemgruppen representerte etter dette et betydelig kraftsentrum på den militær-teknokratiske arena.

I tillegg til Lied, var det naturlig at Harlem og Hauge valgte en representant fra den fagmilitære arena. Bjarne Øen var krigshelt og en nær venn av Hauge siden krigsårene. Han hadde innehatt de fleste tunge stillingene i forsvarsledelsen, vært sjef for Forsvarsstaben i syv år og forsvarssjef det siste året. I 1961 hadde han vært en viktig pådriver i arbeidet med å gjenopprette stillingen som forsvarssjef i fredstid, og han satt på en betydelig kompetanse innen organisering av sentral og regional forsvarsledelse. Øen var også godt kjent med teknologi, forskningsmiljøene og arbeidsmetodene der. For det første hadde han vært en sentral aktør i opprettelsen av FOTU — forløperen til FFI — i 1942.¹⁴⁸ For det andre hadde han vært den viktigste pådriveren i hovedkvarter-saken, og var svært godt kjent med forsvarsledelsens utfordringer i kjemevåpnenes tidsalder. For det tredje peker Njølstad og Wicken på Øens nære og gode forhold til FFI. Dette forholdet hadde stor betydning da FFI i femtiårene måtte etablere kontakter med Forsvaret etter at deres markante støttespiller Hauge hadde gått av som forsvarsminister.¹⁴⁹

Håkon Kyllingmark ble med i utvalget som politisk og faglig motvekt til de tre andre medlemmene. Han hadde akkurat avsluttet sitt knappe fire uker lange virke som forsvarsminister i John Lyngs regjering, og han var ikke ukjent med militær og politisk forsvarsledelse. Dessuten hadde han gjentatte ganger vist at han var innstilt på å få ned pengeforbruket i Forsvaret, som da han sent i 1962 uttalte: "Alt personell som er i Forsvaret, må forstå at hver krone som de kan spare, bidrar til å skaffe oss et mer effektivt forsvar."¹⁵⁰ Kyllingmark var i

likhet med de to andre også kjent med Hauge fra annen verdenskrig. Han hadde tre års krigstjeneste som offiser bak seg, og ble gjerne karakterisert som en jordnær og stillfaren type. Det viktigste var likevel at Kyllingmark representerte høyresiden i norsk politikk, slik at utvalget fikk mindre slagside mot Arbeiderpartiet. Like fullt lå det i kortene at han ikke ville kunne gi autoritetene Hauge, Lied og Øen særlig motstand dersom det skulle oppstå uenighet. Harlems og Hauges sammensetning la sterke føringer på det endelige resultat: de ønsket en radikalt ny og vitenskapelig retning i utviklingen av Forsvarets øverste ledelse.

Jens Christian Hauge fikk motstand fra militærledelsen allerede i starten av arbeidet, og utvalget kom først i arbeid i desember 1963. Det var valget av hovedsekretær for utvalget som forsinket. For det første avdekket "sekretær-saken" at militærledelsen var tilbakeholden og ikke særlig positiv til utvalget. Dette på tross av at den fagmilitære arena var representert gjennom den nybakte pensjonisten Bjarne Øen. For det andre skapte saken turbulens i relasjonene mellom militær og politisk forsvarsledelse.

Hauge hadde et vanskelig utgangspunkt i søkingen etter en offiser som ville påta seg denne oppgaven. Problemet var forståelig. En offiser fra den fagmilitære arena skulle delta i et eksternt ekspertutvalg, som etter alt å dømme ville avgi en kontroversiell innstilling. Offiseren skulle så vende tilbake til arbeidet i det militære kollegiet han hadde vært med på å omorganisere. Dette forholdet var nærmest en pendant til problemet med offiserer i Forsvarsdepartementet.¹⁵¹ Vanlig praksis var at disse fikk stillingen i departementet som avslutning på karrieren. Med det unngikk offiserene å vende tilbake til den fagmilitære arena etter tjenesten i departementet, og de kunne utføre arbeidsoppgavene uten underliggende bindinger til militærledelsen.

En offiser som tjenestegjorde i departementet før han skulle pensjoneres, var da også Hauges første valg: Bjarne Christiansen fra Sjøforsvaret, sjef for Forsvarsdepartementets 1. avdeling. Han var villig, men fikk ikke permisjon fra stillingen i departementet. Forsvarsråd Jacob Modalsli ga beskjed om dette én uke før utvalget skulle starte arbeidet.¹⁵² Modalsli foreslo i stedet flere alternative offiserer til sekretærstillingen. Ingen av disse tjenestegjorde i departementet fra før, og de viste seg sterkt motvillige.

Departementet fikk etter noen uker tidsnød i saken, og valgte å tilsidesette regelen om at beordring av offiserer skulle følge tjenestevei. Modalsli tok direkte kontakt med Tore Holthe, sjefen for Sjøforsvarskommando Nord-Norge, men også han vegret seg. Den politiske ledelsen må ha opplevd motstanden som frustrerende. Harlem valgte å skjære igjennom, og lot Kongen i statsråd beordre Reidar Godø, nestkommanderende for Sjøforsvarskommando Østlandet, som sekretær for utvalget. Den militære ledelsen i Sjøforsvaret ble først gjort kjent med beordringen gjennom pressen, og sjefen for Sjøforsvaret, Aimar Sørensen, reagerte med et krast brev til politisk ledelse.¹⁵³ Han mente departementets opptreden var svært beklagelig og anså det som "meget betenkelig" om dette skulle bli presedensskapende. Reidar Godø var på sin side like uvillig til å ta oppdraget som de andre forespurte offiserene. Han søkte Kongen om å bli fritatt.¹⁵⁴

Søknaden ble imidlertid ikke innvilget, og Godø måtte ta oppdraget som utvalgets hovedsekretær. Under seg fikk han et sekretariat med offiserene Jan Gaare, Hans Rohde og Ivar Iversen.

Systematisk kartlegging av organisasjonen

Hauge-utvalget var etter den vanskelige starten i gang med arbeidet på nyåret i 1964. Det tok utgangspunkt i høringer av en rekke sentrale personer innen den politiske og den militære forsvarsledelsen. Fremgangsmåten var vitenskapelig i sin systematikk, da *alle* berørte beslutningsarenaer og sentrale aktører ble hørt. Forholdet mellom politisk og militær ledelse ble kartlagt gjennom samtaler med Jakob Modalsli i departementet og den nye forsvarssjefen, Folke Hauger Johannessen fra Sjøforsvaret. Fagmilitær arena ble undersøkt ved å kalle inn sjefene for forsvarsgrenene: Paal Frisvold fra Hæren, Aimar Sørensen fra Sjøforsvaret og Wilhelm Mohr fra Luftforsvaret. Den atlantiske arena ville berøres av endringer i operativledelsen, og dette ble forsøkt utredet gjennom flere møter med nestkommanderende på Kolsås.

Dette siste kan tyde på at utvalget tok lett på forholdet mellom nasjonal og alliert operativledelse. Det at *nestkommanderende* på Kolsås, og ikke CINCNORTH eller høyere alliert myndighet, ble hørt, peker i den retning. Det

samme gjør fraværet av en drøfting av nordflanken og Nordkommandoens nye struktur i utvalgets innstilling. Dette må settes i sammenheng med at utvalget forsøkte å begrense seg til den sentrale ledelse. Kjernetanken var å starte en systematisk og vitenskapelig omorganisering av sentralledelsen, og å la dette gradvis bre seg til lavere nivåer i Forsvaret, herunder operativapparatet. I tråd med den teknokratiske styreformen måtte ventelig nye ekspertgrupper nedsettes for å ta seg av disse andre nivåene.

Det er rimelig å anta at spørsmålet om opprettelsen av en øverstkommanderende i Sør-Norge (ØKS) også ble diskutert på møtene med Nordkommandoen. Denne saken hadde sin bakgrunn i Bjarne Øens kongstanke om å gjøre Storbråten-prosjektet til et alliert-nasjonalt prosjekt, og i den forbindelse å endre operativordningen i Sør-Norge. Saken hadde ikke vært oppe etter at planen om et kombinert freds- og krigshovedkvarter ble skrinlagt i 1963.

Utvalget hadde møter med til sammen 40 sentrale personer i Forsvarets øverste ledelse. Den vitenskapelige tilnærmingen og grundigheten gjenspeilet seg demest i at Hauge innhentet skriftlige redegjørelser fra alle avdelinger i Forsvarsdepartementet, forsvarsgrenenes forsyningsstaber og andre ledd i ledelsen av forvaltningssektoren.¹⁵⁵ Resultatet var etterkrigstidens mest omfattende kartlegging av de ca. 2800 ansatte i Forsvarets øverste ledelse og funksjonene de fylte. I tillegg så utvalget også ut over Norge for å etablere et best mulig fundament for analysen.

Inspirasjon utenfra

De endringene som ble foretatt i andre lands organisering av forsvarsledelsen inspirerte Hauge-utvalget til å løfte blikket ut over Norge for å hente impulser. Vi skal her dvele ved hvilke land man valgte å undersøke. Utvalget tok for seg både land som var medlemmer av NATO, og land som ikke var det. I stedet for å skille mellom NATO-land og ikke NATO-land, ble landene kategorisert etter type forsvarsledelse. Utvalget fokuserte på samhandlingen på den fagmilitære arena. Det søkte å rendyrke ulike *idealtyper* for organisering av forholdet mellom forsvarsgrenenes øverste ledelse og fellesinstitusjonene — ulike løsninger på konflikten mellom fagspesialisering og et integrert forsvar.

De nordiske landene hadde systemer som lå nært opp til den tyske OKW-modellen, og ble plassert i samme gruppe. Storbritannia representerte motsetningen med det militære råd. Utenriksdepartementet innhentet våren 1964 redegjørelser om ledelsen i Sverige, Finland og Storbritannia.¹⁵⁶ Finn Lied var fascinert av kanadiernes løsning, og dro dit for å studere utviklingstrekkene der, og vi skal snart se at erfaringene han brakte med seg tilbake må ha fenget Øen og Hauge.

Forut for valgene av land hadde det imidlertid vært en diskusjon i departementet. Jakob Modalsli hadde gått inn for at utvalget burde holde seg innenfor rammen av NATO i den komparative studien. Han pekte på USA, Storbritannia og Tyskland som gode eksempler.¹⁵⁷ De to sistnevnte var i ferd med å gjennomføre store endringer i forsvarsledelsen, og fremfor alt representerte de to klassiske ytterpunkter av forsvarsledelse. I dette bildet var ikke USA strengt tatt nødvendig som studieobjekt, og retrospektivt virker det som om USA automatisk ble foreslått på grunnlag av likhetstrekk og tette bindinger til Norge på mange plan.¹⁵⁸ Forholdet til Tyskland var motsatt. Etter noe diskusjon i departementet ble det konkludert med at det ikke var "politisk opportunt" å trekke inn tysk forsvarsledelse som inspirasjonskilde.¹⁵⁹ Det var ikke på noen måte ønskelig å skape assosiasjoner mellom norsk og tysk forsvarsledelse. Dette var naturlig med tanke på krigserfaringene og det som historikeren Anders Jølstad har kalt "Det tyske problem".¹⁶⁰ Det er også verdt å merke seg at skepsisen i departementet falt sammen med holdningene til det tyske systemet i Sjøforsvaret og Luftforsvaret.

På dette tidspunktet hadde det angloamerikanske systemet vist at det i liten grad fungerte for norsk forsvarsledelse, og vi har sett at både den politiske og den militære ledelsen hadde innsett dette. Mot denne bakgrunn ble spørsmålet for utvalget i realiteten hvordan den hierarkiske modellen for toppledelsen best mulig kunne tilpasses norske forhold. Det var nærliggende å se til land som hadde dette systemet, og som Norge ikke hadde motforestillinger mot å sammenlikne seg med. Sverige hørte i likhet med Tyskland til i den kontinentale militærtradisjonen, med hovedvekt på landmilitære styrker. Svenskenes ÖB (Överbefalshavare-system) var da også svært likt OKW-modellen, og ville gjøre god nytte som eksempel i utvalgets komparasjon. Sverige ble valgt.

Etter hvert ble det klart at valget av USA nærmest hadde vært en refleks, og ikke kunne forsvares ut fra vitenskapelige kriterier. Amerikanerne hadde ikke endret prinsippene for sitt system nevneverdig siden krigen, og satt fortsatt med et klassisk sjefsnemndssystem.¹⁶¹ Derimot avsluttet det kanadiske forsvarsdepartementet våren 1964 et omfattende utredningsarbeid og fremmet et forslag som innebar dyptgripende omorganiseringer av forsvarsledelsen. Et gjennomgående trekk ved kanadiernes forslag var kritikk av sjefsnemndssystemet og favorisering av forsvarssjefssystemet med en svært vidtgående integrasjon mellom forsvarsgrenene.¹⁶² For eksempel ble det foreslått å innføre en felles uniform og et felles grads- og distinksjonssystem for hele Forsvaret. Et annet karakteristika var at organisasjonen i Canada ble foreslått bygd opp rundt tre fagområder, nemlig militærfagene, vitenskapelige fag og administrasjonsfagene. Canada hadde med dette blitt innovatøren — den vitenskapelige rasjonalisten som var på bølgelengde med teknokratene Hauge og Lied — som fanget oppmerksomheten, slik at USA ble uaktuell. Utvalget sto igjen med tre ytterpunkter av forsvarsledelse: britenes sjefsnemndssystem, svenskenes forsvarssjefssystem og det kanadiske alternativ.

1965 — Innstilling og seier for militærteknokratene så langt

Sentrale aktører på den militær-teknokratiske arena overtok utformingen av ledelsen fra 1963 til 1965. De konkluderte med at når det gjaldt ledelsesordningen i den moderne tid, “er spørsmålet hvorledes det teknisk-vitenskapelige felt mest hensiktsmessig bør bringes inn i ledelsessystemet”.¹⁶³ Var resultatet av utvalgets arbeid i tråd med dette?

Med utgangspunkt i arenaene som hadde vært sentrale i beslutningsprosessen rundt ledelsen så langt, skal vi her belyse militærteknokratenes arbeid. Hvordan foreslo utvalget at samhandlingen mellom aktører på ulike arenaer burde organiseres?

Den fagmilitære arena — fra “sjef” til “produsent”

Hauge-utvalget satte tradisjonene til side og valgte en ny tilnærming til organiseringen på den fagmilitære arena (fig. 3a). Sjefene for forsvarsgrenene skulle ikke lenger ha operative lederfunksjoner, mente utvalget. Operativ myndighet skulle i stedet fullt og helt plasseres hos forsvarssjefen.¹⁶⁴ Utvalget var her tydelig inspirert av den kontinentale forsvarssjefsmodellen, og dermed var forslaget i tråd med nyordningen fra 1961. Militærledelsen hadde på sin side utsatt gjennomføringen av akkurat dette punktet i nyordningen, og utvalget slo fast at ordningen nå måtte iverksettes øyeblikkelig.

Sjefene for forsvarsgrenene skulle heller ikke ha ansvar for forvaltningsledelsen, i følge forslaget. De skulle kun ha ansvar for det utvalget kalte *styrkeproduksjon*. Dette var “utdanning og opptrening” av “personell og enheter” i forsvarsgrenene, som deretter skulle plasseres i operativ tjeneste under integrert ledelse. Innen forvaltningssektoren foreslo utvalget at ledelsen av forvaltningen i forsvarsgrenene skulle legges direkte under Forsvarsdepartementet. Disse forholdene innebar at betegnelsen *overkommandoer* for forsvarsgrenenes øverste ledelse ville bli villedende, og utvalget ønsket derfor å kalle dem *staber* og å samtidig erstatte tittelen *sjef for forsvarsgren* med *generalinspektør*.¹⁶⁵

Heimevernledelsen hadde så langt befunnet seg i periferien av Forsvarets øvrige ledelse. Den hadde i liten grad deltatt i sjefsnemndssystemet og derved vært holdt utenfor de stadige organisasjonsendringene. Utvalgets forslag til omstrukturering av den fagmilitære arena forandret på dette. Det foreslåtte systemet med generalinspektører som ansvarlige for styrkeproduksjon var i tråd med den allerede etablerte ordningen med generalinspektøren for Heimevernet (GIHV). Forsvarsgrenssjefenes funksjoner var i forslaget justert slik at de kom på samme nivå som GIHV. Den foreslåtte justeringen ville resultere i en organisasjon hvor fire staber og fire generalinspektører utgjorde den øverste forsvarsledelsen. Disse skulle ligge på nivået under forsvarssjefen og den felles forsvarsstaben. Vi skal legge merke til at Hauge-utvalget stanset her. Det gikk *ikke* inn for å integrere den øverste ledelsen i forsvarsgrenene og Forsvarsstaben til en enhet, for eksempel i en Forsvarets overkommando lik den Norge

hadde hatt i krigsårene. Vi skal komme tilbake til dette i neste kapittel.

Sjefsnemnda mistet sin berettigelse i dette forslaget. Utvalget mente imidlertid at nemnda hadde sin verdi som et forum for orientering forsvarsgrenene imellom. Navnet ble foreslått endret til ”den sentrale militærnemnd”. Utvalget presiserte videre at forsvarssjefen skulle innkalle til møter, og at foruten de vanlige medlemmene burde også den foreslåtte stedfortredende stabssjef, ØKN og GIHV delta på møtene.¹⁶⁶

Den politisk-militære arena — fra “underordning” til “innordning”

I utvalgets spede begynnelse hadde Harlem og særlig Hauge ytret ønske om sterkere politisk kontroll med Forsvaret. Utvalgets forslag til organisering av Forsvarsdepartementet viste hvordan denne ambisjonen var tenkt realisert. Forslaget var tydelig inspirert av nyordningen i det britiske forsvarsdepartementet og det kanadiske alternativ. Sterkere politisk kontroll og fastere styring skulle oppnås gjennom to store forandringer.

Kjernen i utvalgets forslag var å restrukturere toppledelsen i departementet til et råd for forsvarsministeren. Rådet skulle i likhet med det kanadiske alternativ bestå av representanter for tre fagområder, som til sammen ville danne en ledertroika på toppen av Forsvaret. *Forsvarssjefen* med forsvarsstab skulle representerte militærfaget, teknologi- og vitenskapsfag skulle representeres gjennom en *vitenskapsråd*, og forvaltnings- og administrasjonsfaget gjennom en *forvaltningsråd*.¹⁶⁷ Følgen av dette var at forsvarssjefens stilling ville endres fra å være plassert utenfor og underordnet departementet til å bli innordnet som en del av en sentral ledertroika. Forsvarssjefen ville bli stilt på linje med forvaltningslederen og vitenskapslederen, noe som innebar flere store forandringer. Først og fremst ville forsvarssjefen bli en mindre markant skikkelse, og han ville nærmest kunne bli vingeklippet i forhold til nyordningen i 1961. Dernest ville det bli et krav om at politisk og militær ledelse rent fysisk måtte plasseres på samme sted i fredstid og i krig. Endelig ville den nye forvaltningsråden revolusjonere ledelsen av forvaltningssektoren. Forsvarssjefen hadde hatt ansvaret for forvaltningsledelsen siden han overtok det fra

forsvarsgrenene i nyordningen i 1961. Hauge-utvalgets forslag gikk ett skritt videre og ville frata de fagmilitære forvaltningsansvaret for å legge det fullt og helt i hendene på forvaltningsråden (fig. 2a/3a).

I tillegg til ledertroikaen foreslo utvalget at det burde være to statssekretærer i Forsvarsdepartementet, slik at det "politiske miljøet" i forsvarsledelsen ville bli styrket. Det er verdt å merke seg utvalgets presisering av at statssekretærene måtte rekrutteres på "politisk grunnlag", og ikke tilsettes etter kriterier som for "vanlige embetsmenn". Tidligere offiserer eller andre med nær tilknytning til den militære forsvarsledelsen var dermed ikke ønsket som statssekretærer i departementet.

Forslaget om å innordne den militære fagmyndigheten i departementet var i tråd med maktforskyvningen på den politisk-militære arena, som vi så i forrige kapittel. Denne tendensen til økt politisk styring med de fagmilitære gikk imidlertid på tvers av den allmenne utviklingen i statsforvaltningen, som i perioden fra 1955 til 1970 var selvstendige fagmyndigheter.¹⁶⁸ Den spesielle utviklingen på den politisk-militære arena kan ha hatt to hovedårsaker. For det første synes det som om militærvesenet av utvalget ble oppfattet som annerledes enn andre fagmyndigheter, og at det dermed ble sett på som legitimt å styrke kontrollen her — samtidig som andre etater fikk mer frihet. For det andre hadde sterke aktører som Harlem og Hauge en klar målsetting om å styrke den politiske kontrollen med de fagmilitære. Den klare målsettingen hos disse sterke aktørene bidro til å overskygge alternativet med å gi sjefene økt selvstendighet.

Den atlantiske arena og operativledelsen

Forholdet til den atlantiske arena ble aktualisert gjennom Hauge-utvalgets behandling av operativledelsen. Utvalget ble på dette punktet tvunget til å ta hensyn til operativlinjene i fellesforsvaret og alliansens krigsplaner: "Fredsorganisasjonen for norsk forsvarsledelse må være slik at den operative kommando kan overføres til Nordkommandoen i krig hurtig og med minst mulig endringer i organisasjonen."¹⁶⁹ Med det kom Forsvarets regionale ledelse i fokus. Den norske ambisjonen om å bevare en nasjonal forsvarsledelse

innenfor alliansen hadde over tid frembrakt et innfløkt apparat for operativledelsen. Norske suverenitetsinteresser på den ene side og hensynet til effektivitet i NATO-samarbeidet på den annen, hadde langt på vei resultert i to parallelle operative ledelsesapparater — ett for fredstid og ett for krig. Kompleksiteten må også knyttes til at hyppige endringer i trusselvurdering og strategi førte til justeringer i den regionale ledelsen.

På bakgrunn av disse forholdene hadde Hauge-utvalget to siktemål. Det første var å forenkle den uoversiktlige organisasjonen i Nord-Norge og Sør-Norge. Det andre var å skape en minimalisert struktur i Sør-Norge for å rasjonalisere, samtidig som utvalget ønsket å opprette en stilling som øverstkommanderende i sør i krig. Vi skal her først skissere den eksisterende regionale organisasjonen i 1965 (fig. 1a/1b).

I Nord-Norge var det som nevnt innført en felles øverstkommanderende i fred (ØKN) for land-, sjø- og luftstyrkene i Harstad allerede i 1949. Noe av bakgrunnen for opprettelsen var den lange avstanden til Oslo kombinert med nærheten til Sovjetunionen og det psykologiske hensynet til befolkningen lengst nord. I 1963 hadde ØKN med stab flyttet fra Harstad og blitt etablert med et kombinert freds- og krigshovedkvarter på Tverrlandet utenfor Bodø. ØKN utgjorde etter denne endringen én overordnet og felles operativledelse på toppen av tre sjefer fra forsvarsgrenene — med egne fagstaber — i nord. Overfor de tre sjefene hadde ØKN kun myndighet innen operativ sektor. I fred sto han direkte under forsvarssjefen i Oslo. I krig var han underlagt CINCNORTH på Kolsås. Innen forvaltningssektoren var de tre sjefene underlagt de øverste sjefene for forsvarsgrenene, som satt i Oslo.

I Sør-Norge var ordningen en helt annen.¹⁷⁰ Bakkestyrkene, flyene og fartøyene hadde tre separate øverstkommanderende. Sjøkommandøren, som han nå het, var direkte underlagt forsvarssjefen i fred, mens han i krig sorterte under CINCNORTH. Hæren hadde som nevnt en spesiell ordning der nestkommanderende i Hærens Overkommando også var operativ sjef for hærstyrkene i Sør-Norge. Denne sjefen ble kalt landkommandør, og han var nasjonal sjef i fred, direkte under forsvarssjefen. I krig ville han derimot få to hatter. Enkelte deler av hærstyrkene i sør skulle stå under forsvarssjefen og regjeringens kontroll i krig, og for disse var landkommandøren nasjonal sjef.

Andre deler av styrkene skulle overføres til CINCNORTH, og for disse var landkommandøren alliert sjef. Den såkalte luftkommandøren var i en særstilling. Han hadde to hatter både i fred og i krig. Norske luftforsvarsstyrker var underlagt alliert kommando allerede i fredstid, og luftkommandøren var nasjonal og alliert sjef både i fred og i krig.¹⁷¹

Denne situasjonen ble ytterligere komplisert av at de tre kommandørene satt geografisk spredd rundt omkring i Sør-Norge. Sjefen for landstridskreftene med nasjonal tittel SJLANDSØR og alliert tittel COMLANDNORWAY hadde hovedkvarter på Akershus festning i Oslo. Sjefen for sjøstridskreftene hadde hovedkvarter på Jåttå utenfor Stavanger, og ble betegnet SJSJSØR som nasjonal sjef og COMNAVSCAP som alliert sjef. I fred satt SJSJSØR på Holmenkollen i Oslo, mens det såkalte Maritime Headquarters (MHQ) i Stavanger hadde ansvaret for den daglige driften. Sjefen for luftstridskreftene satt på Voksenkollen i Oslo. Med alliert hatt ble han kalt COMTAFSONOR, og med nasjonal hatt var han SJLUFTSØR.

Disse forholdene bidro til en uoversiktlig organisasjon, som ut fra et fagmilitært perspektiv hadde to spesielt uheldige følger. For det første var de operative linjene mange og delvis overlappende. Det er grunn til retrospektivt å stille spørsmålet om de hadde fungert i en krise eller krig. De mange leddene i operativledelsen, de kompliserte endringene ved overgangen til krig, stadige justeringer av organisasjonsstrukturen i fred og den geografiske spredningen, tilsier at utfallet neppe ville blitt entydig positivt. For det andre resulterte kompleksiteten i en organisasjon som var dyr i drift. Disse forholdene ville utvalget rette på og foreslo en ny organisasjon som skulle være enklere og billigere, først og fremst ved kun å ha to øverstkommanderende i landsdelene, ØKN og ØKS. Denne målsettingen innebar at forsvarsgrenene måtte *integreres* svært tett på regionalt nivå, noe som aktualiserte og konkretiserte konflikten mellom fagspesialisert og integrert forsvar.

I Nord-Norge foreslo utvalget integrasjon ved å sløyfe ett nivå for operativledelsen, nemlig det fagspesialiserte: sjefen for distriktskommando Nord-Norge (DKN) med stab, sjefen for sjøforsvarskommando Nord-Norge (SKN) med stab, og sjefen for luftkommando Nord-Norge (LKN) med stab.¹⁷² Den operative linjen fra ØKN og hans integrerte stab ble i stedet

foreslått å skulle gå direkte til leddene under dette nivået: landforsvarene i Hæren, sjøforsvarsavsnittene i Sjøforsvaret, og Luftforsvarets stasjoner (fig. 3a). Utvalget konkluderte med at det fagspesialiserte nivået heller ikke var nødvendig for forvaltningsledelsen i landsdelen. I følge utvalget burde ansvaret for ledelse av forvaltningssektoren i nord ivaretas av sentrale forvaltningsorganer, direkte underlagt Forsvarsdepartementet og den foreslåtte forvaltningsråden. ØKN burde på sin side få tilstrekkelig myndighet til å koordinere "de forsyningsmessige virksomheter".¹⁷³

Hauge-utvalgets forslag for Sør-Norge var nært knyttet til samhandlingen på den atlantiske arena. Nordflanken hadde blitt restrukturert i 1962, og CINCNORTH, Harold Pyman, hadde den gang uttrykt behovet for én øverstkommanderende i Sør-Norge. Vi har sett at Bjarne Øen gikk inn for å skape en ny nasjonalt-alliert operativledelse i sør i forbindelse med Storbråten-prosjektet i 1962-63. Utvalget tok hensyn til begge disse forslagene og lanserte en forenklet operativledelse for Sør-Norge, som skulle ha en øverstkommanderende i krig på lik linje med den i Nord-Norge. Utvalget støttet Harlems og Øens resignasjon i planen om å etablere et kombinert krigs- og fredshovedkvarter: "Utvalget har ikke kunnet overbevise seg om at det er riktig og forsvarlig å nytte våre små tilgjengelige ressurser til å skape et hovedkvarter for en Øverstkommanderende i Sør-Norge i fred."¹⁷⁴

Hauge-utvalgets forslag var i stedet en slags billigvariant, og innebar å legge operativledelsen i Sør-Norge til forsvarssjefen og Forsvarsstaben i fredstid (fig. 3a). Ledelsessjiktet med SJLANDSØR, SJSJØSØR og SJLUFTSØR ville da bortfalle, og en betydelig rasjonaliseringsgevinst ville være i sikte. I praksis betydde forslaget at Forsvarsstaben ville overta de funksjonene som de tre operative sjefene i Sør-Norge til da hadde hatt. Utvalget foreslo at det skulle opprettes et spesielt element innen Forsvarsstaben for å ta seg av operativfunksjonen. Dette skulle kalles forsvarssjefens *operasjonssenter* (OPS), og det skulle bestå av totalt 50 personer i fred som ble foreslått økt til 200 i krig.¹⁷⁵ Utvalget forutsatte at forsvarssjefens OPS skulle ledes av en såkalt stedfortredende stabssjef i fred. Han ville i krig få tittelen ØKS (Øverstkommanderende i Sør-Norge). ØKS skulle utøve operativ kommando på samme måte som ØKN, direkte overfor land-, sjø-, og luft-

stridskreftene. Stedfortredende stabssjef skulle i tillegg "praktisere" som ØKS under øvelser og ellers ved behov, slik at stridskreftene i sør ble kjent med ham. Forslaget avvek likevel på flere punkter fra den ideelle operativorganisasjonen, slik den fremsto i NATO. Det største avviket var at den foreslåtte ledelsesorganisasjonen krevde store endringer når den operative linjen skulle overføres til CINCNORTH ved overgang fra fredstid til krig. Dette og andre avvik skal vi komme mer utførlig tilbake til i neste kapittel.

Militærteknokratene like inn i forsvarsministerens råd?

Hauge-utvalget var tydelig inspirert av kanadiernes organisasjonsforslag om at militærvitenskapen skulle få en formalisert plass i toppledelsen. Utvalget foreslo en identisk løsning for Norge, og understreket viktigheten av at den "teknisk-vitenskapelige utvikling blir erkjent og at slike synspunkter blir tillagt tilstrekkelig betydning ved Forsvarets utforming. Det er ikke nok med de klassiske militære fag".¹⁷⁶ Det norske forslaget hadde trolig i likhet med det kanadiske som mål å formalisere vitenskapens og våpenindustriens plass i beslutningssystemet. På dette punktet må innstillingen ha innfridd Harlems og Huges ønske om å modernisere forsvarsledelsen, samt deres ambisjon om å konstruere et vitenskapelig supplement til "klassisk forsvarsledelse". Huges omfattende engasjement innen våpenbedriftene kom også godt til syne i innstillingen. Utvalget presiserte at vitenskapsrådets arbeid skulle omfatte utvikling av nytt forsvarsmateriell i tett samarbeid med norsk forsvarsindustri.¹⁷⁷ I forslaget ble også Lieds sentrale posisjon på den militærteknokratiske arena bekreftet: utvalget foreslo å *kombinere* "vitenskapsråden" med stillingen som direktør for FFI.

Njølstad og Wicken plasserer dette forslaget på linje med flere liknende fremstøt fra FFI i sekstiårene.¹⁷⁸ Intensjonen med disse fremstøtene var å gi FFI en mer formalisert stilling innenfor "det politiske planleggingsapparatet". Det er god dekning for denne påstanden. Blant annet foreslo det såkalte *Hansteen-utvalget* i 1959 at Finn Lied skulle delta på møtene i Sjefsnemnda ved behov.

Likevel var forslaget fra Hauge-utvalget unikt og svært radikalt i forhold til

liknende fremstøt fra aktører på den militær-teknokratiske arena. For det første ville forslaget skape en innflytelseskanal for det voksende vitenskapsmiljøet like inn i hjertet av klassisk militær og politisk forsvarsledelse. Fagautoriteten Lied ville bli uhyre sentral gjennom sin doble funksjon som vitenskapsråd og direktør for FFI. For det andre innebar forslaget en oppjustering av forskningsmiljøet ved FFI til å bli på linje med de tradisjonelle sektorene innen forsvarsledelsen, nemlig forvaltning og operasjon.

Det har ikke vært mulig å finne eksempler på tilsvarende nytenkning omkring den sentrale forsvarsledelsen i Norge fra nyere tid. Vi skal senere se at forslaget møtte formidabel motstand fra militære og sivile myndigheter, og at FFI og Finn Lied til slutt ikke fikk delta i "forsvarsministerens råd" på linje med forsvarssjefen. Kan hende var den steile motstanden i seg selv den beste illustrasjon på forslagets kontroversielle og — på samme tid — nyskapende karakter.

FET — blikkfang eller brekkstang for militærteknokratene

I mars 1959 hadde forsvarsminister Handal oppnevnt Forsvarets elektronikkutvalg. To sentrale medlemmer var Finn Lied fra FFI og Bjørn Rørholt fra FFBSB (Forsvarets Fellessamband). Utvalget konkluderte med at det var for sterk isolasjon mellom de tre forsvarsgrenenes elektroniske kompetanse, og at dette var et problem på alle nivåer i Forsvaret, og særlig for *toppledelsen*.¹⁷⁹ Njølstad og Wicken har vist at elektronikk ble FFIs viktigste satsingsområde i årene 1959-60. De poengterer at dette hadde sammenheng med elektronikk som en vekstnæring i Norge — med stort økonomisk potensiale for landet.¹⁸⁰ Vi skal her fokusere på sammenhengen mellom Lied og FFI som et sentrum for elektroniske kompetanse, og den potensielle innflytelsen disse aktørene gjennom dette fikk på utformingen av Forsvarets øverste ledelse.

Det elektroniske sambandssystemet som knyttet sammen den geografisk spredte toppledelsen hadde utviklet seg til et innfløkt, stedvis provisorisk nettverk, og var svært kostbart i drift. Ledelsens fysiske spredning til ca. 16 forskjellige steder i Oslo-området var én av årsakene til dette, innføring av stadig nye sambandssystemer en annen.¹⁸¹ Hauge-utvalget rettet skarp kritikk

mot forsvarsledelsens samband og de fagmilitære sjefenes administrering av sambandssystemet.¹⁸² Utvalget foreslo å nedlegge all sambandstjeneste som var separat organisert innen forsvarsgrenene. FFSSB var fellesinstitusjonen som fra 1953 hadde hatt oppgaven med forsøksvis å koordinere og rasjonalisere disse separate sambandstjenestene. Elektroingeniøren Lied foreslo å omdanne FFSSB til *Forsvarets elektroniske tjeneste* (FET), som skulle ha ansvar for alle Forsvarets "statiske elektroniske systemer", særlig forsvarsledelsens sambandssystem.¹⁸³

På den ene side ville forslaget om å opprette FET innebære betydelige innsparinger på driftssiden; det var et blikkfang når det gjaldt rasjonaliseringsarbeid. FET passet dessuten som hånd i hanske til FFIs storsatsing på elektronikk, en satsing som hadde blitt synliggjort ved et eget elektronikkbygg på Kjeller i 1963, og ved at elektronikk ble valgt som FFIs høyest prioriterte forskningsområde i 1963-64.¹⁸⁴

På den annen side ville FET ha blitt en potensiell brekkstang for økt vitenskapelig innflytelse på formingen av forsvarsledelsen. Organisasjonen ville utgjort en direkte kopling mellom elektroingeniørene på Kjeller og forsvarsledelsen. Gjennom FET ville den tunge sivile fagkompetansen fått en kanal til å øve direkte innflytelse når beslutninger om struktur for og fysisk plassering av ledelsen skulle tas.

Vi har sett hvordan liknende *praktisk-vitenskapelige* hensyn fikk stor betydning da norske myndigheter erkjente at den øverste ledelsen måtte beskyttes mot kjernevåpen i femtiårene. Det var vitenskapsmenn med utgangspunkt rundt FFIs atomreaktorprosjekt som var situasjonsfortolkere og premissleverandører — som anga beskyttelsesgrader, dimensjonering og beliggenhet under planleggingen av et atomsikkert hovedkvarter mot slutten av femtiårene.

De vitenskapelige resultatene med hensyn til det fysiske atomforsvaret, kombinert med økonomiske hensyn, la klare føringer for hvilke organisasjonsstrukturer den politiske ledelsen kunne vedta. Liknende praktisk-vitenskapelige vurderinger lå også bak Hauge-utvalgets forslag om fysisk plassering av den nye ledelsen, og vi skal derfor dvele ved dette. Særlig interessant er det at de ambisiøse planene om å totalbeskytte forsvarsledelsen mot kjernevåpen-

eksplosjoner nå hadde forstummet. Vi har sett at dette dels hang sammen med de praktiske problemene hovedkvarterplanene støtte på i 1962-63, og at det dels må forstås på bakgrunn av en strammere økonomisk situasjon. Jeg tror likevel at blikket først og fremst må rettes mot den internasjonale utviklingen for å forklare hvorfor det store beskyttelsesprosjektet kunne skrinlegges i 1963 — i stillhet, uten reaksjoner fra militært eller politisk hold.

Fra beskyttet samling i fjell til ubeskyttet samling på Akershus festning

Hauge-utvalget gikk bort fra å bruke beskyttelse mot atomangrep som argument for en fysisk samling av forsvarsledelsen. Argumentet som gjensto var rasjonaliseringsgevinsten, og utvalget foreslo å samle Forsvarets øverste ledelse på Akershus festning. Forslaget syntes ytterligere økonomisk forsvarlig i og med at samlingen skulle skje i de eksisterende bygningene, uten kostbare nybygg. Forsvarsjefens OPS skulle plasseres i en bunker beskyttet mot konvensjonelle våpen under festningens *Escarpe du Nord*.¹⁸⁵ Hvorfor var det ikke lenger påkrevet å sikre en samlet forsvarsledelse mot kjernevåpenangrep?

Kennedy-administrasjonen besluttet tidlig å legge større vekt på “flexible response”. Berlinkrisen høsten 1961 innvarslet et økende behov for mer fleksible alternativer. Også europeerne begynte etter hvert å bygge opp sterkere konvensjonelle styrker. Denne politikken kom tydelig til syne gjennom NATOs styrkeplan for årene 1962-66, som hadde en klar “konvensjonell profil”.¹⁸⁶ Vektleggingen av flankeperspektivet og begrenset konvensjonell krig bidro til en utvikling der militær og politisk forsvarsledelse tonet ned det ubehagelige alternativet med et kjernefysisk ragnarok. Enkelte kilder tyder også på at forskningsinstitusjoner i alliansen, herunder FFI, i 1963 begynte å tvile på om de mange kostbare hovedkvarterprosjektene virkelig ga beskyttelse mot direkte treff av nukleære våpen som detonerte ved såkalt “ground explosion”. Denne bekymringen bygget på at russernes slagkraft målt i megatonn økte dramatisk rundt 1960. Resultatet av bekymringen var at SHAPE fra 1963-64 begynte å utarbeide alternative måter å beskytte vitale hovedkvarter på.

Bjarne Øens modningsprosess i hovedkvartersaken illustrerer utviklingen i

retning av å vektlegge fleksible alternativer. Han hadde vært en sentral pådriver bak planen om å totalbeskytte forsvarsledelsen mot et overraskende kjernevåpenanslag i slutten av femtiårene. I etterkant av problemene med Storbråten-prosjektet må Øen og Harlem ha konkludert med at det var realistisk å planlegge organiseringen og plasseringen av Forsvarets øverste ledelse ut fra andre alternativer enn "the unthinkable". Det var denne erkjennelsen Øen formidlet overfor Harlem da han i juni 1963 resignerte i hovedkvartersaken og gikk inn for å skille mellom freds- og krigshovedkvarter for forsvarsledelsen.¹⁸⁷ Som vi har sett gikk han bort fra kravet om å plassere ledelsen i et atomsikkert anlegg allerede i fredstid. Øen foreslo en enklere løsning, som han brakte med seg inn i Hauge-utvalget i 1963, og som kom til syne i utvalgets innstilling i 1965.

Et overraskelsesangrep med kjernevåpen ble ikke lenger regnet som aktuelt. Det var mer sannsynlig at en krig ville få en gradvis opptrapping i overensstemmelse med det fleksible konsept. Da ville det også være tid til å evakuere vitale ledd av forsvarsledelsen. Med bakgrunn i den nye strategiske tenkningen valgte Hauge-utvalget å skille mellom fredshovedkvarter og krigshovedkvarter for forsvarsledelsen. Forsvarets eiendommer på Akershus festning kunne brukes til å samle forsvarsledelsen i fred.

I tilfelle krig foreslo Øen å gi plass til militærledelsens mest vitale ledd i regjeringens krigshovedkvarter, som nå var ferdigstilt. Dette forslaget ble støttet av Harlem og senere vedtatt av regjeringen.

Oppsummering

I 1963 overtok militærteknokratene utformingen av Forsvarets øverste ledelse. Tenkningen omkring ledelsen ble preget av den teknokratiske styringsideologien og ønskene om å modernisere. Prosessen fikk en klart elitistisk dreining. Det var ikke lenger nok med de "klassiske militære fag": en høyt utdannet elite lanserte et organisatorisk eksperiment for å modernisere Forsvarets øverste ledelse.

Ekspertutvalget hadde i følge Hauge "blandet sammensetning", men det er liten tvil om at aktørene som nå slapp til i beslutningsprosessen var en viktig

del av Arbeiderpartiets moderniseringsambisjon og det såkalte reformteknokratiet. For det første brukte utvalget vitenskapelige metoder i arbeidet med ledelsesordningen. For det andre kan to av Hauge-utvalgets forslag tolkes som direkte fremstøt fra aktørene på den militær-teknokratiske arena — fremstøt med sikte på en formalisert plass og økt innflytelse i forsvarsledelsen.

Først og fremst gjaldt dette forslaget om å gjøre Finn Lied til vitenskapsråd, på samme nivå som forsvarssjefen og forvaltningsråden. Dernest ville den foreslåtte FET ha blitt en kopling mellom vitenskapsmiljøet og utformingen av forsvarsledelsen. Så langt hadde arbeidet med det fysiske atomforsvar for ledelsen brakt FFIs tekniske ekspertise et stykke inn i den sentrale beslutningsprosessen rundt ledelsen. FET ville ha forsterket dette ved å skape enda en direkte kopling mellom vitenskapsmiljøet og forsvarsledelsen.

Fornyhet militært initiativ 1965-1967

I 1967 vedtok Stortinget et *alternativ* til Hauge-utvalgets forslag om Forsvarets øverste ledelse. Hvorfor oppga initiativtaker Gudmund Hariem den kursen han hadde innvarslet med utvalget i 1963? Hvilke aktører på hvilke beslutningsarenaer bidro til å dreie utviklingen bort fra Hauge-utvalgets spor?

I denne fasen var Hauge-utvalgets forslag ute på høring og møte betydelig motbør fra flere hold. Sentrale aktører på den atlantiske og den fagmilitære arena var kritiske. Fasen avsluttes høsten 1967 med vedtaket om en ny sentrallidelse for Forsvaret, og nedsettelsen av et nytt utvalg for å utrede den regionale ledelsen. Paradoksalt nok ble Jens Christian Hauge valgt til leder også for det nye utvalget. Det var nemlig bred misnøye blant de fagmilitære aktørene over at forsvarsledelsens skjebne hadde vært drøftet på den militærteknokratiske arena i halvannet år.

I dette kapitlet skal vi rette søkelyset mot sentrale aktører som motarbeidet Hauge-utvalgets innstilling. En av hovedaktørene på den atlantiske arena, CINCNORTH og Nordkommandoen, gikk i rette med innstillingen, og tok samtidig initiativ for å påvirke utformingen av den norske ledelsesordningen. På samme måte gikk forsvarssjefen og Sjefsnemnda imot innstillingen, og den fagmilitære ledelsen samlet seg for å ta tilbake initiativet i beslutningsprosessen.

Den atlantiske arena — CINCNORTH vender tommelen ned

Hauge-utvalgets forslag til ny operativledelse berørte ansvarsfordelingen mellom nasjonale og allierte sjefer på den atlantiske arena. Problemene meldte seg i det vanskelige skjæringspunktet mellom nasjonal og alliert operativledelse. Spørsmålene knyttet til ansvar og myndighet ville kunne bli særlig presserende når operativledelsen ved overgangen til krig skulle endres fra å være et nasjonalt ansvar til å bli et alliert ansvar.¹⁸⁸

Konflikten mellom fagspesialiserte forsvarsgrener og integrerte staber var problemets kjerne. Det operative samvirket mellom forsvarsgrenene regionalt ble i alliansen normalt ivaretatt gjennom såkalte *felleskommandoer*. Slike operative hovedkvarter var normalt bygd opp rundt to nivåer, ett integrert og ett fagspesialisert. På det integrerte nivået satt en øverstkommanderende (ØK) fra en av forsvarsgrenene, som hadde en fellesstab — personell fra alle forsvarsgrenene — rundt seg. Nivået under ØK besto normalt av tre fagspesialiserte, såkalte *stedfortredende sjef*er, som representerte de tre forsvarsgrenene.¹⁸⁹ Selve betegnelsen *stedfortredende* betydde at disse sjefene hver for seg skulle kunne “vikariere” dersom ØK var fraværende, og det knyttet seg et selvstendig ansvar som land-, sjø- eller luftsjeff til stillingene: En fellesordre fra ØK ville alltid gå igjennom en eller flere av de tre selvstendige sjefene, slik at hensynet til den spesialiserte fagkompetansen ble ivaretatt før ordren nådde land-, sjø- og luftstyrkene.

I Hauge-utvalgets forslag var dette prinsippet fullstendig forlatt. Utvalget gikk mye lenger i å ville integrere forsvarsgrenene i hovedkvarterene. Som vi så i forrige kapittel foreslo utvalget å utelate det spesialiserte nivået med stedfortredende sjefer både i Nord- og Sør-Norge (fig. 3a/3b). I stedet skulle ordrene følge de operative linjene direkte fra det integrerte nivået (ØK og fellesstaben) til de enkelte land-, sjø- og luftstyrkene.

Hauge-utvalget hadde lansert denne løsningen uten å ta hensyn til det som var vanlig praksis for felleskommandoer i NATO. Utvalget hadde heller ikke i særlig grad rådført seg med ledelsen ved Nordkommandoen, som ville bli de norske styrkenes nærmeste foresatte i krig. Disse forholdene bidro til å skape frustrasjon i Nordkommandoen. CINCNORTH, General Sir Robert Bray, tok til motmæle ved flere anledninger, og det samme skulle hans etterfølgere komme til å gjøre. Nordkommandoens motforestillinger kom til å få stor innflytelse på sluttresultatet når det gjaldt regionale felleskommandoer i Norge. Vi skal i dette kapitlet drøfte reaksjonene på Hauge-utvalgets innstilling, både den sentrale og den regionale ledelsesordning. Neste kapittel vil først bli viet slutføringen av ordningen for den sentrale ledelsen. Deretter skal vi gå mer utførlig inn på hvilken løsning som ble valgt for den regionale ledelse, blant annet under innflytelse av synspunktene fra Nordkommandoen.

Den fremste militære aktøren i denne perioden var Folke Hauger Johannessen, som støttet seg til Forsvarsstabens nye stabssjef, Herman Fredrik Zeiner Gundersen fra Hæren. På politisk side fant Johannessen også en støttespiller i Gudmund Harlem. Etter stortingsvalget høsten 1965 dannet Per Borten sin koalisjonsregjering. Den internasjonalt orienterte skipsrederen og krigsflyver fra annen verdenskrig, Otto Grieg Tidemand fra Høyre, ble utnevnt til forsvarsminister. Det utviklet seg helt fra starten av et nært samarbeid mellom Johannessen og Tidemand. På bakgrunn av begges krigserfaringer og internasjonale orientering snakket de samme språk.¹⁹⁰ I kontakten med Nordkommandoen fremsto de som parhester på nasjonal side, og samhandlingsklimaet på den politisk-militære arena kom inn i en tilsvarende god periode.

Nordkommandoens tre ankepunkter mot Hauge-utvalget

Den 19. mars 1965 tok Robert Bray sitt første initiativ. Han understreket at det ikke var hans anliggende å blande seg inn i nasjonale forhold, men at det var viktig å meddele Nordkommandoens synspunkter på deler av Hauge-utvalgets forslag, som "might affect NATO and more especially those points which would be of direct concern to CINCNORTH in war".¹⁹¹ På mange måter ble Hauge-utvalgets innstilling her møtt med de samme problemene som Øen og Harlem hadde blitt stilt overfor under Storbråten-prosjektet i 1962-63: Beslutninger som berørte den atlantiske arena var mer kompliserte enn beslutninger på nasjonale arenaer, og beslutningene forutsatte en rekke vanskelige avveininger. Bray hadde tre ankepunkter mot Hauge-utvalgets forslag.

For det første forutsatte forslaget en betydelig endring i forsvarsledelsen når den skulle omdannes fra fredstidsledelse til operativ krigsledelse. Dette kritiske punktet hadde vært et problem før 9. april 1940, og det hadde oppstått nye utfordringer på dette området etter at Norge gikk inn i NATOs integrerte militærapparat i 1951. Med Hauge-utvalgets forslag ville problemet ikke bli mindre, og Bray påpekte at forslaget i større grad enn tidligere innebar et brudd med NATOs grunnleggende prinsipp: "The ability to transfer command from CHOD Norway to CINCNORTH with the minimum changes in the command structure."¹⁹²

For det andre fant Bray et vesentlig ankepunkt i Hauge-utvalgets forslag om å restrukturere den øverste regionale operativledelsen i Nord- og Sør-Norge. Bray var enig i ønsket om å opprette ØKS, slik at det ville bli én øverstkommanderende i hver landsdel. Han var også enig i at begge ØKene skulle ha fellesstaber. Han var imidlertid uenig i forslaget om å sløyfe de tre sjefene fra forsvarsgrenene med selvstendig ansvar på nivået under ØKN, og i stedet innføre direkte operativlinjer fra ØKNs fellesstab til land-, sjø- og luftstyrkene. På samme måte gikk han hardt ut mot forslaget om å erstatte de tre operative sjefene i Sør-Norge med et felles operasjonssenter i Forsvarsstaben, der utvalgets såkalte stedfortredende stabssjef skulle bli ØKS i krigstilfelle.

Bray gikk særlig i rette med Hauge-utvalgets forslag om en ny operativ ordning i Sør-Norge. Han understreket at forslaget om å plassere forsvarssjefens operasjonssenter for Sør-Norge i Forsvarsstaben ville føre til en pulverisering av fagkompetansen og det spesialiserte ansvaret i fellesoperasjoner. Å samtidig utelate den fagmilitære kompetansen under ØK, var så alvorlig at han var i "grave doubts as to whether the system would work, particularly in war".¹⁹³

Bray holdt fast ved NATOs innarbeidede ordning med selvstendige sjefer for å ivareta fagkompetansen under ØK-nivået. Først og fremst mente han at det var avgjørende overfor underlagte tropper, fartøyer og fly: man kunne for eksempel ikke risikere at en luft- eller sjøoffiser fikk kontroll over avdelinger i Hæren. Bray påpekte at Hauge-utvalgets forslag la grunnlaget for slike uklare situasjoner. Dernest var den fagspesialiserte kompetansen også viktig overfor overordnede ledd i det operative apparatet. Det var avgjørende at SACEUR, SACLANT og CINCNORTH kunne lede land-, sjø- og luftoperasjoner gjennom ØKene og sjefer fra forsvarsgrenene med selvstendig ansvar, slik at den operative linjen ville følge forsvarsgrenene fra toppledelsen og ned til de stridende styrkene.

Brays tredje ankepunkt var at Hauge-utvalgets forslag også på andre viktige punkter ignorerte etablerte ordninger i NATO. Bray påpekte at Hauge-utvalgets forslag ville bety dramatiske endringer i den allierte luftoperative ledelsen. Luftforsvaret var direkte underlagt SACEUR og Nordkommandoen i fredstid og i krig, og det hadde en vital funksjon i fellesforsvaret allerede i

fredstid. Det måtte gå en direkte operativlinje fra flysjefen i Nordkommandoen til luftkommandørene i Nord- og Sør-Norge. Med Hauge-utvalgets forslag ville operativlinjen komme til å gå igjennom de foreslåtte ØKene og direkte til luftstyrkene. Det ville ikke være noen luftkommandører med nasjonal og alliert myndighet som kunne stå direkte ansvarlige overfor Nordkommandoen og SACEUR.

Trolig fryktet Bray også at den nasjonale kontrollen med luftstyrkene ville bli for sterk. Det kunne for eksempel tenkes at en ordre fra flysjefen i Nordkommandoen ville kunne overprøves av den nasjonale ØK før den nådde flystyrkene. Han slo fast at nasjonale myndigheter alene ikke kunne gripe inn og foreta endringer med slike implikasjoner for NATOs operative ledelse.

Bray påpekte videre at den allierte forsvarsledelsen lengst nord i Nord-Norge ikke var tilfredsstillende ivaretatt — verken med gjeldende ordning eller med Hauge-utvalgets forslag. Han hevdet at det spesielt kunne oppstå usikkerhet omkring ledelsen ved en eventuell innsetning av det såkalte brannkorpset (AMF). Denne NATO-signalstyrken hadde øvd i Norge for første gang i 1964, og i 1965 var den i ferd med å få en viktig rolle i forsvaret av Troms og Finnmark.¹⁹⁴ Trolig var det en sammenheng mellom Brays mangel på tiltro til ledelsen lengst nord og flyttingen av ØKN fra Harstad til Bodø i 1963.¹⁹⁵

Etter at ØKN var etablert i Bodø ble nemlig landkommandøren sittende alene igjen i Harstad som eneste militære sjef på dette nivået, noe som innebar et vesentlig svakere ledernærvær lengst nord enn hva ØKN og hans stab hadde representert. I følge Bray var det nå nødvendig å styrke ledelsen i nord, "in view of the possibility that reinforcements will be sent to North Norway". Dette kunne tolkes slik at en forbedring av ledelsen lengst nord var nødvendig for NATO ville sette inn allierte styrker i landsdelen. Det ble dermed etablert en sammenheng mellom et fagmilitært ledelsesnærvær på høyt nivå lengst nord og utsiktene til hjelp utenfra i krig.¹⁹⁶

Presset fra Nordkommandoen øker

Den 25. oktober 1965 tok Bray et nytt initiativ overfor den norske forsvarssjefen. Han presenterte nå et ferdig konsept for hvordan den operative ledelsen i

Nord- og Sør-Norge *burde* organiseres.¹⁹⁷ Ankepunktene fra våren 1965 kunne ikke ignoreres, mente Bray: Den operative ledelsen måtte være mest mulig lik i fredstid og i krig. Det måtte være et nivå med selvstendige sjefer fra forsvarsgrenene i felleskommandoene. Det måtte gå en klar luftoperativ linje fra Nordkommandoen til selvstendige og sterke luftsjefer med alliert og nasjonal myndighet. Og ledelsen i Nord-Norge måtte være sterk nok til å ta imot og lede brannkorpset. Robert Brays forslag til løsning skulle langt på vei komme til å bli retningsgivende da regionalledelsen tok endelig form i årene 1967-70, og er en god illustrasjon på hvordan aktører på den atlantiske arena bidro til utformingen av norsk forsvarsledelse.

I grove trekk gikk Brays konsept ut på å innføre felleskommandoer både i Nord- og Sør-Norge. Disse skulle bygges opp på samme måte som regionale felleskommandoer i NATO. De to nivåene fra NATOs felleskommandoer skulle beholdes, med integrasjon på det høyeste nivået og fagspesialisering på det neste. Ordre fra ØK ville da gå igjennom forsvarsgrenenes fagmyndigheter før de gikk ut til land-, sjø- eller luftstridskreftene. Innenfor denne rammen gikk Bray imidlertid inn for en større grad av integrering enn det som var vanlig i NATOs regionale hovedkvarter. De tre representantene fra forsvarsgrenene skulle ikke benevnes som *stedfortredende sjefer* i norsk sammenheng, men fortsatt kalles for *kommandører*, mente Bray. Denne distinksjonen i betegnelse pekte i retning av at Bray gikk inn for tettere integrasjon mellom forsvarsgrenene enn det som var vanlig i NATO. Betegnelsen kommandør åpnet i denne sammenhengen for en større grad av integrasjon enn hva betegnelsen stedfortredende sjef gjorde; sistnevnte betegnelse innebar som nevnt et selvstendig sjefsansvar. Bray lanserte samtidig et forslag som utvilsomt ville øke integrasjonen. Han foreslo å opprette såkalte *felles operasjonsrom* for de foreslåtte kommandørene i de to foreslåtte regionale hovedkvarterene, for slik å bringe forsvarsgrenene fysisk nærmere hverandre.

Brays etterfølger, General Sir Kenneth Darling, videreutviklet dette konseptet med utgangspunkt i prinsippene for NATOs såkalte "Principal Subordinate Commands" (PSC). Dette var hovedkvarterer på nivået under NATOs regionalkommandoer. Både ØKNs og ØKS' hovedkvarter ville i krig bli PSCer under CINCNORTH, mente Darling. (fig. 5a). Darling definerte kommandør-

enes myndighet slik at de primært skulle være sjefer fra forsvarsgrenene med selvstendig ansvar, og dermed ikke risikere å bli sittende kun som faglige rådgivere for ØKN og ØKS i krig, og eventuelt tre inn som stedfortredere dersom ØK skulle falle fra.¹⁹⁸ Denne saken knyttet seg til spenningen mellom alliert og nasjonal kontroll, så vel som til spenningen mellom spesialisert og integrert forsvar, og vi kommer tilbake til den i neste kapittel.

Brays integrerte konsept med kommandører og felles operasjonsrom imøtekom både allierte og nasjonale interesser. Først og fremst ville det sikre NATOs interesse i at ordrene skulle gå igjennom en fagspesialisert myndighet før de nådde land-, sjø- eller luftstyrkene. Dernest imøtekom forslaget det norske ønsket om å øke integrasjonen på den fagmilitære arena - både for å rasjonalisere under inntrykk av en vanskeligere økonomisk situasjon for Forsvaret, og for å sikre en sterk nasjonal forsvarsledelse innenfor alliansen. På den annen side foreslo også Bray å gjøre ØKS til et såkalt *delvis alliert hovedkvarter* allerede i fredstid, noe som ville svekke den nasjonale kontroll med forsvarsledelsen i fredstid.

Dette forslaget hadde sin bakgrunn i at den eksisterende landkommandøren i Sør-Norge lenge hadde hatt såkalt delvis status som alliert sjef i fredstid, og i kraft av denne status mottok infrastrukturmidler fra NATO.¹⁹⁹ Landkommandøren ville inngå under ØKS i Brays foreslåtte felleskommando, og Bray hevdet at det ville la seg gjøre å overføre den allierte statusen som var knyttet til landkommandøren til den foreslåtte ØKS. En slik overføring ville være et tilbakeslag for den nasjonale kontrollen med operativledelsen, og det kan ha vært et fremstøt fra Nordkommandoen for å øke den allierte innflytelsen i det nasjonale operativapparatet.

Med dette forslaget stilte Bray i realiteten Norge overfor to alternativer. Det ene var å godta et tydelig alliert innslag i den nye ØKS, noe som ville åpne for at Norge fikk et ikke ubetydelig bidrag fra alliansen for å finansiere ØKS. Det andre var å holde fast ved prinsippet om en sterk nasjonal operativledelse, der Norge måtte koste den nye ØKS med egne midler.

Forsvarssjefen holder igjen

Den 26. mars 1966 orienterte forsvarssjef Johannessen og stabssjef Zeiner Gundersen forsvarsministeren om at det hadde oppstått uenighet om den operative ledelsen.²⁰⁰ De viste til Brays konsept fra året før, og til utredninger som de operative sjefene i Nord- og Sør-Norge nå hadde gjort.

For eksempel hadde ØKN, Skule Storheill, i sin utredning skissert tre alternative løsninger på det vanskelige forholdet mellom nasjonale og allierte hovedkvarter.²⁰¹ Disse alternativene bidro igjen til å sette fokus på balansen mellom deltakelsen i det internasjonale militærsamarbeidet og ambisjonen om å ivareta en sterk nasjonal forsvarsledelse innenfor alliansen.

De foreslåtte regionale hovedkvarterene for ØKN og ØKS kunne i følge Storheill for det første være fullt ut allierte både i fred og i krig. Dette ville innebære at de to ØKene ble rene NATO-sjefer, underlagt CINCNORTH allerede i fredstid. Hovedkvarterene kunne for det andre være nasjonale i fredstid og allierte i krig, henholdsvis underlagt forsvarssjefen i fred og CINCNORTH i krig. For det tredje kunne hovedkvarterene være såkalt delvis allierte allerede i fredstid. Dette tredje alternativet betydde at hovedkvarterene ville være både nasjonale og allierte i fred og i krig, og at de måtte bemannes med både nasjonale og allierte offiserer. De allierte offiserene ville da i fred og i krig ligge under CINCNORTH og de nasjonale offiserene under den norske forsvarssjefen.

Storheills eget hovedkvarter utenfor Bodø svarte til det andre alternativet. Det var nasjonalt i fredstid, og ville være alliert i krig. Den gjeldende ordningen bygde på en militær avtale mellom Bray og Storheill, der hensynet til nasjonal kontroll med ledelsen veide tungt, samtidig som det var etablert prosedyrer som skulle lette overgangen fra fredstid til krig i Nord-Norge. Utpekte offiserer i Nordkommandoen var nemlig øremerket for ulike stillinger i ØKNs stab i Bodø, og de trente på dette under øvelser.

Storheill hadde imidlertid etter hvert kommet til at ambisjonen om en sterk nasjonal ledelse innenfor alliansen hadde gått for langt. Han foreslo derfor å bygge opp ØKN etter det tredje alternativet, som en delvis alliert kommando allerede i fredstid, og ba om å få flere allierte offiserer på permanent basis.

Dette ville i følge Storheill gi et klarere signal enn gjeldende ordning om "NATOs vilje til å forsvare flanken og vil sterkere forplikte NATO i dette".²⁰²

De tre øverste operative sjefene i Sør-Norge støttet Storheills syn. De ønsket å sette opp den foreslåtte ØKS som et delvis alliert hovedkvarter allerede i fredstid.²⁰³ Med det sluttet disse sjefene seg til Brays forslag om å overføre den allierte statusen som var knyttet til landkommandøren i Sør-Norge til den foreslåtte ØKS. Den viktigste årsaken til at CINCNORTH, ØKN og de operative sjefene i Sør-Norge delte syn i denne saken, var at disse sjefene til daglig måtte håndtere det kompliserte systemet som skulle ivareta både nasjonale og allierte interesser. Trolig ønsket sjefene i nord og sør seg et enklere system fremfor hovedkvarter under full nasjonal kontroll.

Johannessen og Zeiner Gundersen delte ikke de operative sjefenes syn. De to sjefene i den sentrale ledelsen var mer forsiktige med hensyn til integrasjonen på den atlantiske arena. Overfor Tidemand lot de det skinne igjennom at delvis allierte hovedkvarter allerede i fredstid var ensbetydende med å tøye ambisjonen om en markant og sterk nasjonal forsvarsledelse. Den operative ledelsen i fredstid burde være nasjonal, og fremfor alt var det politisk kontroversielt at ØKN og ØKS skulle være delvis under CINCNORTH i fredstid. Dessuten ville de operative sjefenes løsning bety at ØKN og ØKS måtte forholde seg til to sjefer, nemlig CINCNORTH og forsvarssjefen. Det var tydelig at Johannessen ikke ønsket å åpne for at CINCNORTH i fredstid kunne bli en slags "konkurrent" til den norske forsvarssjefen på hjemmebane. Johannessen understreket at en slik løsning ville skape "belastning for den underordnede og bidra til forvirring og til friksjon mellom de overordnede".²⁰⁴ På bakgrunn av dette konkluderte Johannessen og Zeiner Gundersen med at både ØKNs og ØKS' hovedkvarter måtte være nasjonale i fredstid, og de rådet Tidemand til å gi Nordkommandoen og SHAPE beskjed om at Norge ikke ønsket å opprette hovedkvarter med delvis alliert status eller å ha allierte offiserer i ØKNs hovedkvarter. Johannessen gikk senere i stedet inn for enda tettere integrasjon mellom forsvarsgrenene i de to nasjonale hovedkvarterene, åpenbart for å etablere markante og sterke nasjonale ledelsesapparater innenfor alliansen.²⁰⁵

Nordkommandoen, ØKN og de tre operative sjefene i sør måtte motvillig

godta at hovedkvarterene skulle være hundre prosent nasjonale. Bray minnet om at den norske avgjørelsen fikk økonomiske konsekvenser for Norge, da den betydde øyeblikkelig opphør av en årlig støtte på 350 000 kroner når landkommandøren for Sør-Norge ble lagt ned og ØKS opprettet.²⁰⁶ Betydelige mengder alliert utstyr i landkommandørens hovedkvarter kunne heller ikke overføres til ØKS.²⁰⁷ Disse ekstrautgiftene var ikke betydningsfulle for norsk økonomi, men i vår sammenheng er det en god illustrasjon på at sentrale norske forsvarsmyndigheter var villige til å betale for å bevare en nasjonal forsvarsledelse innenfor NATO.

Den fagmilitære arena — aktørene samles og tar initiativ

Hauge-utvalgets innstilling ble Sjefsnemndas siste store sak, og det er bemerkelsesverdig hvordan forslaget bidro til å samle de sprikende interessene på den fagmilitære arena om ett felles og overordnet mål, nemlig avvisning av forslaget. Reaksjonen var naturlig på bakgrunn av forslaget dramatiske karakter, og kanskje særlig på grunn av forslaget angitte rasjonaliseringsgevinst på ca. 600 stillinger. De militære sjefene kjente seg direkte mistenkeliggjort for å drive med en "påstått overflod av personell".²⁰⁸ I et bredere perspektiv må enigheten i Sjefsnemnda også ses i sammenheng med den gryende samarbeidsviljen som toppledelsen la for dagen etter nyordningen i 1961.

Hauge-utvalgets vektlegging av samordning og kostnadsbesparelser — delvis på bekostning av tradisjonell forsvarsgrenstenkning — var langt tøffere enn de militære sjefene hadde forventet. Det kontroversielle forslaget hadde vakt mild bestyrkelse i de tre overkommandoene, og sjefene avviste umiddelbart innstillingens mest sentrale punkter: Prinsippforslaget om å redusere de øverste militærsjefene til "styrkeprodusenter" rokket ved deres anseelse og eksistens; forslaget om å plassere forsvarssjefen i departementet ville vinge-klippe ham overfor politiske såvel som militære myndigheter; og vitenskapsmiljøet, som i følge de fagmilitære skulle styres ut fra militære behov, ble gjennom forslaget plassert i en sterk styringsposisjon.²⁰⁹

Den 19. februar 1965 drøftet Sjefsnemnda strategivalget i forhold til innstillingen.²¹⁰ Folke Hauger Johannessen fremhevet viktigheten av at sjefene

markerte enighet og samlet seg bak én uttalelse. Paal Frisvold fra Hæren slo an tonen på vegne av sjefene for forsvarsgrenene. Han var innstilt på å “gå på akkord” med egne ønsker for å sikre en felles og slagkraftig militær uttalelse. Sjø- og luftforsvarsledelsen bifalt dette standpunktet, og handlingsplanen tok form: først uttalelser fra forsvarsgrenene, dernest en kraftfull imøtegåelse fra Sjefsnemnda.

Sjefene innrømmet riktignok at det var nødvendig med visse reformer og fornyelser i den øverste ledelsen. Men de understreket at dette ikke måtte rukke ved visse sentrale interesser i forsvarsgrenene. Vi skal her kalle dette *kjerneinteressene*. Kvintessensen var konservativ — en hang til å bevare grenenes kultur, fagmiljø og autonomi. Paradoksalt nok var det disse egeninteressene som bidro til å samle sjefene.

Hærledelsen inntok en dypt konservativ posisjon i sin uttalelse. Kjerneinteressen var å bevare hovedtrekkene i hærorganisasjonen. Hærledelsen understreket at det etablerte stabssystemet var valgt ut fra krigserfaringene, at det “omsider” fungerte bra, og at overkommandoen ikke ønsket grunnleggende endringer i systemet.²¹¹ Forslagene som berørte den atlantiske beslutningsarena, samhandlingen mellom politisk og militær forsvarsledelse, og ikke minst de kontroversielle fremstøtene fra militærteknokratene, sa hærledelsen svært lite om. Det er påfallende at Hærens Overkommando ikke benyttet anledningen til å komme med synspunkter på dette. Kanskje anså Frisvold det som direkte skadelig på lengre sikt å markere Hærens interesser for sterkt. En annen forklaring er at innstillingen virket fremmed på Hæren. Vitenskapsmiljøet og høyteknologien var sterkere representert i Sjø- og Luftforsvaret, og endringene ville gi størst utslag for disse.

Samtidig berørte overkommandoen to mer subtile interesser. For det første ønsket Hæren å opprettholde distriktskommandoene i fredstid og i krig. Disse utgjorde viktige knutepunkter for både operativledelse og forvaltningsledelse, og hærledelsen ønsket ikke å skille ledelsen av disse sektorene — verken sentralt, regionalt eller lokalt. For det andre var overkommandoen positiv til Hauge-utvalgets forslag om å tillegge Hærens overkommando utdannings- og administrasjonsansvaret for alt militært personell, og ønsket å utvide dette til også å gjelde sivilt personell i Hæren.²¹² Hærledelsens fokusering på den store

regionale og lokale organisasjonen - samt personelladministrasjonen - fremfor de store og prinsipielle spørsmålene i Hauge-utvalgets innstilling, må ses i sammenheng med landstyrkenes særegenhet i forhold til sjø- og luftstridskreftene: Det Hæren manglet av teknologi og elektroniske finesser, tok den igjen i størrelse. Midt på sekstitallet hadde Hæren ca. 126 000 mann til disposisjon ved mobilisering, langt mer enn sjø- og luftstyrkene.²¹³ Et viktig instrument for å styre Hæren var absolutt administrativ kontroll med dette personellet.

Sjefen for Sjøforsvaret, Aimar Sørensen, sluttet seg i sin uttalelse til utvalgets minst kontroversielle forslag, nemlig den fysiske samlingen av forsvarsledelsen. Ut over dette avviste han all nytenkning som kom ubehagelig nær Sjøforsvarets kjemeinteresser: større faglig autonomi for de sjømilitære i forhold til politisk kontroll, suveren sjømilitær autoritet over operasjoner i norske farvann, og full styring med all forskning relatert til Sjøforsvaret.

For det første reagerte Sørensen skarpt på forslaget om å opprette en ledertroika i Forsvarsdepartementet. Sørensen var av "den meget bestemte oppfatning" at forsvarssjefens stilling fortsatt måtte være plassert *utenfor* departementet.²¹⁴ Han tolket forslaget som et utslørt fremstøt for å styrke den politiske kontrollen og styringen med Forsvaret. Forsvarssjefen måtte sikres mot politisk detaljstyring, og han måtte være en uavhengig fagmilitær sjef, mente Sørensen. Dette var et klart utslag av den grunnleggende konfliktlinjen på den politisk-militære arena, mellom politisk styring og faglig autonomi. Sørensen viste her nok en gang sitt kontinuerlige engasjement i konflikten. Hans protester mot departementets overstyring i valget av hovedsekretær for Hauge-utvalget halvannet år tidligere, var et annet eksempel på dette engasjementet. Mot denne bakgrunnen er det fristende å tenke seg at Sjøforsvaret var særlig utsatt for politisk overstyring. På den annen side hang dette trolig sammen med forsvarsgrenens tradisjonsrike historie, der avstand til de landmilitære og stor grad av indre selvstyre var viktig.

For det andre markerte Sørensen sjøforsvarsledelsens plass på den fagmilitære arena. Han tok sterk avstand fra tettere integrasjon mellom forsvarsgrenene. "Sjefen for Sjøforsvaret er Forsvarets fremste faglige sjømilitære autoritet og som sådan forsvarssjefens direkte og nærmeste rådgiver. Hans

syn i rene sjømilitære spørsmål må således ikke bli gjort til gjerstand for overprøving i Forsvarsstaben.²¹⁵

For det tredje var Sørensen også sterk motstander av vitenskapsråden. Han fastslo at forslaget fra militærteknokratene om å opprette en vitenskapsråd ville føre et uønsket element av sivile interesser inn i departementet, som ville komme i tillegg til sterkere politisk styring, og den sjømilitære fagintegriteten ville bli ytterligere truet. Sørensen påpekte at problemet hovedsakelig var knyttet til to aspekter ved forslaget: den foreslåtte vitenskapsråden ville få direkte forbindelse til forsvarsministeren, kombinert med at han ville få enhetlig ledelse av vitenskapssektoren for hele Forsvaret. Dette ville gi Finn Lied innflytelse på Forsvarets politiske ledelse. Samtidig ville innflytelsen også være rettet mot de fagmilitære, da Lied var foreslått plassert i ledertroikaen sammen med forsvarssjefen, og gjennom dette ville kunne påvirke forsvarssjefen. Militærteknokratene ville dermed få potensiell direkte innflytelse på militærledelsen og forsvarsplanleggingen.

Sørensen fastslo at slik militærteknokratisk innblanding i den sjømilitære profesjon var uønsket, og han hevdet at Hauge-utvalget hadde misforstått teknologiens og forskningens rolle i Forsvaret.²¹⁶ I følge Sørensen var den primære rollen å løse Sjøforsvarets problemer etter de sjømilitæres prioriteringer. Hauge-utvalgets forslag snudde dette opp-ned og åpnet for at den sjømilitære forskning ville bli styrt av sivile interesser.

Sjefen for Luftforsvaret, Wilhelm Mohr, var i sin uttalelse positiv til å innordne forsvarssjefen i departementets ledertroika, og til en fysisk samling av sentralledelsen.²¹⁷ På den annen side gikk Mohr sterkt inn for å ivareta Luftforsvarets kjerneinteresser: fagmilitær autoritet i luften og absolutt luftoperativ kontroll i forhold til Hæren og Sjøforsvaret, styring med Luftforsvarets tette integrasjon på den atlantiske arena, og bevaring av den elektroniske kompetansen i Luftforsvaret. Mohr oppfattet det slik at de ulike ledelsesordningene først fikk praktisk betydning på regionalt nivå, og var derfor mest opptatt av den regionale ledelsen. Dermed var Wilhelm Mohr — i likhet med Robert Bray — på kollisjonskurs med Hauge-utvalgets forslag om å restrukturere den regionale ledelsen. Han hevdet at operativ integrasjon mellom land-, sjø- og luftstyrkene var ivaretatt gjennom nyordningen fra 1961 og de

nye instruksene til de operative sjefene i regionene fra 1. november 1963.

Mohr tok for det første avstand fra forslaget om å sløyfe de tre operative sjefene i sør til fordel for én ØKS plassert i Forsvarsstaben i fredstid. Han fryktet "utvanning" av luftkommandøren, og Mohrs hovedankepunkt mot forslaget var at det ville innebære for store endringer ved overgang fra fredstid til krig. Hauge-utvalgets forslag var som vi har sett at ØKS-stillingen i Forsvarsstaben skulle fylles av en såkalt stedfortredende stabssjef. Denne sjefen ville i fredstid ikke ha operativ myndighet over avdelingene som var underlagt ham i krig. Hauge-forslagets ØKS manglet dermed forutsetningene for å utvikle kjennskap og et sterkt autoritetsforhold til avdelingene, hevdet Mohr.

For det andre understreket Mohr implikasjonene av at luftstyrkene var en del av alliansens luftforsvar i fredstid, og at sjefen for luftstridskreftene i Sør-Norge var underlagt SACEUR. Luftkommandøren måtte innfri en rekke NATO-krav allerede i fredstid, viktigst var hans rolle som en profilert spesialist på luftoperasjoner i alliert sammenheng.

På dette tidspunktet var Luftforsvaret tett innvevd i fellesforsvaret, og langt mer eksponert på atlantisk arena enn de to andre forsvarsgrenene.²¹⁸ U-2-episoden, signalene om strammere politisk styring, gjenopprettelsen av en sterk forsvarssjefsstilling med påfølgende maktforskyvning på den fagmilitære arena — alt dette lå bak Wilhelm Mohrs kjemeinteresse om å beholde den operative luftledelsen i hendene på Luftforsvarets offiserer. Dette var Mohrs nøkkel til kontroll med Luftforsvaret. Mohrs synspunkter må også forstås på bakgrunn av hans allmenne holdning til fellesforsvaret og samhandlingen på den atlantiske arena. Han hadde nær kontakt med den allierte luftkommandøren i Nordkommandoen, og ble senere selv nestkommanderende (Air Deputy) på Kolsås, noe vi skal komme tilbake til.²¹⁹

For det tredje ble militærteknokratenes forslag om å opprette Forsvarets elektroniske tjeneste (FET) møtt av sterk motstand fra Luftforsvaret. Mohr hevdet at all elektronikkforvaltning allerede var nøye integrert i våpen-systemene, spesielt som ledd i det integrerte luftforsvarssystemet, og at opprettelsen av FET var ensbetydende med å "bryte opp hele forsynings-systemet" i Luftforsvaret.²²⁰ Forslaget om å opprette FET ville innebære at Luftforsvarets forsyningskommando måtte gi slipp på elektronikk-

forvaltningen. Dette fagområdet var, som vi har sett, i sterk vekst, det tiltrakk seg økonomiske midler og det var prestisjefyllt.

Sjefen for Luftforsvaret viste i likhet med Sørensen at han var villig til å godta enkelte elementer i forslaget — i Mohrs tilfelle det kontroversielle forslaget om å danne en ledertroika i departementet. Forklaringen på at Mohr, som den eneste av de fagmilitære, gikk inn for forslaget, kan være lojalitet overfor sin “våpenbror” i Hauge-utvalget, Bjarne Øen. En annen viktig årsak var at Mohr hadde et nært forhold til Finn Lied og FFI, og hans grunnholdning overfor det innflytelsesrike instituttet var at “if you can't fight them, join them!”.²²¹ I dette perspektivet kan det være aktuelt å plassere Mohr blant aktørene på den militær-teknokratiske arena.

To hjertesaker for den nye forsvarssjefen

Den 24. april 1965 samlet Sjefsnemnda seg om en enstemmig avvisning av Hauge-utvalgets innstilling.²²² Folke Hauger Johannessen understreket at han godtok prinsippet med å effektivisere organisasjonen, men tilføyde lakonisk et ønske om å få en realistisk og “gjennomførbar” utviklingsplan fra den politiske ledelsen neste gang.²²³ Samtidig la den nye forsvarssjefen frem to hjertesaker overfor Gudmund Harlem.

For det første videreførte Johannessen arven fra Lambrechts og Øen. Han ønsket å bygge en norsk variant av amerikanernes Pentagon, som skulle romme militær og sivil forsvarsledelse under samme tak og dermed føre til økt maktkonsentrasjon. Han slo fast at klimaet for samhandlingen på den politisk-militære og den fagmilitære arena var langt bedre enn tidligere, og ikke sto i veien for en fellesløsning. “I de senere år har det vært en tydelig fremgang å spore i samarbeidet innen den øverste militære ledelsen og mellom denne og Forsvarsdepartementet.” Johannessen presiserte at hans intensjon var å gi denne utviklingen de beste forutsetninger i fortsettelsen.

Vi skal ha i mente at premissene for hovedkvartersaken nå var endret i forhold til Lambrechts og Øens tid. Etter beslutningen i 1963 om å gi plass til forsvarsledelsen i regjeringens krigshovedkvarter i krig, lå muligheten åpen for et fredshovedkvarter på rimeligere økonomiske betingelser. Johannessen øynet

sjansen til å bygge et moderne og effektivt fredshovedkvarter i sin tid som forsvarssjef, og han glødet tydelig for idéen: "Den aller største gevinst i effektivitet kan oppnås ved at Forsvarsdepartementet og den øverste militære ledelse blir etablert i samme bygning. Dette tiltak bør gis en meget høy prioritet."²²⁴

Johannessens andre hjertesak var å opprettholde forsvarsevnen. Store endringer i forsvarsledelsens organisasjon utgjorde en "temporær trussel" mot denne evnen, mente Johannessen. Med dette signaliserte forsvarssjefen at han ikke var tilhenger av de brå og omfattende endringene som hans forgjenger Øen hadde vært med på å foreslå gjennom Hauge-utvalget. Vi kan spore den direkte foranledningen til at Johannessen dvelte ved dette problemet. Under Sjefsnemndas strengt hemmelige arbeid med å revidere SACEURs såkalte *beredskapssystem* noen måneder tidligere, hadde det vist seg at ansvarsforholdene i operativledelsen var svært uklare.²²⁵ Arbeidet hadde avdekket at det var "meget vanskelig å finne en klar ansvarsfordeling med den kommandoorganisasjonen man har i dag".²²⁶ Gjennomføringen av forsvarssjefen i 1961 hadde altså ikke vært tilstrekkelig for å løse de operative problemene i regionene, og som øverste ansvarlige var Johannessen naturlig nok svært urolig for dette. Det var alvorlig at det kunne reises tvil om operativledelsens evne til å mestre overgangen til krig.

Sjefsnemndas "testamente"

Sjefsnemnda utarbeidet et av sine mest omfattende dokumenter noensinne på bakgrunn av Hauge-utvalgets innstilling. Dokumentet var det siste virkelig betydningsfulle bidraget i institusjonens 20-årige historie, og kan i ettertid leses som den kollektive militærledelsens "testamente". Sjefsnemndas "testamente" sprang ut fra en fagmilitær beslutningsarena preget av enighet, og de militære sjefene ønsket i møte med Hauge-utvalget å ta tilbake initiativet i militærledelsens utviklingsprosess, og å komme med et motforslag.

Johannessen og Zeiner Gundersen markerte samtidig at det nå satt nye ledere på toppen av Forsvaret, og de uroet seg primært for de raske og omfattende endringer som var foreslått. De fryktet at forsvarsledelsen ville

svekket, og tok i stedet initiativ til et mer forsiktig alternativ der målsettingen på sikt var å samle "Forsvarets sentrale ledelse, inkludert Forsvarsdepartementet, i tidsmessige lokaliteter under ett tak".²²⁷

Myndighet må delegeres til den fagmilitære arena

Sjefsnemndas "testamente" tok tak i Hauge-utvalgets forslag om å endre statusen til aktørene på den fagmilitære arena. Det la særlig vekt på å kritisere utvalgets tydelige inspirasjon fra den kontinentale forsvarssjefsmodellen, og forslaget om å gjøre sjefene for forsvarsgrenene til såkalte styrkeprodusenter. *Generalinspektør* klang dårlig i ørene til offiserene i Sjø- og Luftforsvaret, som fortsatt var orientert i retning av den angloamerikanske militærtradisjonen.²²⁸ Tittelen var belastet med tyske assosiasjoner. Sjø- og Luftforsvarets ledelse hadde på 1950-tallet stått i mot hæroffiserenes ønske om å innføre den tyske OKW-modellen i Norge, og vi har sett hvordan den spesielle norske varianten av sjefsnemndssystemet i stedet tok form. Senere hadde imidlertid en annen holdning modnet frem blant de militære aktørene, og OKW-modellen var langt på vei blitt innført og akseptert med gjenopprettelsen av forsvarssjefen i 1961. Forslaget om å gjøre de øverste lederne i forsvarsgrenene til generalinspektører var slik en naturlig følge av dette regimeskiftet på toppen av Forsvaret. Like fullt frembrakte forslaget umiddelbart sterke motforestillinger i Sjefsnemnda.

Det var tre hovedårsaker til at de militære sjefene reagerte. Først kom hensynet til samhandlingen på den atlantiske arena. Sjefsnemnda fryktet at navneendringen ville skape problemer i internasjonal sammenheng. Særegne betegnelser på norske offiserer, med ulik status i forhold til utenlandske offiserer på samme nivå, ville gjøre det vanskeligere for norske offiserer i tjeneste utenfor Norge. Dernest var tittelen generalinspektør allerede innarbeidet på lavere nivåer i Hæren; dette var naturlig på bakgrunn av den kontinentale orienteringen vi har sett i Hærens ledelse. Det samme gjaldt sjefen for Heimevernet, som også hadde tittelen generalinspektør. Mot denne bakgrunnen falt det særlig Mohr og Sørensen tungt for brystet å få endret tittel fra "sjef" til "generalinspektør". Sjefene for forsvarsgrenene reagerte også på forslaget om å redusere sjefene fra generaløytnanter til generalmajorer. De ville da bli

liggende én grad under ØKene i Nord- og Sør-Norge, og to grader under forsvarssjefen.

Sjefsnemnda argumenterte for det andre mot omleggingen med hensynet til rikets sikkerhet. Faren for en lite krigsdyktig toppledelse ble den viktigste komponenten i polemikken mot Hauge-utvalgets forslag. Endringen skjedde for raskt, den ville svekke ledelsen "temporært", og mer permanent ville den kunne hemme Forsvarets øverste ledelse i krigstid. Denne uheldige effekten ville i følge Sjefsnemnda forsterkes av at overkommandoene ville få langt mindre personell og færre funksjoner i fred. Statusendringen fra tre separate overkommandoer til tre separate staber under Forsvarsstaben ville også ha negativ effekt, hevdet sjefene.

Et tredje, om enn mer subtilt ankepunkt var hensynet til den militære karriereveien, som ofte endte med en stilling i den øverste ledelsen. Reduksjonen av stabene ville innebære færre stillinger øremerket tilårskomne offiserer, og forslaget skapte behov for et nytt avansements- eller pensjonssystem. Dette ville også kunne skape problemer i forhold til offisersorganisasjonene.

Sjefsnemndas løsning var å ta initiativet til å beholde to funksjoner i forsvarsgrenenes øverste ledelse. Dette var funksjoner som betydde økt makt, men som samtidig var personellkrevende. Den øverste ledermyndigheten i forvaltningssektoren var den ene; de militære sjefene ønsket ikke å legge ned forvaltningsstabene. Den andre var også innen forvaltningssektoren, og gjaldt budsjettstyringen; sjefene ønsket fortsatt å ha økonomisk ansvar. Begge funksjonene var avgjørende for sjefenes innflytelse på drift og utvikling i egne forsvarsgrener.

Grenseoppgang på den politisk-militære arena

Hauge-utvalgets forslag som innebar vingeklipping av forsvarssjefen og økt politisk styring, vant heller ingen gjenklang i Sjefsnemnda. Den foreslåtte ledertroikaen på den politisk-militære arena — med forsvarssjefen plassert i departementet — tolket Sjefsnemnda som en endring som ville svekke forsvarssjefen overfor de to andre ledd av forsvarsledelsen. Forsvarssjefen ville først og fremst bli svekket overfor forsvarsministeren og Stortinget, der han

ville "miste den vekt hans sjefsstilling nå gir ham".²²⁹ Dernest ville han svekkes overfor den forsvarsgrensvisse ledelsen ved at han ville bli "sjef for en stab i FD og han [kunne] vanskelig føre operativ kommando".²³⁰

Frihet og handlekraft var nøkkelbegrepene. Forsvarssjefen skulle i de militæres øyne være en uavhengig fagautoritet. Han skulle stå for en sterk og enhetlig ledelse av Forsvaret. Dette gjaldt oppad overfor de politiske myndighetene, der forsvarssjefens forhold til Stortinget også var viktig da han skulle være en uavhengig fagmilitær ekspert for de folkevalgte. Nedad var forsvarssjefens uavhengighet viktig overfor de tre forsvarsgrensvisse sjefene, da disse var avhengige av tillit i samhandlingen på den fagmilitære arena.

Hauge-utvalgets hovedargument for å plassere forsvarssjefen i departementet var at dette ville hindre dobbeltbehandling av saker, det vil si at saker ble behandlet både i Forsvarsstaben og i departementet.²³¹ Dette problemet gjorde seg for eksempel til stadighet gjeldende i budsjettsakene. Sjefsnemnda tok initiativ til en annen løsning enn Hauge-utvalgets forslag om en ledertroika, og ba i stedet om å få delegert større myndighet fra den politiske ledelsen i forvaltnings- og økonomispørsmål. Dette ville hindre departementet i å behandle saker som allerede var behandlet av de militære sjefene, og det ville ikke lenger være nødvendig å "innordne" Forsvarssjefen i departementet, mente Sjefsnemnda.

Operativledelsen må tilpasses den atlantiske arena

Sjefsnemndas "testamente" var inspirert av CINCNORTHS kritikk mot Hauge-utvalgets innstilling. Nemnda vendte nemlig også tommelen ned for Hauge-utvalgets behandling av regionalledelsen, og særlig for forslaget om å opprette en svak ØKS, som kun i navnet ville bli likestilt med ØKN. De militære sjefene slo fast at Sør-Norge "uomtvistelig" var "nasjonens viktigste område", og at regionen også var svært viktig i et atlantisk perspektiv.²³² Sør-Norges strategiske betydning for NATO hadde for eksempel vist seg gjennom restruktureringen på nordflanken og innføringen av en operativ felleskommando på Kolsås i 1962. Primært var landsdelen "et støtteområde for Nord-Norge og i NATO-sammenheng også for Østersjøkommandoen", mente

Sjefsnemnda.²³³

På bakgrunn av disse forholdene krevde Sjefsnemnda en like sterk operativledelse i sør som i nord. Samtidig måtte det nasjonale operative apparatet tilpasses NATOs operative apparat, slik at det *ikke* forutsatte store endringer fra freds- til krigsorganisasjon. De militære sjefene hadde imidlertid også klare standpunkter til Hauge-utvalgets forslag om å endre det operative apparatet i Nord-Norge.

Sjefsnemnda var avvisende til Hauge-utvalgets forslag om å fjerne sjefene på det fagspesialiserte nivået under ØKN. De militære sjefene fastslo i likhet med CINCNORTH at dette ville resultere i for tett integrasjon på den fagmilitære arena, da makten ville konsentreres hos ØKN på bekostning av den forsvarsgrensvis spesialiseringen. Sjefsnemnda avsluttet med å understreke operativledelsens sentrale plass i samhandlingen på den atlantiske arena: "SSN er av den mening at en ny kommandoordning i Nord-Norge ikke kan vurderes uten at forholdet til NATO og spørsmålet om alliert status for ØKN har vært behandlet."²³⁴

Samtidig er det verdt å merke seg at også Sjefsnemnda sluttet seg til Hauge-utvalgets erfaring. Restruktureringen av den sentrale ledelsen ville få store ringvirkninger for regionalledelsen. De militære sjefene ville derfor ikke utvikle operativledelsen videre "før ordningene sentralt og regionalt [var] vurdert i sammenheng".²³⁵

Militær forskning skal tjene forsvarsgrenene

Sjefsnemnda var prinsipielt enig med Hauge-utvalget i at teknologiutviklingen hadde løpt fra forsvarsledelsen, og at det ikke lenger var "nok med de klassiske militære fag". Den var på den annen side sterkt imot å gi den sentrale militærtokokraten Finn Lied en formell plass i forsvarsledelsen, da Sjefsnemnda, i tråd med Sørensen fra Sjøforsvaret, fryktet at den militære forskningen ville "vendes utad".²³⁶ Sjefsnemnda slo fast at ledelsesorganisasjonen ikke måtte "levne tvil om at Forsvarets forskningsvirksomhet har som sitt primære mål å løse Forsvarets problemer".²³⁷

De militære sjefene pekte på den etablerte ordningen med en forsknings-

nemnd, og hevdet at ordningen var tilfredsstillende. Forskningsnemnda skulle primært sikre en bred kopling mellom ledende aktører i forsvarsgrenene og representanter for forskjellige teknologiske fagområder. På bakgrunn av dette var nemnda et viktig møtested for aktører på den militær-teknokratiske arena. Forskningen ble i noen grad definert gjennom et samspill mellom disse aktørene, og gjensidig innflytelse var viktig for de fagmilitære. Det gav offiserene en sikker styring med hver enkelt militær sak som ble overlatt til sivile eksperter.

Først og fremst gikk Sjefsnemnda hardt i rette med tanken om en vitenskapsråd fordi ordningen ville sidestille militærteknokraten og forsvarssjefen, og det ville kunne svekke den gjensidige innflytelsen mellom forskerne og de fagmilitære. Den foreslåtte ordningen åpnet for at prioriteringene mellom forskjellige militære forskningsprosjekter ville kunne overlates til militærteknokratene, og slik ville en høyt utdannet og styrende elite kunne overprøve militærledelsen.

Derneft gikk Sjefsnemnda på samme måte imot å opprette Forsvarets elektroniske tjeneste, i tråd med Mohr fra Luftforsvarets konklusjon. Vi har sett hvordan FET kunne tolkes som en brekkstang for å gi det ekspanderende elektronikkfaget — og dermed FFI — ytterligere innflytelse på utformingen av Forsvaret. Sjefsnemnda må ha oppfattet det foreslåtte FET som en trussel mot den militærfaglige integritet. Sjefsnemnda påpekte i tråd med Mohrs konklusjon, at alt elektronisk utstyr var integrert i forsvarsgrenene, og at den ønsket å beholde denne kompetansen i grenene. På den annen side sa de militære sjefene ja til en felles sambandsstab i Forsvarsstaben, som skulle koordinere den øverste ledelsens elektroniske sambandssystem.

Ettergivenheten når det gjaldt å opprette en felles sambandsstab, kombinert med avvisningen av FET, er en god illustrasjon på Sjefsnemndas strategi for å unngå raske og omfattende endringer. Hans Bernhard Gundersen, sjefen for operasjonsavdelingen i Forsvarsstaben, formulerte strategien som "prinsippet om at man gir seg i de små saker og holder igjen i de store."²³⁸

Harlem snur, og forsvarssjefen griper initiativet

Sjefsnemnda hadde sagt nei til vesentlige punkter av Hauge-utvalgets forslag. Innstillingen møtte også en kald skulder i Forsvarsdepartementet. Toneangivende var forsvarsråd Jacob Modalsli, støttet av byråsjef Alf Phalow Andresen og ekspedisjonssjef Arvid Barstad.²³⁹ Forsvarsråden hevdet at dersom forsvarssjefen ble innordnet i departementet, ville han bli en konturløs "departementsembetsmann". Modalsli fastslo i likhet med Sjefsnemnda at forsvarssjefen måtte stå utenfor departementet for å være sterk og selvstendig.²⁴⁰ Sommeren 1965 forsøkte Modalsli og Harlem å formulere et forslag til Stortinget om den store omorganiseringen. Målet var et utkast der en tok hensyn til de forskjellige militære interessene, og der innholdet ikke ville provosere Stortinget.

Den 16. juni signaliserte imidlertid Harlem at han var langt mer positiv til den militærteknokratiske retningen i Hauge-utvalgets innstilling enn hva militærledelsen og de sentrale embetsmennene i Forsvarsdepartementet var.²⁴¹ Harlem var for eksempel tilhenger av å restrukturere departementet etter troika-modellen — med innordning av forsvarssjefen og opprettelse av den kontroversielle vitenskapsråden. Dette var ikke overraskende da utvalget, som Harlem hadde nedsatt, forfektet synspunkter som harmonerte med hans eget grunnsyn. Trolig ble han også påvirket av Bjørn Arnold Rørholt, sjefen for Forsvarets fellessamband, en aktør vi kan plassere på den militærteknokratiske arena. Rørholt var en markant personlighet, og hadde lenge vært en viktig pådriver for moderniseringen av den elektroniske sambandstjenesten — i nært samarbeid med Fredrik Møller og Jens Christian Hauge.²⁴² På tross av at han var offiser og opprinnelig knyttet til den fagmilitære beslutningsarena, snakket han et militærteknokratisk språk, og var på bølgelengde med Harlem.

I en fortrolig samtale med Harlem uttrykte Rørholt dyp fortvilelse over Sjefsnemndas standpunkter.²⁴³ Han anklaget Luftforsvaret og etterretningsstaben for å ha bygd opp store elektroniske organisasjoner "i all stillhet". Han sa at disse to gjennom lang tid hadde kjent seg truet av at FFBS i samarbeid med FFI "gjennomfører svære prosjekter på kort tid og med praktisk talt ingen

stab”.²⁴⁴ Hovedårsaken til motstanden mot Hauge-utvalget var uviljen mot effektivisering og modernisering i de tradisjonelle militære miljøene, mente Rørholt. Han minnet også Harlem om at de militære sjefenes eneste vei til personlig fremgang ofte var å konstruere nye staber. Sannsynligvis bidro Rørholt til at Harlem tre uker senere, på tvers av rådene fra Sjefsneemnda og embetsmennene i departementet, gjorde et forsøk på å presse igjennom Hauge-utvalgets forslag.²⁴⁵

Seks uker senere skulle imidlertid Harlem komme til motsatt konklusjon. Mest sannsynlig var det trykket fra de fagmilitære og hans egne embetsmenn som veide tyngst. Den 30. juli 1965 oppgav Harlem med tungt hjerte å presse igjennom Hauge-utvalgets innstilling. Han ga Modalsli beskjed om å utarbeide en stortingsmelding som “i større grad enn mitt notat [16.06.65] må gå imot eller utsette forslag fra Hauge-utvalget [...] selv om den vil fortone seg som en halvveis seier for det militære byråkrati”.²⁴⁶ Dette ble Harlems siste ord i saken. Han måtte gå av etter stortingsvalget og regjeringsskiftet noen måneder senere.

Hauger Johannessen ønsker én Forsvarets overkommando — en grå og en grønn bok

Johannessen må ha fått signaler fra departementet om at Harlem ikke kom til å presse igjennom Hauge-utvalgets forslag. Han så umiddelbart en åpning for å ta tilbake initiativet i arbeidet med ledelsesordningen. Det lar seg gjøre å identifisere to fremstøt fra Johannessen det påfølgende året, der siktemålet åpenbart var å vinne tilbake initiativet. Det første har vi allerede dvelt ved, nemlig Johannessens innsats og tette samarbeid med CINCNORTH og de operative sjefene i Nord- og Sør-Norge for å restrukturere den regionale ledelsen.

Det andre fremstøtet kom våren 1966, under en ny forsvarsminister. Den 23. mai 1966 besluttet Johannessen å forsere planleggingsarbeidet for å integrere den sentrale ledelsen. Han ønsket å gå lenger enn Hauge-utvalget, og fastslo at målsettingen skulle være å gjenopprette “Forsvarets overkommando”.²⁴⁷ Den viktigste årsaken til dette var åpenbart at ledelsen først måtte

integreres til en enhetlig overkommando dersom den på lenger sikt skulle kunne lokaliseres i et nybygg sammen med departementet. Planleggingen skulle gjøres på grunnlag av Sjefsnemndas "testamente" sammen med departementets utkast til stortingsmelding om saken. Stabssjef Zeiner Gundersen fikk, sammen med offiserene Håkon Nordhaug og Hans Bernhard Gundersen fra Forsvarsstaben, i oppdrag å lage en første organisasjonsskisse av Forsvarets overkommando.²⁴⁸ Deres forslag ble lagt frem for Sjefsnemnda 7. oktober 1966, under betegnelsen *den grå bok*, og var en oversikt over forskjellige funksjoner som skulle inngå i overkommandoen.²⁴⁹ Dette var Johannessens trumfkort i det videre arbeidet: idet Stortinget sluttet seg til opprettelsen, ville han kunne legge en ferdig skisse av den nye Forsvarets overkommando på bordet.

Den 7. oktober ble Sjefsnemnda også enig om strategien for det videre arbeidet med den sentrale ledelsen.²⁵⁰ Det viktigste var å beholde initiativet og kontrollen med forsvarsledelsen på den fagmilitære arena; erfaringene fra militærteknokratens innstilling året før preget forsamlingen. Sjefsnemnda ble enig om at Forsvarsstaben skulle iverksette nok et planleggingsarbeid, som skulle gå lengre enn *den grå bok*. Forsvarsstaben skulle planlegge den endelige organisasjonsutformingen av en ny Forsvarets overkommando, og presentere dette som *den grønne bok* våren 1967, noe vi snart kommer tilbake til.

Borten-regjeringens forsvarsminister, Otto Grieg Tidemand, havnet i en underlig situasjon da han overtok departementet den 12. oktober 1965. Det forelå en innstilling fra militærteknokratene som få ville ha. Samtidig var Modalsli og departementet igang med en omfattende melding til Stortinget, som skulle støtte innstillingens prinsipper, men på samme tid ta avstand fra sentrale deler av den. På den fagmilitære siden hadde Johannessen og CINCNORTH tatt initiativ, og de var i ferd med å skape en ny operativledelse i regionene.

Tidemand så det som sin viktigste oppgave å opprettholde den brede konsensusen om Forsvaret i Stortinget. Hauge-utvalget hadde allerede skapt mye uro i forsvarsledelsen, og den nye forsvarsministeren fryktet at uroen ville spre seg til Stortinget når innstillingen skulle presenteres der. Trolig henvendte Tidemand seg til Modalsli eller Johannessen for å få råd om

hvordan han skulle forholde seg til innstillingen. Tidemand kom til samme konklusjon som Harlem. Han ville ikke på noen måte presse Hauge-utvalgets forslag igjennom, og retrospektivt karakteriserer han hele forslaget som "svært uheldig".²⁵¹

Mot denne bakgrunnen gikk Tidemand, Modalsli, og Johannessen samstemt inn for at de fagmilitære selv skulle slutføre prosessen. Dette var i tråd med konklusjonen i Sjefsnemndas "testamente", der en forsiktig og trinnvis omorganisering under ledelse av forsvarssjefen var ønsket. Det må ha fortonet seg som en seier for Johannessen at heller ikke den politiske ledelsen ønsket flere frittstående utvalg, og at han nå så ut til å lykkes med å bringe initiativet tilbake til den fagmilitære arena. Riktignok skulle departementet ha ansvaret for å koordinere den videre prosessen, men hovedforutsetningen var at "spesielt skikkede" i Forsvaret skulle gjøre jobben.²⁵²

Den 29. april 1966 ble meldingen om departementets "Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse" lagt frem for Stortinget. Tidemand innvarslet større åpenhet om Forsvarets øverste ledelse, da han avholdt pressekonferanse samme dag. Departementet offentliggjorde ønsket om å fjerne eller å tone ned vesentlige deler av Hauge-utvalgets innstilling. Tidemand tok for eksempel klart avstand fra forslaget om å organisere departementet etter troika-modellen. Han markerte også at tankegodset fra militærteknokratene var svært fjernt for ham, og understreket at en vitenskapsråd ikke var aktuelt.

Samtidig ga Tidemand tydelig uttrykk for at den gamle planen om et norsk "Pentagon" også hadde fengst ham — slik som Handal og Harlem før ham. Han slo fast at det var *avgjørende* for å utvikle en sterk og effektiv forsvarsledelsen å reise et stort nybygg "hvor departementet og den fagmilitære ledelsens fredsvirksomhet samles".²⁵³

Departementets hovedretningslinjer bygget slik bare delvis på Hauge-utvalget, og var ellers sterkt preget av kommentarene fra CINCNORTH og de norske fagmilitære sjefene. Johannessen hadde fått gjennomslag for sine to hjertesaker. Den første var beslutningen om å reise et nybygg. Den andre var ønsket om at omorganiseringen måtte gjøres med nennsom hånd, slik at ikke forsvarsledelsen ble svekket på kort eller lang sikt, en trinnvis og forsiktig

omlegging var en forutsetning i departementets løsning.

Samtidig hadde CINCNORTHS forslag om den regionale delen av ledelsen vunnet gjenklang i departementet, som nå foreslo å gjøre hele den øverste operative ledelsen i Sør-Norge lik den i Nord-Norge, og for øvrig å styrke koordineringen i nord. Ut over dette var departementet forsiktig med å gå i detaljer om regionalledelsen, da svært mye fortsatt var uklart: "For å klarlegge den interne organisasjonen i de to operative hovedkvarter har en funnet det nødvendig å vurdere nærmere de alternative muligheter."²⁵⁴ Samhandlingen på den atlantiske arena var en annen viktig årsak til forsiktigheten. Departementet valgte å ta "behørig hensyn til vår operative kommandoorganisasjons oppgaver som ledd i NATO's felles kommandosystem".²⁵⁵

Departementet støttet imidlertid Hauge-utvalget på ett viktig punkt, som angikk den fagmilitære arena. Departementet hadde valgt å beholde forslaget om å gjøre forsvarsgrenssjefene til såkalte styrkeprodusenter, slik at sjefene nå også ble fratatt ledermyndigheten innen forvaltningssektoren — operativledelsen hadde de mistet med nyordningen i 1961. I tråd med Hauge-utvalgets forslag ønsket Tidemand å plassere forvaltningsledelsen direkte under departementet, noe som innvarslet at ordningen med forsvarsgrensvise forsyningskommandoer ville måtte styrkes i fremtiden.

I motsetning til utvalgets militærteknokratiske styringsideologi, hadde skipsrederen Tidemand fra næringslivet andre motiver for disse valgene: han ønsket "mer merkantil profesjonisme i ledelsen av forvaltningsvirksomheten".²⁵⁶

På bakgrunn av dette, kunne de forsvarsgrensvise overkommandoene reduseres, og nå benevnes som Hærens, Sjøforsvarets og Luftforsvarets stab — også det i tråd med Hauge-utvalgets forslag. Tidemand ønsket imidlertid i likhet med Johannessen å gå lenger enn Hauge-utvalget på dette punktet. Han gikk inn for at de tre overkommandoene, sammen med Forsvarsstaben og heimevernsstaben skulle "slås sammen til en organisasjonsmessig enhet under Forsvarssjefens ledelse i en Forsvarets overkommando" (fig 4a).²⁵⁷

Mistro i Stortinget — ønske om frittstående regionalutvalg

Da Stortingets militærkomité behandlet meldingen, var den enig med departementet på alle punkter når det gjaldt retningslinjene for den sentrale forsvarsledelsen, inkludert gjenopprettelsen av Forsvarets overkommando.²⁵⁸ Militærkomitéens behandling av saken avdekket imidlertid at det ikke var enighet om det videre arbeidet med regionalledelsen. Johan Andersen fra Arbeiderpartiet tok dissens da han mente at det burde nedsettes et eget utvalg for regionalledelsen.

Den 15. mars 1967 ble saken debattert i Stortinget. Nils Hønsvald, formannen i militærkomitéen, slo fast at han selv og flertallet ønsket at de militære sjefene selv skulle restrukturere regionalledelsen. Det var viktig å vise at Stortinget og “folk utenfor” hadde tiltro til de fagmilitære. Selv var han overbevist om at “bare en meget vidtgående integrering kan gi personellbesparinger som monner”, og han forsikret Tidemand om at militærkomitéen ville støtte opp om “arbeidet for en slik strømlinjeformet integrering innenfor den militære del av den øverste ledelse”.²⁵⁹

Komitémedlem Andersen sto imidlertid på sitt, og foreslo å nedsette et nytt frittstående utvalg for å utrede den regionale ledelsen. Begrunnelsen for dette var mistro til de fagmilitæres evner til å rasjonalisere i egen virksomhet. Andersen brukte tiden før det frittstående Hauge-utvalget som eksempel, og slo fast: “Det er da etatens egne folk som har ansvaret for den situasjon som foreligger [...] Jeg tror det vil være en fordel om de får noen sivilister ved siden av seg, om ikke for annet, så for å følge med i det som blir gjort.”²⁶⁰ Han ønsket ikke at Stortinget skulle realitetsvotere over forslaget, og overleverte det til Tidemand “som en håndsrekning”.

Trolig fryktet Tidemand at Andersens dissens var en kime til sprekker i Stortingets konsensus om Forsvaret, og at dette kunne forsinke slutføringen av den nye organisasjonen. Tidemand signaliserte at han var rede til “omgående revurdering” i henhold til Andersens forslag, selv om det kolliderte med departementets prinsipp om at “spesielt skikkede” i Forsvaret skulle restrukturere regionalledelsen.²⁶¹ Tidemand brant nå for å samle den sentrale ledelsen under ett tak og for å skape en ny regionalledelse i nord og sør.

Dersom dette raskt kunne gjennomføres, var pragmatikeren Tidemand rede til å oppgi underordnede prinsipper. Det var dessuten små sjanser for at Tidemand ville møte motbør for dette i samhandlingen med de fagmilitære — han og forsvarssjefen “snakket i takt om Forsvaret”. Vi skal komme tilbake til utviklingen av Forsvarets regionale ledelse i neste kapittel, og se at Tidemand gjennom sammensetningen av utvalget klarte å forene Andersens og de fagmilitæres ønsker.

Oppsummering

Fra 1965 til 1967 ble det klart at sentrale aktører i den nasjonale og i den allierte forsvarsledelsen ikke var på bølgelengde med militærteknokratenes store moderniseringsambisjon. De viktigste initiativtakerne i det videre arbeidet ble å finne på to andre beslutningsarenaer.

På den atlantiske arena fikk Hauge-utvalget skarp kritikk for sin behandling av den operative ledelsen i regionene. CINCNORTH markerte avstand fra den foreslåtte operativledelsen, og tok initiativet til alternative løsninger. NATOs grunnsyn var at ansvaret for operasjonene måtte plasseres hos fagspesialister fra forsvarsgrenene med selvstendig sjefsansvar.

På den hjemlige fagmilitære arena ble de mest sentrale delene i Hauge-utvalgets innstilling avvist, og i etterkant av innstillingen oppsto det en bemerkelsesverdig konsensus i Sjefsnemnda. De militære sjefene samlet seg om to hovedmålsettinger. For det første gikk de inn for å hindre gjennomføring av en rekke av Hauge-utvalgets konkrete forslag. For det andre svarte de militære sjefene på Hauge-utvalgets innstilling med å ta initiativet og komme med et motforslag som skisserte en alternativ utvikling av forsvarsledelsen — den kollektive militærledelsen skrev i realiteten sitt “testamente”. Konklusjonen var enkel: Forsvarssjefen måtte få tilbake hovedansvaret for den store omorganiseringen, og omorganiseringen måtte gjøres trinnvis for ikke å svekke Forsvarets øverste ledelse. Den nye forsvarsministeren bifalt de fagmilitære i dette, og fikk saken raskt igjennom i Stortinget.

I ledelsesspørsmålet hadde Stortinget lenge spilt en beskjeden rolle i samhandlingen på den politisk-militære arena. Debatten 15. mars 1967 innvarslet at dette var i ferd med å endres.

Samspill på den politisk-militære arena 1967-1970

I den siste fasen av omorganiseringen skilte sentralledelsen og regionalledelsen lag, og etableringen av den nye forsvarsledelsen ble slutført gjennom to parallelle beslutningsprosesser. I begge disse prosessene var samspillet mellom aktørene på den politisk-militære beslutningsarena tyngdepunktet. Beslutningsprosessen i tilknytning til den sentrale forsvarsledelsen hadde pågått lenge, men nå ble den store omorganiseringen fullført, slik at den nye Forsvarets overkommando til slutt flyttet sammen med Forsvarsdepartementet i et norsk "Pentagon". Prosessen med å endre den øverste regionale ledelsen var mindre moden, men den utviklet seg etter hvert svært raskt, og to landsdelskommandoer skulle bli opprettet i 1971: Forsvarskommando Nord-Norge og Forsvarskommando Sør-Norge.

Utvalget for Forsvarets regionale ledelse (regionalutvalget) ble nedsatt høsten 1967, og den regionale ledelsen kom til å bli utformet av aktører i samspill på den politisk-militære beslutningsarena.²⁶² Samtidig bidro også aktører med sitt primære utgangspunkt på den atlantiske og den fagmilitære arena til en viss grad i denne prosessen. For eksempel skulle CINCNORTHs initiativ i etterkant av Hauge-utvalgets innstilling få direkte implikasjoner for den regionalløsningen som tok form i årene 1967-1971. På samme måte kom også de fagmilitære sjefene til å påvirke slutføringen av forsvarskommandoene.

Sammensetningen av det nye utvalget var vesentlig forskjellig fra Harlems utvalg av militærteknokrater. Resulterte også dette i et vesentlig annerledes forslag?

Fra organisasjonsstrid til lokaliseringsdebatt?

Den 20. juni 1967 diskuterte de militære sjefene hvordan prosessen med å slutføre Forsvarets overkommando skulle kunne holdes innenfor den politisk-militære arena.²⁶³ Forsvarssjefens initiativ i etterkant av Hauge-utvalgets innstilling hadde resultert i en organisasjonsløsning for den nye overkomman-

doen, utarbeidet av Forsvarsstaben — *den grønne bok*.²⁶⁴ De sentrale sjefene hadde innsett at de måtte fremstå som en enhetlig militærledelse utad for å ha gjennomslagskraft i beslutningsprosessen. Det som veide tyngst, var de smertelige erfaringene med en sprikende og delvis handlingslammet sjefsnemnd, noe som til slutt hadde resultert i nedsettelsen av Hauge-utvalget i 1963.

Mot denne bakgrunnen hadde de militære sjefene nå satt alt inn på å skape en enhetlig og sterk organisasjonsløsning. Et mindre enhetlig utgangspunkt ville i følge Wilhelm Mohr igjen kunne resultere i at “andre enn Forsvarets folk ble satt på for å løse saken”.²⁶⁵ De militære sjefene fryktet riktignok fortsatt for at integrasjon i den sentrale ledelsen på lengre sikt ville kunne svekke deres faglige integritet, og Sjøforsvaret var spesielt skeptisk. I *den grønne bok* gikk imidlertid forsvarssjefen, Hærens, Heimevernets, Sjø- og Luftforsvarets ledelse samstemt inn for svært tett integrasjon mellom forsvarsgrenene i en enhetlig overkommando — hensynet til helheten var nå overordnet særinteressene.²⁶⁶

Den 17. august 1967 anbefalte forsvarssjefen at den nye Forsvarets overkommando ble plassert på Husebyskogen i Oslo.²⁶⁷ Det hadde da gått mer enn elleve år siden Finn Lambrechts i 1956 første gang lanserte tanken om et norsk “Pentagon”. Johannessen hadde øyensynlig tatt lærdom av Storbråtenprosjektets endelikt under Øen i 1963, og hadde nå sørget for å rydde eventuelle hindringer av veien for selve planleggingen av nybygget startet: Stortinget hadde sluttet seg til prinsippene. *Den grønne bok* forelå med en samlet fagmilitær støtte bak seg. Forsvarsdepartementet hadde fått i stand en avtale med Oslo kommune, som gikk med på å godkjenne nybygging i Husebyskogen mot å overta deler av Akershus festning.²⁶⁸

Huseby-initiativet føyde seg inn i rekken av fremstøt fra Johannessen, og det er en god illustrasjon på at han fortsatte å feste grepet om beslutningsprosessen etter at militærteknokratene var blitt marginalisert. Johannessen og Forsvarsstaben fremla flere gode begrunnelser for dette stedsvalget.²⁶⁹ Mest sentralt var Husebyområdet gunstige beliggenhet i forhold til de tre viktigste institusjonene i fredstid, og ikke minst dersom det skulle bli krig: Storting og Regjering i Oslo sentrum, Nordkommandoen på Kolsås, og forsvarsledelsens

krigshovedkvarter. Trolig var det siste punktet Johannessens viktigste anliggende, men samtidig det mest problematiske siden han måtte holde en lav profil utad på grunn av de hemmelige planene om krigsutflytting.

Tidemand delte Johannessens syn, og understreket stedets strategiske plassering i forhold til de viktigste institusjonene i fred og i krig. På nyåret i 1967 hadde Tidemand knyttet til seg en ny forsvarsråd, Erik Himle. Han hadde hatt en rekke funksjoner i Forsvarsdepartementet siden han første gang kom dit i 1952, og var godt kjent med ledelsesproblematikken. Også han gikk inn for Huseby. Fremfor alt var enigheten mellom departementet og Forsvarsstaben om stedsvalget en god indikator på at rivaliseringen om initiativet i beslutningsprosessen var tilbakelagt, og ikke lenger var en sperre for samhandlingen på den politisk-militære arena. Dette skulle forsterkes de neste årene, som skulle bli sterkt preget av samspill. Imidlertid hadde også Stortinget en viktig rolle på denne beslutningsarenaen — i det minste formelt. Var enigheten innad i Stortinget like fremtredende?

Politisk kontroll — et spørsmål om lokalisering?

Stortingets budsjettdebatt den 7. desember 1967 viste at det ikke var noen opposisjon mot forslaget om å bevilge fire millioner kroner til Forsvarets overkommando.²⁷⁰ Det hersket bred enighet om at nybygget var et nødvendig og velkomment rasjonaliseringstiltak. Det ble heller ingen diskusjon om viktige prinsipielle sider ved Forsvarets øverste ledelse, som for eksempel hvorvidt den sterkt økende maktkonsentrasjonen hos forsvarssjefen var ønskelig. Det er også bemerkelsesverdig at forsvarsledelsens åpenbart utsatte stilling som kjernefysisk bombemål var fraværende i debatten. Kanskje hang det sammen med avspenningen i perioden, og at konseptet med “flexible response” lå til grunn i NATOs nye strategiske grundokumentet, *MC 14/3*, fra desember 1967?²⁷¹

Derimot oppsto det uenighet på Stortinget om lokaliseringen av overkommandoen. Skillelinjene gikk på tvers av partigrenser, og gjenspeilet den tradisjonelle skillelinjen mellom sentrum og periferi i norsk politikk. Oddvar Nordli fra Arbeiderpartiet talte på vegne av “distriktsinteressene”. Han ønsket å flytte

militærstabene ut fra Osloregionen.²⁷² Han foreslo å legge Huseby-prosjektet på is, for heller å la Stortinget vurdere andre og mer distriktsvennlige lokaliseringalternativer. Dette fortonet seg som litt av en kattepine for Tidemand. I Stortinget var han avskåret fra å utdype de mest tungtveiende argumentene for Oslo, på grunn av følsomheten rundt krigsutflyttingsplanene, samtidig som den langsomt modnende prosessen med å forme Forsvarets øverste ledelse plutselig sto i fare for å ende i en lokaliseringsdebatt med uvisst utfall.

Flere representanter fra Arbeiderpartiet fulgte Nordli i distriktsengasjementet, som Sverre Løberg, Rolf Fjeldvær og Per Mellersmo. De fikk følge av blant andre Venstres formann Gunnar Garbo. Denne opposisjonen brukte den velkjente spenningen mellom politisk og militær forsvarsledelse som argument for å legge forsvarsbygget utenfor Oslo. De hevdet at aktørene på den politisk-militære arena *ikke* burde plasseres i ett og samme hus, da de militære sjefene ville få for stor innflytelse på den politiske ledelse. Det var omtrent som å sette "bukken til havresekken", mente Fjeldvær. Nordli hevdet at den eneste betryggende løsning var å plassere militærledelsen utenfor Oslo, i god avstand fra departementet.

Guttorm Hansen representerte en annen retning innen Arbeiderpartiet, og gikk inn for Husebyskogen. På tvers av Nordlis argumentasjon appellerte Hansen til Stortingets frykt for å miste styringen med de militære sjefene. Det var en trussel mot den politiske kontrollen å etablere den nye overkommandoen langt fra Oslo, hevdet Hansen. Distriktshensynet burde ikke styre lokaliseringen: "Den politikk som skal prege overkommandoens arbeid, skal være tilstede hver dag — ja, jeg hadde nær sagt hver time på dagen."²⁷³ Tidemand og formannen i militærkomitéen, Nils Hønsvald, må ha fryktet at en endeløs lokaliseringsdebatt var i anmarsj. De støttet Hansen, og Tidemand understreket resolutt at det i realiteten kun var ett alternativ: "Et effektivt samarbeid innenfor forsvarlets ledelse gjør det nødvendig at felleskommandoen og FD sitter under samme tak. Forsvaret har i dag ikke noe bygg som tilgodeser dette formål, og det er derfor vi må bygge".²⁷⁴ Stortinget vedtok bevilgningen av de 4 millioner kronene mot 40 stemmer.

Den sentrale ledelsen under ett tak

Den 1. januar 1968 ble de viktigste punktene i Forsvarsdepartementets hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse fra 1966 iverksatt.²⁷⁵ Med dette var den kollektive militærledelsens æra over i Norge. Sjefsnemnda endret navn til *Den sentrale militærnemnd*, og de siste restene av ledermyndigheten innen både operativ- og forvaltningssektoren ble tatt fra de militære sjefene. Militærnemnda avholdt to møter i 1968, før den i juni besluttet å legge ned arbeidet for godt: "Det nære samarbeidet på alle plan og Forsvarsstabens økte kapasitet og myndighet førte til at den sentrale sjefsnemnd ble nærmest overflødig som et avgjørende samarbeidsforum."²⁷⁶ Fra og med 1. januar 1968 ble også overkommandoene redusert til staber, og for første gang ble Heimevernets ledelse stilt på linje med de tre forsvarsgrenenes ledelse.

Dette betydde en sterk maktkonsentrasjon hos Folke Hauger Johannessen, som nå ble sittende med den overordnede ledernmyndighet, eller såkalt *administrativ kommando*, innen Forsvaret.

Et norsk "Pentagon" med strømlinjeformet sentralledelse

I forbindelse med budsjettforslaget høsten 1967 presenterte Forsvarsdepartementet organisasjonsplanen *den grønne bok* for det nye hovedkvarteret, bygd på forutsetningen om at politisk og militær forsvarsledelse skulle sitte under ett tak, og at det skulle bygges på Husebyskogen i Oslo.²⁷⁷ Denne planen ble stående uforandret gjennom hele 1968, og utgjorde grunnlaget for realiseringen av Forsvarets overkommando to år senere. Vi skal rette søkelyset mot de mest sentrale aktørene og samspillet på den politisk-militære arena. Folke Hauger Johannessen og stabssjefene i Forsvarsstaben, først Zeiner Gundersen og deretter Rolf Eriksen, begge fra Hæren, sto bak planen for det nye hovedkvarteret. Disse sjefene hadde gjennom hele 1967 støttet seg på et tett samarbeid med Himle og departementet for å skape det de kalte en *strømlinjeformet* sentralledelse. Hovedtanken med den såkalte strømlinjeformingen, var å kartlegge alle funksjoner som militærstabene og kontorene i departementet hadde felles, og å legge disse til felles staber i det nye forsvarsbygget.²⁷⁸

Forsvarsminister Tidemand og forsvarsråd Himle styrte departementets del av arbeidet, og holdt et årvåkent øye med prosessens politiske rammer.²⁷⁹ Tidemand valgte å trekke inn Forsvarets rasjonaliseringstjeneste (FRT), under ledelse av Eivind Vatn, for å hjelpe til med å konstruere en mest mulig rasjonell og effektiv administrasjon i det nye hovedkvarteret.²⁸⁰

Det var karakteristisk for beslutningsprosessen at FRT først kom inn på dette sene tidspunktet — da kun den praktiske realiseringen gjensto. En kunne tenkt seg at det ville vært naturlig å trekke inn FRTs ressurser tidligere, *som under de prinsipielle drøftingene* eller under Forsvarsstabens arbeid med den grå bok og den grønne bok. Dette var et mønster som hadde avtegnet seg også tidligere i prosessen, for eksempel var rasjonaliseringstjenesten kun blitt trukket inn i enkelte tekniske spørsmål omkring Storbråten-prosjektet i 1962-63.²⁸¹ Statens rasjonaliseringstjeneste sto også langt på vei på siden av prosessen, og ble oftest kun orientert om de store omorganiseringene i forsvarsledelsen. Spørsmålene omkring Forsvarets øverste ledelse ble primært behandlet som et viktig militært anliggende, og det var lite vanlig at institusjoner eller aktører utenfor de fire tradisjonelle beslutningsarenaene ble involvert i større og prinsipielle avgjørelser.

Den nye forsvarsråd Himle ble, i likhet med sin forgjenger Modalsli, svært sentral i arbeidet med ledelsen. I 1967 oppnevnte han en rekke mindre utvalg som skulle håndtere den praktiske siden ved hovedkvarteret.²⁸² For eksempel ble Finn Lied leder for et utvalg som skulle se på mulighetene for et nytt og slankere forsvarsdepartement, og samtidig utrede betydningen av samlokaliseringen av departement og Overkommando.²⁸³ Lied fikk trolig oppdraget på bakgrunn av den inngående kjennskap til forsvarsorganisasjonen han hadde tilegnet seg gjennom tiden i Hauge-utvalget, men bemerkelsesverdig nok videreførte ikke det såkalte Lied-utvalget de militærteknokratiske styringsprinsippene fra Hauge-utvalget. Lied-utvalget ble i stedet en pådriver for Tidemands og Johannessens hovedmålsetting, nemlig en strømlinjeformet og effektiv sentral forsvarsledelse i ett nybygg, men med klart *separat* politisk og militær ledelse. Den 24. juni 1967 avga Lied-utvalget sin utredning. Det konkluderte med at det var viktig å “se hele ledelsesapparatet under ett, slik at en totalt får en rasjonell saksgang og rasjonelle samarbeidsformer”.²⁸⁴

Det var mange årsaker til at Lied hadde nedtonet den militærteknokratiske tenkningen. Trolig spilte avvisningen av Hauge-utvalget både i departement og blant de fagmilitære en viktig rolle i dette. Det er også på det rene at Lied hadde nær personlig kontakt med flere av de militære sjefene, og det er ikke usannsynlig at han i dialog med disse valgte å gå bort fra Hauge-utvalgets troika-modell. Samtidig var rammene endret, og Lied satt ikke lenger i et uavhengig utvalg som fritt kunne generere originale løsninger. Lied-utvalget hadde tvert imot flere fagmilitære medlemmer, og arbeidet nært sammen med den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet.²⁸⁵

“Huseby-strukturen” - en ny design

I løpet av 1968 utarbeidet de fire sentrale beslutningstakerne på den politisk-militære arena, Tidemand, Himle, Johannessen og stabssjef Eriksen, flere utkast til en stortingsproposisjon om Forsvarets overkommando.²⁸⁶ De bygde på et omfattende grunnlagsmateriale, som i stor grad var utarbeidet av aktører på den fagmilitære arena.

Den 28. mars 1969 presenterte Forsvarsdepartementet det endelige forslaget om den nye Forsvarets overkommando (fig. 4).²⁸⁷ Med det satte Tidemand punktum for en rask og effektiv planleggingsfase, først og fremst preget av den gode samhandlingen mellom politisk og militær ledelse. Heller ikke tidligere års spenninger og brytninger på den fagmilitære arena kom til overflaten. Vi har sett at en av de viktigste årsakene til dette var at de militære sjefene smertelig hadde erfart nødvendigheten av enhet, men det var også andre årsaker.

For det første ble spenningene på den fagmilitære arena fortsatt tøylet på grunn av den økte maktkonsentrasjonen hos forsvarssjefen fra 1961. Gjennom sine år i sjefsstolen hadde Johannessen lagt vekt på å styrke Forsvarsstaben, slik at Forsvarsstaben i 1969 ledet all langtidsplanlegging av forvaltningsvirksomheten, mens Sjefsnemnda var avskaffet. Disse endringene ga Johannessen stor makt og myndighet overfor forsvarsgrenssjefene, i forhold til hva forgjengerne Lambrechts og Øen hadde hatt. Det var ingen militære sjefer igjen med tilstrekkelig myndighet til å bremse gjennomføringen av den plan-

lagte integrasjonen og den såkalte "Huseby-strukturen".

For det andre hadde de øverste forsvarsgrensvis sjefene erfart at rasjonaliseringen var nødvendig, og de hadde innsett at tiltaket bidro til å styrke forsvarssaken på sikt. "Huseby-strukturen" kunne på mange måter å sies å være et norsk "Pentagon", et solid bevis på at de fagmilitære kunne tenke nytt. Denne organisasjonsstrukturen fremsto som nyskapende for samhandlingen mellom departement og direktorat, og fikk også bred støtte i Stortinget. Samtidig ble driftsmidler frigjort til fordel for sårt tiltrengte materiellinvesteringer etter at våpenhjelpen hadde falt bort. Vi skal også merke oss at den nye enhetlige forsvarsledelsen ville bli en solid nasjonal plattform for samhandlingen på den atlantiske arena, og at dette trolig bidro til den brede støtten. Tiltak som ville bidra til å bevare det nasjonale i det internasjonale samarbeidet, var tradisjonelt velkomne hos norske myndigheter.²⁸⁸

For det tredje så spørsmålene i tilknytning til Forsvarets øverste ledelse nå i mindre grad ut til å engasjere. Den raske behandlingen av departementets forslag viste at det var mer ro omkring endringene i forsvarsledelsen enn hva tilfellet hadde vært i etterkant av Hauge-utvalgets innstilling. Den nye "Huseby-strukturen" innebar like fullt en omfattende integrering av Forsvarets øverste ledelse, og det er bemerkelsesverdig at dette ikke skapte mer uro. Noe av forklaringen på dette er trolig at Tidemands og Johannessens plan var begrenset til den sentrale ledelsen som skulle plasseres i det nye forsvarsbygget. For eksempel tok ikke planen for seg regionalledelsen, og beslutningsprosessen kom ikke i berøring med den atlantiske beslutningsarena. Aktørene på den militær-teknokratiske arena ble heller ikke involvert i arbeidet med denne planen, og forsvarsledelsens største militærteknologiske utfordringer i form av langtrekkende kjernevåpen var løst. Forsvarsledelsen hadde fått plass i et atomsikkert hovedkvarter i krig, og de strategiske rammene med vekt på fleksibelt svar og begrenset krig tilsa ikke at ytterligere tiltak ville være nødvendige i den nærmeste fremtid.

Huseby-strukturen bidro til vesentlige forandringer i samhandlingsformen på to av beslutningsarenaene, nemlig den fagmilitære og den politisk-militære.

Integrasjon på den fagmilitære arena

Forsvarsdepartementets "Huseby-struktur" våren 1969 bygget på grunnprinsippet om tett integrasjon mellom de øverste forsvarsgrensvise overkommandoene. Departementets løsning betydde, i tråd med *den grønne bok*, at Forsvarsstaben, den forsvarsgrensvise ledelsen og Heimevernets ledelse ble integrert så langt det lot seg gjøre uten å oppgi dem som selvstendige enheter.²⁸⁹ I "Huseby-strukturen" ble dilemmaet løst ved å ha seks felles stabseledd — eller såkalte *fagstabber* — der alle funksjoner som berørte mer enn én forsvarsgren var samlet: personellstab, operasjonsstab, forsyningsstab, plan- og budsjettstab, etterretningsstab, sikkerhetsstab.²⁹⁰ De felles fagstabene ville kunne motvirke fordyrende dobbeltbehandling av saker og overprøving i saksbehandlingen, mente departementet. Fagstabene skulle plasseres under direkte ledelse av stabssjefen i Forsvarets overkommando, og denne stabssjefen skulle igjen være direkte underlagt forsvarssjefen.

Fire såkalte *spesialstabber* skulle erstatte de tidligere selvstendige overkommandoene og Heimevernets ledelse: hærstaben, sjøforsvarsstaben, luftforsvarsstaben og heimevernetsstaben. De tidligere forsvarsgrenssjefene ble ledere for spesialstabene, og benevnt generalinspektører, som Hauge-utvalget hadde foreslått i 1965. De fire generalinspektørene skulle være på samme nivå som sjefen for Forsvarsstaben, også de direkte underlagt forsvarssjefen.

De tidligere så mektige forsvarsgrenssjefene var, som i nyordningen av 1961, taperne også i denne løsningen, mens maktkonsentrasjonen hos forsvarssjefen økte ytterligere. Dette ble understreket gjennom en ny gradsstruktur. Forsvarssjefen ble forfremmet fra generalløytnant/viseadmiral til general/admiral, en grad som til nå hadde vært forbeholdt Kongen. Sjefen for Forsvarsstaben rykket opp fra generalmajor/kontreadmiral til generalløytnant/viseadmiral, mens sjefene for forsvarsgrenene gikk ned fra generalløytnant/viseadmiral til generalmajor/kontreadmiral, og ble som nevnt kalt generalinspektører i stedet for sjefer.

Med dette demonstrerte forsvarsledelsen igjen at den hadde vendt seg bort fra sjefsnemndssystemet, og til den kontinentale OKW-modellen. Paradoksalt skjedde dette mens Sjøforsvarets fremste offiser satt i sjefsstolen, på samme

måte som det første skrittet i retning av forsvarssjefsmodellen ble tatt under Luftforsvarets Bjarne Øen i 1961. I begge disse forsvarsgrenene hadde stemningen tidligere hellet i retning av sjefsnemndssystemet.

Denne utviklingen leder tankene til en mye brukt modell innen samfunnsvitenskapene, nemlig statsviteren Graham Allisons *byråkratisk politikk-modell*.²⁹¹ I denne modellen knyttes aktørenes standpunkter til deres institusjonelle tilhørighet, og modellen viser seg å være et godt verktøy for å analysere institusjonaliserte standpunkter på den fagmilitære arena. Det norske forsvaret var lite. Det kunne ikke måle seg med amerikanernes eller britenes væpnede styrker, samtidig som det skulle oppfylle store forpliktelser på den atlantiske arena. Fra stillingen som forsvarssjef på toppen av Forsvaret, fikk aktørene et videre perspektiv på den hjemlige fagmilitære arena. For å skape et troverdig forsvar ut fra Norges beskjedne ressurser, måtte helhetlig og enhetlig ledelse prioriteres foran forsvarsgrensviser interesser, slik de så det. Resultatet var at også de opprinnelig sjefsnemndsorienterte sjø- og luftforsvarsoffiserene — etter å tilbrakt noe tid i forsvarssjefsstolen — endret standpunkt og gikk inn for én sterk fagmilitær sjef.

Den tydelige tendensen til stadig innskrenkning i forsvarsgrenenes innflytelse på ledelsesutviklingen var en annen side ved endringene i samhandlingsformen på den fagmilitære arena. Vi så at en samlet militærledelse i 1965 gikk inn i beslutningsprosessen og avviste militærteknokratenes forslag. I 1969 var innvendingene fra de forsvarsgrensviser aktørene langt mer sprikende, og de var da helt ute av stand til å bremse eller å endre forslag de var delvis uenige i. Dette hadde flere årsaker, men i all hovedsak var det tomrommet etter nedleggelsen av Sjefsnemnda som kom til syne her. De militære sjefene hadde ikke lenger en felles plattform for å hevde sine synspunkter og interesser overfor departementet. Like viktig var det at forsvarssjefen og stabssjefen med bortfallet av Sjefsnemnda ble mindre aktive i beslutningsprosessene på den fagmilitære arena, til fordel for større engasjement på den politisk-militære arena: Forsvarsministeren og forsvarssjefen styrte i økende grad *sammen* over forsvarsgrenene.

I 1965 var Hauge-utvalgets forslag om å innføre generalinspektører blitt avvist av Sjefsnemnda. I 1967 valgte de samme militære sjefene nølende å

slutte opp om *den grønne bok*. Huseby-strukturen i 1969 var hovedsakelig utarbeidet av Tidemand og Johannessen, og de lanserte Forsvarets overkommando og innførte ordningen med generalinspektører. Disse endringene gikk vesentlig lengre enn Hauge-utvalget i integrasjonen på den fagmilitære arena, og i å styrke forsvarssjefens stilling.

Nye rammer for politisk-militær samhandling

Huseby-strukturen endret i første rekke den ytre fysiske rammen for samhandlingen på den politisk-militære beslutningsarena. Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando skulle være to separate organisasjoner, men lokalisert under ett tak med delvis felles administrasjon.²⁹² Dette var en nyskapning i norsk statsforvaltning, nærmest et eksperiment for organiseringen av samhandlingen mellom departement og direktorat.²⁹³ Det er mange årsaker til at denne løsningen ble valgt fremfor for eksempel å reise et nybygg for Forsvarets overkommando og beholde Forsvarsdepartementet i Oslo sentrum.

Det går for det første en rød tråd tilbake til Forsvarsstabens første ønske om et hovedkvarter i 1954 og Lambrechts forslag i 1956 om å samle den sentrale forsvarsledelsen, både departementet og militærstabene, i et norsk "Pentagon". Inspirasjonen fra den amerikanske forsvarsledelsen var riktignok mindre tydelig etter Lambrechts tid, men tanken om å samle den politiske og militære ledelsen lå stadig til grunn for beslutningsprosessen. Hauge-utvalgets forslag om å innordne forsvarssjefen i departementet var det mest kontroversielle utslaget av dette ønsket. Den endelige løsningen med "Huseby-strukturen" må ses som det naturlige slutt punktet på denne linjen.

For det andre ble de sentrale aktørene Tidemand og Johannessen sterkt engasjerte i idéen om å samle den øverste sentrale ledelsen. De var overbeviste om at en slik ordning ville løse mange av forsvarsledelsens problemer.²⁹⁴ På samhandlingsplanet ville den fysiske nærheten gi en "glattere" organisasjon, med bedre forutsetninger for toveis kommunikasjon og samarbeid mellom aktørene på den politisk-militære arena. På det tekniske plan hadde "Huseby-strukturen" en klar stordriftsfordel, noe som blant annet hadde kommet til syne gjennom rasjonaliseringstjenestens arbeid i 1967.²⁹⁵ Lokaliseringen under

ett tak var et vesentlig rasjonaliseringstiltak, som ville kunne gi betydelig økonomisk gevinst, da et dyrt sambandssystem ville bli overflødig, utstrakt felles administrasjon ville bli mulig, og dobbel saksbehandling ville kunne unngås.

Den tredje og trolig viktigste årsaken til at valget falt på Huseby-løsningen, var at Tidemand og Johannessen så på det nye forsvarsbygget som et viktig tiltak for å *styrke* forsvarsledelsen på lengre sikt, og det på fire plan. Det var for det første fortsatt et mål å fortsette integreringen mellom aktørene på den fagmilitære arena, slik at den militære ledelsen i større grad ville fremstå som enhetlig og sterk under én sjef. Dette var avgjørende innen operativ sektor for å øke de samlede militære styrkenes evne til felles operasjoner, og det var viktig for å gi de fagmilitære økt handlekraft innen forvaltningsledelsen. For det andre var styrkingen av den militære ledelsen viktig for samhandlingen mellom den politiske og den militære ledelsen: Det ville bli enklere for forsvarsministeren å styre Forsvaret når han kun hadde én sjef å forholde seg til. Samtidig ville én viktig forsvarssjef også styrke den militære ledelsen overfor departementet. For det tredje ville en samlet politisk-militær ledelse fremstå som styrket i forhold til andre deler av norsk sentralforvaltning. Vi kan tenke oss at en nærliggende "konkurrent" var Utenriksdepartementet. Denne tanken aktualiseres med Tamnes' observasjon om at Forsvarsdepartementets engasjement fra 1970 fikk et "mer systematisk preg over seg", og at det "beveget seg stadig lenger inn på arbeidsfelter som Utenriksdepartementet tradisjonelt hadde hatt hovedansvaret for".²⁹⁶ Trolig kan det nye hovedkvarteret i seg selv legges til de forklaringsfaktorene Tamnes gir for Forsvarsdepartementets økte styrke etter 1970.²⁹⁷ For det fjerde må nevnes at den nye enhetlige og styrkede forsvarsledelsen hadde alle forutsetninger for å bli en solid nasjonal plattform for samhandlingen på den atlantiske arena.

Mye peker i retning av at Tidemand og Johannessen med det nye hovedkvarteret la størst vekt på å skape et effektivt *styringsredskap*: Det ville stå sterkt nedover i Forsvarets egne rekker. Det ville være godt rustet for å møte tendensen til økt opposisjon mot Forsvaret ved utgangen av 1960-tallet. Og det ville være et godt instrument for å ivareta nasjonale

interesser i beslutningsprosessene på den atlantiske arena, overfor tunge aktører som CINCNORTH, SACEUR og SACLANT.

Forsvarets overkommando fullføres

Den 2. juni 1969 ble "Huseby-strukturen" enstemmig vedtatt av Stortinget.²⁹⁸ Det var nå opp til forsvarssjefen og stabssjefen i Forsvarsstaben, å realisere den planlagte Forsvarets overkommando på Røa i Oslo. De sentrale aktørene med Tidemand og Johannessen i spissen hadde all grunn til å være fornøyde; kun to måneder var gått siden løsningen ble lansert for Stortinget.

Det er påfallende at Stortinget heller ikke denne gangen diskuterte de viktige prinsipielle spørsmålene rundt Forsvarets øverste ledelse, og at diskusjonen nok en gang havnet på et sidespor.²⁹⁹ Den distriktsorienterte motstanden mot Huseby-prosjektet fra 1967 hadde riktignok forstummet, men Stortinget diskuterte nå i stedet hvordan den "fysiske fostringen" og offiserenes fysiske tilstand i Forsvaret ble ivaretatt gjennom den nye overkommandoen.³⁰⁰ Rolf Hellem, medlem av forsvarskomiteén, fremmet to forslag til løsning på spørsmålet, som ble oversendt Forsvarsdepartementet uten votering.

Den 18. juni 1969 la Kong Olav ned grunnsteinen for Forsvarets overkommando på Husebyskogen i Oslo. Halvannet år etter sto det norske "Pentagon" klart for innflytting.

Forsvarets regionale ledelse i støpeskjeen

Utviklingen av Forsvarets øverste regionale ledelse - i Nord- og Sør-Norge - hadde så langt vært underordnet de store utviklingstrekkene i sentralledelsen. Imidlertid var den regionale ledelsen uløselig knyttet til det allierte fellesforsvaret, og den atlantiske arena måtte ofte engasjeres i spørsmålene om regionalledelsen, noe som igjen krevde politiske avveininger.

Vi har alt sett flere eksempler på hvordan beslutningsprosessen var kjenne-tegnet av tette koplinger mellom sentral og regional forsvarsledelse. Før 1961 var de øverste operative sjefene i Sør-Norge — de med operativ myndighet i

det allierte system i tilfelle krig — delvis inkorporert i de forsvarsgrensvise overkommandoene. I forbindelse med nyordningen i 1961 ble den operative ledelsen i Nord- og Sør-Norge behandlet sammen med de sentrale militærstabene i Oslo. De operative sjefene fikk imidlertid først nye instruksjoner sent i 1963, og det ble da klart at 1961-reformen ikke medførte noen parallell reform i den regionale ledelse. Høsten 1963 ble ledelsen overlatt til militærteknokratene i Hauge-utvalget. Dette utvalget ble en ytterligere illustrasjon på den tette sammenfiltringen av den sentrale og den regionale ledelsen. Utvalget skulle primært behandle Forsvarets sentrale ledelse, men allerede i starten av utvalgets arbeidsprosess kom mandatet til å omfatte både Forsvarets sentrale og regionale ledelse.

Den første kimen til en mer selvstendig beslutningsprosess for den regionale ledelsen viste seg da Hauge-utvalget i 1965 lanserte en tanke om at ledelsen i Nord- og Sør-Norge var *vel* så viktig som de sentrale militærstabene i Oslo, og derfor burde utredes som et eget tema av en egen arbeidsgruppe.³⁰¹ Årsaken til dette var trolig den markante inndelingen av Norge i et nordlig og et sørlig operasjonsområde. Avstanden mellom disse og fremfor alt avstanden til sentrale myndigheter, ville i krig innebære at det regionale operativsystem, og særlig sjefene i dette system, kunne få avgjørende betydning for krigens utfall. I årene 1965-1967 ble regionalledelsen i økende grad diskutert som eget tema, og vi har sett at disse spørsmålene utgjorde en mer tydelig og selvstendig beslutningsprosess parallelt med slutføringen av den nye Forsvarets overkommando i Oslo. Sentrale aktører på den atlantiske arena, som General Sir Robert Bray og hans etterfølger General Sir Kenneth Darling, var tungt inne. Det samme gjaldt sentrale aktører på den hjemlige fagmilitære arena, som Folke Hauger Johannessen, H. F. Zeiner Gundersen og de operative sjefene.

Skillet mellom de to beslutningsprosessene ble bekreftet da stortingsrepresentant Johan Andersen våren 1967 gikk inn for å nedsette et eget regionalutvalg. Fra høsten 1967 kan vi snakke om to helt selvstendige beslutningsprosesser i det Stortinget vedtok Huseby-prosjektet og Otto Grieg Tidemand nedsatte *Utvalget for Forsvarets regionale ledelse*.

Regionalutvalget med nye aktører

Den 13. oktober 1967 ble regionalutvalget nedsatt på bakgrunn av Andersens ønske, og trolig etter påfølgende samtaler mellom Tidemand, Himle og Johannesen. Tidemand klarte å forene Stortingets og de fagmilitæres ønsker gjennom sammensettingen av utvalget. Det var aktører på den politisk-militære beslutningsarena som nå ble koplet sammen. Disse aktørene var på mindre sentrale beslutningsnivåer enn eksempelvis forsvarsministeren og forsvarssjefen, men de hadde alle inngående kjennskap til Forsvaret. Samhandlingsformen var formell med regelmessige møter, og aktørene var knyttet sammen av et praktisk og konkret siktemål. Det felles mål overskygget i første omgang potensielle skillelinjer, som ulike preferanser hos forsvarsgrenene og de politiske partiene.

Høyesterettsadvokat Jens Christian Hauge ble på nytt utpekt som formann, og denne gangen fikk han med seg seks andre medlemmer. Tre av disse var stortingsmenn med forskjellig partibakgrunn, men alle hadde utmerket seg gjennom kjennskap til Forsvaret og utpreget sympati med forsvarssaken: Rolf Hellem (a), Paul Thyness (h) og Johan Østby (sp). De tre andre var offiserer med bakgrunn fra hver sin forsvarsgren, der alle hadde innehatt høye operative lederstillinger: Tore Holthe fra Sjøforsvaret, Sigurd Sparr fra Hæren og Einar Tufte Johnsen fra Luftforsvaret. Offiserene hadde militærfaglig spisskompetanse på operativ ledelse, mens stortingsrepresentantene hadde markert seg i forsvarsspørsmål gjennom en årrekke. Viktig var også representantenes funksjon som parlamentarisk motvekt til offiserene, og deres teft for hvilke løsninger som var politisk kloke og gjennomførbare.

Bruddet med Hauge-utvalgets sammensetting fra 1963 var slående. Bortsett fra formannen figurete ingen av regionalutvalgets medlemmer som sentrale aktører på den militær-teknokratiske arena. Sammensettingen av utvalget var en god illustrasjon på at Tidemand satset tungt på å opprettholde den politiske konsensus om Forsvaret, og at han ønsket å fange opp bredere samfunnshensyn, herunder distriktpolitiske. Det eneste sporet av kontinuitet mellom de to utvalgene var knyttet til formann Hauge, noe som med tanke på avvisningen av innstillingen fra det første Hauge-utvalget kan synes noe underlig.

Det var imidlertid en veldig respekt for Hauge og hans arbeid i forsvarsmiljøer, såvel på den fagmilitære og den atlantiske beslutningsarena, som i Stortinget.³⁰² Hauge var en ressursperson med stor kapasitet i forsvarsspørsmål. I et slikt perspektiv var det lite bemerkelsesverdig at Tidemand og Johannessen ønsket Hauge som leder for omorganiseringen av den regionale ledelsen. Det ville dessuten blitt oppfattet som en nedvurdering av Hauge dersom arbeidet ble overlatt til andre, og det er lite trolig at man i forsvarskretser ønsket å gi et slikt signal. Selve utvalgsarbeidet skal ikke behandles i denne studien, men det skal derimot utvalgets mandat fra høsten 1967 og den endelige innstilling fra sommeren 1969.

Johannessens og Tidemands uttalte siktemål var å skape en troverdig og enhetlig øverste regionalledelse, som også ville være kostnadseffektiv og noenlunde bestandig. Den sentrale organisasjonen var i hovedtrekk på plass, og det hastet nå med å tilpasse den regionale ledelsen. Det var med andre ord et prekært behov for en løsning som ikke splittet den fagmilitære arena, eller ville kunne skape nevneverdig politisk strid.

Regionalutvalget fikk et vidt mandat fra departementet og skulle vurdere ledelsen innen forvaltningssektoren og den operative sektor på regionalt nivå.³⁰³ I følge utvalgets definisjon besto den regionale ledelsen av tre nivåer. Det øverste nivået var ledelsen i *landsdelene* Nord- og Sør-Norge. Mellomnivået var *distriktsledelsen*, som grovt sett omfattet Hærens distriktskommandoer og Sjøforsvarets sjøforsvarskommandoer. Luftforsvaret manglet et distriktvis ledelsesnivå under luftkommandørene i Nord og Sør-Norge, noe som blant annet hang sammen med luftstyrkenes mobilitet, aksjonsradius, og krav til hurtig kommandoføring. Det laveste nivået var *lokalledelsen*, som i grove trekk besto av Hærens landforsvar, Sjøforsvarets sjøforsvarsavsnitt og Luftforsvarets flystasjoner, kontroll- og varslingsstasjoner og NIKE-bataljonen i Oslo. Heimevernets ledelsesapparat var på siden av forsvarsgrenenes, og besto for det meste (85%) av lokale heimevernsdistrikt ledet av distriktssjefer. Disse sto i fredstid direkte under generalinspektøren for Heimevernet, og skulle i krig inngå i Hærens lokale ledelsesapparat. Utvalgets mandat og definisjoner signaliserte at Tidemand og Johannessen, sammen med Hauge, ønsket et helhetlig grep om den regionale ledelsen. Vi skal her begrense oss til

utvalgets forslag for det øverste nivået, nemlig landsdelene.

Regionalinnstillingen i 1969 var ikke like kontroversiell som Hauge-utvalgets forslag fra 1965. Innstillingen gjenspeilet at deltakerne i det alt vesentlige var fagmilitært og ikke militærteknokratisk orientert. Utvalgets uttalte overordnede hensikter var å tilpasse regionalledelsen til den nye sentralledelsen, og å forsterke og forenkle det operative apparatet. Forenkling var viktig fordi det hadde utviklet seg en uoversiktlig regionalledelse med uklare ansvarsforhold, mente utvalget. Og forsterking var nødvendig siden det operative ledelsesapparatet tidvis hadde vist seg å være lite troverdig.³⁰⁴ En eventuell økonomisk gevinst eller nyskapende løsninger i seg selv var mer underordnet. Utvalget understreket selv at det var "ingen øksekomite", og stilte seg med det i kontrast til Hauge-utvalget fra 1963. Trolig reflekterte dette et ønske fra utvalget om å markere avstand til militærteknokratene og deres forslag to år tidligere.

Trolig var det også et viktig, om enn underliggende mål for utvalget å fortsette styrkingen av den nasjonale forsvarsledelsen innenfor det atlantiske militærsamarbeidet. Spørsmålet om nasjonal kontroll med regionalledelsen hadde blitt aktualisert med Brays initiativ i 1965 og Darlings påfølgende engasjement, og det er sannsynlig at sentrale norske myndigheter ønsket å utvikle sterke, nasjonale felleskommandoer for å bedre den norske kontrollen med operativledelsen.

Regionalutvalgets løsning bygget på tidligere studier og innspill fra forskjellige kanter. Hauge-utvalgets innstilling fra 1965 var et naturlig utgangspunkt for det nye utvalget, og ble sammenholdt med forsvarssjefens og Sjefsnemndas initiativ i 1965-67. Robert Brays og Kenneth Darlings innspill fikk også stor betydning for regionalutvalgets innstilling, men trolig ønsket utvalget utad å tone ned den atlantiske inspirasjonen: Nordkommandoen ble i innstillingen *ikke* angitt som en av utvalgets viktigste premissleverandører. Øyensynlig var det viktig å legge vekt på omorganiseringen av regionalledelsen som et rent nasjonalt prosjekt, slik at det ikke provoserte NATO-skeptikerne i Stortinget. Trolig ønsket også utvalget å signalisere overfor alliansen at norske forsvarsmyndigheter var herrer i eget hus.

En norsk spesialitet: Forsvarskommando Nord- og Sør-Norge

Nord-Norges naboskap til Sovjetunionen fikk i siste halvdel av 1960-tallet fornyet oppmerksomhet. Forholdet mellom Vesten og Sovjetunionen ble igjen mer anstrengt etter en lengre periode preget av tøvær og avspenning.³⁰⁵ Sovjets invasjon i Tsjekkoslovakia i 1968 bidro til å øke spenningen på det internasjonale plan. Norske myndigheter kjente også en økende trussel fra øst på grunn av oppbyggingen på Kolahalvøya og den nærgående sovjetiske militære øvelsesaktivitet i nordområdene mot slutten av sekstiårene.

Etter disse hendelsene uttrykte Johannessen i sin utenrikspolitiske redegjørelse til Norges øverste militære sjefer høsten 1968 at han i "høy grad" var bekymret, og at denne utviklingen utgjorde "store faremomenter".³⁰⁶ Nå ble riktignok situasjonen oppfattet noe annerledes i Utenriksdepartementet. Der ble det uttrykt klare ønsker om å avdramatisere spenningen mellom øst og vest, og forsvarssjefens synspunkter ble ansett som svært uheldige.³⁰⁷ Likevel var det på bakgrunn av Forsvarssjefens utenrikspolitiske redegjørelse, og under et generelt inntrykk av en truende internasjonal situasjon, at regionalutvalget ønsket å etablere en høyest mulig beredskap i Nord-Norge, vel å merke ut fra hva som var politisk og økonomisk mulig.

Utvalget fokuserte på det uløste problemet ulike operative ledelsesapparater i Nord- og Sør-Norge representerte. I likhet med de tidligere øverstkommanderende på Kolsås, Bray og Darling, slo utvalget fast at apparatene i prinsippet burde være identiske av militærfaglige årsaker, men at økonomiske argumenter samtidig talte imot en like stor organisasjon i hver av landsdelene. Operative ledelsesapparater med døgnkontinuerlig drift var svært kostbart. Det ville være mye penger å spare ved å etablere et mindre system i sør.

De militære sjefenes ønsker fra 1965 om å oppgradere og styrke operativledelsen i Sør-Norge til å bli mer lik ordningen i Nord-Norge hadde forstummet, trolig på grunn av den økte oppmerksomheten omkring Nord-Norges utsatte stilling. Utvalget understreket like fullt likhetsprinsippet ved å foreslå ekvivalente betegnelser på de to øverste ledelsesapparatene i landsdelene, nemlig Forsvarskommando Nord-Norge (FKN) og Forsvarskommando Sør-

Norge (FKS). Kommandoene ble foreslått oppsatt og utstyrt for å støtte de to høyeste regionale operativsjefene, som i nord var den allerede etablerte ØKN og i sør utvalgets foreslåtte ØKS.

Det viktigste ved regionalutvalgets forslag var at det representerte en ny løsning på motsetningen mellom spesialiserte forsvarsgrener og et integrert forsvar. Vi har allerede beskrevet NATOs regionale felleskommandoer og delingen i to nivåer; ett integrert med en øverstkommanderende og ett fagspesialisert med representanter fra forsvarsgrenene med selvstendig sjefsansvar. Den operative linjen skulle i prinsippet gå igjennom forsvarsgrenene og ut til land-, sjø- og luftstyrkene. Hauge-utvalget i 1965 hadde gått mye lenger i å ville integrere felleskommandoene, og hadde foreslått å fjerne det forsvarsgrensvisenivået under ØK. Mellom NATO-modellen for regionale kommandoer og Hauge-utvalgets forslag, men nærmest NATO-modellen, sto Brays forslag fra høsten 1965. I Brays forslag ble de to nivåene i felleskommandoene beholdt. Innenfor denne rammen var imidlertid Bray villig til å godta en større grad av integrering enn det som var vanlig i NATOs regionale kommandoer. Han gikk inn for å opprette *felles operasjonsrom* for kommandørene i de to foreslåtte hovedkvarterene — slik ville forsvarsgrenene bringes nærmere hverandre på det fysiske plan, og integrasjonsproblemet ville løses på en praktisk måte, mente Bray.

Brays etterfølger, General Sir Kenneth Darling, hadde videreutviklet dette konseptet. Han påpekte at ØKNs og ØKS' hovedkvarter i NATO-sammenheng lå ett trinn under alliansens regionale hovedkvarter i nord, Nordkommandoen, og han gikk inn for å legge ØKN og ØKS inn i NATOs kommandokjede allerede i fredstid, som såkalte "Principal Subordinate Commands" (PSC) under CINCNORTH. På bakgrunn av dette konkluderte han med at FKN og FKS måtte bygges opp i tråd med NATOs retningslinjer for PSCer. Normalt var det tre nivåer i alliansens PSCer, ikke to nivåer som i nasjonale regionale hovedkvarter. Øverstkommanderende var på det høyeste nivået, stabssjefen i kommandoen og kommandørene fra forsvarsgrenene på det neste. Først på det tredje og laveste nivået, under de tre sjefene for forsvarsgrenene, var det et felles operasjonsrom, som ordrene fra de fagspesialiserte sjefene skulle gå igjennom før de nådde land-, sjø-, og luftstyrkene.

Spørsmålet om hvorvidt hovedkvarterene til ØKN og ØKS burde bygges opp i tråd med NATOs "Principal Subordinate Commands", aktualiserte spenningen i forhold til nasjonal kontroll med operativledelsen. I krig ville deler av den nasjonale operative ledelsen i regionene, når regjeringen vedtok det, bli prinsipielt underordnet CINCNORTH. På den annen side talte flere forhold mot fullt ut å gjennomføre Darlings konsept, for eksempel kunne regjeringen i krig vedta at noen nasjonale styrker fremdeles skulle stå under norsk kommando. Hvordan skulle en slik deling mellom alliert og nasjonal kommando praktiseres dersom hele det nasjonale operativapparatet på forhånd var prinsipielt integrert under CINCNORTH?

Den viktigste innvendingen mot Darling må likevel ha vært at ØKN og ØKS i det norske operativsystemet i fredstid var regionale sjefer. Situasjonen ville bli uhyre komplisert dersom ØKenes hovedkvarterer i NATOs operative system i fredstid samtidig skulle være ett nivå under alliansens regionale hovedkvarterer. Skulle ØKene i så fall få en hatt som regionale sjefer og en hatt som underordnede regionale sjefer — i tillegg til de allerede eksisterende hattene som nasjonale og allierte sjefer?

I ettertid kan vi konstatere at regionalutvalget valgte en løsning som lå tett opp til forslagene fra Bray og Darling (fig. 5a/5b). Men det var likevel to viktige forskjeller som avdekket ambisjonen om å ivareta en nasjonal ledelse innen alliansen. For det første ønsket utvalget mer integrasjon enn hva Bray og Darling hadde signalisert, og foreslo at kommandørene ikke skulle ha selvstendig sjefsansvar, men derimot være fullstendig integrert under de nasjonale ØKene, og kun fungere som rådgivere for ØKene og utøve sin myndighet på vegne av forsvarskommandoene. Den økte integrasjonen i forhold til NATOs regionale felleskommandoer ble fremhevet ved at utvalget skapte en distinksjon i navn, og kalte løsningen for *regionale, integrerte enhetskommandoer*, en betegnelse som sto i skarp kontrast til NATOs "principal subordinate commands". For det andre fastslo utvalget at forsvarskommandoene i fredstid skulle være regionale hovedkvarter under nasjonal kontroll, innlemmet i det norske operativsystemet og underlagt forsvarssjefens ledelse. I tilfelle krig var saken en annen. Da skulle den norske regjering avgjøre hvorvidt FKN og FKS skulle endre status fra regionale hovedkvarter nasjonalt til subregionale hoved-

kvarter på den atlantiske arena. I dette perspektivet var navnevalget også et signal om at de nye forsvarskommandoene skulle være et nasjonalt prosjekt, med en viss avstand til NATOs innarbeidede system med sentrale, regionale og subregionale hovedkvarter.

Samtidig var FKN og FKS en videreføring av ordningen som nå var vedtatt sentralt med Forsvarets overkommando (FO). I likhet med forsvarssjefen skulle ØKN og ØKS få fellesstaber rundt seg, med bred representasjon fra forsvarsgrenene, og ledet av stabssjefer. Stabssjefene skulle, i likhet med stabssjefen i FO, primært koordinere fellesplanleggingen ved forsvarskommandoene. Til forskjell fra FO skulle de felles stabene i FKN og FKS tilpasses operativledelsens behov, uten større ansvar for utdanning og personellforvaltning. De skulle bestå av fagområdene fellesoperasjon, samband, radartjeneste, etterretning, sikkerhet, personell og logistikk.

Med dette sto den foreslåtte Forsvarskommando Nord-Norge i skarp kontrast til den etablerte ordningen i nord. Vi har sett at denne ordningen langt på vei hadde fulgt NATOs tradisjonelle modell for regionale felleskommandoer, og besto av et spesialisert nivå med tre *separate* kommandører med selvstendig ansvar og én felleskommando på nivået over kommandørene. Den operative linjen skulle i følge forslaget nå i stedet utgå direkte fra forsvarskommandoen til land-, sjø- og luftstyrkene, noe som innebar tett integrasjon på den fagmilitære arena.

Regionalutvalget forsøkte å imøtekomme forsvarsgrenenes behov for faglig integritet gjennom forslaget om å sette opp de nye forsvarskommandoene med tre fagspesialiserte staber fra forsvarsgrenene, ledet av tre kommandører. Disse tre leddene skulle være representert i et felles operasjonsrom, som alle ØKNs ordrer skulle utgå fra. En slik ordning ville ivareta nødvendig fagspesialisert kontroll med land-, sjø- og luftstyrkene, mente utvalget. Dette forslaget økte også sannsynligheten for at forslaget ville bli godtatt av NATO, selv om utvalgets foreslåtte kommandører ikke var tillagt selvstendig sjefsansvar.

På tross av utvalgets forsøk på å løse integrasjonsproblemet i fordragelighet, ble den underliggende konfliktlinjen på den fagmilitære arena synliggjort i utvalgets innstilling. Tore Holtne fra Sjøforsvaret dissenterte og avga en

mindretallsuttalelse.³⁰⁸ Han nektet å akseptere at kommandørene for sjøstridskreftene *ikke* skulle være selvstendige sjefer, og at kommandørene skulle være fullstendig underlagt ØKene og avhengig av fellesstabene i forsvarskommandoene. Dissensen hadde mindre betydning for den endelige løsningen, men ble stående som en god illustrasjon på at integrasjon fremdeles var et sårt punkt i en tradisjonsbunden forsvarsgren, og at integrasjons-spørsmålet bidro til uenighet blant de fagmilitære sjefene. Spørsmålet ble brakt på banen igjen under høringene om innstillingen, og da skulle det vise seg at integrasjonen heller ikke ble godt mottatt på den atlantiske arena. Dette kommer vi snart tilbake til.

Den nye Forsvarskommando Nord-Norge ble foreslått gitt en personelloppsetning på ca. 200 befal og sivile, noe som ville bety en reduksjon på rundt 50 personer i forhold til den eksisterende øverste operativledelsen i nord. De to hundre skulle plasseres i fjellanlegget på Reitan utenfor Bodø, som ØKN hadde disponert siden flyttingen fra Harstad i 1963. Visse utbygninger og ombygginger måtte riktignok gjøres, men i forhold til den potensielle innsparingen og effektiviseringen som lå i forslaget som helhet, var dette økonomisk forsvarlig, mente utvalget.

I Sør-Norge foreslo utvalget en identisk organisasjonsløsning som i nord, men med en mindre personelloppsetning på ca. 120 befal og sivile. Innsparingen i forhold til den eksisterende organisasjon var rundt 20 personer. Utvalget mente at den reduserte oppsetningen var forsvarlig: Sør-Norge var ikke utsatt for ytre trusler i nærområdene på samme måte som Nord-Norge. Landsdelen var primært tiltenkt en rolle som "støtteområde" for den nordlige landsdelen. I sør kunne utstyr klargjøres og styrker utdannes til innsats i de nordligste fylkene. På samme måte skulle Sør-Norge være "støtteområde" sørover for NATOs Østersjøkommando.

Lokaliseringen var imidlertid mer komplisert for FKS enn for FKN, og resultatet ble at utvalget delte forsvarskommandoen i to. Det viste seg uforholdsmessig dyrt å bygge om anlegget på Holmenkollen for å huse hele FKS, og utvalget foreslo at sjøkommandøren i Sør-Norge skulle sitte på Jåtta ved Stavanger, hvor det maritime operasjonssenteret allerede lå, mens land- og luftkommandørene skulle sitte på Holmenkollen.

Integrasjon eller spesialisering på den fagmilitære arena?

Regionalutvalgets innstilling maktet å forene politiske og militære interesser. Den første høringsrunden viste at Tidemand, Himle og Johannessen hadde truffet blink med den brede politisk-militære sammensettingen av utvalget, og med valget av Hauge som formann. De to foreslåtte kommandoene fremsto som to solide pilarer i den nasjonale operativledelsen, og tilsynelatende var den vanskelige balansegangen i forhold til NATO løst ved at begge forsvarskommandoene hadde to ansikter; ett som nasjonale operativapparater i fredstid og ett som enhetlige ledd i det allierte fellesforsvarets operativledelse i krig. Dette forslaget hadde bemerkelsesverdig stor appell, og i det vesentlige ble forslaget gjennomført.³⁰⁹

De tre forsvarsgrenssjefene og Norges fire øverste operative sjefer — en i nord, tre i sør — var de viktigste høringsinstansene i etterkant av regionalutvalget.³¹⁰ I denne høringsrunden ble den underliggende skillelinjen i samhandlingen på den fagmilitære arena igjen trukket frem. De militære sjefene var positive til løsningen, bortsett fra kjernepunktet om den tette integrasjonen mellom forsvarsgrenene, som innebar at kommandørene ikke skulle ha selvstendig sjefansvar som før. Dette utfordret sjefenes militærfaglige integritet og et innarbeidet system. I tråd med hva vi tidligere har sett var det samtidig et skarpt skille på den fagmilitære arena i dette spørsmålet. Sjefene som selv satt i integrerte stillinger gikk inn for mer integrasjon, mens sjefene som fortsatt satt i forsvarsgrenene enten var skeptiske til eller klare motstandere av økt integrasjon.

De sentrale militærsjefene — forsvarssjef Johannessen og stabssjef Eriksen — gikk inn for utvalgets spesielle integrasjonsløsning. Tidligere stabssjef Zeiner Gundersen hadde gjennom arbeidet med Forsvarets overkommando vist seg som en tilhenger av vidtgående integrasjon i sentralledelsen.³¹¹ Nå satt han i Bodø som ØKN, og han støttet Johannessen og Eriksen.³¹² Disse tre sjefenes viktigste argument for tettere integrasjon var den teknologiske og militære utvikling, som i økende grad krevde felles operasjoner med samkjørt deltakelse av land-, sjø- og luftstyrker. Et annet argument det er verdt å merke seg i forhold til spørsmålet om en nasjonal operativledelse, ble fremført av

Zeiner Gundersen. Han hevdet at spørsmålet sto om valg av to ulike modeller for hovedkvarter, nemlig NATOs regionale hovedkvarter på nordflanken, Nordkommandoen, og Norges nye Forsvarets overkommando.³¹³ Nordkommandoen var organisert for ledelse på NATOs premisser i krigstid, mens FO var organisert for ledelse på norske premisser i fredstid, mente Zeiner Gundersen. Han gikk inn for en ordning i Nord-Norge som ville likne på ordningen sentralt med én forsvarssjef og én Forsvarets overkommando, nemlig én sterk øverstkommanderende med såkalt *alminnelig kommando* og ett enhetlig hovedkvarter med forsvarsgrensvis representanter uten selvstendig ansvar.

På den annen side sto de forsvarsgrensvis interessene. De snudde argumentasjonen, og hevdet at den teknologiske og militære utviklingen hadde gjort "forskjellen mellom forsvarsgrenene større istedenfor mindre".³¹⁴ Den sentrale og regionale ledelsen i Hæren og Luftforsvaret valgte likevel å akseptere den økte integrasjonen under tvil, da de fant utvalgets helhetlige løsning bedre enn den eksisterende. To enkeltaktører var her særlig sentrale. Einar Tufte Johnsen hadde en dobbeltrolle som medlem av utvalget og høringsinstans som sjef for luftstridskreftene i Sør-Norge. Han arbeidet aktivt for å få forsvarsgrenene med på forslaget. Det gjorde også Harald Løken, som nå hadde blitt sjef for Hæren og dermed var høringsinstans i likhet med Tufte Johnsen. Han hadde — som så mange før ham — utviklet et sterkt ønske om økt integrasjon på alle plan mens han var stabssjef i Forsvarsstaben noen år tidligere.

Sjøforsvarets øverste ledelse skilte seg derimot fra Hærens og Luftforsvarets, og var ikke like villig til kompromisser. Sjøforsvarsledelsen sto på den linjen som Tore Holthe hadde innvarslet da han dissenterte i innstillingen. Sjefen for Sjøforsvaret, som nå var Magne Braadland, ønsket ikke vidtgående integrasjon i den øverste regionalledelsen. Han fastslo at forslaget om forsvarsgrensvis kommandører uten selvstendig ansvar på ingen måte sikret "den forsvarsgrensvis kompetanse", og fant det "overraskende" at de andre fagmilitære aktørene i utvalget ikke hadde støttet Holthes dissens.³¹⁵

Behandlingen av saken viser at situasjonen hadde endret seg vesentlig siden 1965. Den gang hadde Sjefsnemnda kommet inn i beslutningsprosessen med

stor tyngde og bidratt til militærteknokratenes nederlag. I 1969 var innvendingene fra de forsvarsgrensvise aktørene på den fagmilitære arena sprikende, ute av stand til å påvirke gjennomføringen av regionale, integrerte enhetskommandoer. Denne svake motstanden hadde flere årsaker, men i all hovedsak var det tomrommet etter nedleggelsen av Sjefsnemnda som igjen kom til syne her. De fagmilitære sjefene hadde ikke lenger en felles plattform for å hevde sine synspunkter og interesser. Dette forholdet illustrerer også hvor viktig det var for de fagmilitære sjefene å ha enhetlige og solide institusjoner for å kunne stå sterkt i ulike beslutningsprosesser, fremfor alt på den politisk-militære og den atlantiske arena.

En besværlig aktør og brudd på den atlantiske arena

Den 3. april 1970 fulgte Forsvarsdepartementet opp utvalgets innstilling, og foreslo å innføre regionale, integrerte enhetskommandoer i Nord- og Sør-Norge, i det alt vesentlige bygd på regionalutvalgets innstilling.³¹⁶ Både utvalget og departementet gikk i prinsippet inn for kommandører uten selvstendig sjefsansvar, underlagt ØKN og ØKS. På tross av dette kom det fra fagmilitær side innvendinger mot at departementet i sitt forslag gikk lenger enn regionalutvalget når det gjaldt integrasjon.³¹⁷ Til en viss grad var det hold i innvendingene. De felles operasjonsrommene ble av departementet foreslått lagt direkte under ØKene og stabssjefene i forsvarskommandoene, mens kommandørens primære rolle skulle være rådgivning overfor ØKene. På den annen side fremstår denne diskusjonen i ettertid som et uttrykk for uklarheter som knyttet seg til militære begreper, særlig "kommandomyndighet" og "kommandosjef", og diskusjonen fikk liten betydning for de nye forsvarskommandoene.

Tidemand, Himle og Johannessen ønsket fortsatt en rask avklaring. I forslaget fra departementet var tilløpene til uenighet tonet ned. For eksempel kom ikke spenningen mellom integrasjon og spesialisering på den fagmilitære arena frem i forslaget. På det samme grunnlaget forsøkte også departementet å dempe et større problem som hadde meldt seg på den atlantiske beslutningsarena.

Det hadde oppstått uenighet om forsvarskommandoene mellom den nye

sjefen for Nordkommandoen, General Sir Walter Walker, og den norske forsvarsledelsen. Walter Walker tok over etter Kenneth Darling 8. august 1969, rett etter at regionalutvalgets innstilling forelå.³¹⁸ General Walker hadde sin ledelseserfaring fra en lang rekke felttog, og var i sannhet en "hærfører". Han var en av Storbritannias høyest dekorerte og mest erfarne krigsveteraner, blant annet kjent for å ha ledet flere av britenes Gurkha-avdelinger i seierrike operasjoner i Burma under annen verdenskrig.³¹⁹ Sjefsskiftet i Nordkommandoen hadde en lang forhistorie, der blant annet Tidemand og Johannessen hadde gitt uttrykk for at de primært ønsket en admiral som sjef for Nordkommandoen, og på bakgrunn av dette kom Walker skjevt ut i forholdet til forsvarsministeren og forsvarssjefen fra starten av.³²⁰

Walkers forhold til den norske forsvarsledelsen ble kraftig forverret på grunn av uenigheten om de nye forsvarskommandoene. Motsetningen mellom Walker og Tidemand/Johannessen førte til et fullstendig brudd i samhandlingen på den atlantiske arena: Tidemand og Johannessen kom til å nekte alt videre samarbeid med Walker. Tidemand gikk direkte til SACEUR, General Andrew Goodpaster, og forlangte at Walker måtte gå av. Det var stabssjefene Rolf Eriksen og Tony Younger som skulle sørge for å opprettholde et minimum av sentral samhandling, inntil Tidemand skiftet departement i juni 1970 og Gunnar Hellesen ble ny forsvarsminister. Walkers forhold til norske myndigheter forble imidlertid svært anstrengt helt til hans periode på Kolsås var omme 1. februar 1972.

Uenigheten mellom Walker og den norske forsvarsledelsen gjaldt graden av integrasjon mellom forsvarsgrenene i de nye forsvarskommandoene, og striden kan knyttes til spenningen mellom integrasjon i alliansen og nasjonal kontroll med forsvarsledelsen. Det gikk her en tydelig linje tilbake til prinsippene Nordkommandoen hadde vist til da den vendte tommelen ned for Haugeutvalget i 1965: I følge Kolsås-generalene måtte den operative ledelsen være mest mulig lik i fredstid og i krig. Det måtte være et nivå med selvstendige sjefer fra forsvarsgrenene i felleskommandoene. Det måtte gå en klar luftoperativ linje fra Nordkommandoen til selvstendige og sterke luftsjefer med alliert og nasjonal myndighet.

Walker nektet å godta det norske forslaget om at kommandørene, for-

svarsgrenenes representanter i Nord- og Sør-Norge ikke skulle ha selvstendig sjefsansvar, men primært være rådgivere for ØKN og ØKS. Trolig så Walker forslaget som et fremstøt for å stramme det nasjonale grepet om operativledelsen. Dersom dette forslaget i sin helhet ble gjennomført ville nemlig Nordkommandoen få vanskeligheter med å forholde seg direkte til luft-, sjø- og landkommandørene. Slik Walker så det, måtte de operative linjene fra Nordkommandoen langt på vei gå gjennom en sterk nasjonal forsvarskommando, før de nådde land-, sjø- eller luftstridskreftene.

På et møte mellom Walker og Johannessen 29. januar 1970 hadde Johannessen gitt uttrykk for at han var villig til å gi de foreslåtte kommandørene større selvstendig ansvar. Johannessen hadde angitt to årsaker til at han var i ferd med å skifte syn.³²¹ For det første var det hensynet til luft- og sjøoperasjonene, hvor kravet til hurtighet og fagmilitær ekspertise tilsa at det måtte være sjefen for forsvarsgrenene med selvstendig ansvar på nivået under ØK. Dette gjaldt særlig de delene av Luftforsvaret som inngikk i alliansens integrerte luftforsvarssystem: Ved å ha selvstendige flysjefer i forsvarskommandoene kunne ordrer fra flysjefen i nordkommandoen fortsatt gå utenom øverstkommanderende. For det andre var Johannessen blitt overbevist om at de med ansvar for allierte forsterkninger til Norge i tilfelle krig "would not understand any other organization".

I ettertid kan vi fastslå at Johannessen her ikke presiserte *hvor* stor grad av selvstendig ansvar kommandørene skulle ha. På bakgrunn av Johannessens muntlige redegjørelse mente Walker likevel at forsvarssjefen og Nordkommandoen hadde kommet frem til et tilfredsstillende kompromiss. Walker fremholdt overfor Johannessen at han var fornøyd med løsningen.

Etter møtet tok imidlertid Walker underhåndkontakt med SACEUR, General Goodpaster, og fremla saken slik at de integrerte enhetskommandoene var i strid med NATOs prinsipper — og på tvers av alle råd Kolsås-generalene hadde gitt.³²² Walker fikk støtte hos Goodpaster og holdt jevnlig kontakt med Brussel våren 1970, noe norske myndigheter ikke ble informert om. Kjernen i NATO-sjefenes skepsis var trolig en uro for at ØKN og ØKS gjennom den integrerte løsningen ville bli sterke regionale sjefer på nordflanken — i konkurranse med CINCNORTH.³²³

På et nytt møte den 2. april diskuterte Johannessen og Walker igjen saken. Denne gangen tok de utgangspunkt i Forsvarsdepartementets forslag om forsvarskommandoene. Stemningen var amper. Johannessen hevdet at uenigheten skyldtes at Walkers oversettelse av det norske forslaget var uklar, og at den foreslåtte ordningen ville gi kommandørene tilstrekkelig selvstendig sjefsansvar slik at ordningen "would work in practice".³²⁴ Walker nektet å akseptere dette, de to sjefene skiltes uten å ha kommet til enighet, og diskusjonen mellom Tidemand, Johannessen og Walker fortsatte med økt styrke.

Konflikten illustrerte også skillelinjen mellom på den ene side offiserer som tjenestegjorde i fellesstaber og på den annen side offiserer som hadde operative stillinger i forsvarsgrenene. Walker fant nemlig flere meningsfeller i det norske offiserskorpset, som i likhet med ham selv gikk inn for selvstendige sjefer fra forsvarsgrenene i regionene. I særlig grad gjaldt dette Wilhelm Mohr, som nå var Air Deputy og nestkommanderende i Nordkommandoen, og som etter hvert ble en av Walkers fremste støttespillere. Slik Walker så det, var det viktig å oppnå ryggdekning også innenfor det norske offiserskorpset. Dette brakte Mohr inn i en svært vanskelig lojalitetskonflikt mellom nasjonale og allierte interesser.

Samtidig med at konflikten på den atlantiske arena i løpet av april 1970 låste seg fullstendig, nærmet tidspunktet seg for at spørsmålet om forsvarskommandoene skulle behandles i Stortinget. I forkant av dette holdt Tidemand og Johannessen en briefing for medlemmene av Stortingets forsvarskomiteé. Johannessen presenterte her tre alternative "modeller" for de nye forsvarskommandoene: regionalutvalgets forslag, NATOs forslag og Forsvarsdepartementets forslag. Johannessen konkluderte med at forskjellen mellom de tre løsningene var minimale, og at Forsvarsdepartementets forslag ville bli godtatt av alle parter, inkludert CINCNORTH. På grunnlag av denne konklusjonen var Stortinget villig til å godkjenne de nye forsvarskommandoene, slik departementet hadde skissert dem.³²⁵

Tre dager før Stortinget skulle sluttbehandle spørsmålet om forsvarskommandoene, oppsto det plutselig dramatisk innenfor den atlantiske beslutningsarena. Den 26. mai 1970 mottok departementet et brev fra Nordkommandoen, der Walker påpekte at det fremdeles ikke var enighet

mellom ham og forsvarssjefen. Walker presiserte at uenigheten gjaldt de foreslåtte kommandørenes manglende selvstendige sjefsansvar, og at han nektet å godta de integrerte enhetskommandoene.³²⁶ Situasjonen ble ekstra vanskelig for departementet fordi stortingsrepresentant Nils Hønsvald dagen før — den 25. mai — underhånden hadde blitt informert om innholdet i Walkers brev, og fordi Walker selv hadde reist på en lengre utenlandstur.³²⁷ Årsaken til at Walker hadde forlatt Norge, var at han kjente til at Tidemand snart skulle skifte departement. Walker ville ikke ha mer kontakt med norske myndigheter før han kunne forholde seg til en ny forsvarsmi- nister.

Situasjonen kunne nå oppfattes slik at Tidemand og Johannessen bevisst hadde forsøkt å føre både Stortinget og Nordkommandoen bak lyset for å presse gjennom de integrerte enhetskommandoene. Situasjonen ble enda mer uklar fordi også Tidemand og Johannessen var bortreist, og derfor ikke kunne bidra til en avklaring. I lys av dette var Forsvarsdepartementet, og særlig Erik Himle som hadde ansvaret i Tidemands fravær, sterkt i villrede om hvordan saken burde håndteres. I de to påfølgende dagene drøftet Himle saken inngående med Wilhelm Mohr — som fungerte som sjef på Kolsås i Walkers "taktiske fravær" — og med Stortingets forsvarskomite.

Den 29. mai 1970 besluttet Tidemand, i samspill med Johannessen, å skjære igjennom og vedta forsvarskommandoene på tross av innsigelsene fra Nordkommandoen. Stortingets militærkomité gikk med på dette.³²⁸ Tidemand underrettet Nordkommandoen om at Walkers innvending måtte bygge på en misforståelse, og at de regionale, integrerte enhetskommandoene uansett skulle gjennomføres.³²⁹

Noen dager senere ble det arrangert et møte mellom Tidemand og SACEUR i Venezia, hvor også Johannessen deltok.³³⁰ På dette møtet hevdet Andrew Goodpaster at det åpne og gode forholdet mellom Norge og NATO var truet på grunn av striden om forsvarskommandoene og den fastlåste konflikten med Walker. Tidemand fastholdt på sin side den nasjonale retten til å velge egne løsninger. Han uttalte at Norge ville nekte alt videre samarbeid med Walker, og han krevde Walkers avgang. Dette

markerte forsvarsministerens og forsvarssjefens definitive brudd med Walker. Verken SACEUR eller Nordkommandoen deltok i arbeidet med slutføringen av den regionale ledelsen.³³¹

Forsvarskommandoene fullføres

Etter begivenhetene våren 1970 kom arbeidet med å slutføre den nye regionale ledelsen til å ligge i hendene på et fåtall sentrale aktørene på den politisk-militære beslutningsarena. Denne overføringen av beslutningsprosessen til én arena, gjorde det mulig med en rask gjennomføring av de nye forsvarskommandoene. De nå mindre sentrale aktørene på den fagmilitære arena — sjefene for forsvarsgrenene — var ute av beslutningsprosessen etter høringene høsten 1969, delvis på grunn av sprikende og uklare innvendinger. Det markante bruddet mellom Tidemand/Johannessen og Walker på den atlantiske arena, avskar CINCNORTH og SACEUR fra ytterligere innflytelse på slutføringen av prosessen. I en lengre periode ble samhandling på den atlantiske arena preget av forsøk på megling mellom Wilhelm Mohr, Walter Walker og Folke Hauger Johannessen, og ellers av gjensidig orientering på stabssjefs nivå, mellom Rolf Eriksen og Tony Younger.

Stortingets håndtering av de nye forsvarskommandoene viste på to punkter at den sentrale politiske og militære ledelsen nå spilte sammen.³³² For det første kunne Kåre Stokkeland, saksordfører for saken i Stortinget, fastslå at beslutningsprosessen var under full nasjonal kontroll, og at press fra NATO og Nordkommandoen ikke hadde ført frem. Han påpekte at Stortinget stilte seg bak regjeringens forslag om forsvarskommandoene. Stortinget gikk inn for den norske løsningen med *regionale, integrerte enhetskommandoer*. Det ble understreket at ØKN og ØKS skulle være sjefer for Forsvarskommando Nord-Norge og Sør-Norge, og ha såkalt *alminnelig kommando* i landsdelene. I fred skulle de være underlagt forsvarssjefen, og i krig — etter regjeringens avgjørelse — underlagt CINCNORTH. I både FKN og FKS skulle det være tre kommandører, underlagt ØKene, og langt på vei uten selvstendig sjefsansvar. Kommandørene skulle nemlig primært være rådgivere for øverstkommanderende, og kun ha såkalt *operativ kontroll* med stridskreftene i landsdelene.

Retrospektivt er det diskutabelt hvorvidt denne ordningen ble gjennomført i praksis. Det kan innvendes at ØKN og ØKS i liten grad fikk alminnelig kommando, og at denne myndigheten i realiteten ble samlet hos forsvarssjefen, mens de to ØKene satt igjen med såkalt *operativ kommando* i landsdelene.

For det andre fremholdt Paul Thyness, et sentralt medlem av forsvarskomiteén og medlem av regionalutvalget, at kjerneproblemet i arbeidet med forsvarskommandoene hele tiden hadde vært konflikten mellom fagspesialisering og integrasjon på den fagmilitære arena: "Spørsmålet er så: hvor er skjæringspunktet, hvor går ordren over fra å være en integrert ordre som ikke forutsetter ekspertise fra noen bestemt forsvarsgren, over til å bli en ordre som nettopp krever forsvarsgrensspesialisering?"³³³ Thyness understreket at den beste helhetlige løsningen på problemet nettopp var å gi ØKN og ØKS den overordnede og samlede ledelsen — alminnelig kommando — i landsdelene. Forsvarsgrenenes spesialiserte militærkunnskap ville bli tilfredsstillende ivaretatt gjennom de felles operasjonsrommene i FKN og FKS, der de tre kommandørene ville ha operativ kontroll med fagområder de var kompetente til: land-, sjø-, og luftmilitære operasjoner.

Høsten 1970 fulgte Borten-regjeringen opp vedtaket gjennom forsvarsbudsjettet, og midler ble øremerket for å gjennomføre integrerte enhetskommandoer i Nord-Norge og i Sør-Norge i løpet av 1971-72.

Oppsummering

Høsten 1967 utviklet det seg et nært samspill mellom aktørene på den politisk-militære beslutningsarena, særlig viktig ble aksene mellom Tidemand og Johannesen. Dette bidro til at den grunnleggende spenningen mellom politisk kontroll og fagmilitær autonomi ble nedtonet, og en nyskaping i norsk sentralforvaltning kunne ta form.³³⁴ Den nye Forsvarets overkommando ble planlagt av offiserer og departementsfolk i samspill, loset gjennom Stortinget, og gjennomført i sin helhet på svært kort tid under fast ledelse av Tidemand.

Samtidig fikk spørsmålet om forsvarsledelsen økt oppmerksomhet i Stortinget. Representanter som Paul Thyness og Nils Hønsvald gikk aktivt inn i diskusjonen om ledelsen fra midten av 1960-tallet. Forsvarsminister Tide-

mand bidro på sin måte til at Stortinget kom mer med i arbeidet, da han i større grad enn sine forgjengere presenterte spørsmålene omkring ledelsen for Stortinget.

Fra 13. oktober 1967 ble diskusjonen omkring den regionale ledelsen i større grad en egen beslutningsprosess, og regionalutvalget ble nedsatt. Utvalgets sammensetting var en god illustrasjon på det økende samspillet på den politisk-militære arena. Det samme var innstillingen i 1969, som utløste kun beskjedne negative reaksjoner sammenliknet med Hauge-utvalgets innstilling i 1965. Fraværet av sterke forsvarsgrensvisse aktører på den fagmilitære arena og marginaliseringen av CINCNORTH var de viktigste årsakene til den raske slutføringen av en ny regionalledelse.

Konklusjon

Forsvarets øverste ledelse gjennomgikk en dyptgripende integrasjonsprosess fra 1961 til 1971 med maktkonsentrasjon rundt et norsk "Pentagon" og to nye regionale, integrerte enhetskommandoer. Før 1961 besto den sentrale ledelsen av fire selvstendige sjefer på toppen av tre spesialiserte overkommandoer for forsvarsgrenene og en felles forsvarsstab. Ti år senere hadde dette utviklet seg til en felles overkommando under én sjef for hele Forsvaret. Før 1961 var den øverste regionale ledelsen fire delvis selvstendige operative sjefer i Nord-Norge og tre helt selvstendige operative sjefer i Sør-Norge. I 1971 hadde dette utviklet seg til én felles forsvarskommando i hver av landsdelene under hver sin øverstkommanderende. Beslutningsprosessen som førte til endringene gikk over fire faser. Den ble drevet frem på fire beslutningsarenaer av et fåtall aktører i samspill og brytninger.

Den politisk-militære arena var mest sentral i utviklingen av Forsvarets øverste ledelse. Fremdriften i prosessen var avhengig av samhandlingen mellom forsvarsminister og forsvarssjef. Konsensus om Forsvaret i regjeringen, i Stortinget og i militæretaten, knyttet aktørene sammen. Den felles målsettingen gjennom alle fasene var å bygge et sterkt forsvar. På den annen side sto behovet for politisk kontroll med militærvesenet mot de fagmilitæres ønsker om autonomi og handlingsrom. Dette bidro til å splitte. Denne dyptgripende konfliktlinjen hadde tidligere gitt seg utslag i åpen strid mellom forsvarsminister Jens Christian Hauge og sentrale offiserer. Forholdet bedret seg med de etterfølgende forsvarsministrene. Samarbeid ble det fremste kjennetegnet på samhandlingen mellom Handal og Øen frem til 1961. Det samme gjaldt forholdet mellom Harlem og Øen etter 1961. Særlig tett ble samspillet mellom Tidemand og Johannessen etter 1965, noe som resulterte i at arbeidet med ledelsesordningen skjøt fart.

Stortinget spilte i flere sammenhenger en viktig rolle på den politisk-militære arena, men var i starten av vår periode en marginal aktør i spørsmå-

lene om ledelsen. Av sikkerhetshensyn ble Stortinget i liten grad involvert verken i den store hovedkvartersaken eller i spørsmålet om utformingen av det operative ledelsesapparatet. De første signalene om en forandring i dette kom med den nye økonomiske situasjonen etter 1962. Knappe økonomiske rammer bidro til å sette ledelsesordningen på dagsorden også i Stortinget, og Tidemand fikk en god mottakelse blant de folkevalgte da han lanserte den nye og slanke Forsvarets overkommando mot slutten av 1960-tallet. Åpenhet og offentlig diskusjon rundt ledelsesordningen ble mer vanlig. Ikke minst engasjerte de sentrale stortingsrepresentantene Nils Hønsvald og Paul Thyness seg i spørsmålet, og bidro til at den endelige løsningen for Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando fikk rask behandling og gjennomslag i Stortinget i 1969.

Aktørene på *den fagmilitære arena* var knyttet sammen av et sterkt ønske om å utvikle og såvel opprettholde sin profesjon som et troverdig forsvar, noe som også betydde at de i fellesskap ønsket større bevilgninger til Forsvaret. Samhandlingen på arenaen var avhengig av hvordan relasjonene innbyrdes mellom sjefene for forsvarsgrenene og sjefen for Forsvarsstaben (senere forsvarssjefen) var organisert. Vi har sett at dette utviklet seg fra en løs, horisontal toppstruktur, Sjefsnemnda, til den vertikale ordningen med en sterk forsvarssjef. Hovedtendensen var at nemndssystemet resulterte i tautrekking og stillstand i beslutningsprosessene, mens forsvarssjefssystemet resulterte i større handlekraft og raskere beslutningsprosesser.

Det 20. århundrets to totale kriger hadde demonstrert at tett integrasjon mellom forsvarsgrenene både operativt og forvaltningsmessig var av stor betydning, men krigene hadde også vist at høyteknologiske våpensystemer økte behovet for militær spesialisering i forsvarsgrenene. Etter 1945 var det en påfallende tydelig konfliktlinje der Hæren gikk inn for økt integrasjon, mens Sjø- og Luftforsvaret la vekt på fagspesialiseringen i forsvarsgrenene. Før 1961 resulterte dette i at sentrale aktører i Sjø- og Luftforsvaret var de fremste talsmenn for sjefsnemndssystemet, mens hærsjefene gikk inn for integrasjon gjennom OKW-modellen. Det var flere årsaker til dette. Hærens måte å operere på gjorde at den tradisjonelt hadde hatt behov for et hierarkisk ledelsesapparat på toppen. Samtidig var det trolig en forestilling i Hæren om at den på grunn

av sin størrelse ville kunne dominere over de to andre forsvarsgrenene dersom den hierarkiske løsningen ble valgt. Sjø- og Luftforsvaret hadde i mindre grad faglige tradisjoner for hierarki på toppen, og deres mange bindinger til sjø- og luftmaktene USA og Storbritannia sto også i veien for å velge OKW-modellen. Det samme gjorde troen på at krigsalliansens — seierherrenes — gode erfaringer med sjefsnemndssystemet ville kunne overføres til gjenoppbyggingen av et nasjonalt forsvar. Den hierarkiske OKW-modellen ble dessuten lenge assosiert med naziregimets ledelsesmodell, og det var en klar skepsis overfor OKW-modellens plass i det moderne og demokratiske norske forsvar.

Den militær-teknokratiske arena var samspillet mellom moderniseringsinnstilte teknokrater og enkelte aktører i politisk eller militær forsvarsledelse. Innenfor en slik kontekst har vi betegnet disse aktørene som *militærteknokrater*. Før 1963 hadde teknologiutviklingen med nye og langtrekkende kjernevåpen bidratt til en dypere diskusjon om forsvarsledelsens struktur. Sjefene for Forsvarsstaben, først Finn Lambrechts og senere Bjarne Øen, var de første som etablerte en sammenheng mellom tilpasning av Forsvarets ledelse til atomalderen og muligheten for å modernisere ledelsen gjennom å bygge et norsk "Pentagon". Forsvarsminister Nils Handal fikk også øynene opp for denne muligheten, og arbeidet sammen med Sjefsnemnda for å bygge et nytt hovedkvarter med integrert ledelse.

FFI hadde en viktig rolle i denne prosessen som fortolker av atomalderen. Instituttet deltok også i diskusjonene om trusselvurderinger og i avveiningene om beskyttelsestiltak, og var en sentral premissleverandør for den militære planleggingen av hovedkvarteret. Hvor skulle det plasseres? Hvor mange var det realistisk å verne ved et atomanslag? Men for øvrig var militærteknokratene beskjedne aktører i håndteringen av ledelsesspørsmålet, som først og fremst fant sted på den politisk-militære og den fagmilitære beslutningsarena. Med Hauge-utvalget i 1963 kom militærteknokratene til å spille en langt mer direkte rolle i arbeidet med ledelsesordningen, og FFIs rolle på arenaen ble nå understreket gjennom direktør Finn Lieds meget sentrale stilling i prosessen.

Samhandlingen på den militær-teknokratiske arena var i mindre grad formalisert enn på den politisk-militære og den fagmilitære arena. Uformelle nettverk, samhandling gjennom deltakelse i styrer, råd og utvalg er et hoved-

inntrykk som sitter igjen. Særlig gjennom Hauge-utvalget forsøkte militærteknokratene å vinne gehør for sine tanker om en restrukturering av Forsvarets øverste ledelse bygd på en moderniseringsideologi. Deres muligheter for å oppnå praktiske resultater ble imidlertid hemmet av at de i liten grad hadde myndighet til å fatte endelige beslutninger. Hauge-utvalgets forslag ble slik langt på vei forkastet da det kom til behandling på den politisk-militære og den fagmilitære arena.

Den atlantiske arena var samhandling først og fremst mellom nasjonale fagmilitære sjefer og Nordkommandoens sjefer. Aktørene var knyttet sammen av målsettingen om å utvikle et kraftfullt og avskrekkende fellesforsvar. Samtidig var det en sterk ambisjon på norsk side om å ivareta ulike nasjonale hensyn, og når det gjaldt forsvarsledelsen, var det et viktig mål å bevare et selvstendig og handlekraftig nasjonalt ledelsesapparat innenfor det atlantiske militærsamarbeidet. Her lå det en konfliktlinje som virket dramatisk inn på utviklingen av ledelsesordningen.

Det klareste utslaget av motsetningen kan ses i utviklingen av det operative ledelsesapparatet. Gjennom 1950-tallet hadde norske myndigheter arbeidet målbevisst for å utvikle en operativledelse som var under nasjonal kontroll i fredstid, og som på en effektiv måte skulle kunne overføres til Nordkommandoen i krig. Denne ambisjonen hadde ført til en uhyre komplisert operativledelse. Langt på vei hadde to parallelle ledelsesapparat vokst frem, hvor det ene ivaretok nasjonale interesser og det andre ivaretok forpliktelsene overfor fellesforsvaret. Overgangen fra fredstid til krig var i sannhet akilleshelen for denne organisasjonen — utfallet av en krig ville kunne påvirkes av hvor raskt det nasjonale operativapparatet var i stand til å omdannes til en integrert del av fellesforsvaret.

Beslutningsprosessene på den atlantiske arena var ofte preget av vanskelige forhandlinger, der norske myndigheter kunne gi etter på enkelte punkter og stramme til på andre. Resultatet av tautrekkingen ble en ledelsesordning sentralt og regionalt som — slik norske myndigheter så det — ivaretok både nasjonale og allierte interesser i en akseptabel grad.

I fasen fra 1961 til 1963 fant det sted et oppbrudd fra etterkrigstidens ledelsesordninger. Det fremste uttrykket for dette var gjenopprettelsen av stillingen som forsvarssjef, som betydde en forskyvning av tyngdepunktet på den fagmilitære arena. Sjefen for Forsvarsstaben — nå som forsvarssjef — fikk utvidet myndighet over forsvarsgrenene. Sjefsnemnda ble opprettholdt som et koordineringsorgan ved siden av forsvarssjefen.

Sjefen for Forsvarsstaben, Bjarne Øen fra Luftforsvaret, var den mest sentrale aktøren i prosessen som ledet frem til den nye ledelsesordningen. Øen var opprinnelig tilhenger av sjefsnemndssystemet, men etter fire år som sjef for Forsvarsstaben hadde ønsket om en mer hierarkisk toppledelse modnet hos ham. Dette var et gjennomgående trekk ved offiserer som ble overført fra tjeneste i forsvarsgrenene til sjefsstillinger i fellesstab, og det viser en klar sammenheng mellom institusjonell tilhørighet i Forsvaret og standpunkt i spørsmålet om integrasjon. Denne studien har imidlertid ikke behandlet hvordan dette forholdt seg på lavere nivåer i fellesstabene; det kan tenkes at tilhørighet til og lojalitet overfor ulike forsvarsgrener — kanskje våpenarter — skinte sterkere igjennom her.

Det var særlig fire årsaker til at forsvarssjefsstillingen ble gjenopprettet. Den første og viktigste, var modningsprosessen som ved inngangen til 1960-tallet hadde gjort det klart for de sentrale aktørene at sjefsnemndssystemet hadde store svakheter. Tautrekking mellom forsvarsgrenene og en handlingslammet sjefsnemnd kunne ikke forenes med et effektivt og troverdig forsvar. En sterk forsvarssjef sentralt og solide apparater for den regionale operativledelsen var viktig for planlegging og krigføring mest mulig på norske betingelser.

For det andre hadde sjefsnemndssystemet bidratt til et komplisert forhold mellom den politiske og den militære ledelsen. Sjefene for forsvarsgrenene skulle alle ha kontakt med forsvarsministeren, både direkte og gjennom Sjefsnemnda, og det ville kreve en svært sterk forsvarsminister for å håndtere dette systemet: Systemet hadde blitt innført under den mektige Hauge i 1946, og det hadde vist seg å fungere dårlig med de etterfølgende, mindre markerte ministrene. Under ledelse av den nye forsvarsministeren fra 1961, Gudmund

Harlem, ble det slått fast at den politiske styring og kontroll måtte innskjerpes. Det var for vanskelig å styre Forsvaret gjennom en oppsplittet militærledelse. Problemet hadde blitt understreket innen forvaltningsledelsen med forsvarsgrenenes sprikende prioriteringer i budsjettforslagene, og på den operative siden med U-2-episoden og liknende ubehagelige affærer.

For det tredje må gjenopprettelsen av stillingen som forsvarssjef i 1961 også ses i lys av ønsket om å sikre et nasjonalt forsvar innenfor det internasjonale militærsamarbeidet. Målsettingen om å styrke forsvarsledelsen i rollen som aktør på den atlantiske arena sto sentralt, og et viktig middel for å nå dette målet var å samle alt operativt og forvaltningsmessig ansvar — makten — hos én sjef. Det var en uoversiktlig situasjon før 1961, bilaterale avtaler mellom nasjonale og allierte forsvarsgrener kunne uthule den nasjonale kontrollen både operativt og forvaltningsmessig.

For det fjerde markerte gjenopprettelsen av stillingen som forsvarssjef starten på en prosess som skulle ende med etableringen av en slankere og mer effektiv toppledelse i et moderne, kombinert freds- og krigshovedkvarter. Fra 1961 til 1963 videreførte Gudmund Harlem Sjefsnemndas og Handals arbeid på dette området, og Harlems handlekraft bidro til at planleggingsprosessen skjøt fart i denne fasen.

Slutføringen av det norske "Pentagon" ble imidlertid ikke slik som Harlem og Øen hadde tenkt seg da stillingen som forsvarssjef ble gjenopprettet. Det var flere grunner til dette. Den militærstrategiske tenkningen var for det første under revurdering. Det ble sett som mindre sannsynlig at en krig mellom supermaktene ville resultere i et kjernefysisk ragnarok i krigens første fase. Det ble vurdert som mer aktuelt at en konflikt ville utvikle seg gradvis, slik at ledelsen ville få *tid* til å flytte ut fra Oslo. En ledelse etablert i et stort og kostbart atomsikkert hovedkvarter allerede i fred mistet dermed den aktualiteten dette hadde hatt på 1950-tallet. For det andre kom reduksjonene i våpenhjelpen som en stor utfordring. Den nye økonomiske situasjonen var en direkte foranledning til at Harlem gikk inn for drastiske rasjonaliseringer i Forsvarets driftsutgifter. Han rettet søkelyset mot de oppsvulmede stabene på toppen — der også hovedkvartersaken nå ble et spørsmål om kostnadsbesparing og ikke lenger bare om beskyttelse av den øverste ledelsen.

Harlem inntok en åpen og søkende holdning til forsvarsledelsens fremtid, der ett mål allikevel sto sentralt, nemlig økt politisk kontroll. Resultatet av de endringene som her er omtalt i denne første fasen var en maktforskyvning også på den politisk-militære arena. Harlem ville først og fremst ha myndighet til selv å plukke ut forsvarssjefen, og fikk nå en mulighet til å styre mer effektivt ved å spille direkte mot kun én militær sjef. Harlem fratok dessuten militærledelsen ansvaret for den videre ledelsesutviklingen ved at han engasjerte et militærteknokratiske utvalg for å utvikle en helt ny toppledelse.

Fra 1963 til 1965 ble arbeidet med forsvarsledelsen gjennom Hauge-utvalget overlatt til sentrale aktører på den militær-teknokratiske arena, og drøftingene om ledelsesproblemet ble karakterisert av en åpen holdning til alternative og utradisjonelle løsninger. Trolig ble avgjørelsen om å legge spørsmålet i hendene på militærteknokratene tatt av Harlem, Hauge og Øen i fellesskap. Motivet for avgjørelsen må ha vært misnøye med fremdriften i prosessen både på politisk og militært hold, kombinert med den vanskelige økonomiske situasjonen og skrinlegging av planene om å bygge et nytt hovedkvarter. Samtidig hadde FFI en solid posisjon innenfor norsk samfunnsliv, og på regjeringshold var det tillit til Finn Lieds ekspertise.

Dette innvarslet en ny retning i arbeidet med forsvarsledelsen. Jens Chr. Hauge og Finn Lied var nøkkelpersonene i arbeidet, og de allierte seg med moderniseringsinnstilte aktører innen forsvarsledelsen for å gjennomføre prosjektet. Foruten Gudmund Harlem var Bjarne Øen og Bjørn Rørholt blant de viktigste. Utvalget oppfylte forventningene om en modernisering av forsvarsledelsen på ekspertenes premisser. Gjennom utvalgets innstilling avtegnet målsettingen seg som tredelt.

Utvalgets første og mest uttalte målsetting var å oppnå økonomisk gevinst ved å redusere størrelsen på ledelsen med 600 stillinger. Dette ble foreslått gjort ved å innskrenke forsvarsgrenenes ansvarsområder ytterligere og videreføre integrasjonen fra 1961. Forvaltningsledelsen skulle fjernes fra forsvarsgrenenes overkommandoer, slik at de kun skulle være ansvarlige for

det utvalget kalte *styrkeproduksjon*, altså utdanning og trening av Forsvarets personell. Overkommandoene ble foreslått redusert til staber direkte underlagt forsvarssjefen. Sjefene ble foreslått nedjustert til generalinspektører.

Den andre målsettingen var å videreføre maktforskyvningen på den politisk-militære arena, slik dette hadde avtegnet seg fra 1961. Forslaget om å inkorporere forsvarssjefen i departementet signaliserte at utvalget ønsket sterkere politisk styring. Dette forslaget kan knyttes direkte til Hauge. Han hadde klare ambisjoner om å styrke den politiske kontrollen allerede da han sammen med Harlem utarbeidet utvalgets mandat. Det er bemerkelsesverdig hvordan dette forslaget gikk på tvers av utviklingstendensen i forvaltningen på dette tidspunktet. I ettertid kan det virke som om enkelte sentrale aktører ønsket et klart skille mellom den politisk-militære arena og forvaltningen ellers. Trolig skyldtes dette en oppfatning om at behovet for politisk kontroll med militærmakten overskygget andre hensyn. Samtidig går det en linje tilbake til Hauges tid som forsvarsminister rett etter krigen, og hans gjentatte fremstøt for økt styring med de fagmilitære den gang.

Den tredje målsettingen var å skape en plass for den teknisk-vitenskapelige ekspertisen i Forsvarets øverste ledelse. Dette ville legge grunnlaget for en videre modernisering av ledelsen også etter Hauge-utvalgets tid. Hovedstrategien for å nå dette målet var forslaget om å opprette et tredelt råd for forsvarsministeren. Troikaen skulle bestå av tre sidestilte ledere: forsvarssjefen med ansvaret for den operative ledelsen, forvaltningsråden med ansvaret for forvaltningsledelsen, samt vitenskapsråden med ansvaret for militær forskning og modernisering. En mer indirekte del av strategien var forslaget om å opprette Forsvarets elektroniske tjeneste. Denne institusjonen ville ha skapt en formell og direkte kontakt mellom sivil og fagmilitær ekspertise. Dersom disse forslagene hadde blitt gjennomført, ville FFI i sum ha fått en sterk innflytelse på organisering og planlegging av Forsvaret, bygd på ambisjonene om mer rasjonelle og effektive styringsmetoder og om å styrke moderniseringen av Forsvaret ved hjelp av teknologi.

Utvalgets forslag om reduksjoner i ledelsens størrelse og økt integrasjon fikk bred oppslutning, men fremstøtene for å styrke militærteknokratens posisjon og for økt politisk kontroll, ble avvist. Etter 1965 avtok den

militærteknokratiske innflytelsen på utformingen av ledelsen. I første omgang overtok aktører på den fagmilitære arena. Hauge-utvalget etterlot seg imidlertid flere mindre forslag som ble med videre i prosessen. Det viktigste av disse var forslaget om å overføre ledelsen innen forvaltningssektoren til departementet.

Fasen fra 1965 til 1967 handler om reaksjonene på og behandlingen av Hauge-utvalget. De militære lanserte en alternativ løsning for sentralledelsen, et motforlag som skulle bli gjennomført i neste fase. I dette arbeidet ble det avdekket et behov for å se nærmere også på den regionale ledelsen. Dermed ble det regionale ledelsesspørsmålet skilt ut som en separat problemstilling og beslutningsprosess. Også dette spørsmålet skulle bli løst i neste fase.

Samtidig markerte regjeringsskiftet i 1965 og Otto Grieg Tidemands inntreden i departementet starten på en fase der den nye forsvarsministeren, sammen med den nye forsvarsråden, Erik Himle, og den nye forsvarssjefen, Folke Hauger Johannessen, utviklet et tett samspill i behandlingen av ledelsesordningen. Dette ble ekstra tydelig etter nedleggelsen av Sjefsnemnda. Johannessen fikk da reduserte plikter i forhold til de fagmilitære sjefene, og kunne bli mer aktiv på den politisk-militære beslutningsarena. Ledelsesspørsmålet kom etter hvert til å dreie rundt aksene mellom forsvarsministeren og forsvarssjefen.

I denne fasen kom resultatet av integrasjonen mellom forsvarsgrenene og maktkonsentrasjonen hos forsvarssjefen etter 1961 for alvor til syne. Forsvarssjefens myndighet til å prioritere mellom forsvarsgrenene bidro til at samhandlingen mellom de fagmilitære sjefene ble kjennetegnet av mindre sprik, og de fagmilitære talte i større grad med én stemme utad. Sjefene for forsvarsgrenene hadde riktignok fortsatt forskjellige interesser, men de konkluderte med at det var bedre "å gå på akkord" med egeninteressene enn å la forsvarsledelsens skjebne bero hos "utenforstående".

Det viktigste nye initiativet på sentralt nivå i denne fasen var Hauger Johannessens forslag om å gjenopprette Forsvarets overkommando i fredstid. Gjenoprettelsen av stillingen som forsvarssjef i 1961 hadde representert det første trinnet i integrasjonsprosessen. Gjenoprettelsen av Forsvarets over-

kommando kom til å representere det neste. Med sitt forslag om å gjenopprette Forsvarets overkommando, gikk Johannessen fra Sjøforsvaret lenger i å ønske integrasjon enn det Hauge-utvalget hadde gjort i sitt forslag. Vi har sett at det her også gikk en rød tråd tilbake til 1950-tallet og planene om å bygge et norsk "Pentagon", og Johannessen satte nå alt inn på å realisere et nytt hovedkvarter med en samlet politisk og militær ledelse i sin tid som forsvarssjef.

Også den regionale ledelsesordningen havnet for alvor i støpeskjeen i denne fasen. Militærteknokratene under Hauges ledelse foreslo i 1965 dramatiske endringer i den nasjonale operativledelsen. Endringene ville berøre viktige deler av fellesforsvaret, uten at sentrale aktører på den atlantiske arena hadde deltatt aktivt i beslutningsprosessen. Dette utløste flere motforslag fra Nordkommandoen i årene etter 1965.

Problemet i forhold til Nordkommandoen gjaldt den fagmilitære konfliktlinjen mellom integrasjon og spesialisering. På den atlantiske arena berørte dette spørsmålet også den viktige konfliktlinjen mellom nasjonal kontroll og integrasjon i fellesforsvaret. General Sir Robert Bray og hans etterfølgere General Sir Kenneth Darling og General Sir Walter Walker festet seg ved de samme ankepunktene mot de norske bestrebelsene på å utvikle en integrert operativledelse under nasjonal kontroll. For det første måtte den operative ledelsen være mest mulig lik i fredstid og i krig. For det andre måtte det være et fagspesialisert nivå med selvstendige sjefer fra forsvarsgrenene i regionene. For det tredje måtte det gå en klar luftoperativ linje fra Nordkommandoen til selvstendige og markante luftsjefer med både alliert og nasjonal myndighet.

Fasen fra 1967 til 1971 handler om den endelige etableringen av det nye sentrale og regionale ledelsesapparatet. I denne perioden lå spørsmålet først og fremst i hendene til aktører på den politisk-militære arena. Behandlingen av ledelsesproblematikken ble nå preget av en sterk politisk og militær vilje til å finne løsninger. Tidemand, Himle, Johannessen, og til en viss grad stabssjefene Zeiner Gundersen og Eriksen, var helt sentrale i disse årene.

På sentralt nivå tok det nye hovedkvarteret på Huseby form, samtidig som de tre overkommandoene ble redusert til staber underlagt forsvarssjefen og inkorporert i Forsvarets overkommando. Det nye hovedkvarteret endret for det første den fysiske rammen rundt samhandlingen på den fagmilitære arena; plasseringen under ett tak var klimaks i integreringsprosessen. Den enhetlige overkommandoen medførte dernest at forsvarsgrenene ble sittende igjen med ansvaret for utdanning og opptrening av styrkene, og sjefene kunne reduseres til "generalinspektører". De nye myndighetsforholdene ble understreket på militært vis ved at sjefene gikk ned en grad, mens forsvarssjefen gikk opp til en grad som til da hadde vært forbeholdt Kongen, nemlig general/admiral. Det nye hovedkvarteret utgjorde en solid plattform for enhetlig fagmilitær styring av Forsvaret, der én sjef hadde såkalt alminnelig kommando overfor alle underlagte ledd.

Sjefsnemnda ble ansett som lite hensiktsmessig, og i 1968 ble den nedlagt etter to år med svært beskjeden aktivitet. Dermed forsvant det fagmilitære rådet som hadde opprettholdt balansen mellom forsvarssjefen og de tre sjefene for forsvarsgrenene. Nedleggelsen gjorde at sjefene for forsvarsgrenene fikk mindre regelmessig kontakt med hverandre *inntil* de ble samlet under ett tak på Huseby to år senere. Samtidig er det påtakelig hvordan sprikene mellom ulike militærfaglige interesser igjen tiltok i årene 1967-71. Samtidig viste dette at det fremdeles gjorde seg gjeldene en skillelinje mellom Hærens ønske om en vertikal toppstruktur og Sjø- og Luftforsvarets ønske om en horisontal toppstruktur.

Den institusjonelle nyordningen på sentralt nivå — herunder samlokaliseringen av departementet og Forsvarets overkommando i Husebystrukturen — la for det andre grunnlaget for økt samhandling på den politisk-militære arena. Det var en sterk tro på at daglig omgang mellom politikere, sivile tjenestemenn og offiserer ville kunne bote på tidligere samarbeids- og kommunikasjonsproblemer. Dette var nyskapende i norsk forvaltning, nærmest et eksperiment for å finne en ny løsning på forholdet mellom departement og direktorat. Det er samtidig på det rene at samboerskapet ikke ble langvarig, og at departementet flyttet ut på 1980-tallet.

Nyskapningen med det norske "Pentagon" kan for det tredje ses som en

videreføring av ambisjonen fra 1961 om å styrke den nasjonale forsvarsledelsen på den atlantiske arena. Erfaringene etter 1961 var gode: samhandlingen på den atlantiske arena ble preget av større klarhet og oversikt når makten var konsentrert hos én sjef på norsk side. Trolig inspirerte dette forsvarsledelsen til å fortsette arbeidet med å styrke det nasjonale ledelsesapparatet ytterligere, slik at norske hensyn kunne forfektes med større kraft i alliansen. Uten sammenlikning for øvrig hadde amerikanernes Pentagon en forbilledlig rolle som aktør internasjonalt, en løsning som sto i skarp kontrast til den fragmenterte norske forsvarsledelsen før 1961. Realiseringen av Forsvarets overkommando ville kunne bøte på dette. Etter 1971 skulle den integrerte militære overkommando, under samme tak som den politiske ledelsen, ha gode forutsetninger for å bli en markant nasjonal aktør på den atlantiske beslutningsarena.

Integrasjonen sentralt måtte imidlertid følges opp på regionalt nivå. Nedsettelsen av regionalutvalget og valget av medlemmer, gjorde at prosessen gikk fra den fagmilitære arena til den politisk-militære arena. Da stortingsmennene Rolf Hellem, Paul Thyness og Johan Østby fikk plass i regionalutvalget innvarslet dette at det parlamentariske miljøet fikk en mer sentral rolle i ledelsesspørsmålet. Stortingets økte engasjement i behandlingen av forsvarsledelsen var en viktig årsak til at ikke bare den sentrale, men også den regionale ledelsesorganisasjonen kunne slutføres i løpet av relativt kort tid.

Et viktig anliggende i arbeidet med regionalledelsen, var å oppnå at de øverste operative ledelsesapparatene i Nord- og Sør-Norge ble integrert og tilpasset Forsvarets overkommando og forsvarssjefen sentralt. Regionalutvalget løste problemet med å foreslå to såkalte integrerte enhetskommandoer — FKN og FKS — for den øverste ledelsen i landsdelene. Integrasjonen og maktkonsentrasjonen var markant, og sto i sterk kontrast til tidligere ordninger.

I et internasjonalt perspektiv var integrasjonen på regionalt nivå vidtgående. De norske forsvarskommandoene representerte en spesiell modell for å forene den moderne krigføringens krav om samkjørte operasjoner mellom land-, sjø- og luftstyrker på den ene side og kravet om forsvarsgrensvis spesialisering i høytteknologiens tid på den annen side. Kjernen i den norske modellen var at

kommandører fra forsvarsgrenene skulle være rådgivere for ØKN og ØKS. Kommandørene skulle ivareta den militærfaglige ekspertisen, og ha såkalt operativ kommando over de respektive land-, sjø- og luftstyrkene. På toppen skulle ØKN og ØKS samle trådene og ha såkalt alminnelig kommando for henholdsvis Nord- og Sør-Norge. Langt på vei kan vi konkludere med at innføringen av dette systemet i realiteten betydde at en forsterket utgave av OKW-modellen ble gjort gjeldende for hele landet. Billedlig ble forsvarssjefen, FKN og FKS hjørner i et "operativt jerntriangel" på toppen av Forsvaret, som bandt den sentrale ledelsen og den regionale ledelsen sammen i fredstid. Den eneste viktige forandringen ved overgangen til krig skulle tilsynelatende være å bytte ut forsvarssjefen med CINCNORTH.

Det gikk en klar linje fra Brays og Darlings initiativ etter 1965 til regionalutvalgets arbeid fra 1967 til 1969. Regionalutvalget bygde til en viss grad på retningslinjene fra Nordkommandoen, og i noen grad på utredninger som Johannessen hadde tatt initiativ til i årene 1965-67, samt i mindre grad på Hauge-utvalgets forslag fra 1965. Den atlantiske inspirasjonen ble synliggjort i regionalutvalgets innstilling. Konklusjonen var at de øverste ledelsesapparatene i Nord- og Sør-Norge burde være identiske, og at de ved overgangen fra fred til krig *ideelt* sett ikke burde endres. Av praktisk-økonomiske årsaker, og av hensyn til at ledelsen skulle være nasjonal i fredstid, måtte det likevel være rom for små forskjeller på ledelse i fred og i krig. Utvalgets forslag om å ha kommandører fra forsvarsgrenene skulle oppfylle NATO-kravet om fagkompetanse, mens utvalget i tråd med Nordkommandoens anbefalinger foreslo å opprette felles operasjonsrom i forsvarskommandoene for å ivareta integrasjonen mellom grenene. Hovedtrekkene i regionalutvalgets forslag ble vedtatt av Stortinget sommeren 1970.

Selv om de nye forsvarskommandoene langt på vei var i tråd med Nordkommandoens synspunkter, var de norske forsvarskommandoene en innovasjon i NATO-sammenheng. Dette ble understreket av Walkers sterke innsigelser mot å svekke kommandørene til fordel for regionale, integrerte enhetskommandoer under ledelse av øverstkommanderende. Trolig var regionalkommandoene, sammen med den nye overkommandoen i Oslo, ment å bidra til et styrket nasjonalt ledelsesapparat, og til en mer markant "norsk profil"

innenfor militærsamarbeidet på den atlantiske arena. I dette perspektivet var forsvarskommandoene også en markering av den nasjonale retten til å velge egne løsninger for forsvarsledelsen.

Hovedinntrykket som avtegner seg i denne studien er beslutningsprosesser preget mer av kompleksitet og fragmentering enn av helhet og konsistens. Dette inntrykket blir særlig tydelig dersom vi sammenlikner endringsprosessene med en tradisjonell idealtipe, nemlig den liberale, representative styringsform — med Stortinget som lovgivende og bevilgende myndighet, og med regjeringen som utøvende makt i samvirke med en rasjonell, hierarkisk ordnet forvaltning.

Den politisk-militære arena, slik den fremstår i beslutningsprosessen om Forsvarets øverste ledelse, kan representere en form for utfordring mot den liberale og representative idealtypen. I følge idealtypen skal den politiske kontrollen ligge hos Stortinget og regjeringen, med en fagmilitær innordning under den politiske ledelsen, dog med en viss militærfaglig autonomi for å sikre profesjonaliteten i Forsvaret. Bildet var mer komplekst, og sentrale beslutninger ble ofte utformet i et nettverk mellom enkeltpersoner. De sentrale aktørene i "spindelveven" var forsvarsministeren og forsvarsjefen, og en rekke aktører knyttet seg til disse gjennom ulike kanaler. Nettverksmodeller kan her trolig bidra til å utdype forståelsen av beslutningsprosessene.

Den atlantiske arena bidro på sin side til at den ideelle nasjonale styringskjeden ikke kan ses isolert fra en internasjonal kontekst. Samkjøring av nasjonale og kollektive beslutningsprosesser har i mange sammenhenger representert en stor utfordring, ikke bare i sikkerhetspolitiske og forsvarsmessige spørsmål. Internasjonalt samarbeid med høy grad av integrasjon på alle nivåer — for ikke å si overnasjonalitet — demonstrerer problemet fullt ut. I vår sammenheng trer samvirkeproblematikken frem på tre nivåer. For det første ga norsk medvirkning i det allierte militærsamarbeidet en viss innflytelse for Norge, samtidig som alliansesamarbeidet var dominert av de store statene, særlig USA, og av NATOs institusjoner, spesielt Nordkommandoen. For det

andre ser vi i alliansen en innvevning mellom norske og allierte aktører på alle nivåer. Dette foregikk gjennom finmaskede nettverk, både formelle og uformelle. Forsvarsgrenene samarbeidet over landegrensene, og dette bidro til en fragmentering med klare tendenser til segmentering rundt forskjellige militære fagområder. Nettopp tendensen til fragmentering og segmentering sto for øvrig sentralt i den store norske maktutredningen som ble igangsatt i 1972. For det tredje ble samvirkeproblematikken illustrert gjennom den kompliserte operativledelsen, og en kan i ettertid stille spørsmålsteget ved evnen til samvirke dersom Norge hadde blitt utsatt for et massivt angrep før 1971.

Den militær-teknokratiske arena, slik vi har sett den i utviklingen av Forsvarets øverste ledelse, er en annen, potensiell utfordring mot den liberale og representative modellen. Rune Slagstad argumenterer for at Einar Gerhardsen klarte å omforme sosialismen til en reformteknokratisk styringsideologi, og at Gerhardsen langt på vei klarte å forene dette såkalte reformteknokratiet med et mer folkelig demokrati.³³⁵ Vi har sett at aktører på den militær-teknokratiske arena — militærteknokratene — spilte forskjellige roller i arbeidet med forsvarsledelsen. Dette var relativt uproblematisk så lenge aktører i dette miljøet fungerte kun som fortolkere og premissleverandører i samspill med flere andre grupper av eksperter. Problemet kunne blitt mer påtrengende dersom Hauge-utvalgets forslag var blitt realisert, med en institusjonalisering av en sterk posisjon for visse ekspertmiljøer sentralt i styringskjeden. Helt ukjent var slike ordninger likevel ikke i norsk forvaltning. Vi finner det samme i helseadministrasjonen i Karl Evangs tid som helsedirektør. I bredeste forstand dreier dette seg om politisk og demokratisk kontroll.

Hva så med behandlingen av ledelsesspørsmålet på den fagmilitære arena i forhold til den idealtypiske modellen? Råd fra de fagmilitære skal i utgangspunktet fungere som grunnlag for politiske valg. Stort sett spilte de fagmilitære denne rollen. I noen grad kan det imidlertid argumenteres for at de betydelige — til dels lammende — faglige og kulturelle motsetningene mellom forsvarsgrenene representerte en utfordring mot en idealtypisk byråkratimodell. Særlig tydelig var dette mot slutten av 1950-tallet, da Sjefsnemnda og Forsvarsstaben knapt maktet å ivareta samordningen og prioriteringen mellom forskjellige interesser. Med gjeninnføringen av stillingen som forsvarssjef ble det en

strammere struktur for samhandlingen på arenaen, og Forsvarets øverste ledelse fikk et bedre utgangspunkt for å øve innflytelse nedover i egne rekker. Den viktigste forskjellen med innføringen av forsvarssjefen var likevel i forholdet til den politiske ledelsen, der aksen mellom forsvarssjef og forsvarsminister fikk stor betydning etter 1961.

Organisasjonsendringene førte likevel ikke til at konfliktlinjene på den fagmilitære arena forsvant. Behovet for integrasjon brytes fortsatt mot fragmenterende krefter, mot forsvarsgrener — dels også våpenarter — som søker å sikre posisjoner tuftet på tradisjon, interesse og lojalitet. Vi finner igjen liknende motsetninger i andre deler av forvaltningen også, men denne spennin- gen er kanskje mer fremtredende i Forsvaret enn andre steder.

Kilder

Utrykte kilder

Riksarkivet

Regjeringens sikkerhetsutvalg 1953-1963

Forsvarsdepartementets 1. avdeling sakarkiv 1958-1964

Forsvarsdepartementets H-arkiv 1961-14.06.1963

Organisasjon og oppsetting

201-h Organisasjon Hæren

201-i Organisasjon Luftforsvaret

201-s Organisasjon Sjøforsvaret

AFNORTHS organisasjon og oppsetting

Organisasjon NATO

Kommandolinjer, kommandoforhold. Ansvarsfordeling mellom allierte og nasjonale myndigheter. Krigsskueplass

Hovedkvarter og kommandoplasser

Forsvarsdepartementets H-arkiv 15.06.1963-1964

Organisasjon

Organisasjon Hæren

201.3 Organisasjon Luftforsvaret

52.52 Organisasjon allierte kommandoer under Nordkommandoen

Utvalg, generelt

830 Hovedkvarter og kommandoplasser

Harald Løkens private arkiv, boks 1-4

Bjarne Øens private arkiv, relevante arkivstykker

Utenriksdepartementets arkiv

33.2/2d - kontaktmøter mellom UD, FD og FST angående NATO-spørsmål
1966-1969

38.5/45 - Norges militære forsvar 1963-1968

Forsvarsdepartementets bortsetningsarkiv

Forsvarsdepartementets 1. avdeling sakarkiv 1965-1971

Organisasjon

Organisasjon FD, FST, fellesinstitusjonene

Organisasjon Hæren

Organisasjon Sjøforsvaret

Organisasjon Luftforsvaret

201.5 Organisasjon NATO

Organisasjon, generelt

Organisasjon AFNORTH

Organisasjon allierte kommandoer under Nordkommandoen

201.6 Kommandolinjer, kommandoforhold, ansvarsfordeling mellom allierte og nasjonale myndigheter. Krigsskueplass

203 Utvalg innen forsvaret

Utvalg, generelt

203.4 Diverse møter og konferanser innen forsvaret

204 Utvalg utenfor forsvaret

204.8 Diverse møter og konferanser utenfor forsvaret

Forsvarsdepartementets H-arkiv 1965-1971, relevante arkivstykker

Forsvarets overkommandos bortsettingsarkiv

Den sentrale sjefsnemnd og visesjefsnemnda - møtereferater 1948-1968

Sjefsnemndsdokumenter 1956-1966

Forsvarsstabens A-paktarkiv, relevante arkivstykker 1961-1969

Forsvarsstaben - kopibøker 1961-1971

103 Rapporter

201 Organisasjon

201.1 Organisasjon Hæren

201.2 Organisasjon Sjøforsvaret

201.3 Organisasjon Luftforsvaret

203.2 Utvalg innen Forsvaret

203.4 Møter og konferanser innen Forsvaret

204 Utvalg utenfor Forsvaret

204.8 Møter og konferanser utenfor Forsvaret

Forsvarsstaben, relevante arkivstykker 1956-1971, og mer spesielt

Boks nr. 1-4 1956-1965 - Hauge-utvalget
Boks nr. 1-3 1965-1970 - Plan for organisering av Forsvarets overkommando
Hærens Overkommando, relevante arkivstykker 1961-1970 (overført til
Riksarkivet 1999)
Sjøforsvarets Overkommando, relevante arkivstykker 1961-1970
Luftforsvarets Overkommando, relevante arkivstykker 1961-1970

Trykte kilder

Stortinget

St. meld. nr. 32 (1945-46) *Plan for en første reising av Norges Forsvar*
(treårsplanen)

St. prp. nr. 1 (1945-46), Særbudsjettene med tilleggsproposisjoner 1945-46,
med vedlegg nr. 29, *Om oppnevning av en forsvarskommisjon*
Forsvarskommisjonen av 1946, *innstilling*, 1949

St. meld. nr. 25 (1946-47) *Om ordningen av den øverste militære*
forvaltningen

St. prp. nr. 20 (1951) *Om Stortingets samtykke til at Norge deltar i*
opprettelsen av felles kommandosystem og felles forsvarsstyrker for
 Atlanterhavspaktens land

St. prp. nr. 2 (1952-53) *Forsvarets organisasjon*

Innst. S nr. 186 (1953) *Innstilling fra militærkomiteen om Forsvarets*
organisasjon

St. prp. nr. 100 (1954) *Forsvarsstabens organisasjon*

St. prp. nr. 23 (1957) *Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene fremover*

St. meld. nr. 28 (1960-61) *Gjennomføring av målsettingen i st. prp. nr. 23 for*
1957

St. prp. nr. 76 (1961-62) *Om visse organisasjonsendringer i Forsvaret, med*
vedlegg kongelig resolusjon av 18. august 1961

St. prp. nr. 1 (1962-63) *Statsbudsjettproposisjonen og særbudsjettene*

St. meld. nr. 84 (1962-63) *Forsvarets langtidsplan 1964-68*

St. meld. nr. 80 (1965-66) *Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets*
ledelse, med vedlegg Innstilling fra Utvalget for Forsvarets ledelse

Innst. S nr. 109 (1966-67) *Innstilling fra militærkomiteen om*

hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse

St. prp. nr. 1 (1967-68) *Statsbudsjettproposisjonen og særbudsjettene, med vedlegg Forsvarets kontorbygg på Huseby*

St. prp. nr. 125 (1968-69) *Organisasjon av Forsvarets overkommando*

St. prp. nr. 92 (1969-70) *Organisering av forsvarskommandoer i Nord-Norge og Sør-Norge. Etablering av divisjonskommando i Nord-Norge*

Innst. S. nr. 286 (1970-71) *Innstilling fra forsvarskomiteén om organisering av forsvars-kommandoer i Nord-Norge og Sør-Norge. Etablering av divisjonskommando i Nord-Norge*

St. meld. nr. 54 (1969-70), *Hovedretningslinjer for utforming av Forsvarets regionale og lokale organisasjon*

St. prp. nr. 1 (1970-71) *Statsbudsjettproposisjonen og særbudsjettene*

Tidende S, relevante diskusjoner i Stortinget 1961-1970

Utvalget for Forsvarets regionale ledelse, *Innstilling*, Oslo 1969

Tidsskrifter / aviser

Forsvarets forum

Heimevernsbladet

Norsk Militært Tidsskrift

Offisersbladet

Aftenposten

Dagbladet

Morgenbladet

Norges Handels- og Sjøfartstidende

Muntlige kilder

Godø, Reidar (født 1915), samtale 26. oktober 1997

Himle, Erik (født 1924), samtale 5. desember 1997

Mohr, Wilhelm (født 1917), samtale 2. desember 1997 og 16. juli 1999

Tidemand, Otto Grieg (født 1921), samtale 1. desember 1997

Zeiner Gundersen, Herman Fredrik (født 1915), samtale 10. desember 1997

Noter

¹Finn Lambrecht, sjefen for Forsvarsstaben, i referat fra møte i den sentrale sjefsnemnd 8. mars 1956.

²Kjennetegnene er i noen grad lånt fra Rolf Tamnes, *Eitpartistat, småstat og særinteresser. Tre skoler i norsk sikkerhetspolitikk*, i *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 3, Oslo 1986.

³Olav Njølstad og Olav Wicken, Kunnskap som våpen. Forsvarets forskningsinstitutt 1946-1975, *Oslo Tano Aschehoug 1997*, s. 21.

⁴Rune Slagstad, De nasjonale strateger, *Pax Oslo 1998*, s. 252, 277, 308.

⁵Torkel Lindeland, *Forsvarets øverste ledelse 1945-1961. Hovedoppgave i historie. Universitetet i Bergen, våren 1999. Også publisert i Forsvarsstudier nr. 2/1999.*

⁶Olav Riste 'London-regjeringa'. Norge i krigsalliansen 1940-1945, 2. utg. *Samlaget Oslo 1995*, s. 185; Jan Debes, *Sentraladministrasjonens historie*, bind 5 1940-1945, *Universitetsforlaget Oslo 1980*.

⁷St. meld. nr. 32 (1945-46), Plan for en første reising av Norges forsvar.

⁸Lawrence Korb, *The Joint Chiefs of Staff. The First Twenty-five Years*, *Indiana University Press Bloomington 1976*, s. 14.

⁹Riste, 'London-regjeringa', s. 14.

¹⁰Det var satt inn en rekke slike allierte øverstkommanderende i de ulike operasjonsteatrene under annen verdenskrig: Dwight David Eisenhower i Europa, Bernard Montgomery i Nord-Afrika og Italia, og Louis Mountbatten i Sørøst-Asia.

¹¹Walter Warlimont, *Im Hauptquartier der deutschen Wehrmacht 1939-1945: Grundlagen, Formen, Gestalten*, *Bernard & Graefe Verlag für Wehrwesen Frankfurt am Main 1962*, s. 27.

¹²Julius Mader, *Hitlers Spionagegenerale sagen aus: ein Dokumentarbericht über Aufbau, Struktur und Operationen des OKW-Geheimdienstamtes Ausland/Abwehr mit einer Chronologie seiner Einsätze von 1933 bis 1944*, *Berlin 1972*; Warlimont, *Im Hauptquartier der deutschen Wehrmacht 1939-1945*, s. 13-15.

¹³Lindeland, *Forsvarets øverste ledelse 1945-1961*, s. 35-39.

¹⁴Forsvarskommissjonen av 1946, *Innstilling*, *Oslo 1949*, s. 135 (*Forsvarskommissjonens utheving*).

¹⁵Hans Zettermark, *Överflödigt Befäl? Frågan om ÖB-institutionen i samband med 1945 års försvarskommitté och 1948 års försvarsbeslut*, Uppsats i historia med militärhistoriska inriktningen, *Stockholms Universitet 1998*, s. 40: *Også i Sverige gikk Hæren etter krigen inn for en sterk forsvarsstab under enhetlig ledelse, og Zettermark forklarer dette maktpolitisk med at Hæren p.g.a. sin overlegne størrelse dominerte Forsvarsstaben og 'hadde mer at vinna än att forlora på enhetligheten'.*

¹⁶RA, *FD H-arkiv sakarkiv 201 1963*, boks 187, brev fra Erik Quam sjef for DKT til

FST 6. okt. 1962.

¹⁵RA, FD H-arkiv sakarkiv 201 1963, boks 187, notat i Forsvarsstaben 24. mai 1963.

¹⁶St. prp. nr. 1 (1945-46), vedlegg nr. 29, Om oppnevning av en forsvarskommisjon.

¹⁹Olav Riste, *Weserübung: Det perfekte strategiske overfall?*, i *Forsvarsstudier 4/1990*; Debes, *Sentraladministrasjonens historie 1940-1945*, s. 7-45.

²⁰Debes, *Sentraladministrasjonens historie 1940-45*, s. 35.

²¹Forsvarskommisjonen av 1946, *Innstilling, Oslo 1949*, s. 119-120.

²²Debes, *Sentraladministrasjonens historie 1940-45*, s. 19.

²³Riste, 'London-regjeringa', s. 157-183.

²⁴St. meld. nr. 25 (1946-47), Om ordningen av den øverste militære forvaltningen.

²⁵Lindeland, *Forsvarets øverste ledelse 1945-1961*, s. 18; s. 43-45.

²⁶Forsvarskommisjonen av 1946, *Innstilling, Oslo 1949*, s. 125.

²⁷Knut Einar Eriksen og Helge Ø. Pharo, *Norsk utenrikspolitikk historie bind 5, Kald krig og internasjonalisering 1949-1965, Universitetsforlaget Oslo 1997*, s. 55-65; Knut Einar Eriksen, 'Norge i det vestlige samarbeid', i *Bergh, Trond (red.), Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965, Universitetsforlaget Oslo 1989*, s. 197-205.

²⁸Rolf Tamnes, *Norsk utenrikspolitikk historie bind 6, Oljealder 1965-1995, Universitetsforlaget Oslo 1997*, s. 23; Rolf Tamnes, *Integration and screening, særtrykk av Forsvarsstudier 1987*.

²⁹FOB, *SSN motereferat 21. februar 1951. Dagfinn Kjøholt fra samordningsdirektoratet var på nyåret 1951 i Paris for å følge utbyggingen av den nordatlantiske militære organisasjon. På dette sjefsnemndsmøtet redegjorde han for den siste utviklingen innen forsvarsplaner og kommandostrukturer fra SHAPE.*

³⁰Direktiver for alliert kommandokjede, f. eks: *NATO information service, Facts about the North Atlantic Treaty Organisation, Paris 1962*, s. 50-59.

³¹Rolf Tamnes, *Kamp mot russerne på tysk jord?: Tysklandsbrigaden og den kalde krigen 1947-1953*, i *FHFS notat nr. 2, 1985*.

³²St. prp. nr. 20 for 1951, Om Stortingets samtykke til at Norge deltar i opprettelsen av felles kommandosystem; *Tidende S (1951), Stortingets forhandlinger nr. 51, 12. mars 1951*, s. 417.

³³Eriksen og Pharo, *Norsk utenrikspolitikk historie 1949-65*, s. 406.

³⁴*NATO information service, Facts about the North Atlantic Treaty Organisation*, s. 50-51.

³⁵Olav Riste, *Was 1949 a Turning Point? Norway and the Western Powers 1947-1950*, i *Riste, Olav (red.), Western Security. The Formative Years, Europe and Atlantic Defence 1947-1953, Universitetsforlaget Oslo 1985*, s. 147.

³⁶FOB, *SSN motereferat 21. februar 1951*.

³⁷*Ihht. Forsvarskommisjonen av 1946 var disse foreslått opprettet i St. meld. nr. 25 for*

1947, og ordningen med egne forvaltningsstaber med sjefer underlagt de enkelte forsvarsgrenssjefene trådte i kraft 1. mai 1947.

³⁸St. meld. nr. 80 for 1965-66, vedlegg I Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 107. I 1963 var ca. 460 av stillingene i den øverste ledelsen stillinger innen forvaltningsledelse.

³⁹Lindeland, Forsvarets øverste ledelse 1945-1961, s. 51-54.

⁴⁰Samtale med Wilhelm Mohr 2. desember 1997.

⁴¹St. prp. nr. 2 (1952-53), Forsvarets organisasjon, s. 16.

⁴²Innst. S nr. 186 for 1953, Innstilling fra militærkomiteén om Forsvarets organisasjon.

⁴³Riste, 'London-regjeringa', s. 168, 171, 193.

⁴⁴Innst. S nr. 186 for 1953. Alv Kjos og Anton Ryen i militærkomiteén var yrkesoffiserer fra Hæren.

⁴⁵St. prp. nr. 100 for 1954, Forsvarsstabens organisasjon, s. 2.

⁴⁶FOB, SSN motereferat, 25. februar 1954. Merk: på grunn av organisasjonsendringer og opprettelsen av det såkalte artillerikorps ble Sjøforsvaret og Luftforsvaret benevnt Marinen og Flyvåpenet fra 1953 til 1960.

⁴⁷FOB, SSN motereferat, 25. februar 1954.

⁴⁸Alf W. Johansson, Europas krig: militært tankende, strategi och politik från Napoleon-tiden till andra världskrigets slut, *Tiden Stockholm* 1988, s. 69-73.

⁴⁹Njølstad og Wicken, Kunnskap som våpen, s. 78-87.

⁵⁰Rolf Tannes, The United States and the Cold War in the High North, *ad Notam Oslo* 1991, s. 92-99.

⁵¹FOB, SSN motereferater 2. juli 1960 og 23. februar 1960.

⁵²FOB, SSN motereferater 1. juni 1960 og 13. oktober 1961.

⁵³St. prp. nr. 23 for 1957, Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene framover, s. 7.

⁵⁴RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, internt notat 10. mai 1963.

⁵⁵Jens Haugland, Dagbok frå Kongens råd, *Samlaget Oslo* 1986, s. 59.

⁵⁶RA, RSU motereferat 17. juni 1955. Andreas Andersen hadde denne stillingen 1955-65, og var samtidig sekretær for regjeringens sikkerhetsutvalg og for koordineringsutvalget for de hemmelige tjenestene.

⁵⁷RA, RSU motereferat 29. august 1956.

⁵⁸FOB, SSN motereferat 8. mars 1956.

⁵⁹FOB, SSN motereferat 30. august 1957 (min utheving).

⁶⁰RA, RSU motereferat 1. november 1957.

⁶¹RA, HLP boks 1/4, foredrag av Nils Handal i Bergens Handelsforening 11. mars 1958. Foredraget ble referert i *Aftenposten* 12. mars 1958 under overskriften 'Rakettalderen vil endre strukturen i Forsvaret'.

⁶²RA, RSU motereferat 10. mars 1958.

⁶³RA, HLP boks 1/4, foredrag av Nils Handal i Bergens Handelsforening 11. mars 1958.

⁶⁴RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, internt notat 10. mai 1963.

⁶⁵RA, RSU motereferat 16. januar 1958.

⁶⁶RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, internt notat 10. mai 1963.

⁶⁷RA, HLP boks 1/4, foredrag av Nils Handal i Oslo Militære Samfund 9. januar 1961.

⁶⁸Trond Nordby, Karl Evang: En biografi. *Aschehoug Oslo 1989*. Her konkluderer Nordby med at Gudmund Harlem, da han ble statsråd i sosialdepartementet i 1955, la opp til en fastere styring med Evang og helsedirektoratet enn hva forgjengeren Rakel Seweriin hadde gjort. Dette forholdet kan naturligvis ikke settes i direkte forbindelse med Harlems inntreden i Forsvarsdepartementet i 1961, men det kan bidra til å si litt om menneske- og ledertypen Gudmund Harlem.

⁶⁹St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse.

⁷⁰Det følgende er bygget på Kgl. res. 18. august 1961 og St. prp. nr. 76 for 1961, Om visse organisasjonsendringer i Forsvaret, vedlegg 1 og 2. Nærmere referanser oppgis kun ved direkte sitater fra kildene.

⁷¹Nyordningen ble iverksatt over tid og var først gjennomført i sin helhet 1. november 1963. Da fikk også de operative sjefene i regionene nye instruksjoner. Selve navneendringen fra sjeffor Forsvarsstaben ble formelt gjort 1. januar 1963. I denne studien vektlegges prinsippene som ble vedtatt 18. august 1961, og sjefen for Forsvarsstaben benevnes derfor som forsvarssjef allerede fra 1961.

⁷²St. prp. nr. 76 for 1961, Om visse organisasjonsendringer i Forsvaret, vedlegg 2, s. 11.

⁷³FOB, FST sakarkiv 201 1967, PM oktober 1967, s. 15. (PM utarbeidet av Forsvarsstaben for å oppsummere arbeidet som var gjort for å omorganisere forsvarsledelsen frem til høsten 1967).

⁷⁴St. prp. nr. 76 for 1961, Om visse organisasjonsendringer i Forsvaret, vedlegg 2, s. 12-15.

⁷⁵Folke Hauger Johannessen, Erindringer 1948-1973. En tidligere admiral og forsvarssjefs tilbakeblikk, *Norse forlag Oslo 1998*, s. 91.

⁷⁶St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 8.

⁷⁷FOB, SSN motereferatene 24. november 1955; 18. oktober 1956; 30. august 1957; 19. oktober 1957; 21. oktober 1957; 24. oktober 1957; 25. oktober 1957; 26. oktober 1957; 7. mars 1958.

⁷⁸Johannessen, Erindringer, s. 76: Bjarne Øen ble i Forsvarsstaben karakterisert med at 'han rider ikke den dagen han sadler'; et liknende inntrykk av Øen kom frem i en samtale med Wilhelm Mohr 2. desember 1997.

⁷⁹FOB, SSN, f. eks. motereferater 16. april 1956 og 9-12. august 1960. På augustmøtene i 1960 viste det seg at forsvarsgrenssjefene ikke klarte å bli enige om et felles planleggingsdokument som skulle ta for seg 'Forsvarets oppgaver og målsetning.' Bjarne Øen

konstaterte oppgitt at 'i denne saken knytter det seg så sterke særinteresser for de enkelte forsvarsgrenene at en på et tidlig tidspunkt ville måtte komme i sterke motsetningsforhold'.

⁸⁰Mats Berdal, *The United States, Norway and the Cold War*, Macmillan Oxford 1997, s. 37-41.

⁸¹Olav Riste og Arnfinn Moland, 'Strengt hemmelig'. Norsk etterretningstjeneste 1945-1970, Universitetsforlaget Oslo 1997, s. 165-169.

⁸²RA, Boks 22-7, 1944, Forsvarsstaben, 'Forberedelser for reising av Norges nye forsvar. Organisasjon av flystyrkene og Luftforsvaret'. Vedtatt ved Kgl. Res. 10. november 1944.

⁸³Samtale med Wilhelm Mohr 2. desember 1997.

⁸⁴Duvsete, *Fra luftforsvar til strategisk angrep*, s. 53.

⁸⁵FOB, SSN motereferat 7. mars 1958. Sverige hadde et forsvarssjefssystem, og ÖB sto for overbefalshavare, svenskens forsvarssjef.

⁸⁶St. prp. nr. 76 for 1961, Om visse organisasjonsendringer i Forsvaret, s. 8.

⁸⁷Kjetil Sorli, Fra krise til konsensus. Marinens anskaffelser og de krigspålagte oppgaver fra 1950 til 1960. *Hovedoppgave i historie, UiO 1998*, s. 61.

⁸⁸Tom Arheim m.fl., *Fra Spitfire til F-16. Luftforsvaret 50 år 1944-1994*, Sten og Steenersen Oslo 1994, s. 52-59.

⁸⁹Tannes, *The United States and the Cold War*, s. 124-136; Eriksen og Pharo, *Norsk utenrikspolitikkens historie 1949-65*, s. 209-215; Riste og Moland, 'Strengt Hemmelig', s. 108-112.

⁹⁰Lindeland, *Forsvarets øverste ledelse*, s. 103-106 i *Forsvarsstudier*, nr. 2/1999, s. 101.

⁹¹RA, FD 1. Sakarkiv 201.10, brev fra FST til FD 25. april 1963, Instruks for de operative sjefer.

⁹²FOB, SSN motereferat 1. juni 1960.

⁹³FOB, VSN motereferat 23. august 1960; VSN motereferat 1. november 1960; VSN motereferat 21. desember 1960.

⁹⁴St. prp. nr. 76 for 1961, Om visse organisasjonsendringer i Forsvaret, vedlegg 2, s. 8.

⁹⁵FOB, SSN motereferat 24. februar 1961 og FST sakarkivet 201 1961, 25. januar 1961 'Resyme etter drøftelsene på Hoshjør'.

⁹⁶FOB, SSN motereferat 16. mai 1961.

⁹⁷FOB, SSN motereferat 1. juni 1961.

⁹⁸FOB, SSN, motereferat 6. juli 1961.

⁹⁹Tidende S (1963-64), *Stortingets forhandlinger* nr. 164, 14. desember 1963 s. 1322-1327.

¹⁰⁰Norsk Militært Tidsskrift 1963, s. 669-685.

¹⁰¹St. meld. nr. 28 (1960-61), Gjennomføring av målsettingen i St. prp. nr. 23 for 1957

Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene framover; se også Eriksen og Pharo, Norsk utenrikspolitikk historie 1949-65, s. 278-279; Olav Riste, Isolasjonisme og stormaktsgarantiar, i Forsvarsstudier 3/1991, s. 36-40.

¹⁰²Eriksen og Pharo, Norsk utenrikspolitikk historie 1949-65, s. 214.

¹⁰³Norsk Militært Tidsskrift 1963, s. 669-685.

¹⁰⁴Tammes, Norsk utenrikspolitikk historie 1965-95, s. 64.

¹⁰⁵Tallstorrelsen på Forsvarets øverste ledelse er problematisk, da den varierer i ulike kilder. Dette er et spørsmål om hvor omfattende ledelsen defineres. I noen kilder anslås den til 2100-2200 personer, i andre til ca. 2800. Det såkalte Hauge-utvalget opererte i 1964 med 2851 personer.

¹⁰⁶Tidende S (1966-67), Stortingets forhandlinger nr. 346, 15. mars 1967, s. 2758.

¹⁰⁷Norsk Militært Tidsskrift 1963, s. 339.

¹⁰⁸RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, internt notat 10. mai 1963.

¹⁰⁹Igjen problemet med storrelsen på ledelsen: en mulighet er at Harlem i de 2200 kan regnet med personell som hadde operative funksjoner eller var knyttet til operativledelsen, og så bort fra forvaltningsstabene med ca. 460 personer.

¹¹⁰RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, internt notat 10. mai 1963.

¹¹¹St. prp. nr. 1 (1962-63), Statsbudsjettproposisjonen og Særbudsjettene.

¹¹²RA, HLP boks 1/4, stabsmøter mellom Nordkommandoen og Forsvarsstaben 1961-1963, møte 2. november 1961.

¹¹³RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, internt notat 10. mai 1963, s. 4.

¹¹⁴RA, HLP boks 1/4, stabsmøter mellom Nordkommandoen og Forsvarsstaben 1961-1963.

¹¹⁵RA, HLP boks 1/4, stabsmøte mellom Nordkommandoen og Forsvarsstaben 8. november 1963.

¹¹⁶Tammes, The United States and the Cold War, s. 82-83: viser denne tendensen for MAAG i Norge i samhandling med norske myndigheter på begynnelsen av femtitallet; Helge Pharo, Marshallplanen sett fra amerikansk side, Norge i et komparativt perspektiv, i Historisk Tidsskrift nr. 2 1989: viser en liknende tendens for den amerikanske ambassaden i Oslo i samhandling med norske myndigheter.

¹¹⁷RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, notat 18. mars 1963 skrevet av forsvarsråd Modalsli.

¹¹⁸RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, notat 28. februar 1963 fra byråsjef Vatn til forsvarsråd Modalsli.

¹¹⁹RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, notat 18. mars 1963 skrevet av forsvarsråd Modalsli.

¹²⁰RA, HLP boks 1/4, stabsmøte mellom Nordkommandoen og Forsvarsstaben 21. mars 1961.

¹²¹RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, internt notat 10. mai 1963, s. 6-12.

¹²²RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, notat 25. mars 1963 fra Vatn til Modalsli.

¹²³RA, FD H-arkiv sakarkiv 830, boks 247, notat 13. juni 1963 fra Øen til Harlem.

¹²⁴St. meld. nr. 80 (1965-66), Vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse: fig. 8.

¹²⁵Norsk Militært Tidsskrift 1963, s. 678.

¹²⁶FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, boks merket 'Hauge-utvalget'. En serie brev, men særlig brevet fra Hauge til Harlem 11. oktober 1963, vedlagt et omredigert utkast til mandat for utvalget.

¹²⁷St. meld. nr. 80 (1965-66), Vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse.

¹²⁸FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, boks merket 'Hauge-utvalget', utkast til kgl. res. for oppnevning av utvalg som skal utrede spørsmål vedrørende Forsvarets øverste ledelse.

¹²⁹FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, boks merket 'Hauge-utvalget', utkast til kgl. res. for oppnevning av utvalg som skal utrede spørsmål vedrørende Forsvarets øverste ledelse.

¹³⁰FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, boks merket 'Hauge-utvalget', brev fra Hauge til Harlem 11. oktober 1963.

¹³¹FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, saksmappe merket 'interne notater'.

¹³²FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, notat fra eksp. sjef Arvid Barstad til FDs 7. kontor 8. juli 1963.

¹³³FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, notat fra FDs 7. kontor til eksp.sjef Barstad 7. juli 1963.

¹³⁴Det siste sporet etter dette utkastet stopper med eksp. sjef Barstads notat av 8. juli 1963, som etter sigende hadde vedlagt 'et utkast til kgl. res. gående ut på endring av instruksen'.

¹³⁵St. meld. nr. 80 (1965-66), Vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets øverste ledelse.

¹³⁶Øyvind Nordbrønd Grøndahl, Fristilling og politisering. Om bruken av direktoratsformen og forholdet mellom direktorat og departement i norsk sentralforvaltning etter 1945. Avhandling til den filosofiske doktorgraden, Universitetet i Bergen 1997, s. 369. Direktoratene var i perioden fra 1920 til 1955 delvis innordnet i departementene, i perioden fra 1955 til 1970 var frittstående direktorater mest vanlig, og perioden etter 1970 var preget av flere alternative tilknytningsformer mellom departement og direktorat.

¹³⁷St. meld. nr. 80 for 1965-66, vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 1.

¹³⁸Tom Christensen og Morten Egeberg (red.) 1992. Forvaltningskunnskap, Forvaltning-

gen i samfunnet, *Tano Aschehoug Oslo 1994*, s. 178.

¹³⁹*Norsk Militært Tidsskrift 1961*, s. 626-627, s. 40-44; *Norsk Militært Tidsskrift 1962*, s. 1-24, s. 183-185; *Norsk Militært Tidsskrift 1963*, s. 162-171, 339-349, s. 414-425, s. 441-469; *Norsk Militært Tidsskrift 1964*, s. 106-110, s. 181-195, s. 451-460, s. 838-849.

¹⁴⁰*Martin Edmonds, Central Organizations of Defense, Boulder Colo. Westview Press Inc. 1985*, s. 91.

¹⁴¹RA, FD H-arkiv sakarkiv 201.4 1962, boks 188, plansje merket 'organisasjon AFNORTH'.

¹⁴²*Morgenbladet 12. januar 1962*.

¹⁴³*Tammes, The United States and the Cold War*, s. 199.

¹⁴⁴*Njolstad og Wicken, Kunnskap som våpen*, s. 311.

¹⁴⁵*Alf O. Ask og Bjørn Westlie, Maktens ansikt. Et portrett av Jens Chr. Hauge, Tiden Oslo 1991*, s. 220.

¹⁴⁶*Jens Christian Hauge, Mennesker, Tiden Oslo 1989*, s. 127.

¹⁴⁷*Njolstad og Wicken, Kunnskap som våpen*, s. 242.

¹⁴⁸*Njolstad og Wicken, Kunnskap som våpen*, s. 28.

¹⁴⁹*Njolstad og Wicken, Kunnskap som våpen*, s. 108.

¹⁵⁰*Tidende S (1962-63), forhandlinger i Stortinget nr. 189, 10. desember 1962*, s. 1536.

¹⁵¹Samtale med Erik Himle 5. desember 1997.

¹⁵²FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, internt notat 12. oktober 1963.

¹⁵³FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, brev fra SOK til FD, 2. november 1963.

¹⁵⁴FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, brev fra SKØ til FD, 28. oktober 1963.

¹⁵⁵FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, brevene fra Jens Chr. Hauge 4. og 13. desember 1963.

¹⁵⁶UD, arkivserie 38.5/45 1963-68, notat 5. mars 1964.

¹⁵⁷FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, internt notat 12. oktober 1963.

¹⁵⁸*Eriksen og Pharo, Norsk utenrikspolitikk historie 1949-65*, s. 77-80; *Tammes, The United States and the Cold War*, s. 11.

¹⁵⁹FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1963, notat 12. oktober 1963.

¹⁶⁰*Anders Jølstad, Det tyske problem. Norsk sikkerhetspolitisk samarbeid med Vest-Tyskland 1955-1965*, i *Forsvarsstudier 5/1995*, s. 7-8.

¹⁶¹*Korb, The Joint Chiefs of Staff*, s. 5, s. 179-190.

¹⁶²St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 133.

¹⁶³St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 22.

¹⁶⁴St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 74.

¹⁶⁵St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1, Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 75.

¹⁶⁶Stedfortredende stabssjefvar i Hauge-utvalgets forslag nestkommanderende i Forsvarsstaben, og han skulle ha funksjonen som øverstkommanderende i Sør-Norge i krigstilfelle (fig. 3a/3b). Dette tas opp senere.

¹⁶⁷St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 50-51.

¹⁶⁸Grondahl, Fristilling og politisering, s. 369.

¹⁶⁹St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 66: Redegjørelsen for operativledelsen bygger på dette, og nærmere referanser oppgis kun ved direkte sitater fra kilden.

¹⁷⁰RA, HLP boks 2/4, H. Loken foredrag 18. desember 1961 for landsdelsjefsnemnd Østlandet.

¹⁷¹FOB, FST A-pakt, AFNORTH O&R 2030 brev fra Bray til Johannessen 19. mars 1965, s. 3: I forbindelse med radarkjeden NADGE (NATO Air Defence Ground Environment) ble deler av norsk luftforsvar lagt direkte under SACEUR i fredstid allerede i 1961. Resten av luftforsvarskreftene ble underlagt SACEUR i desember 1963. Se også Tammes, Integration and Screening, s. 75.

¹⁷²Utvalget lanserte også et alternativt forslag for Nord-Norge, der det fagspesialiserte nivået var beholdt. Jeg velger å fremheve forslaget der det fagspesialiserte nivået var utelatt på grunn av at dette samsvarer med utvalgets eneste forslag for Sør-Norge, og på grunn av at dette var utvalgets foretrukne løsning.

¹⁷³St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 71.

¹⁷⁴St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 67.

¹⁷⁵FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1965, H-vedlegg til Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse.

¹⁷⁶St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 61.

¹⁷⁷St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 62.

¹⁷⁸Njolstad og Wicken, Kunnskap som våpen, s. 357.

¹⁷⁹FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2.1 1965, Innstilling om den elektroniske tjenesten i Forsvaret, Oslo 1961.

¹⁸⁰Njolstad og Wicken, Kunnskap som våpen, s. 251-253.

¹⁸¹Det er problematisk å finne presis dokumentasjon på hvor mange lokaler Forsvarets øverste ledelse virkelig hadde i 1963-65. I enkelte kilder angis det ca. 70, noen opererer

med ca. 50, og Hauge-utvalget sier ca. 16. Problemet skyldes dels uenighet om hvilke ledd som hørte med til den øverste ledelsen og dels at en rekke midlertidige kontorløsninger var i bruk. Alt i alt kan disse forholdene stå som en liten illustrasjon på den uoversiktlige, nærmest kaotiske situasjonen som Forsvarets øverste ledelse var i ved inngangen til sekstiårene.

¹⁸²FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1965, H-vedlegg til Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse.

¹⁸³St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1, Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 81.

¹⁸⁴Njolstad og Wicken, Kunnskap som våpen, s. 252.

¹⁸⁵FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1965, H-vedlegg til Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse.

¹⁸⁶Tannes, *The United States and the Cold War*, s. 196.

¹⁸⁷RA, FD H-arkiv sakarkiv 201.7-203.4 1963, Boks 189, brev fra Øen til Harlem 13. juni 1963.

¹⁸⁸FOB, FST A-pakt, AFNORTH O&R 2030, brev fra Bray til Johannessen 19. mars 1965.

¹⁸⁹I NATOs felleskommandoer, som Nordkommandoen, var disse sjefene benevnt som *Air Deputy*, *Land Deputy* og *Naval Deputy*, mens øverstkommanderende var benevnt *Commander-in-Chief*.

¹⁹⁰Johannessen, *Erindringer*, s. 137; samtale med O. G. Tidemand 1. desember 1997.

¹⁹¹FOB, FST A-pakt, AFNORTH O&R 2030, brev fra Bray til Johannessen 19. mars 1965.

¹⁹²FOB, FST A-pakt, AFNORTH O&R 2030, brev fra Bray til Johannessen 19. mars 1965. CHOD Norway er NATOs standardbetegnelse på den norske forsvarssjefen (*Chief of Defence Norway*).

¹⁹³FOB, FST A-pakt, AFNORTH O&R 2030, brev fra Bray til Johannessen 19. mars 1965.

¹⁹⁴Tannes, *Norsk utenrikspolitikk historie 1965-95*, s. 78.

¹⁹⁵Skogrand, *Bodø og forsvaret av Nord-Norge 1945-1967*, s. 16: Flyttingen var i følge Skogrand en del av arbeidet for å effektivisere forsvarsorganisasjonen i nord, og det var særlig viktig at man etter etableringen i et kombinert freds- og krigshovedkvarter i Bodø ikke ville behøve å flytte toppledelsen ved et krigsutbrudd.

¹⁹⁶Bray var også sterkt kritisk til Hauge-forslaget om Hærens regionale ledelse, særlig forslaget om å nedlegge Troms landforsvar og Nord-Hålogaland landforsvar, og å erstatte disse med en liten divisjonskommando i Harstad. Ledelsesordningen på distriktsnivå vil imidlertid ikke bli behandlet i denne studien.

¹⁹⁷FOB, FST A-pakt, AFNORTH O&R 2030, brev fra Bray til Johannessen 25. oktober

1965.

¹⁹⁸WAMP, brev 23. mars 1970 fra CINCNORTH Walker til Johannessen.

¹⁹⁹FOB, FST sakarkiv 103.34 1966, brev fra Johannessen og Zeiner Gundersen til Tidemand 26. mars 1966. Landkommandørens allierte status gikk tilbake til 1952, og er en god illustrasjon på det kompliserte operativapparatet som hadde blitt utviklet i skjæringspunktet mellom allierte og nasjonale interesser etter 12. mars-vedtaket i 1951 (kapittel 1, s. 29).

²⁰⁰FOB, FST sakarkiv 103.34 1966, brev fra Johannessen og Zeiner Gundersen til Tidemand 26. mars 1966.

²⁰¹FOB, FST sakarkiv 103.14 1966, brev fra Storheill til Johannessen 16. februar 1966.

²⁰²FOB, FST sakarkiv 103.14 1966, brev fra Storheill til Johannessen 16. februar 1966.

²⁰³FOB, FST sakarkiv 103.34 1966, brev fra Johannessen og Zeiner Gundersen til Tidemand 26. mars 1966.

²⁰⁴FOB, FST 1966, boks merket 'Hauge-utvalget', brev fra Johannessen til FD 26. mars 1966.

²⁰⁵FOB, FST sakarkiv 201 1969, Innstilling fra Utvalget for Forsvarets regionale ledelse, Oslo 1969, s. 7.

²⁰⁶FOB, FST A-pakt AFNORTH O&R 2500.2.3, brev fra Bray til Johannessen 13. april 1966.

²⁰⁷Dette gjaldt først og fremst en betydelig mengde kostbart elektronisk utstyr.

²⁰⁸Johannessen, Erindringer, s. 93.

²⁰⁹FOB, SSN motereferat 19. februar 1965; FST 1956-65, boks 4, brev fra Sorensen til FST 18. mars 65; brev fra Mohr til FST 20. mars 65; brev fra HOK til FST 20. mars 65; samtale med O. G. Tidemand 1. desember 1997.

²¹⁰FOB, FST 1966 boks merket 'Hauge-utvalget 1965', brev fra O. G. Tidemand til FST 16. februar 1965.

²¹¹FOB, FST 1956-65, boks 4, brev fra HOK til FST 20. mars 1965.

²¹²St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg I Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 95.

²¹³FOB, SSN dokument 1/1965.

²¹⁴FOB, FST 1956-65 boks 4, brev fra SOK til FST 20. mars 1965.

²¹⁵FOB, FST 1956-65, boks 4, brev fra SOK til FST 20. mars 1965.

²¹⁶FOB, FST 1956-65, boks 4, brev fra SOK til FST 20. mars 1965.

²¹⁷FOB, FST 1956-65, boks 4, brev fra LOK til FST 20. mars 1965.

²¹⁸Radarkjeden NADGE var et system på det funksjonelle plan som i stor grad bidro til Luftforsvarets tette innvevning i samhandlingen på den atlantiske arena.

²¹⁹Nestkommanderende for Nordkommandoen hadde tittelen Deputy Commander-in-Chief/Air Deputy. Mohr satt selv i denne stillingen fra 1969 til 1972.

- ²²⁰FOB, FST 1956-65, boks 4, brev fra LOK til FST 20. mars 1965.
- ²²¹Samtale med Wilhelm Mohr 12. juli 1999.
- ²²²FOB, SSN dokument 3/1965.
- ²²³FOB, FST sakarkiv 203.2 1965, brev fra Johannessen til Harlem 26. april 1965.
- ²²⁴FOB, FST sakarkiv 203.2 1965, brev fra Johannessen til Harlem 26. april 1965.
- ²²⁵FOB, SSN motereferat 20. januar 1965; SSN dokument 1/1965.
- ²²⁶FOB, SSN dokument 1/1965.
- ²²⁷FOB, SSN dokument 3/1965, s. 22.
- ²²⁸Johannessen, Erindringer, s. 100.
- ²²⁹FOB, SSN dokument 3/1965, s. 7.
- ²³⁰FOB, SSN dokument 3/1965, s. 6.
- ²³¹St. meld. nr. 80 (1965-66), vedlegg 1 Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 31.
- ²³²FOB, SSN dokument 3/1965, s. 10-11.
- ²³³FOB, SSN dokument 3/1965 vedlegg 4, s. 2.
- ²³⁴FOB, SSN dokument 3/1965, s. 14.
- ²³⁵FOB, SSN dokument 3/1965 vedlegg 4, s. 6.
- ²³⁶FOB, SSN dokument 3/1965, vedlegg 3, s. 3.
- ²³⁷FOB, SSN dokument 3/1965, vedlegg 3, s. 2.
- ²³⁸FOB, FST sakarkiv 201 1966, intern melding fra Hans B. Gundersen til Zeiner Gundersen.
- ²³⁹FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1965, notat fra Andersen 20. februar 1965; notat fra Barstad 8. mars 1965; utkast til brev skrevet av Modalsli 20. mars 1965.
- ²⁴⁰FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1965, utkast til brev skrevet av Modalsli 20. mars 1965.
- ²⁴¹FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1965, notat fra Harlem til Modalsli 16. juni 1965.
- ²⁴²Njølstad og Wicken, Kunnskap som våpen, s. 189, s. 253. Fredrik Møller var direktør for FFI i perioden fra 1948 til 1957.
- ²⁴³FDB, FD H-arkiv 1965, referat av samtale mellom Rørholt og Harlem 20. mai 1965.
- ²⁴⁴FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1965, referat av samtale mellom Rørholt og Harlem 20. mai 1965.
- ²⁴⁵FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1965, notat fra Harlem til Modalsli 16. juni 1965.
- ²⁴⁶FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1965, notat fra Harlem til Modalsli 30. juli 1964.
- ²⁴⁷FOB FST sakarkiv 210 1967, PM signert Forsvarsstaben oktober 1967. Haugeutvalget hadde ikke gått inn for å gjenopprette Forsvarets overkommando i sin innstilling (kapittel 3, s. 75).
- ²⁴⁸Samtale med H. F. Zeiner Gundersen 10. desember 1997.
- ²⁴⁹FOB, SSN motereferat 7. oktober 1966. Sjefsnemnda innstilte her den grå bok som

sjefsnemndsdokument nr. 4/1966, men valgte ikke å fremsende den til departementet da funksjonsfordelingen 'virket uferdig'. Trolig var uenighet om innholdet den egentlige årsak til at Sjefsnemnda ikke ønsket å fremsende dokumentet.

²⁸⁹FOB, SSN motereferat 7. oktober 1966.

²⁹⁰Samtale med O. G. Tidemand 1. desember 1997.

²⁹¹St. meld. nr. 80 (1965-66), Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse.

²⁹²FDB, FD H-arkiv 1966, forberedelse til pressekonferanse Otto Grieg Tidemand, notat 27. april 1966.

²⁹³St. meld. nr. 80 (1965-66), Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse, s.22.

²⁹⁴St. meld. nr. 80 (1965-66), Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse, s.22.

²⁹⁵FDB, FD H-arkiv 1966, forberedelse til pressekonferanse Otto Grieg Tidemand, notat 27. april 1966.

²⁹⁶FDB, FD H-arkiv 1966, forberedelse til pressekonferanse Otto Grieg Tidemand, notat 27. april 1966.

²⁹⁷Innst. S. nr. 109 (1966-67), Innstilling fra militærkomiteén om hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse.

²⁹⁸Tidende S (1966-67) Stortingets forhandlinger nr. 346, 15. mars 1967, s. 2761-2762.

²⁹⁹Tidende S (1966-67) Stortingets forhandlinger nr. 346, 15. mars 1967, s. 2767.

³⁰⁰Tidende S (1966-67) Stortingets forhandlinger nr. 346, 15. mars 1967, s. 2772.

³⁰¹FOB, FST sakarkivet 201/1969, Innstilling fra Utvalget for Forsvarets regionale ledelse, Oslo 1969.

³⁰²FOB, SSN motereferat 20. juni 1967.

³⁰³FOB, FST, sakarkiv 201/1967, Plan for organisering av Forsvarets overkommando – den grønne bok

³⁰⁴FOB, SSN motereferat 16. juni 1967.

³⁰⁵FOB, SSN motereferat 20. juni 1967.

³⁰⁶FOB, FST boks 1/3 merket 'plan for FO' 1967, brev fra Johannessen til Tidemand 17. august 1967.

³⁰⁷St. prp. nr. 1 (1967-68), Forsvarsbudsjettet, vedlegg, Forsvarets kontorbygg på Huseby, s. 6.

³⁰⁸FOB, FST boks 1/3 merket 'plan for FO' 1967, brev fra Johannessen til Tidemand 17. august 1967.

³⁰⁹Tidende S (1967-68), Stortingets forhandlinger nr. 203, 7. desember 1967.

³¹⁰Tammes, Norsk utenrikspolitikk historie 1965-95, s. 75.

³¹¹Tidende S (1967-68), Stortingets forhandlinger nr. 203, 7. desember 1967, s. 1632.

³¹²Tidende S (1967-68), Stortingets forhandlinger nr. 203, 7. desember 1967, s. 1636.

²²⁴Tidende S (1967-68), Stortingets forhandlinger nr. 203 7. desember 1967, s. 1634.

²²⁵FOB, FST sakarkiv 201 1967, brev fra Erik Himle til Forsvarsstaben 21. desember 1967.

²²⁶FOB, FST-arkiv, gul mappe 1969, organiseringen av Forsvarets overkommando, avsnitt 572, skriv fra Johannessen til Tidemand. To siste moter: FOB, SSN referater 2. februar 1968 og 7. juni 1968.

²²⁷St. prp. nr. 1 (1967-68), Forsvarsbudsjettet, vedlegg Forsvarets kontorbygg på Huseby.

²²⁸FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1967, brev fra FRT til FD 17. januar 1967 og 20. januar 1967.

²²⁹FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201.0 1967, brev fra Tidemand til Forsvarsstaben 2. mai 1967.

²³⁰FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1967, brev fra Tidemand 22. september 1966 til FRT.

²³¹RA, FD H-arkiv sakarkiv 830 1959-14.6.63, boks 247, notat 25. mars 1963 fra Vatn til Modalsti.

²³²FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1967, notat fra Himle til FD II avdeling 21. april 1967. I alt ble det oppnevnt ni slike utvalg, som alle besto av lavere grads offiserer (loytnant-kaptein) i Forsvarsstaben.

²³³FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1967, brev fra Erik Himle 7. februar 1967 til direktør Lied, direktør Vatn, oberst Anker Kristiansen, kommandør Christiansen, eksp. sjef Barstad (det såkalte Lied-utvalget).

²³⁴St. prp. nr. 1 (1967-68) Forsvarsbudsjettet, vedlegg Forsvarets kontorbygg på Huseby, s. 2. Lied-utvalgets hovedpoenger er referert her, og jeg bruker dette da det ikke har vært mulig å oppspore selve innstillingen.

²³⁵FDB, FD 1. avd. sakarkiv 203.2 1967, brev fra Erik Himle 7. februar 1967 til bl.a. Finn Lied.

²³⁶FOB, FST gul mappe nr. 572 1969, utkast til Forsvarets overkommando, signert av Johannessen.

²³⁷St. prp. nr. 125 (1968-69), Organisasjon av Forsvarets overkommando.

²³⁸Tamnes, Norsk utenrikspolitikk historie 1965-95, s. 91-95, s. 156; Eriksen og Pharo, Norsk utenrikspolitikk historie 1949-65, s. 85-89, s. 215-216, s. 165. Bevaringen av det nasjonale i det internasjonale samarbeid sto sentralt i norsk utenrikspolitikk, noe som hadde historiske grunner, blant annet Norges stilling som en relativt 'ny' nasjon. I sikkerhetspolitikken ga dette seg utslag i avskjermingspolitikk overfor NATO, men det gjorde seg også gjeldende i andre former for internasjonalt samarbeid, blant annet det økonomiske. For eksempel resulterte dette i norsk skepsis til opprettelse av en nordisk tollunion, og dyp indrepolitisk splittelse i forhold til graden av norsk deltakelse i det integrerte europeiske samarbeidet.

²⁸⁹FOB, FST sakarkiv 201 1967, *Plan for organisering av Forsvarets overkommando – den grønne bok*.

²⁹⁰St. prp. nr. 125 (1968-69), *Organisasjon av Forsvarets overkommando*, s. 3.

²⁹¹Graham T. Allison, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, i *The American Political Science Review*, vol. LXIII, nr. 3 september 1969, s. 689-718. Også utgitt i bokform: Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York 1992.

²⁹²St. prp. nr. 125 (1968-69), *Organisasjon av Forsvarets overkommando*, s. 12.

²⁹³Kapittel 1, s. 24-25. Dette var langt på vei i tråd med den utviklingen som Grondahl viser til, hvor det fra 1970 ble vanlig med alternative tilknytningsformer mellom departement og direktorat.

²⁹⁴Samtale med O. G. Tidemand 1. desember 1997.

²⁹⁵FOB, FST gul mappe nr. 572 1969, utkast til Forsvarets overkommando, signert av Johannessen; St. prp. nr. 1 (1967-68) *Forsvarsbudsjettet*, vedlegg Forsvarets kontorbygg på Huseby, s. 2.

²⁹⁶Tammes, *Norsk utenrikspolitikks historie 1965-1995*, s. 65.

²⁹⁷Tammes angir fire forklaringsfaktorer: 1) FD fikk mer frihet fordi UD brukte mer tid og ressurser på nye arbeidsfelter, som nord-sør-spørsmålene. 2) Forsvaret ble engasjert på nye problemområder, som FN-operasjoner og nordpolitiske spørsmål. 3) FD bygde ut sin sikkerhetspolitiske og sivilanalytiske kompetanse. 4) Forsvarsdepartementene i alliansen fikk mer fremtredende roller i arbeidet med sikkerhetspolitiske og strategiske spørsmål, noe som fikk betydning også for det norske FD.

²⁹⁸Tidende S, (1968-69), *Stortingets forhandlinger* nr. 460, 2. juni 1969, s. 3679.

²⁹⁹Tidende S, (1968-69), *Stortingets forhandlinger* nr. 460, 2. juni 1969, s. 3680.

³⁰⁰Tidende S, (1968-69), *Stortingets forhandlinger* nr. 460, 2. juni 1969, s. 3683-3696.

³⁰¹Samtale med O.G. Tidemand 1. desember 1997; St. meld. nr. 80 for 1965-66, vedlegg I Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse, s. 2.

³⁰²Tidende S (1966-67), *Stortingets forhandlinger* nr. 346, 15. mars 1967, s. 2761-2772: under behandlingen av ledelsesspørsmålet kom Hauge-utvalget opp, og selv om viktige punkter i innstillingen ikke ble vedtatt, er selve debatten en god illustrasjon på respekten som omga Hauge i Stortinget.

³⁰³FOB, FST sakarkiv 201 1969, Innstilling fra Utvalget for Forsvarets regionale ledelse. Det følgende bygger på innstillingen, s. 6-25. Nærmere referanser oppgis kun ved direkte sitater eller henvisninger.

³⁰⁴FOB, SSN motereferat 20. januar 1965; SSN dokument 1/1965. Den manglende troverdigheten var blitt tydelig under Sjeffsnemndas arbeid med å revidere

SACEURs beredsskapsystem i 1965.

³⁰⁵Tannes, Norsk utenrikspolitikks historie 1965-95, s. 75; Eriksen og Pharo, Norsk utenrikspolitikks historie 1949-65, s. 193; Tannes, The United States and the Cold War, s. 201.

³⁰⁶UD 38.5/45, bind 7, Norges militære forsvar. Brev fra F. H. Johannessen til Norges overste militære sjef, 16. oktober 1968.

³⁰⁷UD 38.5/45, bind 7, Norges militære forsvar. Interne reaksjoner på F. H. Johannessens brev av 16. oktober 1968. Forsvarssjefens utenrikspolitiske redegjørelse skapte sterke reaksjoner i UD, og departementet forsøkte å hindre lekkasjer fra redegjørelsen.

³⁰⁸FOB, FST sakarkiv 201 1969, Innstilling fra Utvalget for Forsvarets regionale ledelse, s. 10.

³⁰⁹St. prp. nr. 92 (1969-70), Organisering av forsvarskommandoer i Nord-Norge og i Sør-Norge. Etablering av divisjonskommando i Nord-Norge. *Innst. S. Nr. 286 (1969-70)*, Innstilling fra forsvarskomiteen om organisering av forsvarskommandoer i Nord-Norge og Sør-Norge. Etablering av divisjonskommando i Nord-Norge. *St. meld. Nr. 54 (1969-70)*, Hovedretningslinjer for utforming av Forsvarets regionale og lokale organisasjon.

³¹⁰FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1969, horingsuttalelser om regionalutvalget: SJSJØSØR til FST 30. sep. 1969, SJLUFTSØR til FST 6. okt. 1969, ØKN til FST 30. sep. 1969, K. Stenwig til FST 3. okt. 1969, M. Braadland til FST 7. okt. 1969, H. Loken til FST 6. okt. 1969.

³¹¹Arbeidet med den grå bok og den grønne bok i 1966 og 1967.

³¹²FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1969, horingsuttalelser om regionalutvalget, ØKN til FST 30. sep. 1969.

³¹³WMP, notat fra Zeiner Gundersen til Jens Christian Hauge, 15. mars 1969.

³¹⁴FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1969, høring om regionalutvalget, SJSJØSØR til FST 30. sep. 1969.

³¹⁵FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1969, høring om regionalutvalget, M. Braadland til FST 7. okt. 1969.

³¹⁶St. prp. nr. 92 (1969-70), Organisering av forsvarskommandoer i Nord-Norge og i Sør-Norge. Etablering av divisjonskommando i Nord-Norge. *Merk: Johannessens syn ble gjengitt i proposisjonen.*

³¹⁷WMP, PM 'For skjellen mellom innstillingen fra utvalget for Forsvarets regionale ledelse og stortingsproposisjon nr. 92 (1962-70)'.

³¹⁸WMP, kunngjøring fra det britiske forsvarsdepartement 14. mars 1969.

³¹⁹Tom Pocock, Fighting General. The Public and Private Campaigns of General Sir Walter Walker, Collins London 1973, s. 240–241.

³²⁰Tammes, Norsk utenrikspolitikk historie 1965-1995, s. 67; samtale med Wilhelm Mohr 2. desember 1997; samtale med O. G. Tidemand 1. desember 1997: Motivet for admiral-ønsket var det nye strategiske bildet i nord, som la økt vekt på sjømilitær styrke på grunn av russernes oppbygging på Kolahalvøya.

³²¹WMP, referat fra møte mellom Walker og Johannessen 29. januar 1970.

³²²WMP, brev fra Walker til Goodpaster 13. februar 1970.

³²³WMP, brev fra Walker til Goodpaster 23. mars 1970.

³²⁴WMP, referat fra møte mellom Walker og Johannessen 2. april 1970.

³²⁵FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1970, melding fra Himle til Tidemand 26. mai 1970.

³²⁶WMP, brev fra Walker til Tidemand 25. mai 1970. Walker hadde nå innsett at det ikke nyttet å forhandle med Johannessen og Tidemand om saken. Han innrømmet dette i en håndskrevet beskjed til Mohr, og forklarte at han med vilje hadde utsatt overleveringen av brevet til etter at han selv hadde reist på en lengre tur til utlandet, og ikke kunne innhentes av den norske forsvarsministeren.

³²⁷WMP, notat fra Mohr til Walker 12. juni 1970.

³²⁸Johannessen, Erindringer, s. 134. I følge Johannessens memoarer ble han og Tidemand enige om å etablere de regionale hovedkvarterene 'etter eget omdømme og at Walker bare skulle bli underrettet': Innstillingen ble avgitt som planlagt 29. mai 1970: Innst. S nr. 286 (1969-70), Innstilling fra forsvarskomiteén om organisering av forsvarskommandoer i Nord-Norge og Sør-Norge, etablering av divisjonskommando i Nord-Norge.

³²⁹FDB, FD 1. avd. sakarkiv 201 1970, brev fra Tidemand til CINCNORTH 29. mai 1970; brev fra Tidemand til forsvarskomiteén 29. mai 1970.

³³⁰WMP, referat fra samtale mellom Walker og Goodpaster 11. juni 1970.

³³¹WMP, brev fra Mohr til Goodpaster 4. juni 1970; brev fra Goodpaster til Mohr 12. juni 1970; Også korrespondanse mellom Mohr og Johannessen: Mohr forsøkte gjennom SACEUR å megle mellom Walker og Johannessen, bl.a. ved å arrangere flere møter, men uten å lykkes. I forholdet mellom den politiske ledelsen og Walker ble situasjonen noe bedre etter at Tidemand den 5. juni 1970 skiftet departement og ble handels- og skipsfartsminister. Gunnar Hellesten ble ny forsvarsminister. Walker ble sittende ut sin periode, og gikk av 1. februar 1972.

³³²Innst. S nr. 286 (1969-70), Innstilling fra forsvarskomiteén om organisering av forsvarskommandoer i Nord-Norge og Sør-Norge, etablering av divisjonskommando i Nord-Norge; Tidende S (1969-70), forhandlinger i Stortinget nr. 451, 17. juni 1970.

³³³Tidende S (1969-70), Stortingets forhandlinger nr. 451, 17. juni 1970, s. 3607.

³³⁴Samuel Huntington, The soldier and the State, Cambridge 1959: Det nære

samspeilet mellom politisk og militær forsvarsledelse fører tankene til en av Huntingtons hovedteser. Han hevder at motsetningen mellom politisk kontroll og fagmilitær autonomi er en fiksjon. Huntington sier at den profesjonelle militærledelse med stor grad av autonomi faktisk er den som lettest lar seg kontrollere politisk. På den annen side har bruken av primærkilder i denne studien på flere punkter vist at de fagmilitære i Norge — på tross av sin profesjonalitet — stadig strittet imot politisk kontroll. Det fremste eksemplet var motstanden mot Haugeutvalgets fremstøt for å innordne forsvarssjefen i departementet.

³³⁵Slagstad, *De nasjonale strateger*, s 355f.

English summary

A Norwegian "Pentagon". Central Organization of Defence 1961-1970

During the years 1961-1970, Norway's central defence organization went through a thorough process of integration, which resulted in the concentration of power in one central Norwegian 'Pentagon'. It was commanded by a *Chief of Defence* (CHOD) and located in Oslo. Two regional operational headquarters, called *integrated unitary commands*, were located in Northern and Southern Norway.

In 1961, the central defence organization was loosely composed of three independent and strong service chiefs, in command of the Norwegian Army, the Royal Norwegian Navy and the Royal Norwegian Air Force. In order to coordinate and control the services, a Norwegian version of the 'Joint Chiefs of Staff system' had been established early in the fifties. Moreover, throughout the decade the Norwegian Labour government sought to strengthen the Defence Staff, by making the chief of Defence Staff chairman of the 'Norwegian Joint Chiefs'. However, in the late fifties, the chief of Defence Staff was still far too weak to be able to transcend inter-service rivalry. Nine years later, in 1970, the situation was reversed. Norway's central defence organization had now been developed into a single united, hierarchical defence headquarters, similar to the American Pentagon, housing both the Norwegian Ministry of Defence (MOD) and the new, firmly integrated, HQ Defence Command Norway

In 1961, the organization of operational defence in Northern Norway consisted of one commander-in-chief, subordinated to the 'Norwegian Joint Chiefs' in peacetime and to the NATO chain of command in war.

Subordinated to this regional commander-in-chief were three single service operational commanders, dealing with ground, sea, and air operations. In Southern Norway the operational organization of defence consisted of three regional single service commanders-in-chief, directly subordinated to the central service chiefs in peacetime and to the NATO chain of command

in war. By 1970, Norway's operational organization had been integrated into two firm, regional commands, named Defence Command North Norway and Defence Command South Norway, both under the command of *one* strong national commander-in-chief, respectively named commander-in-chief Northern Norway and commander-in-chief Southern Norway.

This development of Norway's central defence organization can be analyzed by identifying four central 'arenas' of decision-making where most decisions were made in the years 1961-70.

First, there was 'the professional military arena' consisting of the interaction between four main participants: the three single service chiefs and the Chief of Defence Staff. These participants all wished to professionalize the Norwegian forces, which also implied increasing the national defence budget. But the participants were also divided by the profound conflict between their interest in preserving specialized single services, on the one hand, and by the challenge of developing strong, integrated defence forces.

Secondly, on the other, there was 'the political-military arena' with two main participants: the minister of defence and the Chief of Defence Staff, later named Chief of Defence. Other participants in this arena were some officials in the ministry of defence and some members of Parliament. The participants were united by the political consensus on the need for a strong national defence, a consensus upheld by the the experiences of the Cold War. However, the participants were divided by the well-known tension between the need for democratic control of the military establishment and the professional military's desire for a certain degree of professional autonomy.

Thirdly, there was 'the Atlantic arena', consisting of central representatives of the Norwegian central organization of defence and of the North Atlantic Treaty's military chain of command, in particular the commander-in-chief of NATO's northern command, CINCNORTH. The participants had a common aim in strengthening the North Atlantic defence in the face of possible threats from the Warsaw Pact. But these participants were also divided by conflict: NATO was interested in establishing a firm

chain of command in peacetime, while Norway wanted to keep her armed forces under firm national control in both peacetime and war.

Fourth, 'the military-technocratic arena' consisted of well-known technocrats within the Norwegian political system who interacted with some of the participants within the central defence organization. They were eager to reform, modernize and make their own organization more scientific. The Norwegian Defence Research Establishment held a very important position in this arena. The links between the participants here formed a network rather than an official, institutionalized interaction. In short, we can describe the 'typical participant' in this arena as "the military technocrat".

Within the analytical framework of the four arenas of decision-making, we can identify changes in Norway's central defence organization throughout four periods, each defined in terms of the arena of decision-making that had the strongest impact on the process: 1961-63, 1963-65, 1965-67 and 1967-70.

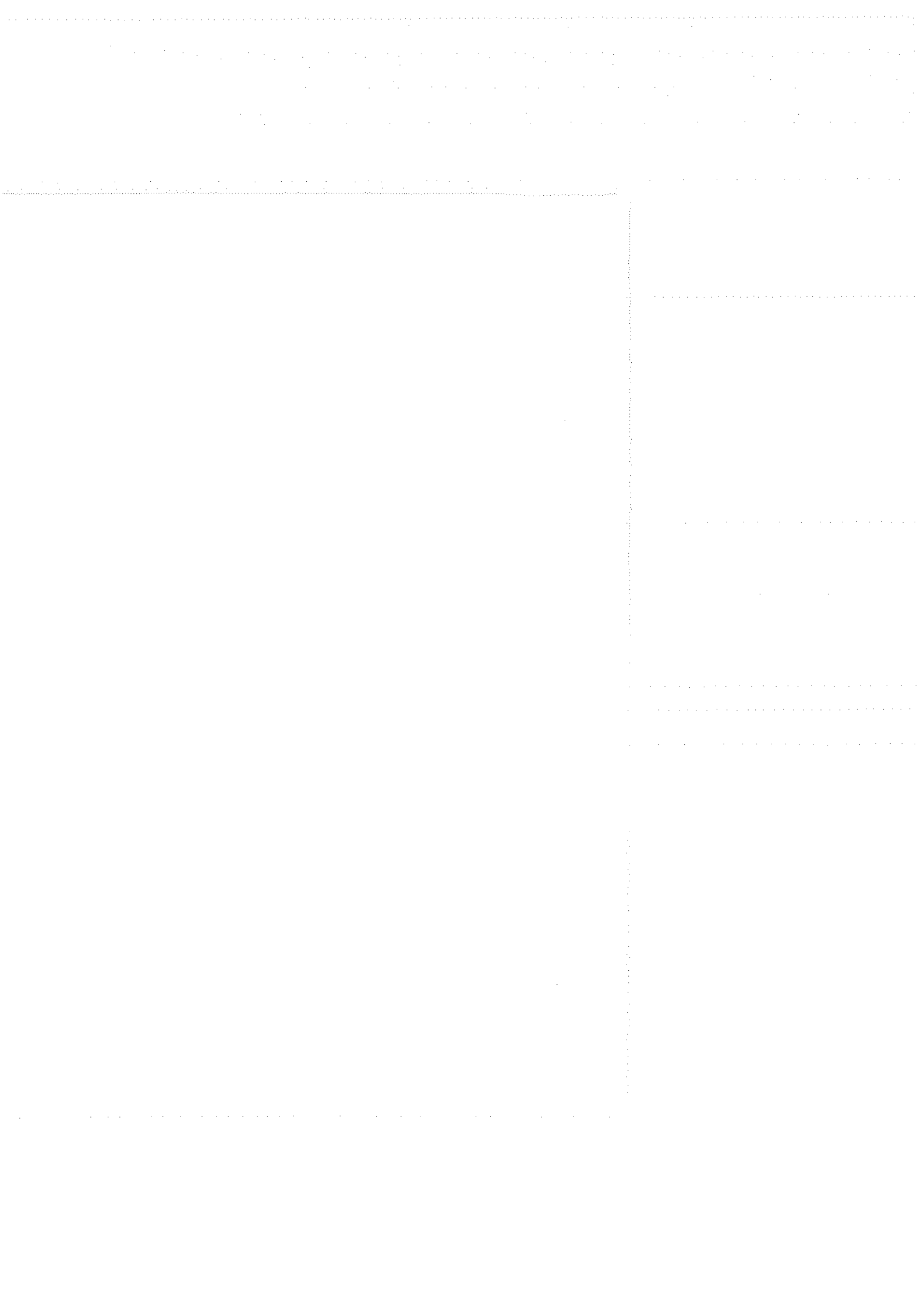
In the years 1961-63, the development of the central organization of defence was most strongly influenced by decision-makers within 'the professional military arena' and 'the political-military arena'. The period was dominated by the dissolution of the 'Norwegian Joint Chiefs system', and the implementation of the 'Chief of Defence system'. This implied that a shift of power was taking place within 'the professional military arena'. Much authority and power was now being taken away from the service chiefs, and concentrated in the hands of the chief of Defence Staff, Lieutenant General Bjarne Øen, who became Chief of Defence in peacetime. At the same time the implementation of the 'Chief of Defence system' implied a shift of power within 'the political-military arena', strengthening the hand of Minister of Defence, Gudmund Harlem. This development was mainly caused by a slow process of maturing among the participants in 'the professional military arena', well illustrated by Øen, who had acknowledged that the 'Joint Chiefs system' could not function in a small state like Norway: the system suited the needs of great sea powers, such as the UK and the USA.

In the period 1963-65 the process of decision-making took place within 'the military-technocratic arena'. The shift of arenas was caused by the young and progressive minister Harlem, who engaged a small group of military technocrats, known as the *Hauge Committee*, who wanted to develop a totally new and modern central organization of defence by using scientific methods. Among the most important participants were the director of the Defence Research Establishment, Finn Lied, and the former minister of defence, Jens Christian Hauge. The military technocrats suggested a total reorganization of the central defence organization, in a way that would give director Lied and the Defence Research Establishment a strong and formalized position — equal to the Chief of Defence — within the central defence organization. The proposal also implied a deeply integrated operational organization, with the removal of operational single service commanders and the establishment of two national joint commanders-in-chief. This proposal reflected the Norwegian ambition of keeping the defence forces under firm national control within the NATO chain of command.

In the years 1965-67, the participants within 'the professional military arena' and 'the Atlantic arena' rejected the proposals from the Hauge Committee. Chief of Defence, Admiral Folke Hauger Johannessen, and the three service chiefs, Lieutenant General Paal Frisvold from the Army, Lieutenant General Wilhelm Mohr from the Air Force and Vice Admiral Aimar Sørensen, all strongly desired to bring the decision-making process back to 'the professional military arena'. In this they were successful for two main reasons. First, in 1965 Harlem was replaced by the Conservative minister of defence, Otto Grieg Tiedemand, who also opposed the plans of the military technocrats, and who supported Johannessen. Secondly, the service chiefs were forced to reach consensus and to cooperate under the firm leadership of the strengthened Chief of Defence. In 'the Atlantic arena', CINCNORTH, first General Sir Robert Bray, then General Sir Kenneth Darling, both rejected the Hauge Committee's proposal to establish strong national joint commands, probably because CINCNORTH feared that the national element would be too strong within the NATO chain of

command in both peacetime and war. Against this background, CINCNORTH demanded continuous operational single service commanders.

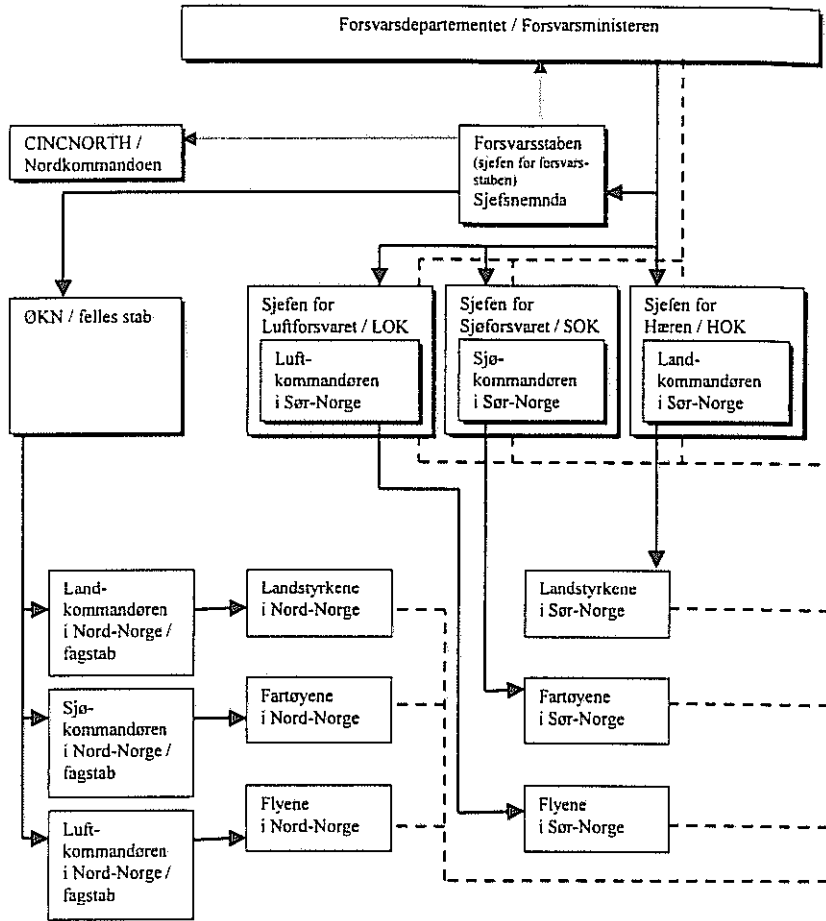
From 1967 to 1970, the decision-making process was again taking place mainly within 'the political-military arena', after 1967 centred in the strong links between minister Tiedemand and CHOD Johannessen. This was possible because Tidemand and Johannessen eliminated from the decision-making process the three service chiefs and the new CINCNORTH, General Sir Walter Walker. As a result, the development of the central organization of defence accelerated at two levels, both under the firm control of Tiedemand and Johannessen. First, the central organization was established in new integrated headquarters, containing both the MOD and the CHOD. Second, the Norwegians chose a specially integrated solution in organizing their regional operational headquarters, in which operational command was mainly delegated to CINC Northern Norway and CINC Southern Norway. In short, Norway's new central organization could potentially be a strong participant within the national political system, as well as on 'the Atlantic arena', among other strong participators, such as the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, the Pentagon, SACEUR, SACLANT and CINCNORTH.



Kilde: RA. HLP boks 2/4, H. Løken foredrag 18. des. 1961 for landsdelssjefsnevnd Østlandet.

Figur 1a

Før 1961: Forsvarets øverste ledelse i fred (forenklet)

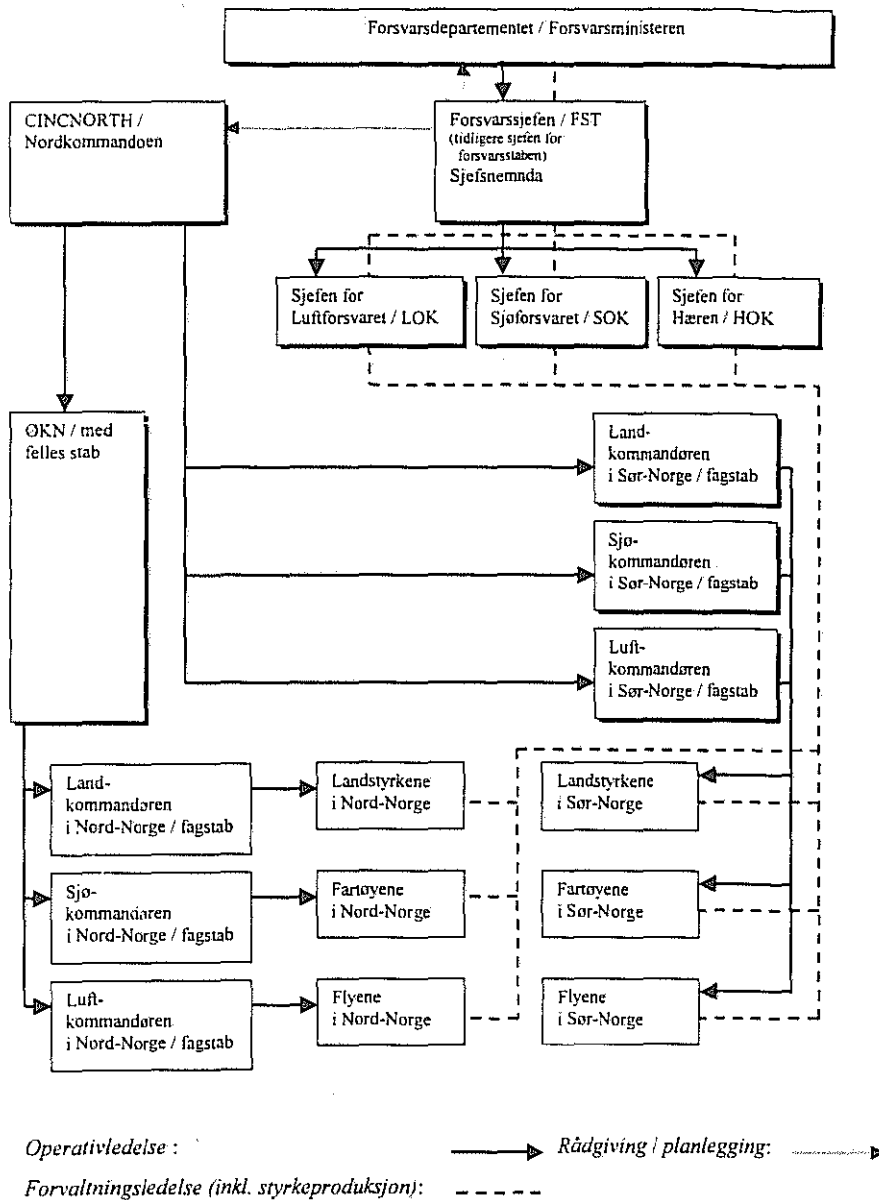


- Rådgiving / planlegging:
- Operativledelse :
- Forvaltningsledelse (inkl. styrkeproduksjon) :

Kilde: RA. HLP boks 2/4, H. Løken foredrag 18. des. 1961 for landsdeisssjefnemnd Ostlandet.

Figur 1b

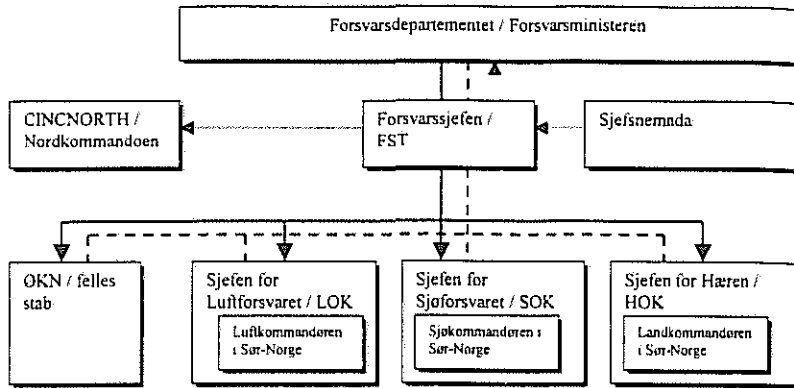
Før 1961: Forsvarets øverste ledelse i krig (forenklet)



Kilde: Innstilling fra Utvalget for Forsvarets ledelse, februar 1965

Figur 2a

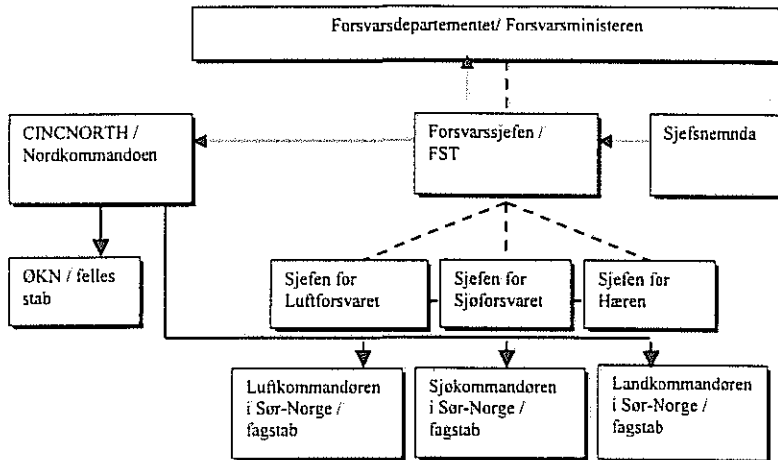
Etter 1961: Forsvarets øverste ledelse i fred (forenklet)



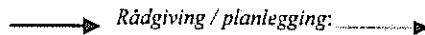
Kilde: Innstilling fra Utvalget for Forsvarets ledelse, februar 1965

Figur 2b

Etter 1961: Forsvarets øverste ledelse i krig (forenklet)



Operativledelse:

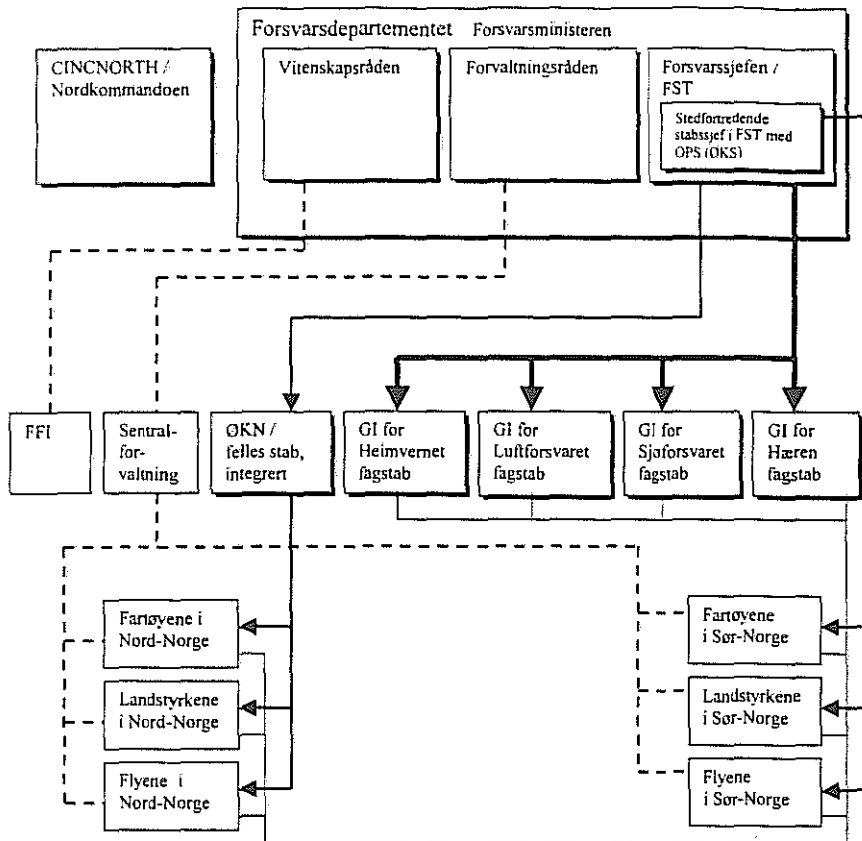


Forvaltningsledelse (inkl. styrkeproduksjon):


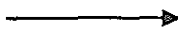
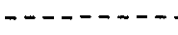
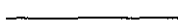
Kilde: Innstilling fra Utvalget for Forsvarets ledelse, februar 1965

Figur 3a

Hauge-forslaget 1965: Forsvarets øverste ledelse i fred (forenklet)



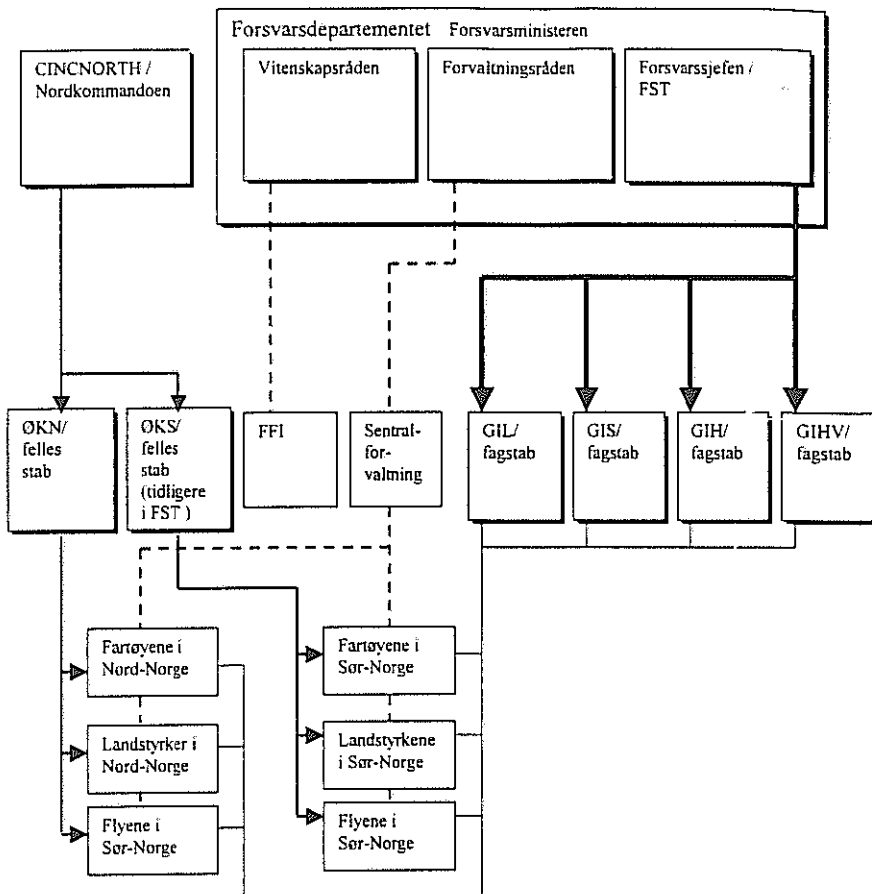
Merk: rådgiving / planlegging vil her foregå innenfor det utvidede Forsvarsdepartementet

- Alminnelig kommando: 
- Operativledelse: 
- Forvaltningsledelse: 
- Syrkeproduksjon: 

Kilde: Innstilling fra Utvalget for Forsvarets ledelse, februar 1965

Figur 3b

Hauge-forslaget 1965: Forsvarets øverste ledelse i krig (forenklet)



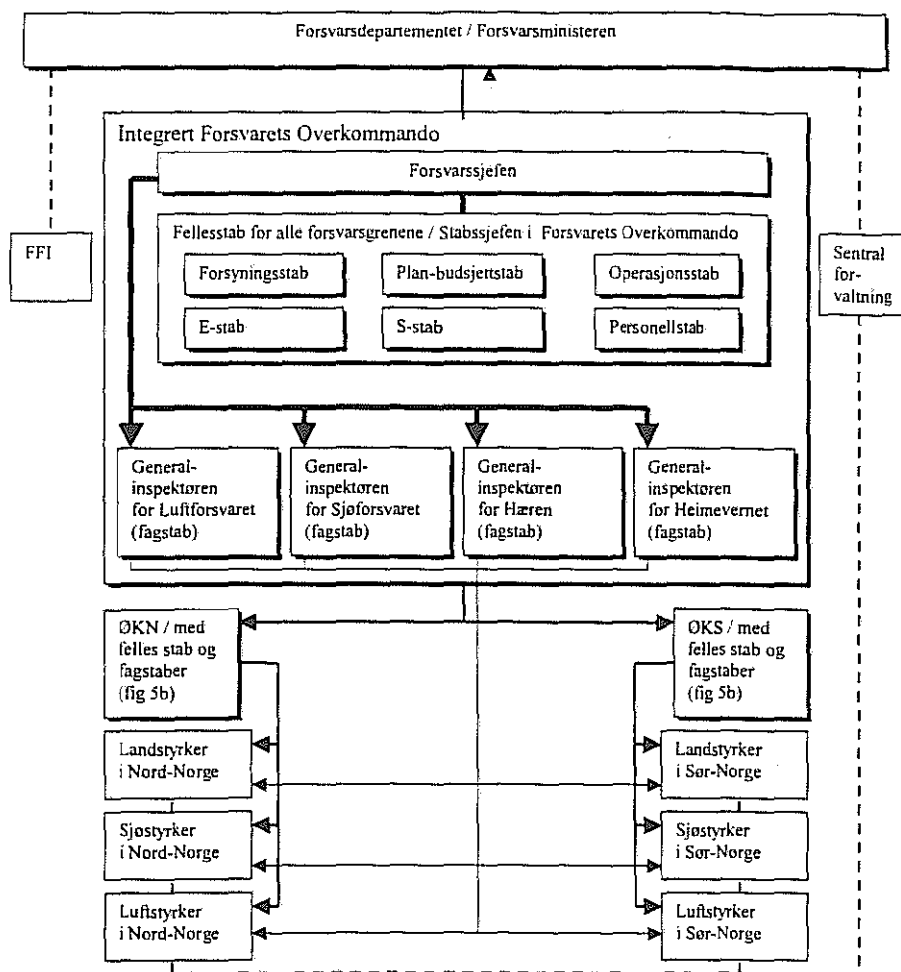
Merk: rådgiving / planlegging vil her foregå innenfor det utvidede Forsvarsdepartementet.

- Alminnelig kommando:
- Operativledelse:
- Forvaltningsledelse:
- Styrkeproduksjon:

Kilde: Stortingproposisjon nr. 125 (1968-69).

Figur 4

Forsvarsdepartementets forslag 1969: Forsvarets øverste ledelse i fred (forenklet)



Merk: forandringen ved omdannelsen fra freds- til krigsorganisasjon ville være å overføre den operative linjen fra forsvartssjefen og Forsvarets Overkommando til Nordkommandoen.

Rådgiving / planlegging:

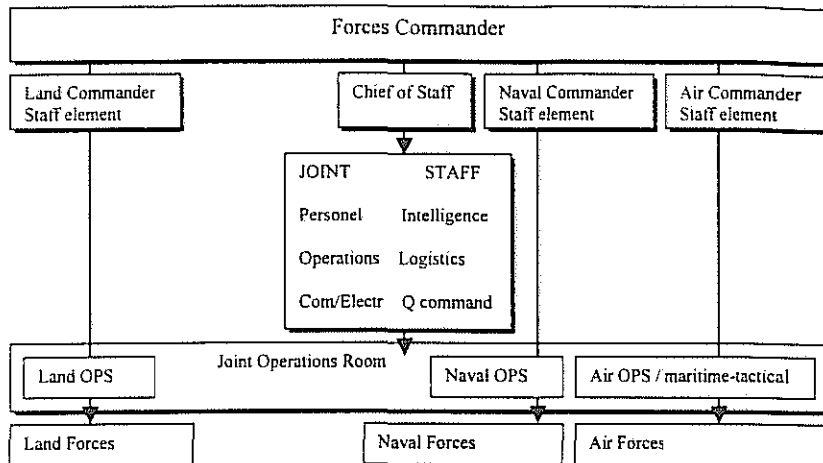
Alminnelig kommando:

Styrkeproduksjon:

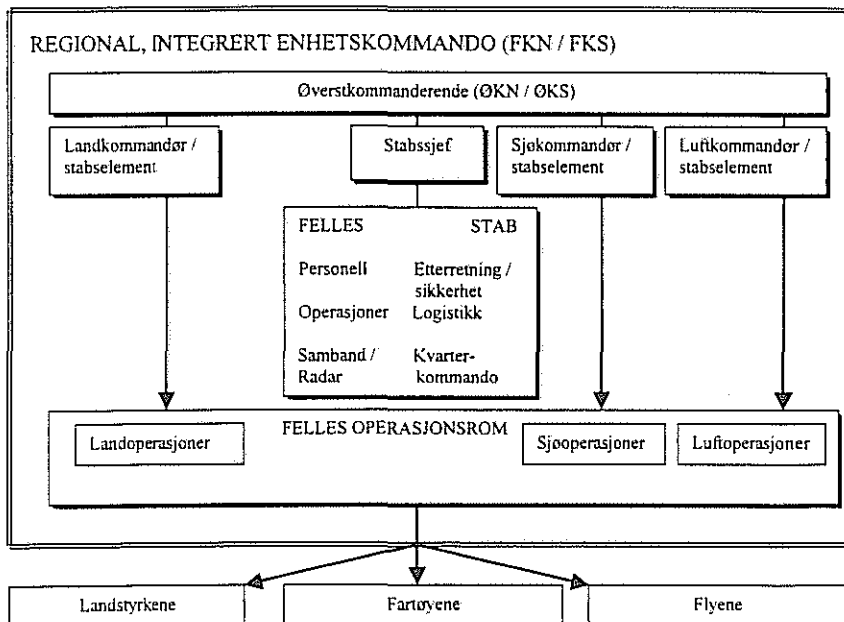
Operativledelse:

Forvaltningsledelse:

Kilde: WMP, General Darling's Paper on Command and Control of Defence Forces, annex A **Figur 5a**
Nordkommandøens forslag etter 1965: "Principal Subordinate Commands in Norway"



Kilde: FOB, FST sakarkiv 201 1969, Innstilling fra Utvalget for Forsvarets regionale ledelse **Figur 5b**
Regionalutvalgets forslag 1969: "Forsvarskommandoenes stabsorganisasjon"



Det norske "Pentagon"

Den 18. august 1961 ble stillingen som forsvarssjef gjenopprettet i fredstid. Norge tok nå et oppgjør med 40- og 50-tallets forsvarsledelse, bygd på "Joint Chiefs of Staff-systemet" fra annen verdenskrig. Sprikende forsvarsgrener, svekket politisk styring, en konturløs nasjonal forsvarsledelse innenfor NATO, kombinert med generell kjernevåpentrykt, dannet bakkeppet for gjenopprettelsen. Et knapt tiår senere ble også Forsvarets Overkommando gjenopprettet i fredstid, samtidig med at to regionale, integrerte hovedkvarterer tok form — ett i Nord-Norge og ett i Sør-Norge.

I denne studien blir utviklingen i Forsvarets øverste ledelse analysert med utgangspunkt i fire sentrale beslutningsarenaer: Den politisk-militære; den fagmilitære; den atlantiske og den militær-teknokratiske. Aktører i samarbeid og brytninger på disse arenaene bidro, gjennom flere faser, til en aksentuert, dyptgripende integrasjonsprosess i forsvarsledelsen etter 1961.

Kjell Inge Bjerga er cand. philol. fra Universitetet i Oslo. Denne studien bygger på hans hovedoppgave i historie. For tiden er han tilknyttet IFS og arbeider med historien om Forsvarskommando Nord-Norge. Bjerga har bakgrunn som offiser i Luftforsvaret, og har tjenestegjort i Forsvarets Overkommando.



IFS

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

