

FORSVAR STUDIER Defence Studies

III

Årbok for
Forsvarshistorisk
forskningssenter
Forsvarets høgskole

1983 - 84

FORSVARSTUDIER
Defence Studies

III



FORSVAR STUDIER

Defence Studies

III

Årbok for
Forsvarshistorisk
forskningssenter
Forsvarets høgskole
1983–84

Redaktør Rolf Tamnes

TANUM-NORLI

© Forlaget Tanum-Norli a.s. 1984
ISSN 0333-3981
ISBN 82-518-1908-3
Norbok a.s, Oslo/Gjøvik

Innhold

Forord	7
Foreword	11
O. Riste: Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktsgaranterte Norge 1905–1983	13
English Summary	42
T. V. Skaret: Kirkens engasjement i atomdebatten 1960–1982	45
English Summary	85
D. C. Pugh: Guns in the Cupboard	88
English Summary	140
O. Wicken: Vekst og våpen	156
English Summary	185
R. Godø: Forsvarets ledelsesordning etter 1945	187
English Summary	228
N. Borchgrevink: Norsk forsvar gjennom britiske briller	232
English Summary	257
Bidragstyttere	259
Notes on contributors	260

Forord

FHFS – Forsvarshistorisk forskningscenter – presenterer med dette FORSVARSSTUDIER III. Bidragene i årboken er tidligere blitt publisert i serien FHFS Notat, som inneholder artikler og studier av institusjonens faste forskere og av andre spesielt inviterte bidragsytere. Denne årboken inneholder alle FHFS Notater for 1983, med unntak for to bidrag av professor Olav Riste og forsker Rolf Tamnes. Disse artiklene ble skrevet i anledning av et internasjonalt symposium i Oslo i august 1983 – «European and Atlantic Defence 1947–1953» – og vil bli utgitt i bokform sammen med de øvrige bidragene til denne konferansen.

En rekke av artiklene er knyttet til den aktuelle sikkerhetspolitiske debatten og vil kunne gi perspektiv på brennbare forsvarspolitiske spørsmål. Det gjelder formene for vestlig militært samarbeid og Norges rolle mellom øst og vest. Kritiske røster har advart mot en for sterk integrasjon i NATO og et for intimt forsvarsmessig samarbeid med amerikanerne. En større grad av tilbakeholdenhet vil ifølge disse kritiske røster øke sjansen for at Norge får være i fred hvis det først skulle komme til militære konfrontasjoner mellom supermaktene. Enkelte har hevdet at selv med en løsere tilknytning vestover, vil USA komme oss til unnsetning i en krise eller krig på grunn av Norges viktige strategiske beliggenhet. Dette er strømninger som klart går på tvers av offisiell norsk sikkerhetspolitikk hvor det med styrke hevdes at hjelp i krig betinger omfattende tilretteleggelser alt i fred. I sin artikkel om hovedlinjene i norsk sikkerhetspolitikk fra selvstendigheten i 1905, Integritetstraktaten fra 1907 og inn i 1980-årene, påviser Olav Riste at dette ikke er nye tankeretninger. Grunnfjellet i vår utenrikske orientering har vært forestillingen om at Storbritannia og senere USA i egeninteresse ville opptre som vår høye beskytter. Norge anno 1905 ønsket likevel ikke å formalisere båndene til britene. Det skyldtes blant annet en inngrodd småstatsskepsis overfor stormakter. Også her er det kontinuitet i tid, hevder Riste; selv etter vår inntreden i NATO har Norge bestrebet seg på å dempe det militære samvirket med vest-

maktene i fred. Det er særlig kommet til uttrykk i vår base- og atompolitikk.

Likevel: Erfaringene i tiden etter 9. april 1940 overbeviste den politiske ledelse om at samvirke i krig forutsatte forberedelser og fastlagte forpliktelser i fred. Vår hjemlige debatt i dag reflekterer spenningen mellom denne forestillingen på den ene side og på den annen en viss nostalgi for tanken om at vestmaktene vil komme oss til unnsetning i alle tilfelle – selv uten en formalisering av samvirket eller omfattende militære forberedelser i fred.

Et nytt innslag i vår sikkerhetspolitiske debatt i de senere år har vært kritikken fra kretser innen kirken, særlig mot atompolitikken. Tom Vidar Skaret har i en artikkel forsøkt å fange opp og forklare endringer i Kirkens holdning til atomvåpen i tiden etter 1960. Ved inngangen til 60-årene gjennomlevde vi en atomvåpen-debatt som liknet mye på den ved inngangen til 1980-årene. Den gangen reagerte Kirken og bispekollegiet «konservativt»; de fastslo at Kirken som kollektiv ikke kunne støtte en bestemt retning, de individualiserte spørsmålet. Da biskopene på nytt uttalte seg i 1982, ble på den annen side teologien brukt som argument for et aktivt kirkelig engasjement i fredsdebatten. Skaret forklarer dette skifte med at det hadde foregått en generell dreining fra individualetikk og i retning av sosialetikk kombinert med et sterkere engasjement i spørsmål om rettferdighet i verden. Han legger også vekt på to ulike generasjonsskifter innen Kirken: Krigsgenerasjonen av teologer er på vei ut. Samtidig har «1968-generasjonen» også fått et sterkere fotfeste i Kirken. Det gjelder særlig innen Kirkens ekspertorganer som har vokst frem gjennom de siste par tiår. Skaret reiser til slutt spørsmålet om en fortsatt kirkelig radikaliserings etter hvert kan skape ubotelige slitaser på det tradisjonelt gode forholdet mellom Kirke og Forsvar i Norge.

Kritikerne innen Kirken har vært forsiktige med å skissere alternative løsninger på forsvarsproblemene. Frykten for et kjernefysisk ragnarokk har imidlertid vært fødselshjelper også for en slik debatt. Enkelte av de mer radikale alternativene har hentet tanker eller inspirasjon fra Heimevernskonseptet. Dette har inspirert David C. Pugh til å se nærmere på etableringen av Heimevernet i 1945–46 og de tanker som lå til grunn for det. Det ble skapt ut fra behovet for raskt å kunne sette en styrke på bena lokalt, for å møte Hitler-liknende blitz-kriger. På samme tid ønsket man å utnytte folket i størst mulig grad i krigsøyemed. Sverige var den viktigste inspirasjonskilde for hvordan man skulle løse disse problemene.

Den opprinnelige tanken var å gjøre Heimevernet til en helt frivillig ordning for dem som ikke gjorde verneplikt. I 1946 – etter harde tautrekninger mellom forsvarsminister Hauge og de militære lederne – konkluderte forsvarsministeren med at landet ikke ville evne å trekke inn de mange «forsømte» årsklassene til ordinær militær opplæring. Disse ble så overlatt til HV, og en tvungen, men mer begrenset verneplikt ble med dette også institusjonalisert.

Forfatteren fremholder at HV med sin «børse på veggen»-filosofi sprang ut fra og kom til å symbolisere demokratiseringen av vårt militærvesen – man søkte å legge bak seg den krasse og sterkt polariserte kampen om forsvaret slik den hadde artet seg i mellomkrigsårene. HV ble slik sett en kvasi-sivil organisasjon – eller om man vil: HV bidro til å militarisere det norske samfunn.

Forsker Olav Wicken har i et bidrag til Årboken drøftet en annen form for militarisering av det norske samfunn, nemlig oppblomstringen av en hjemlig våpenindustri og et mer intimt samarbeid mellom industri og militærapparat. Det startet for alvor på 60-tallet, og det var et tildels direkte resultat av at våpenhjelpen fra USA var iferd med å falle bort. Noe måtte gjøres. En nasjonal satsning var ønskelig av utenriksøkonomiske grunner. Men enda viktigere var det at en teknisk avansert våpenindustri kunne bidra til å heve det generelle kompetansenivået i norsk industri og dermed gi den en interessant vekstimpuls. En slik militærindustriell strategi ble lansert på 60-tallet, og førte etter hvert til at Norge ble en ikke ubetydelig våpen-eksportør innen visse nisjer. Men i motsetning til storeksportørene valgte Norge å begrense sin våpeneksport til NATO-området og til nøytrale land i Europa. Takket være et høyt teknisk nivå lyktes Norge å ekspandere i dette stramme marked.

På samme måte som bortfallet av våpenhjelpen la grunnlaget for en større norsk våpenindustri, ble det også nødvendig å se på hele forsvarrets organisasjon med nye øyne. Utvalget for Forsvarets ledelse av 1963 ble nedsatt med Jens Christian Hauge som formann og viseadmiral Reidar Godø som hovedsekretær. I et bidrag i Årboken har Godø drøftet problemstillingene i forbindelse med dette arbeide, men også forsvarrets ledelsesordning etter krigen mer generelt.

Et av stridsspørsmålene helt fra 1940-årene var om vi burde satse på en løsning med felles forsvarsstab for grenene og med en forsvarssjef på toppen eller om vi burde lande på det britisk-inspirerte sjefsnemndsystem. Forsvarskommisjonen av 1946 hellet i retning av det første, men i begynnelsen av femti-årene var det sterk stemning for en løsning

med sjefsnemnd, hva som også Regjeringen la til grunn i en Stortingsproposisjon i 1953. Stortinget sa imidlertid nei, og det ble et vendepunkt, selv om gjennomføringen tok tid. Stillingen som forsvarssjef ble gjeninnført i 1963 og Forsvarets Overkommando og landsdelskommandoene enda senere.

Ved inngangen til 60-årene var det klart at våpenhjelpen snart ville falle bort. Norge måtte innstille seg på å betale en betydelig del av gildet selv. Det gjorde det påkrevet å skjære ned på de løpende kostnader, og det nødvendiggjorde i sin tur en strammere organisasjon. Det omtalte Hauge-utvalget kom til at vesentlige endringer var påkrevet, og foreslo at den øverste militære ledelse organisatorisk ble innordnet i Forsvarsdepartementet for å forenkle apparatet, styrke den politiske ledelse og gi Forsvarssjefen større tyngde nedover i hierarkiet. Denne modellen møtte imidlertid sterk motstand innenfor det militære etablissement, og ble ikke fulgt opp. Men utvalget påskyndet en prosess henimot en integrasjon av forsvarsgrenenes sentrale staber i fellesstaben og opprettelsen av Forsvarets Overkommando.

Tanken om å innføre det angel-saksiske sjefsnemnd-prinsippet drøftes også i en annen artikkel i Årboken; oberstløytnant Nils Borchgrevink har tatt for seg de nå nedgraderte årsrapporter fra de tre britiske forsvarsattachéer i Norge for 1949 og også en spesialrapport fra hærattachéen om situasjonen for det norske forsvar fra omtrent samme tid. Rapportene er sterkt kritiske til vår forsvarsevne; her tales det om forgubbing, tiltroen til vårt Kystartilleri er minimal, forsyningsorganisasjonen – eller mangelen på en slik – understrekes og det hevdes at forsvarlets ledelsesorganisasjon ikke holder mål og bør erstattes med den britiske modellen med fellesplanlegging og sjefsnemnd.

Hvor kloke var disse råd? Borchgrevink – som selv var aktiv offiser på denne tid og som kjenner britisk tankegang helt fra krigens dager – er kritisk. Mange fakta er i seg selv korrekte, men rapportørene har ikke evnet å gripe tak i det historiske, geografiske og sosiale grunnlaget for at situasjonen i det norske forsvar var som den var. De har, ifølge Borchgrevink, undervurdert betydningen av at vi startet på nesten bar bakke i 1945. De britiske erfaringer er sterkt dominerende, og de er blitt overført ganske mekanisk til Norge. I ettertid kan man se at mange av de løsninger vi valgte, viste seg meget fruktbare, ja også britene selv har etter hvert apert etter.

Oslo, januar 1984

Rolf Tamnes
Redaktør

Foreword

FORSVARSHISTORISK FORSKNINGSSENTER – RESEARCH CENTRE FOR DEFENCE HISTORY – hereby presents DEFENCE STUDIES III. The articles in the Yearbook have previously appeared in the series FHFS Notat, which contains articles and studies by the Centre's own researchers and other specially invited contributors. By collecting the articles in a Yearbook, the Research Centre aims to reach a wider public with an interest in defence history and security policy.

Two of the contributions to the Notat series are not, however, published here, but will appear in a forthcoming book about European and Atlantic Defence in the period 1947–1953.

All articles in Norwegian are accompanied by a summary in English.

Oslo, January 1984

Rolf Tamnes
Editor

Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktsgaranterte Norge 1905–1983

I: Norsk tryggingsspolitikk i historisk perspektiv

Innleiing

Når eg her skal prøve å skissere eit historisk perspektiv for norsk tryggingsspolitikk, kan det vere nyttig å ta utgangspunkt i eit par refleksjonar kring ord og uttrykk som vi stendig møter på dette feltet.

For det første, sjølv uttrykket «norsk tryggingsspolitikk». Ordet «tryggingsspolitikk» er blitt definert på mange ulike vis. Spesielt i den internasjonale litteraturen kan vi finne «security policy» ofte brukt i ei svært vid tyding, omfattande ikkje berre utanriks- og forsvarsspolitikk, men også handelspolitikk, industri- og ressurspolitikk. Det er utan vidare klart at eit nasjonalt tryggleiks-omgrep vil måtte omfatte også desse områda, – og endå fleire i tillegg dersom også den «indre tryggleik» skal innfangast i omgrepet. Til dagleg blir uttrykket «norsk tryggingsspolitikk» likevel vanlegvis brukt om det Magne Skodvin har kalla «ein syntese av utanriks- og forsvarsspolitikken» – altså ein politikk som særleg siktar mot å ivareta nasjonens ytre tryggleik i maktpolitisk samanheng.

Omgrepet «norsk tryggingsspolitikk» er av nokså ny dato. Det synest som om uttrykket «sikkerhetspolitikk» i vårt land først vart teke i bruk etter den andre verdskrigen, og då typisk nok i første omgang om den utanriks- og forsvarsspolitikk som stormaktene førte. Uttrykket «norsk sikkerhetspolitikk» ser ikkje ut til å ha vore i vanleg bruk før i innstillinga frå Forsvarskommisjonen av 1946 – og den innstillinga kom i 1949. Eg trur at dette spørsmålet om språkbruk har meir enn ei reint filologisk interesse – at uttrykksmåten avspeglar den realitet at det først er i etterkrigstida at forsvarsspolitikken er blitt eit integreert ledd i den politikken som siktar mot å skaffe landet størst mogleg tryggleik mot faren for aggresjon. Det kan såleis vere karakteristisk at Undersøkelseskommisjonen av 1945 delte studiet av det heimlege forspelet til 9. april i to heilt åtskilde deler, med ei utgreiing om utanrikspolitikken og ei om forsvarsspolitikken. Når vi derfor i dag har vant oss til å

snakke om norsk tryggingspolitikk også for perioden 1905 til 1940, så er det ei språkleg forenkling. Der er ein norsk utanrikspolitisk tradisjon som går tilbake til 1905. Men i denne spelte det andre hovudelementet i tryggingspolitikken – forsvarspolitikken – liten eller ingen rolle.

Om vi då likevel tillet oss den forenklinga å snakke om norsk tryggingspolitikk frå 1905 og fram til i dag, så er dette ein politikk som må analyserast på to ulike plan. Det første er den erklærte politikk: dei offentlege, offisielle erklæringar og handlingar av ulike slag som tilsaman gir uttrykk for nasjonens offisielle tryggingspolitiske kurs. Det andre planet er det mindre openberre, delvis med overlegg skjulte, fundamentet for nasjonens tryggleik – dei underliggjande realitetane, dei ofte uuttalte føresetnader.

På det første, offentlege plan kan vi utan større problem stille opp ei historisk oversikt prega av ei klar periodeinndeling med nokså greie merkelappar. Eit slikt skjema vil som første rubrikk ha perioden frå 1905 til 1914, med «alliansefridom» som overskrift. Neste periode blir den første verdskrigen, med nøytralitet som offentlig karakteristikk. Så følgjer mellomkrigstida, med merkelappen «kollektiv tryggleik» på grunn av Norges medlemskap i Folkeforbundet. I dei fem åra frå 1940 til 1945 er det «kriigsallianse» som karakteriserer den norske regjeringss tryggingspolitikk. Deretter følgjer ein fire års periode med «kollektiv tryggleik», bestemt av Norges medlemskap i FN, inntil vi blir medlem av NATO. Frå 1949 går norsk tryggingspolitikk inn under rubrikken «allianse». Ved første augekast gir eit slikt skjema inntrykk av ein politikk som fram til 50-åra var vinglete og prega av brå omkast mellom seks ulike «merkelappar». Jamvel om vi forenkler skjemaet ved å samle dei ulike rubrikkane i to korger – ei for allianse, og ei for alliansefridom – finn vi ein tryggingspolitikk som svingar fram og tilbake mellom to tilsynelatande stikk motsette standpunkt. Det vil imidlertid vere min påstand at det som skifter, er først og fremst kulissene – den utvendige ramma for norsk utanrikspolitikk. Alliansefridom, allianse, kollektiv tryggleik og nøytralitet er først og fremst folkerettsbestemte politiske merkelappar. Dei underliggjande realitetane – sjølvne basis for Norges tryggleik – har i heile perioden vore nesten forbløffande stabil.

Alliansefridomen og den britiske garantien

Denne skilnaden mellom ein offisiell, erklært politikk prega av sterke svingningar, og ein jamn, stabil tryggleiksbasis, kan berre forklarast ut frå ein analyse av alliansefridomens natur – ein slags varedeklarasjon for kva som kan gå inn under uttrykket «alliansefri politikk». Alliansefridomens utvendige karakteristikk er enkel: Den består i fråvær av alliansebinding. Men det er eit reint formelt kjenneteikn, av negativ karakter, og seier oss ingen ting om den alliansefrie statens reelle forhold til omkringliggende statar eller til stormaktene som har interesser i dette området. Ein langt meir interessant definisjon er denne, gitt av ein indisk forskar: «Non-alignment has always been, in reality, an informal, unstated, unilateral alignment with unnamed Powers.»¹ Alliansefridom er med andre ord i røynda ei ikkje-formalisert, uuttalt og einsidig tilknytning til ikkje-namngitte makter. John Sanness er inne på noko av det same når han opererer med omgrepet «den implisitte garanti», og definerer dette som «en antagelse om at en eller flere stormakter ikke vil finne seg i at en alliansefri stats territorium og suverenitet blir krenket av en annen makt».² I norsk samanheng vil dette seie at norsk alliansefridom for det meste har bygt på ei meir eller mindre einsidig tiltru til at dersom Norge kom i faresonen, ville Storbritannia i eigen interesse sørge for at vårt område og vårt sjølvstende ikkje vart krenka av andre makter.

Sjølv med definisjonar av denne typen oppnår vi likevel ikkje å innfange Norges tryggleikssituasjon i tida før 1940. Der var også eit sterkt innslag av både isolasjon og isolasjonisme – isolasjon i den forstand at Norge oppfatta si plassering som klart i periferien i forhold til stormaktspolitikken; isolasjonisme ved at Norge også aktivt søkte å markere seg som ein utkantnasjon. Dette forklarar at Norge i så stor grad oppfatta sin tryggleik som eit resultat av ein allmenn og delvis naturgitt situasjon, og følgjeleg syntte så liten interesse for den «implisitte garanti» som låg i Storbritannias maktstilling. Sidan trugsmålet syntest så fjernt, har også «garantien» vore sett på som etter måten uinteressant.

Det eg vil fram til, er at det tradisjonelle fundamentet for Norges tryggleik hadde ei form som kanskje kan samanliknast med eit skip med dobbel botn – eller, om ein vil, ein to-steps rakett. I første rekkje har Norge sett sin tryggleik sikra gjennom det ein oppfatta som ei stillteiane semje blant dei interesserte stormakter om å la Norge og Skandinavia vere i fred. I andre omgang, for det tilfellet at dette inter-

esfefellesskapet blant stormaktene skulle svikte, har Norge sett sin lit til at den eine eller den andre angelsaksiske stormakt – først Storbritannia, men etter 1945 først og fremst USA – *i egen interesse* ville sikre Norges sjølvstende overfor andre stormakter.

Men denne dobbelsikringa som referanseramme, blir periodeinndelinga av norsk utanriks- og tryggingsspolitikk prega av heilt andre overskrifter. Vi vil for det første finne at Norges tryggleik før første verdskrigen bygde på ein uoppløyselig kombinasjon av ei kjensle av avstand frå stormaktskonfliktane og av tillit til britisk sjømakt, og at nøytraliteten vår under første verdskrigen var ei overbygging over eit passivt allianseforhold under vern av den britiske flåten. På same måte blir Norges formelle medlemskap i Folkeforbundets kollektive tryggleikssystem i realiteten eit uttrykk for ei uforpliktande og ufarleg binding til Vestmaktene: Vi ser då også at så snart bindinga ser ut til å kunne medføre fare for inndraging i konflikten mellom Vestmaktene og dei nye europeiske diktatura, går Norge saman med andre småstatar ut av det kollektive systemet. Stilleiande fall dermed Norge tilbake til det andre og siste leddet i dobbelsikringa – men det kunne ikkje få namn eller gjerast offentleg dersom nøytraliteten skulle vere truverdig. Først etter 9. april 1940, då også denne sikringa hadde svikta, kunne den identifiserast og omtalast. Det vart også gjort, av statsminister Nygaardsvold sjølv, med ettertrykk: I eit rasande utfall mot den britiske sendemannen 30. mai, i Bispegarden i Tromsø, legg han heile skulda for nederlaget på britane, men erkjenner samstundes at «vi hadde trodd at England i sin egen interesse ville ha gjort hva gjøres kunne for å kaste tyskerne ut av Norge».³

Ei viktig side ved denne dobbel-«garantien» for norsk tryggleik, fram til 1940, var at den var uavhengig av eit norsk forsvarsbidrag. For anten ville stormaktene la Norge få vere i fred, og då var der ikkje behov for eit norsk eksistensforsvar – eller så ville den britiske flåte avskjerme oss, og då kunne vi også greie oss utan eit sterkt nasjonalt forsvar. Slik sett er det som hende 9. april 1940 eit klassisk eksempel på noko Henry Kissinger har skrive – om kva som hender når ein alliansefri stat gjer sitt forsvar avhengig av assistanse frå andre makter: Resultatet blir ein kombinasjon av både nøytralitetens og alliansepolitikkenes ulemper. Av omsyn til alliansefridomen vil ein slik stat vere forhindra frå å førebu eit forsvarssamarbeid med den makta som den ventar hjelp frå. Men samstundes vil forventningane om assistanse redusere kravet til eigen forsvarsstyrke.⁴

Krigsåra 1940–1945

1940 står for dei fleste som ein skiljeveg i norsk tryggingspolitikk. Men på spørsmålet om kva 1940 står for i denne politikken utvikling kan vi få ulike svar. Når Chr. A. R. Christensen i «Vårt folks historie» kaller 1940 «en revolusjon i norsk utenrikspolitikk», så er det ut frå eit syn på overgangen frå alliansefridom til allianse som eit sprang frå eit ytterpunkt til eit anna. Men det er igjen ei slutning ut frå utvendige tryggingspolitiske kjennemerke. Reelt sett var overgangen ikkje stort meir enn ei formalisering av ei tradisjonell binding mellom Norges sjølvstende og Storbritannias maktstilling i vårt geografiske område, for det tidsrom krigen måtte vare.

Om ein derfor leitar etter revolusjonære element i norsk tryggingspolitikk etter 9. april, vil det vere meir naturleg å stanse opp ved den norske London-regjeringas Atlanterhavspolitik. For i dette opplegget – slik det fekk si fulle utforming i eit offisielt regjeringsdokument frå mai 1942 – låg hovudvekta på eit gjensidig forpliktande og langsiktig samarbeidsforhold til andre makter, både militært, politisk og økonomisk.

London-regjeringas Atlanterhavspolitik hadde mange sider.⁵ Ei av dei hadde med militærbasar å gjere, ei annan hadde innslag av norsk ekspansjonisme. Begge disse sidene dukka tidleg opp. Alt før han vart utanriksminister i november 1940 hadde Trygve Lie i ein privat samtale med den britiske minister sagt at den britiske marinen burde ha basar i Norge etter krigen «slik at tyskarane ikkje kunne gjenta taktikken frå april».⁶ Og då Lie ved årsskiftet 1940–1941 fortalde sendemannen om ein norsk komité som hadde til oppgåve å studere norske ønskemål vedrørende det fredsoppgeret som ein gong måtte kome, sa han – utan å gjere klart om det var hans eigne eller komitéen sine tankar – at «for å oppretthalde freden var det viktig at Storbritannia, USA og Norge saman skulle stå ansvarlege for sjø-, land- og luftforsvaret av Grønland, Island og Færøyane, ved å ha basar der. Island ville ønskje å bli sjølvstendig; Norge ville gjerne ha Færøyane; og både Storbritannia og USA burde ha forsvarsbasar i Norge.»⁷

Det sentrale og oppsiktvekkjande i Atlanterhavspolitikken låg likevel på eit anna plan: For det første *karakteren* av det samarbeidet som det vart sett fram til etter krigen – overtydinga om at nøytralitets- og isolasjonspolitikken måtte avløysast av eit bindande og gjensidig forpliktande vestleg samarbeid både militært, politisk og økonomisk. For det andre den trans-atlantiske geografiske ramma for samarbeidet, og

dei tryggingpolitiske og storstrategiske perspektiv som der låg til grunn.

Den britiske vise-utanriksråden var ein av dei som hadde klart syn for dette atlantiske perspektivet, og i sine kommentarar understreka han kor nødvendig det var å sikre eit aktivt amerikansk engasjement i Europas tryggleiksproblem etter krigen. Trygve Lies idé om eit britisk-amerikansk nett av basar kring Atlanterhavet kunne bli eit steg på vegen til eit slikt vidare tryggingpolitisk samarbeid.⁸ Liknande synspunkt var framme i ein samtale Trygve Lie hadde med den amerikanske sendemannen hos den norske regjeringa våren 1941. Han spådde der at Norskekysten i framtida ville bli eit like viktig element i amerikansk strategi som den hittil hadde vore i britisk sjøstrategi. Og han grunn gav dette med den teknologiske utviklinga, særleg på luftkrigs-sida.⁹

Den første omfattande utforminga av Atlanterhavspolitikken kom i Trygve Lies artikkel i «The Times» 14. november 1941. Lie understreka der på ny at Norge var eit atlantisk folk som først og fremst var interessert i eit nært og organisert samarbeid mellom dei to store Atlanterhavsmaktene Det britiske imperiet og USA. Om forholdet til kontinentalmaktene gjorde han det klart at Norge korkje ønskte å isolere seg *frå* dei eller isolere seg *med* dei: Eit anglo-amerikansk samarbeid måtte vere fundamentet, som det så kunne byggast vidare på. Med basis i krigstida var det naturleg å ta til med det militære samarbeidet, skreiv Trygve Lie. Mellom anna ville dei allierte måtte gå saman om okkupasjonen av Tyskland. Men for Norge ville oppgåvene i tilknytning til eit regionalt forsvarssamarbeid kring Nord-Atlanteren stå i sentrum.¹⁰

Det er viktig, når vi ser på Atlanterhavspolitikken, å passe på at vi ikkje les historia baklengs på ein slik måte at vi brukar våre motiv for tilslutninga til NATO i 1948–49 til å forklare bakgrunnen for dei norske planane sju år tidlegare. Det var først og fremst faren for framtidig ny tysk aggresjon som låg bak Atlanterhavspolitikken. Den tradisjonelle «russefrykt» kom i andre rekkje. Men det var samstundes klart at om ein først lykkast i «å spikre de angelsaksiske stormakter fast til deres ansvar i Europa» – slik Trygve Lies politiske rådgivar Arne Ording uttrykte det –¹¹ så ville grunnen vere lagt for eit forsvarssamarbeid som kunne dekkje fleire langsiktige eventualitetar.

Frykta for Sovjet kom elles ei tid i bakgrunnen etter den britiske utanriksministers drøftingar med Stalin i slutten av 1941 om deira krigsmål. Dei krava som Stalin då bad om britisk godkjenning til, galddt

Bessarabia, dei baltiske landa og finske område fram til grensa før det tyske åttaket i juni 1941, vidare Polen aust for den såkalla «Curzonlina», og sovjetrussiske basar i Romania. Til gjengjeld ville Stalin støtte ein tanke om ein militærallianse mellom Storbritannia og Frankrike, Belgia og Nederland. Dessutan ville Sovjetunionen «ikkje sette seg imot at Storbritannia fekk flåtebasar i Norge eller Danmark», jamvel om dei ville sette pris på ein «garanti frå visse makter vedrørande inngangane til Austersjøen».¹²

Den mest fullstendige utforminga av den norske regjerings tryggingpolitiske framtidsperspektiv kom i mai 1942, i dokumentet «Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk». Her var Atlanterhavspolitikken plassert inn i ei vidare ramme, der både eit meir verdsomspennande samarbeidsmonster og omsynet til det nordiske samholdet hadde fått plass – det første som ei ideell men fjern målsetting, det andre som klart underordna det atlantiske perspektivet. Dette siste innebar ei tindrande klar avvising av eit nordisk tryggingpolitisk samarbeid i isolasjon frå dei atlantiske stormaktene. Eit utvida samarbeid med Sverige, og med Danmark, var etter dette berre tenkjeleg på Atlanterhavspolitikken grunn – først og fremst gjennom svensk medlemskap i Trygve Lies nordatlantiske forsvarssystem.

Bortsett frå desse punkta var «Hovedlinjer» ei ny og sterk understreking av Atlanterhavspolitikken. I konklusjonen vart det sagt slik:

«Inntil det blir mulig å skape et effektivt og universelt folkeforbund, vil Norge bli nødt til å søke sikkerhet i regionale avtaler. Norge ønsker derfor bindende og forpliktende militæravtaler om forsvaret av det nordlige Atlanterhav, og det ønsker at Sverige tiltrer disse avtaler. Den norske regjering ser også gjerne at Danmark, Nederland og Belgia og Frankrike slutter seg til dette systemet.»¹³

I tillegg til Atlanterhavspolitikken, og dels på tverke for denne, kom krigsåra til å introdusere nok eit hovudelement i norsk tryggingpolitikk: Det permanente omsyn til Sovjetunionen som grannestat og stormakt med sjøstrategiske interesser i farvatna kring Norge. Signala om Sovjets interesser i dette området var både i 1942 og 1943 tilfeldige og uklare. På eitt punkt var dei til og med direkte misvisande. Eg siktar her til Rooseveltts tanke om frihamner i Nord-Norge for gjennomgangstrafikk til Sovjet. Det er ingen tvil om at opphavet til denne tanken låg i Rooseveltts eigne idéar om verdsordenen i etterkrigstida, og ikkje i sovjetiske forslag.¹⁴ Men både dette og andre signal skjerpa

tradisjonelle mistankar om russisk ekspansjonisme på nordkalotten, og førte til ei klar norsk oppprioritering av det tosidige forholdet til Sovjetunionen. Dei sterkaste utslaga av dette kom våren 1944, då det gradvis gjekk opp for den norske regjeringa at dei første allierte frigjeringsstyrkane på norsk jord ville bli russiske.

Men dei norske forsøka på å bygge opp eit gjensidig tillitsforhold til Sovjetunionen, etter eit liknande mønster som i forholdet mellom Norge og dei vestlege stormaktene, førte ikkje fram. Den sovjetiske innmarsjen i Aust-Finnmark i oktober 1944 fann stad utan førehandskonsultasjonar med Norge, og Molotovs krav vedrørende Svalbard og Bjørnøya, framsette under ein nattleg samtale med Trygve Lie i Kreml 12. november 1944, kunne ikkje unngå å skape sterk uro i den norske regjeringa.¹⁵ Omsynet til Sovjetunionen vart dermed den viktigaste avgrensingsfaktoren for norsk tryggingspolitisk handlefridom ved inngangen til etterkrigstida. Samstundes synt Vestmaktene liten interesse for norske tryggingsproblem på nordkalotten. Alt syntest såleis å liggje til rette for ei tilbakevending til det vi kanskje kan kalle Koht-doktrinen i norsk tryggingspolitikk: Ei overtyding om at Sovjets fremste interesse var eit sjølvstendig Norge der ingen andre stormakter hadde strategiske posisjonar, og at konsekvensen av dette var at Norge ikkje måtte binde seg for sterkt til Vestmaktene, Sovjets hovudfiende. Kompromiss-løysinga for Norges tryggleiksproblem, slik den avteikna seg ved inngangen til etterkrigstida, låg i dei såkalla funksjonelle vestbindingane: eit nettverk av særleg norsk-britiske avtalar og samarbeidsordningar utan formell tryggingspolitisk overbygging – det Arne Ording kalla «det praktiske samarbeid som springer fram av krigen selv»,¹⁶ og som så langt det syntest mogleg tok vare på lærdomen frå 9. april om at militært samarbeid ikkje kan improviserast.

Når krigstidas Atlanterhavspolitikkk såleis ikkje kom stort lenger enn til planstadiet, så var ikkje det først og fremst den norske regjeringsskuld. Men den fremste årsaka til at sjølve tanken om eit formalisert forsvarssamarbeid med Vestmaktene vart mindre lokkande for norske styresmakter mot slutten av krigen, låg i ei påtvungen erkjenning av Sovjets interesser som Norges nye stormaktsgranne, kombinert med ei kjensle av Vestmaktens sviktande evne og/eller vilje til å verne om Norges og vel også deira egne interesser i nord.

Denne kjensla av å vere plassert i ein uklar «gråson» av kryssande stormaktsinteresser fekk i 1945 eit naturleg utlaup i Norges sterke understreking av FN som garanti for fred og tryggleik i dei første etterkrigsåra. Men frå 1945 er Forsvaret for første gong tildelt ei rolle

i norsk tryggingpolitikk: Dels ut frå ein reint nasjonal forsvarstanke, med rot tilbake til 9. april; dels for å sette Norge i stand til å oppfylle sine eventuelle militære plikter i FN-systemet; men også – som det heitte i 1946-planen for «en første reising av Norges forsvar» – fordi «norsk forsvar må kunne holde ut alene inntil vi får effektiv hjelp av dem som måtte bli våre allierte». ¹⁷ Desse framtidige allierte var her namnlause, men bindingane til Storbritannia på materiell- og opplærings sida, i tillegg til det operative samarbeidet gjennom Tysklandsbrigaden, gav ein bra peikepinn.

Brubyggingsår

«Brubyggingspolitikk» er blitt den vanlege merkelappen for norsk utanrikspolitikk i perioden 1945–1948. Det er på fleire måtar eit uheldig namn, fordi det fører tanken i retning av målsettingar som vel var prisverdige, men som neppe svara til den norske utanriksleiings verkelege ambisjonar, og som lett får ein boomerang-effekt når kløfta mellom pretensjon og praksis blir avslørt. Brubyggingspolitikken hadde nok ei positiv målsetting, prega av eit sterkt ønske om at eksisterande motsetningar mellom Sovjetunionen og Vestmaktene måtte finne ei løysing, og at nye motsetningar ikkje måtte oppstå. Men politikken gav seg for det meste uttrykk i negativ retning, ved at Norge la vekt på å unngå provokasjonar mot stormaktene, og ved at vi i staden for å bygge bruar mellom standpunkta helst let vere å ta parti når stormaktene var ueinige – av og til i ein slik grad at Arne Ording, Utanriksdepartementets konsulent i politisk historie, åtvvara om at det var all right å krype under bordet ein gong i blant, men at ein ikkje burde ta fast opphald der. ¹⁸

Brubyggingspolitikken kan sjåast som eit norsk ønske om å gjenopprette eit interesse-fellesskap blant stormaktene, for dermed å kunne vende tilbake til tradisjonelle førestellingar om Nord-Europa og Skandinavia som eit lavspenningsområde. Men sidan verdskrigen hadde gjort det vanskeleg å sjå på Norge og Norden som ei storstrategisk utmark, måtte ønsket om lokal lavspenning bli meir avhengig av det allmenne tilhøvet mellom stormaktene. Derfor vart brubyggingspolitikken livsvilkår uløyselig knytt til ein føresetnad om at der eksisterte ei allmenn stormaktsforståing på globalt plan – og når denne tok til å syne alvorlege teikn til svikt, utover i 1947, tok også grunnlaget for Norges mellomstilling til å rakne.

Norske politikarar hadde ein naturleg og sterk motvilje mot å

erkjenne og ta følgjene av denne utviklinga. Den nølende norske haldninga til Marshall-planen sommaren 1947 vitnar klart om Norges motvilje mot å innta eit klart vestleg standpunkt i eit spørsmål som ville openberre Europas kløvving. Men det var også på denne tid at ein i Forsvarsdepartementet vakte til live læresetningar frå krigstida om at hjelp utanfrå til forsvaret av Norge ikkje kunne improviserast. Effektiv krisehjelp kravde, som det heiter i eit PM frå statssekretær Bryn i Forsvarsdepartementet i september 1947, «forberedt samvirke med våre allierte».¹⁹

Hittil ser det ikkje ut til at nokon av dei nordiske landa hadde hatt tankar om eit omfattande nordisk forsvarssamarbeid som ein «reserve-positjon» for ein periode med auka stormaktsspenning. Først når den internasjonale situasjonen tilspissa seg vinteren 1948, og der kunne registrerast signal om at Norge tok til å orientere seg i vestleg retning, kom det svenske utspelet om eit nordisk forsvarsforbund. I ettertid er det ikkje vanskeleg å sjå kvifor utspelet til slutt måtte ende med nederlag: Jamvel om alle tre landa nok til sjuande og sist baserte seg på ein amerikansk «garanti» i ei eller annan form, var Sverige ikkje villig til på nokon måte å formalisere eller byggje ei «opning vestover» inn i den nordiske ramma. På sett og vis hadde Sverige her overteke Norges tradisjonelle tiltru til at dei angelsaksiske stormaktene i *eigen* interesse – og altså uavhengig av eit forpliktande engasjement frå vedkomande småstat – ville aksjonere for å hindre at andre stormakter tok kontroll over Skandinavia. På norsk side var det derimot, med krigens røynsler i friskt minne, ei fast overtyding om at den allierte assistanse som alle innsåg ville bli nødvendig i tilfelle av eit stormaktsåtak mot Norden – denne assistansen kunne berre bli effektiv dersom den var førebudd i fredstid.

Inn i NATO

Der var ikkje lite motstand, særleg i Arbeidarpartiet, mot at Norge skulle bli medlem av NATO. Omfanget av motstanden er vanskeleg å måle, men historikaren Knut Einar Eriksen har prøvt, og hevdar at motstandarane på eit visst tidspunkt kan ha omfatta eit fleirtal av partiets stortingsgruppe.²⁰ Grunnlaget for motstanden var samansett og innfløkt. Men i historisk perspektiv kan vi iallfall identifisere to strøyningar: For det første ein periodisk tilbakevendande nostalgi for tider då Norge iallfall tilsynelatande hadde kunna «vere for seg sjølv», utan altfor synlege bindingar til stormaktene og stormaktspolitikken. Som

Einar Gerhardsen sa det i stortingsdebatten om innmeldinga i NATO: «Før siste krig trodde vi her i landet at det var mulig og riktig å skaffe oss en særskilt norsk fred uten omsyn til hvordan verden ellers utviklet seg.»²¹ For det andre ei overttyding om at stormaktspolitikken i forhold til Norge ville vere den same anten vi hadde avtale med dei eller ikkje. Sigurd Evensmo, ein av dei hardaste motstandarane mot NATO-medlemsskapet, har formulert følgjande som sitt «grunnsyn»: «Når en stormakt har egen interesse av å intervenere til «beskyttelse» av de små, så gjør de det uten noen traktat. Har de ingen slik interesse, lar de være å intervenere tross en traktat.»²² Halvdan Koht gav uttrykk for noko av det same sommaren 1940, i diskusjonen om Norges krigsallianse-forhold til Storbritannia: «Eg reknar med at anten ein har avtale eller ikkje, så blir det interessene og makttilhøva som kjem til å avgjera . . .»²³ Men vi må legge til at både Koht og Evensmo synest å ha rekna med at dei angelsaksiske stormaktene i eigen interesse ville verne oss mot overgrep frå andre stormakter. Det er igjen førestellinga om det John Sanness har kalla «den implisitte garanti» som her ligg til grunn – den som i ein 1983-variant går ut på «at alliansen i egen interesse vil sette mye inn på å holde norsk territorium.»²⁴ I så fall blir spørsmålet om ein slik implisitt «garanti» er truverdig nok til å verke avskrekkande. Nokre av dei som vil svare ja på eit slikt spørsmål, vil også rekne det som ein verdifull bonus ved ei slik formelt alliansefri løysing at den gir eit lite land som Norge større handlefridom. Men handlefridom er vanskeleg å definere, og den som vil prøve bør i alle fall presisere kva slag handlingar ein vil ha fridom til å utøve. I forhold til ei stormakt kan ein småstat i prinsippet anten demonstrere eller søkje å påverke. Og Norges tryggingsspolitikk som NATO-medlem er her basert på den same overttydinga som låg bak den norske London-regjerings alliansepolitikk under krigen – ei overttyding som i andre og meir banale samanhengar blir samanfatta i slagordet «medlemsskap gir innflytelse», men som i allianse-samheng krev meir kompliserte formlar. *Ein* slik formel vart utforma av Arne Ordning i 1940, i oppmodinga til regjeringa om å føre ein aktiv og fleksibel samarbeidsspolitikk andsynes vår britiske stormaktsallierte med sikte på eit gjensidig tillitsforhold: Først då ville eit lite land få innverknad på sin eigen situasjon og – iallfall til ein viss grad – bli teke med på råd.²⁵

Norsk tryggingsspolitikk har nyleg passert ein milestolpe som berre dei færraste stansa opp ved: Den nøytralistiske tradisjonen er ikkje lenger den mest langvarige i vår historie som sjølvstendig stat. Etter 1983 vil Norges historie som alliert stat dekkje over halvparten av

tidsrommet frå 1905. I dette ligg der ein ikkje så veldig dristig spådom om at både NATO og Norges medlemsskap vil stå ved lag enno ei tid. Eg vil også våge å spå at vi framleis vil måtte leve med spenninga mellom dei to tradisjonane – mellom på den eine sida ønsket om det Einar Gerhardsen kalla «en særskilt norsk fred», og på den andre sida krigsåras overttyding om at Norge med si geografisk-strategiske plassering ikkje kan avskjerme seg frå storpolitikken ved kunstgrep eller ord-magi.

Etter 1949 har denne spenninga likevel fått ein spesiell karakter. Dette har sin bakgrunn i at NATO ikkje er ein allianse eller garanti-avtale etter tradisjonelt mønster. NATO, slik alliansen tok form alt i sitt andre år, er noko heilt nytt: Ein militær og tryggingpolitisk samarbeidsorganisasjon som overbygging over eit fellesforsvar med ei omfattande arbeidsdeling og samordning på tvers av nasjonale grenser. Ikkje ein gong det nære samarbeidet i krigsalliansen mot Tyskland 1940–1945 nådde den same grad av militær samanbinding. Dåverande forsvarsminister Jens Chr. Hauge sa det slik i Stortinget i desember 1951:

«Skal prinsippet om fellesforsvar bli til virkelighet, forutsetter det en rekke ting på det militære område som landene ikke har vært vant til i fred. Det forutsetter en felles strategi og felles forsvarsplaner. Det forutsetter felles militære sjefer og felles militære institusjoner som skal ha ansvar, – myndighet – til å gjennomføre forsvaret på grunnlag av de felles planer. Fellesforsvaret forutsetter en konsentrasjon om oppgaver som er vesentlige fra helhetens synsvinkel. Dette innebærer både organisering av felles militære styrker og en arbeidsdeling landene imellom som kan gå på tvers av landegrenser og tradisjoner. Fellesforsvaret forutsetter at vi deler med hverandre den høyeste militære sakkunnskap og det beste militære materiell. Det er kanskje for svakt å si at dette er uvant. Det er revolusjonerende for alle land – like mye for andre som for oss . . . Fellesforsvaret fordrer kanskje særskilt hos de nasjonale myndigheter ikke bare forståelse for fellesforsvaret som prinsipp – for det er nokså lett, men også forståelse for de praktiske former som fellesforsvaret må gi seg utslag i.»²⁶

Årsaka til at NATO-landa gjekk inn for eit så «revolusjonerande» fellesforsvarsopplegg var først og fremst at ein ikkje såg nokon annan veg til å bygge opp, over forholdsvis kort tid, den forsvarsstyrke som

var nødvendig for å skape ein rimeleg grad av tryggleik mot eit sovjet-russisk åtak. Om risikoen for at eit slikt åtak kunne kome var der ulike meiningar. Men utbrotet av Koreakrigen sommaren 1950 var eit klart nok uttrykk for at den kommunistiske maktblokka *kunne* være villig til å bruke militære midlar for å nå sine politiske mål.

Parallelt med utviklinga av dette fellesforsvaret skulle så Norge handtere eit sett av grenser eller stengsler for vår innveving i dette mønstret: nemleg dei såkalla sjølvpålagde bindingane eller restriksjonane, som først den norske basepolitikken og seinare norsk politikk vedrørende atomvåpen er dei viktigaste uttrykka for. Spenninga mellom på den eine sida Norges deltaking i NATOs fellesforsvar, og på den andre sida den særstilling vi gjer krav på gjennom base- og atompolitikken, er såleis på mange måtar ei vidareføring av spenninga mellom dei to langsiktige tradisjonane som er omtala ovanfor.

II: Grunnlaget for norsk base- og atompolitikk

Basepolitikken

Uttrykket «base» er i utgangspunktet vanskeleg å definere nøyaktig ein gong for alle. Men i historisk lys kan vi seie at året 1945 markerer eit skilje i den måten omgrepet «base» har vore forstått.

Før 1945 synest det allment å ha vore utenkeleg med ein «base» utan i direkte tilknytning til dei operative vepna styrkar som basen skulle tene. Eit unntak måtte i så fall vere det nettverket av såkalla «coaling stations» eller bunkers-hamner som var eit nødvendig grunnlag for det britiske imperiet og den flåtemakt som dette verdsriket bygde på. Britiske flåtestyrkar var ikkje permanent stasjonerte i alle disse «coaling stations». Men stasjonane stod når som helst til full disposisjon som operasjonsbasar, fordi dei var under britisk suverenitet.

Spørsmålet om «framande basar» – basar på andre statars territorium – fekk særleg aktualitet i 1940-åra, i kjølvatnet etter framveksten av to nye supermakter som i utgangspunktet ikkje hadde eit globalt forgreina nett av koloniar eller landområde underlagt sin suverenitet. Derfor vart basar i grannelanda tidleg eit ledd i Sovjetunionens krigsmål med sikte på å utvide sitt forsvarsområde. Parallelt tok amerikanarane til å interessere seg for basar som kunne gi grunnlag for eit aktivt engasjement i global maktpolitikk etter krigen.

I amerikansk samanheng var det særleg flyvåpnet som var interessert i basar på andre statars territorium. Og frå 1943 arbeidde den amerikanske militære sjefsnemnda med planar om eit etterkrigs-nettverk av flybasar over Stillehavet og Atlanterhavet.²⁷ Sommaren 1945 var også tanken om slike basar på det europeiske fastlandet aktuell. Men då spørsmålet om slike basar i Norge og Danmark vart nemnt, åtvare det amerikanske utanriksdepartementet om at dette ville kunne utløyse tilsvarende sovjetiske krav.²⁸ Idéen vart derfor så vidt vi veit ikkje følgt opp.

Det vi kan kalle «eit utvida base-omgrep» kom til uttrykk i eit memorandum frå den amerikanske militære sjefsnemnda i juni 1946, med tilvising til ei vurdering av base-spørsmålet frå året før. Memorandumet peika på at ordet «base» ikkje nødvendigvis innebar permanent stasjonering av tropper, skip eller fly i freds- eller krigstid. «Der er ein skilnad mellom eit ønske om rettar – som kan nyttast når det blir nødvendig – og den konkrete etablering av ein base.»²⁹

Dette «utvida baseomgrepet» kan såleis seiast å omfatte også støt-

tepunkt utan fast stasjonering av vepna styrkar. Men det synest på den andre sida å ha vore ein føresetnad at USA i slike tilfelle skulle ha ein traktatfesta rett til å stasjonere sine styrkar der når USA måtte finne det nødvendig. Dersom det er vertslandet som bestemmer om og når baser skal opnast for framande styrkar, vil eit slikt arrangement neppe innfangast jamvel av dette utvida baseomgrepet.

Utforming

Norsk basepolitikk er det uttrykket som vanlegvis blir brukt om den sjølvpålagde avgrensinga i vår NATO-tilknytning som – upresist sagt – går ut på at der i fredstid ikkje vil stå framande makters stridskrefter på norsk jord. «Stasjoneringpolitikk» hadde nok i utgangspunktet vore eit meir dekkjande uttrykk, men det er ei sak for seg.

Det er først og fremst i kraft av sin funksjon som grenseline for Norges innveving i vestblokka at basepolitikken er blitt eit framhaldande diskusjonstema i norsk politikk. Det som i forma kan framstå som ei ordkløyving om kva som ligg i omgrepet «base» er altså i røynda dels ein diskusjon om intensiteten i Norges NATO-tilknytning; dels om vårt forhold til Sovjetunionen som grannestat; og dels om balansen mellom forsvarsbehov og avspenningsbehov i vårt område.

Dei fleste kjenner vel til korleis «basepolitikken» vart til: Sovjetunionen stilte i ei erklæring 29. januar 1949 to spørsmål til den norske regjeringa: Tenkte Norge å gå inn i Atlanterhavspakta, og ville den norske regjering «påta seg noen forpliktelser overfor Atlanterhavspakten hvor det gjelder opprettelse av militære fly- eller flåtebaser på Norges territorium?» Etter det Halvard Lange i ettertid minstest som «to hektiske dager» kom Norges svar, som på det siste punktet hadde følgjande ordlyd: «Den norske regjering vil ikke tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep.»³⁰

Seinare tiders presiseringar av den norske basepolitikken har hovudsakeleg gått ut på å utdjupe kva den opphavelige erklæringa *ikkje* inneheld av avgrensingar i Norges medverknad i fellesforsvaret. Mest utførleg i så måte var forsvarsminister Jens Chr. Hauges erklæring i Stortinget i 1951. På eitt punkt innebar denne ei endring i forhold til den opphavelige erklæringa: Det var ikkje berre eit åtak mot Norge som kunne medføre ei opning av basar, men eit «angrep på det nord-atlantiske område». Det er rimeleg å sjå denne omformuleringa som

ein konsekvens av § 5 og 6 i Atlanterhavspakta, som definerer eit åtak mot territoriet til ein av medlemene som eit åtak mot dei alle. Utover dette presiserte Hauge at base-erklæringa ikkje hindrar at Norge inngår avtalar med sine allierte om dei tiltak som såleis blir nødvendige i ein krigssituasjon, og at kortvarige opphald av allierte stridskrefter i Norge for øvingsformål heller ikkje kunne vere i strid med basepolitikken. Eitt ledd i Hauges presisering kan vere verd å sitere ordrett:

«Vår basepolitikk kan ikke hindre at Norge bygger ut sine militære anlegg etter et slikt mønster, at de vil være skikket til umiddelbart å ta imot og underholde på effektiv vis allierte stridskrefter som overføres til Norge for å bistå med forsvaret av landet.»³¹

Situasjonen i 1949

Norske regjeringar har til alle tider hevda at sidan basepolitikken er ei sjølvpålagd avgrensing og ikkje ein internasjonalt forpliktande avtale, så er det opp til norske statsmakter åleine å definere innhaldet. På den andre sida er det klart at base-erklæringa i praksis, gjennom sin karakter av ein offisielt kunngjort politikk overfor andre makter, utgjer ei binding på norsk handlefridom. Derfor er det av interesse å undersøkje korleis stormaktene såg på base-spørsmålet i norsk samanheng på den tid erklæringa kom i stand.

Først Sovjetunionen, som jo tok initiativet. Spørsmålet Sovjetunionen reiste var om Norge ville forplikte seg overfor A-pakta «hvor det gjelder opprettelse av militære fly- eller flåtebasar på Norges territorium». I påfølgjande notar vart det brukt uttrykk som må forståast slik at det Sovjetunionen hadde i tankane var overlating i fredstid av norsk territorium til dei vestlege stormaktene for oppretting av basar og stasjonering av stridskrefter. Det er ingen ting som tyder på at Sovjetunionen venta eller vona at Norge, i fall det gjekk inn i ein vestleg forsvarsallianse, ville fråskrive seg retten til å motta assistanse på norsk territorium av allierte stridskrefter i tilfelle krig. Dei sovjetiske baseopplegg vi kjenner frå denne tida – i Aust-Europa og i Finland – hadde stasjonering av stridskrefter i fredstid som klar føresetnad. Det er derfor rimeleg å rekne med at Sovjets utspel botna i mistankar om at deira moglege fiendar – først og fremst USA – skulle få posisjonar nær russisk område som gav utgangspunkt for eit strategisk overfall på kort

varsel. Vi kan her vise til det sovjetiske regjeringsorganet Izvestia 27. mars 1948, med påstandar om m.a. at norsk territorium ville bli stilt til disposisjon for amerikanske og britiske militærbasar. Sovjetunionen kunne også finne næring for ei slik frykt i amerikansk presse, f.eks. i ein artikkel av den kjende amerikanske utanrikskommentatoren Walter Lippmann i New York Herald Tribune 21. januar 1949, som tok det for gitt at der ville bli oppretta britisk-amerikanske fly- og flåtebasar dersom Norge og Danmark kom med i NATO.

Kvifor kom så Norge med ei så presis og konkret baseerklæring – og kvifor kom den så raskt? Var den førebudd? Hadde spørsmålet blitt diskutert med USA i samband med Norges eventuelle medlemskap i Atlanterhavspakta? Eit første svar på desse spørsmåla må bli at der ikkje finst noko som tyder på at Norge på denne tida vurderte nokon annan basepolitikk enn den som vart erklært. Alt i juli 1948 hadde utanriksminister Lange sagt til den amerikanske ambassadøren i Oslo at det frå norsk synspunkt ikkje kunne bli tale om å gå inn i ein avtale som gav ei framand makt basar på norsk område i fredstid. Det som kunne bli aktuelt, var det Lange i samtalen kalla «et arrangement som trådte i kraft i det øyeblikk Norge var utsatt for angrep». Det ville, stadig ifølgje samtalereferatet, «være fornuftig at det på forhånd hadde funnet sted drøftingar, slik at de som eventuelt skulle komme oss til hjelp, også visste hvilke «facilities» [eit ord som best kan omsettast med «hjelpemidler»] ville være for hånden på norsk område. Men baser, bemannet med britisk eller amerikansk personell, ville utvilsomt virke som en direkte provokasjon overfor Russland.»³²

Var så dette ein politikk som vart forstått og respektert på amerikansk side? Korleis så USA på spørsmålet?

Vi kan i utgangspunktet fastslå at USA i 1948 allment såg det slik at våpenhjelp til andre land bygde på ei forventning om motytingar, f.eks. i form av base-rettar eller transitt-rett for vepna styrkar. Såleis meinte den amerikanske militære sjefsnemnda i desember 1948 at det var «ei klar logisk vidareføring av prinsippet om gjensidig militær hjelp at mottakaren gjer vår strids-assistanse meir effektiv ved å gi oss baserettar».³³

Men det var samtidig klart at dette var ei sak med mange vanskelege politiske sider. Såleis understreka det amerikanske utanriksdepartementet, som sitt synspunkt i denne saka, at eit system av reint amerikanske basar på andre lands territorium hadde «alvorlege ulemper frå ein politisk synsstad» – det ville understreke mottakarlandets avhengige status, gi grobotn for anti-amerikanisme, og dessutan gi inntrykk

av at USA påtok seg ansvaret for å forsvare heile området til den staten der basen var oppretta.

Utanriksdepartementet i Washington tenkte seg derfor ei anna ordning i NATO-samanheng. NATO-landa ville samrå seg i mellom om forsvaret, og om det då vart konstaterert behov for militære baseopplegg på ein medlemsstats territorium, ville heile alliansen ta kontakt med vedkomande medlemsstat, og saman bestemme kven av medlemslanda som skulle drive desse basane i fredstid.³⁴

Om Skandinavias allmenne plass i eit slikt fellesforsvarsopplegg sa den militære sjefsnemnda samstundes at området hovudsakeleg ville fylle ei forsvarsstrategisk rolle, «med grunnlag i den store strategiske verdi det har å hindre russiske fly- og ubåtbasar på skandinavisk territorium. Utover det ventar vi at Skandinavia stiller til disposisjon slike base- og sambandsinstallasjonar, spesielt på øyane, som USA og deira allierte kan ha behov for i krigføringa.»³⁵

Hovudinnhaldet i den amerikanske politikken fekk Norge utførleg kunnskap om ved årsskiftet 1948/49, då ambassadørane våre i London og Washington på vegne av regjeringa stilte ein del konkrete spørsmål om dei eventuelle plikter eit medlem av Atlanterhavspakta måtte ta på seg. Eitt av spørsmåla var om det ville bli tale om å etablere militære basar på norsk territorium. USA svara nei; Storbritannia sa at fellesbasar for alliansen ville kunne bli eit rådleggingstema mellom medlemslanda, men at Pakta ikkje ville binde nokon til eit bestemt standpunkt.³⁶

7. februar 1949 tok Lange i Washington opp spørsmålet på topplanet i det amerikanske utanriksdepartementet, og gjorde igjen merksam på norsk politikk – som jo nettopp hadde kome til uttrykk i baseerklæringa. Han fekk då, i meir utførleg form, same svar som gjennom ambassadørane ved årsskiftet. Lange gjorde det klart at dette ville løyse eit indrepolitisk problem, og sa at «det ville være en politisk umulighet å få akseptert at norsk territorium skulle stilles til disposisjon for utenlandske tropper i fredstid». Der stod likevel att eit utanrikspolitisk problem: Trass i den norske baseerklæringa ville Sovjetunionen venteleg hevde at *realiteten* i norsk medlemskap i Atlanterhavspakta ville vere ein rett for USA til å disponere basar eller anlegg når amerikanarane meinte det var nødvendig. Korleis kunne ein best gardere seg mot slike klagemål? Etter begge lands syn ville den beste løysinga her vere at Norge fekk materiell støtte i fredstid «til selv å opprette og holde de baser og 'facilities' som skulle vise seg hensiktsmessig på norsk territorium for tilfelle av en kommende væpnet kon-

flikt» – slik det vart uttrykt i det norske samtalereferat.³⁷ Det vart også gjort klart at det fremste målet for ei slik ordning var å styrkje Norges eige forsvar.

Det er verd å merkje seg at i dei norske referata frå desse drøftingane vart uttrykket «amerikanske baser» brukt om basar med amerikansk personale, medan det engelske ordet «facilities» vart brukt om det utanriksminister Lange sjølv definerte slik: «Visse materielle ting måtte ligge på stedet, og de som skal bruke materiellet, måtte vite at det lå der.»³⁸ Kanskje er dette den første utforminga av prinsippet om førehandslagring?

Vi ser av og til reist spørsmålet: Var basepolitikken ein gratis «gest» til Sovjetunionen? Kosta erklæringa ingen ting, i og med at USA ikkje ønskte basar og Norge ikkje ønskte å ha framande styrkar i landet i fredstid?

Der er neppe grunnlag for slike slutningar. For det første vil eit land helst unngå å binde sin handlefridom overfor andre land. Og baseerklæringa ville bli ei binding, sjølv om den ikkje var folkerettsleg forpliktande. Med i den politiske prisen som måtte betalast var også dei fortolkningsstridar som måtte kome. Vel så viktig var det likevel at ingen ved årsskiftet 1948–1949 kunne ha oversikt over dei endra behov som kunne oppstå i framtida som følge av endringar i den strategiske eller forsvarsteknologiske situasjonen. Når den norske regjeringa likevel ville ta på seg dei kostnader ei slik baseerklæring medførte, er det mest rimeleg å sjå på det som ein alvorleg freistnad på å overtyde Sovjetunionen om at det var reine forsvarsomsyn som låg bak Norges tilslutning til Atlanterhavspakta.

1951–1953: Basepolitikken under press

Det som ovanfor er sagt gjer det naturleg å stille to spørsmål til norsk basepolitikks utvikling i tida etter 1949:

- 1) Har den skapt problem for alliansen?
- 2) Er den eit reelt bidrag til lavspenning og balanse i Nord-Europa?

Det første spørsmålet gav forsvarsminister Hauge eit negativt svar på i februar 1951, då han sa: «Jeg er ikke kjent med noe ønske fra våre allierte om at vi skal forandre den» – altså basepolitikken. Seinare – til dømes i St.prp. nr 1 (1977–78) – har regjeringa brukt ein annan ut-

trykksmåte, som går ut på at basepolitikken og Norges andre sjølvpålagde bindingar har vore «godtatt og støttet» av våre allierte.

Det ligg nær å tru at denne endra uttrykksmåten knyter seg til eit spørsmål som var oppe i 1951–53 om stasjonering av allierte flystyrkar i Skandinavia. Om dette er det frå dansk side kome fram opplysningar, basert på danske statsråders privatarkiv, som går ut på at der i tidsrommet frå september 1951 til juni 1952 var forslag og drøftingar om stasjonering av inntil 225 allierte fly i Norge og inntil 200 fly i Danmark. I følgje desse opplysningane skal den norske regjeringa ha gjort framlegg for Stortingets utanrikskomité om å godta slik stasjonering, men eit stort fleirtal i komitéen skal ha avvist framlegget. Den norske regjeringa skal deretter ha gått inn for stasjonering av fly i Danmark, som det nest beste alternativ for å styrke luftforsvaret over Sør-Norge.³⁹

Det einaste som har kome fram offisielt om dette frå norsk side, er eit avsnitt i utanriksminister Langes utgreiing i Stortinget i januar 1953. Han helsa der med glede tanken som då var framme om stasjonering av allierte flystyrkar i Danmark, og la til: «For vårt vedkommende står vi ikke overfor noe tilsvarende tilbud . . . Våre allierte holder seg tilbake fordi de, etter drøftinger med oss, har forståelse for de overveielser som førte til vår erklæring i 1949 og for at vi ikke finner at forutsetningene for den basepolitikk vi da valgte, har endret seg.»⁴⁰ Dette kan tolkast som ei indirekte stadfesting av at der frå alliert side i 1951/52 var ønske om flybasar i Norge i fredstid, men at alliansen hadde akseptert dei norske motargumenta.

I dag veit vi – på grunnlag av amerikansk materiale – at det amerikanske flyvåpnet i 40- og 50-åra, og særleg i perioden 1951–1953, hadde sterke ønske om basar for amerikanske fly på norsk område, både for fast stasjonering og i form av avtalar om rett til å nytte norske flyplas-sar under operasjonar. Eitt utgangspunkt var truleg dei behov som hadde oppstått for jagarfly-eskorte og etterfylling av bensin for dei nye bombefly med kortare rekkjevidd som den amerikanske strategiske luftkommandoen var i ferd med å få. Eit anna utgangspunkt var den første forsvarsplanen som NATOs regionale planleggingsgruppe for Nord-Europa utarbeidde vinteren 1951, og som la særleg vekt på behovet for eit sterkare luftforsvar i området. Flyforsterkningar var det stort sett berre USA som kunne skaffe. Og amerikanarane var villige til å øymerke flystyrkar for overføring til Europa, dersom basar kunne stillast til disposisjon. Det amerikanske flyvåpnet ser ut til å ha tenkt seg ei stasjonering av ein «wing» – minst fire skvadronar

– jagarfly i Norge, i tillegg til ein del støtteelement. Det amerikanske forsvarsdepartementet gjekk inn for ein mest mogleg omfattande avtale med Norge om dette, jamvel om det skulle krevje endring av den norske basepolitikken. Men det amerikanske utanriksdepartementet vart under drøftingar med norske styresmakter uroleg over dei følgjer dette kunne få for tilhøvet mellom Norge og Sovjetunionen, og gjekk i staden inn for å finne ordningar som kunne sikre flystøtte til området i krisesituasjonar utan å kome i konflikt med norsk basepolitikk. Utfallet av drøftingane har den amerikanske utanriksministeren Dean Acheson sjølv karakterisert slik: «A solution was found in Air Force visits and a system for quick occupation upon alert.»⁴¹

Utfallet av dei drøftingane som vi her har omtala gir ein god peikepinn om fastleiken i den stengsla Norge har pålagt seg mot stasjonering av andre maktens stridskrefter på norsk jord i fredstid. Det er også verd å merkje seg at desse drøftingane kom i Korea-krigens kjølvatn, då den kalde krigen var på sitt hardaste, og då det neppe var så heilt lett for norske styresmakter å sameine sine krav om styrking av luftforsvaret i vårt område med avvisinga av allierte flybasar på norsk jord.

Frå tida etter 1953 kjenner vi ingen allierte freistnader på å få Norge til å oppgi eller revidere sin basepolitikk. Det er ikkje dermed sagt at dei militære behov som låg bak ønska om endring av den norske politikken i dei tidlege femtiåra, var løyste ein gong for alle, eller at nye behov ikkje kunne oppstå – til dømes dersom Island skulle kome til å krevje nedlagt den amerikanske basen på Keflavik.

U-2; infrastruktur; førehandslagring

Det som ovanfor er sagt om basepolitikken i forhold til alliansens forsvarsproblem i Nord-Europa, gir forsåvidt ei indirekte stadfesting av at denne sjølvpålagde avgrensinga er eit reelt bidrag til lavspenning i Europa. Frå sovjetisk side er det også ved fleire høve gitt uttrykk for at ein der verdset baseerklæringa. Såleis skreiv Bulganin til Gerhardsen i 1957 at baseerklæringa «tjente til å bevare freden i Nord-Europa og til å utvikle gode naboforbindelser mellom våre to stater».⁴² Men det er like klart at Sovjetunionen ser på baseerklæringa som eit utgangspunkt, og at dei derfor gong på gong har protestert mot norske og allierte militære tiltak på norsk jord, på det grunnlag at dei har vore mot basepolitikkenes ånd om ikkje direkte mot baseerklæringas bokstav. Desse klagemåla har mellom anna gått på to typer tiltak: For det første, kortvarige opphald av allierte stridskrefter, og amerikanske

etterretningsflys bruk av norske flybasar. For det andre, oppretting av NATO-finansierte anlegg og lager for allierte stridskrefter på norsk jord.

Hauges 1951-presisering av basepolitikken gjorde det klart at kortvarig opphald, f.eks. for øvingsformål, ikkje ville stride mot basepolitikken. Eitt tilfelle av dette slaget – i mai 1960 då eit amerikansk etterretningsfly av typen U-2 vart nedskote djupt inne på sovjetisk område, og det vart kjent at flyet var på veg til Bodø for mellomlanding – førte likevel til ein kort men etter måten alvorleg krise. Tilfellet er også interessant for såvidt som det frå norsk side offisielt vart vedgått at det i U-2 affæren var tale om eit amerikansk brot på ei sjølvpålagd norsk avgrensing i allierte stridskrefters operasjonar over norsk territorium. Den norske regjering leverte også ein protest til USA. På dette grunnlaget avviste Norge sovjetiske påstander om at basepolitikken var blitt endra. I realiteten avviste den norske regjeringa at dette i det heile hadde noko med basepolitikk å gjere: Det galdt her ein annan sjølvpålagd restriksjon – nemleg regelen om at allierte fly som mellomlandar på norske flyplassar ikkje må krenke andre statars luft-territorium, og heller ikkje må overfly norsk territorium aust for 24. lengdegrad (om lag ved Hammerfest).

Det andre problemkomplekset, som har fått ny aktualitet i det siste, omfattar bl.a. lagring av våpen og utstyr for allierte styrkar på norsk jord. Vi må her i utgangspunktet minne om at det norske utanriksdepartementet i 1948–49 skilde mellom basar og såkalla «facilities» – som grovt kan omsettast med hjelpemidlar eller installasjonar – og tenkte seg at – som vi har sett – «visse materielle ting må ligge på stedet» – klart til bruk. Vidare har vi sett at Hauges 1951-presisering gav grønt lys for at Norge kunne bygge ut sine militære anlegg «etter et slikt mønster, at de ville være skikket til umiddelbart å ta imot og underholde på effektiv vis allierte stridskrefter . . .»

Dette gir ein vesentleg del av bakgrunnen for den utbygginga av NATO-finansierte forsvarsanlegg i Norge som kom i gang tidleg i 50-åra – det såkalla infrastrukturprogrammet. I St.prp. nr. 23 for 1957, om retningsliner for den vidare utbygging av Forsvaret, vart det om målsettinga for programmet sagt følgjande:

«Gjennom bygging av fellesfinansierte anlegg utover våre egne styrkers behov var formålet å legge forholdene til rette for på kortest mulig tid å kunne ta imot hjelp utenfra.»

Forsvarsminister Nils Handal presiserte dette i Stortinget i 1959, med disse orda:

«Våre flyplasser, våre forsyningsanlegg og la meg også nevne marineanlegget Haakonsværn, er dimensjonert med det for øye at man eventuelt skal kunne ta imot og underholde allierte stridskrefter, om situasjonen skulle kreve det. Det er for sent å bygge dette eller skaffe dette til veie, når situasjonen allerede er inntruffet. Skal våre allierte kunne bringe inn sine stridskrefter, må også forsyningene i en viss utstrekning være lagt opp i fredstid.»⁴³

Forsvarsministeren rekna opp Danmark, Storbritannia og USA som innmeldte «brukarnasjonar» for slike anlegg og lager i Norge, men la til at andre nasjonar – eventuelt også Vest-Tyskland – kunne kome inn i programmet. Og det vart lagt til at dei planlagde lager av olje og ammunisjon for vest-tyske sjøstridskrefter i krig vil kunne tene alle NATOs sjøstridskrefter i området, utan omsyn til kven som på førehand var innmeld som brukar.

Det var også gjort klart for Stortinget at desse infrastrukturanlegga skulle stå under norsk kontroll, og drivast og vedlikehaldast av norsk personell. Debatten som følgde om desse lagra kom då heller ikkje til å gå på prinsippet om lagring, men om det var tilrådeleg at Vest-Tyskland skulle vere med i dette bildet.

Frå 1959 og fram til dei siste fem åra var der lite eller ingen debatt om basepolitikken i forhold til ulike førebuande tiltak for forsvaret av Norge. Diskusjonen i 60-åra og dei første 70-åra har i staden vore meir knytt til Norges forhold til atomvåpen. Meir presist har den hatt utgangspunkt i kritikk mot at Norge gjennom NATO er blitt integrert i ein kjernefysisk stormaktsstrategi som ikkje tener norske forsvarsformål, men tvertimot aukar risikoen for at Norge blir innblanda i det som blir sagt å vere ein rein supermaktspolitikk.

For å sette denne diskusjonen i perspektiv må vi først sjå på kva som ligg i uttrykket «norsk atompolitikk» i eigentleg forstand – dvs. dei sjølvpålagde avgrensingane i norsk forsvarspolitikkk med tanke på kjernefysiske våpen.

Atompolitikken

Dei spesielt grufulle perspektiv som knyter seg til eventuell bruk av kjernefysiske våpen, har heilt naturleg sett sitt preg på dei fleste men-

neskes innstilling til spørsmålet om desse våpnas plass i vårt forsvarsopplegg. Ein konsekvens av dette er at det alltid har eksistert ei kløft mellom på den eine sida dei som «i embets medfør» har måtta drive med det som er blitt kalla «thinking about the unthinkable», og på den andre sida alle andre som har deltatt i den allmenne tryggingpolitiske debatten. Dette kan hjelpe til å forklare at store deler av opinionen neppe har klart for seg i kor stor grad NATO og Norges forsvar heile tida har vore knytt til trugsmålet om eventuell bruk av kjernefysiske våpen.

I røynda var amerikanske atombomber kjernen i alliansens forsvarsstyrke frå første stund. Eit symbolsk uttrykk for dette var stasjoneringa av amerikanske B-29 bombefly i Storbritannia, alt frå juli 1948. I dei første åra var atombomba eit reint amerikansk avskrekkingsvåpen – NATO målsetting var å byggje opp tilstrekkeleg store konvensjonelle styrkar til at dei kunne framstå som ei rimeleg forsvarsmotvekt mot Sovjetunionens konvensjonelle åtakstyrke. NATO-møtet i Lisboa i 1952 stilte opp ærgjerrige mål for denne konvensjonelle oppbygginga – så ærgjerrige at det snart var klart at dei ikkje ville bli realiserte. Dette, saman med Sovjetunionens utvikling av kjernefysiske våpen, er bakgrunnen for at NATO på sitt rådsmøte i 1954 vedtok å innkapsle taktiske atomvåpen i alliansens forsvarsopplegg. Og dette er igjen bakgrunnen for den norske debatten om atomvåpen i vårt forsvar, som kom i gang frå 1955.

NATO-vedtaket frå 1954 reiste spørsmålet om eventuelle konsekvensar av den nye strategien for Norges forsvar. Eit utval – Boyesenutvalet – la fram ei innstilling om dette hausten 1955. Innstillinga er framleis ikkje tilgjengeleg, men etter det som er offentleg kjent om den ser det ut til at den har gått ut frå at atomvåpen også ville bli brukt mot Norge i ein eventuell konflikt. Av dette drog utvalet iallfall den konsekvens at Norge måtte søkje å verne både folket og forsvarsevnen mot åtak med kjernefysiske våpen. Den militære sjefsneimda, som behandla innstillinga, drog for sin del ytterlegare ein konsekvens av den nye situasjonen: Det norske forsvaret måtte sjølv bu seg på å ta imot og bruke atomvåpen. I militære krinsar var dette ei utbreidd oppfatning. Forsvarsdepartementet stilte seg først avventande. Statssekretær Sivert Nielsen sa i eit foredrag i Oslo Militære Samfund at Boyesenutvalets «Tilrådingar for å møte de nye masse-ødeleggelsesvåpen har i denne ventetiden, før vi får de nye våpen selv, i det vesentlige karakteren av defensive tiltak».⁴⁴ Forsvarsminister Handal, derimot, sa det slik i sitt foredrag i Oslo Militære Samfund i januar 1956: «For de

mindre land er det neppe aktuelt selv å skaffe seg disse virkemidler. Vi som medlemmer av NATO får i så måte støtte oss på våre store allierte innenfor fellesforsvaret.»⁴⁵

Viktig for den vidare utviklinga i saka var den aukande opinionen mot atomvåpen. Dette gir bakgrunnen for at det på Arbeiderpartiets landsmøte i juni 1957 vart vedteke eit benkeforslag som sa: «Atomvåpen må ikke plasseres på norsk område.» Og på NATOs regjerings-sjefsmøte i desember 1957, som nettopp skulle drøfte innføring av mellomdistanseraketter med kjernefysisk ladning i Europa, vakte statsminister Einar Gerhardsen internasjonal oppsikt ved å be om utsetting av saka, og ved å erklære at Norge ikkje hadde planar om å opprette lager for atomvåpen eller utskytningbasar for mellomdistanserakettar.

Trass i Gerhardsens Paris-utspel avslørte forsvarsministeren i eit foredrag noko seinare at spørsmålet om atomvåpen i det norske forsvaret ikkje var avgjort ein gong for alle, og at spørsmålet hadde ein viss samanheng med at den amerikanske lovgivinga inntil vidare hindra overføring av atomsprengladningar til andre statars kontroll. Konsekvensen av dette var jo at lager av atomvåpen på norsk jord i realiteten ville medføre stasjonering av amerikansk personell – om enn ikkje stridskrefter i ordets eigentlege forstand. Og forsvarsministeren la til: «Dersom vi igjen blir skuffet i vårt håp om avspenning som et resultat av eventuelle forhandlinger og dersom den amerikanske lovgivning skulle bli endret, så vil vi bli stillet overfor spørsmålet igjen.»⁴⁶ Han viste også til at det norske forsvaret etter kvart ville få taktiske våpen som kunne utstyrt med atomsprengladningar. Dette sikta spesielt til kortdistanserakettvåpna «Honest John» og «Nike».

Frå opposisjonen vart det sagt klart ifrå at dei oppfatta fråsegnene frå regjeringshald som uttrykk for den situasjon som for tida låg føre. Ein talsmann frå Høgre sa for sin del «at det må være en selvfølge at våre soldater får like effektive våpen som de styrker de i tilfelle skal forsvare seg imot».⁴⁷ I opinionen rasa striden vidare, med slike utslag som den såkalla «Påskeresolusjonen» mot atomvåpen i Vest-Tyskland i 1958. Det som då hende, var at Sosialistisk Studentlag fekk eit fleirtal av Arbeiderpartiets stortingsmenn til å skrive under ein resolusjon som kravde at den norske regjeringa skulle bruke veto mot stasjonering av atomrakettar i Vest-Tyskland. I denne spesielle saka, som har mange likskapspunkt med NATOs «dobbeltvedtak» om rakettar og forhandlingar i desember 1979, hadde NATO-møtet i desember 1957 gjort prinsipielt vedtak om innføring av mellomdistanserakettar med atom-

ladningar i Europa, i dei land som ville slutte spesiell avtale om det med USA. Norge hadde ikkje sett seg imot dette vedtaket, trass i at Gerhardsen hadde tilrådd ei utsetting, med argument som minner om NATO-vedtaket i desember 1979: «Den tid som i alle tilfelle vil medgå før de foreliggende planer kan iverksettes,» sa Gerhardsen, «kunne så nyttes til å prøve muligheten for nye forhandlinger med Sovjet-Unionen om nedrustningsspørsmålet.»

Utanriksminister Langes argument mot dei som kravde eit norsk veto i ei slik sak i NATO, har også klare tilknytingspunkt til den norske diskusjonen kring NATO-vedtaket i desember 1979. «Vi går ut fra som en selvfølge,» sa Lange, «at det standpunkt vi har tatt for vårt vedkommende, både i spørsmålet om stasjonering av allierte styrker på norsk område og i spørsmålet om atomvåpen, blir respektert av de andre medlemslandene i NATO. På samme måten som vi forbeholder oss rett til selv å avgjøre disse spørsmålene, må vi . . . innrømme andre medlemsland *deres* rett til selv å avgjøre hvilke våpen de vil utstyre sine forsvarsstyrker med innenfor den ramme som er trukket opp gjennom vedtakene i NATOs råd.»⁴⁸

Den vidare utviklinga i spørsmålet om atomvåpen på norsk jord nådde klimaks i ein intens debatt i 1960–61. Utgangspunktet var stortingsdebatten om forsvarsbudsjettet i mars 1960, då militærkomitéens formann konkluderte med at vi ikkje kunne få fullt utbyte av forsvarsløysingane «så lenge vi ikke er villige til å la Forsvaret følge med i den våpentekniske utvikling». Fleire andre stortingsrepresentantar tok til orde for atomvåpen i det norske forsvaret, og statsminister Gerhardsen antyda at jamvel om Arbeiderpartiet hadde teke sitt negative standpunkt for inneverande stortingsperiode, så kunne det utvikle seg slik at partiet tok saka opp til ny vurdering, eventuelt ved eit nytt landsmøte. Utfallet vart at Stortinget sende over til regjeringa ei oppmoding om ein analyse av bl.a. om målsettinga i forsvarsplanane frå 1957 «kan oppfylles uten at vi tar i bruk kjernefysiske våpen».⁴⁹

Denne analysen, som vart lagt fram i desember 1960, gav ei brei oversikt over atomvåpnas plass i NATO-forsvaret sidan 1952. Forsvarsdepartementet gjorde det også klart at spørsmålet for Norges vedkomande var om ein skulle innpasse atomvåpna i Forsvaret i *fredstid* – i krigstilfelle var det klart at den allierte hjelpa ville disponere atomvåpen, og at den norske regjeringa då ville kunne gi samtykke til bruk av slike våpen på vårt område.

Departementet refererte den militære sjefsnemndas tilråding om at det norske forsvaret burde utstyrast med taktiske atomvåpen til forsvar

av norsk territorium, og at slike våpen derfor burde innførast i fredstid. Regjeringa gjekk for sin del imot dette, ut frå ei tryggingpolitisk totalvurdering. På den andre sida understreka regjeringa at landet til eikvar tid måtte stå fritt til å vurdere situasjonen på ny. Dette prinsippet – presisert til at det var dei konstitusjonelle organ som måtte ta eventuelle nye avgjerder – vart også fastslått med stort fleirtal i det arbeidsprogrammet som Arbeiderpartiet i april 1961 vedtok for neste stortingsperiode, og er seinare blitt ståande som grunnlaget for norsk atompolitikk. Åtte dagar etter arbeidarparti-vedtaket vart Sosialistisk Folkeparti grunnlagt. Partiet Venstre hadde i mellomtida også programfesta ei absolutt ikkje-stasjonering av atomvåpen i Norge.

Det vil føre for langt her å kome inn på dei ulike konkrete forsvarsplanar og tiltak som i 1960-åra og 70-åra har ført til diskusjonar der både base- og atompolitikken er blitt dregne inn i argumentasjonen. Vi må nøye oss med stikkorda MLF og ANF – dvs planane om felles NATO-atomstyrkar i dei tidlege 60-åra – vidare LORAN og OMEGA diskusjonen, og spørsmålet om kjernefysiske våpen ombord på krigsskip på kortvarig visitt i norske hamner. Endeleg har vi spørsmålet om ein atomfri sone i Norden, som i det siste på ny er blitt diskusjonstema. Felles for desse sakene er imidlertid at dei berre indirekte har kunna tilknyttast det vi forstår med norsk base- og atompolitikk i eigentleg forstand, med utgangspunkt i dei sjølvpålagde bindingane.

Sluttord

La meg til slutt knyte nok eit par trådar frå base- og atompolitikken og tilbake til det eg har understreka som dei lange perspektiv i norsk tryggingpolitikk. Eit særdrag for mykje av diskusjonen om norsk base- og atompolitikk er at den går føre seg på to ulike plan. På overflata framstår den gjerne som ein diskusjon om dei konkrete sjølvpålagde bindingane i norsk forsvarspolitik, og om tolkinga av desse. Men oftast – som i debatten om førehandslagring for amerikanske styrkar – er det i realiteten ein strid om dei synlege følgjene av Norges deltaking i det vestlege fellesforsvaret; det forsvarsminister Hauge i 1951 kalla «de praktiske former som fellesforsvaret må gi seg utslag i». På ein måte er dagens debatt lik diskusjonen framfor Norges innmelding i NATO, men snudd opp-ned: Den gongen var dei praktiske bindingane vestover eit lite omstridd faktum: Striden gjekk på den formelle og forpliktande traktatmessige overbygging. I dag avviser kritikarane ein diskusjon om den tryggingpolitiske overbygginga – medlemska-

pet i NATO, men går inn for ei nedskjering av dei praktiske bindingane.

Men perspektiva kan også dragast lenger bakover. Der går ei klar line frå dei norske ønska om førehandslagring av våpen og utstyr for våre allierte, tilbake til London-regjeringas Atlanterhavspolitikkk med dens overtyding om at militært samarbeid og assistanse utanfrå ikkje kan improviserast. Likeeins går der ei line frå ønsket om Norge og Norden som eit atomvåpenfritt område, og tilbake til Integritetstraktaten av 1907 med sin inspirasjon i Jørgen Løvlands åtvaring mot «de kombinationer og allianser, som kan drage oss ind i krigseventyr sammen med nogle av de europeiske krigerstater».

Mellom desse to linene ligg framleis spenningsfeltet mellom på den eine sida den isolasjonistiske impuls – ønsket om lausriving frå skremmande maktpolitiske realitetar, og på den andre sida erkjenninga frå siste krig om at Norge no ein gong ligg der det ligg, og må søkje den best moglege løysing på sitt tryggingssproblem innanfor den ramma som vår geografisk/strategiske og ideologisk/politiske plassering peikar ut.

Notar

1. Raj Krishna, i ein artikkel om «India and the Bomb», i *India Quarterly* XXI (1965) s. 122, sitert av R. L. Rothstein i boka *Alliances and small Powers* (New York 1968) s. 247.
2. J. Sanness, *Norsk alliansefri politikk?* (Atlanterhavskomiteéns skriftserie, nr. 44, Oslo 1978.)
3. J. Nygaardsvold, *Norge i krig 9. april–7. juni 1940* (Oslo 1982) s. 166.
4. H. Kissinger, i (red.) M. Howard, *The Theory and Practice of War* (London 1965) s. 287.
5. O. Riste, «London-regjeringa»: *Norge i krigsalliansen 1940–1945*. Bd. I (Oslo 1973) kap. 4; Bd. II (Oslo 1979), 3. del.
6. Ibid. Bd. I s. 72.
7. Ibid. s. 73.
8. Ibid. s.74–75.
9. Ibid. s. 75.
10. T. Lie, *Med England i ildlinjen* (Oslo 1956) s. 301–305.
11. *Festskrift til Arne Ordning* (Oslo 1958) s. 122.
12. O. Riste, «London-regjeringa» Bd. I s. 79.
13. Utanriksdepartementet, *Norges forhold til Sverige under krigen* (Oslo 1947), bd. III s. 158–163.

14. O. Riste, «*London-regjeringa*» Bd. II s. 288–292.
15. Ibid. s. 315–340.
16. Ibid. s. 374.
17. *Stortingsmelding* nr. 32 (1945–1946) s. 3.
18. *Festskrift til Arne Ordning* (Oslo 1958) s. 140.
19. M. Skodvin, *Norden eller NATO* (Oslo 1971) s. 31.
20. K. E. Eriksen, *DNA og NATO* (Oslo 1972) s. 171.
21. *Stortingstidende*, 4. mars 1949, s. 298.
22. S. Evensmo, *Ut i kulda* (Oslo 1978) s. 71.
23. O. Riste, «*London-regjeringa*» Bd. I s. 48.
24. Tove Pihl, «Sikkerhet og nedrustning», *Aftenposten* 18.1.1983.
25. O. Riste, «*London-regjeringa*» Bd. I s. 45.
26. *Stortingstidende*, 12. desember 1951, s. 2543.
27. M. S. Sherry, *Preparing for the Next War. American Plans for Postwar Defence, 1941–1945* (Yale, 1977) s. 45–47 og 204.
28. Yale University Library, Stimson Diaries, 26.6.1945.
29. *Foreign Relations of the United States*, 1946, I, s. 1175.
30. Dokumenta er gjengitt i J. J. Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv* (Oslo 1967) bd. II, s. 65–70.
31. Holst II s. 71–72.
32. Skodvin, s. 352.
33. *Foreign Relations of the United States*, 1948, I, 2, s. 675.
34. *Foreign Relations of the United States*, 1949, IV, s. 38.
35. *Foreign Relations of the United States*, 1949, IV, s. 98.
36. Skodvin, s. 228.
37. Skodvin, s. 324–325.
38. Skodvin, s. 325.
39. Erik Beukel, «Norges basepolitikk – nogle overvejelser i Arbeiderpartiets ledelse», i *Internasjonal Politikk*, 3, 1977, s. 483–495.
40. *Stortingsforhandlinger* 1953, 7a, s. 47.
41. D. Acheson, *Present at the Creation* (New York 1969) s. 624.
42. Holst II s. 84.
43. *Stortingsforhandlinger* 1959, 7a, s. 232.
44. *Norsk Militært Tidsskrift* 1955, s. 732.
45. *Norsk Militært Tidsskrift* 1956, s. 78.
46. *Norsk Militært Tidsskrift* 1958, s. 256.
47. *Stortingsforhandlinger* 1958, 7a, s. 58.
48. *Stortingsforhandlinger* 1958, 7a, s. 812.
49. *Stortingsforhandlinger* 1959–60, 7b, s. 2092–2142.

English Summary

From integrity treaty to nuclear weapons: Norway and Great Power 'Guarantees' 1905–1983

Traditionally, Norwegian foreign and security policy has been described and interpreted as proceeding along a firm and unbroken line of non-alignment from 1905 until sharply reversed by the German invasion in 1940. Then, after five years of whole-hearted commitment to the wartime alliance, Norway in 1945 reverts right back to its pre-war tradition of neutralism, until in 1949 yet another somersault brings the country into the lasting fold of the Atlantic alliance.

Rejecting this pattern of two separate traditions divided by ten years of abrupt zig-zag, the present study proceeds from a basic premise that Norwegian security since the country gained its complete independence in 1905 has rested on a dual foundation. The official policy, until 1940, was non-alignment, underpinned by a feeling of remoteness from great power disputes and belief in a developing great power consensus about Scandinavia as a kind of sanctuary – the latter reinforced by a Treaty in 1907 whereby Russia, Germany, France, and Great Britain guaranteed Norway's territorial integrity. Underlying this, however, was an unspoken assumption that if the great power consensus should break down, then Great Britain with her sea power could be relied upon to prevent, in her own interest, any attempt by other powers to gain a foothold on the Norwegian coast.

The real extent of Norway's political, economic, and strategic dependence on Great Britain was further underscored by the First World War, when Norwegian official neutrality shielded a far-reaching acquiescence in the Entente powers' economic warfare against Germany.

During the inter-war years, Norway's membership in the League of Nations and the absence of any external threats to her security relegated the implicit British 'guarantee' to the realms of near-oblivion. But the break-down of collective security in the 'thirties, and the consequent rejection by Norway and the other small European countries of any obligations under the League system, meant that Norway once again sought refuge behind the presumed protective shield of British naval supremacy in the North Sea. Even after the collapse of that paper tiger, in the German invasion of Norway on April 9th, 1940, the Norwegian Cabinet saw it as a temporary reverse. In the words of the Prime Minister, they continued to believe until the end of the campaign

‘that Britain in her own interest would have done everything possible to eject the Germans from Norway’.

The final collapse of that unilateral assumption about a British ‘guarantee’ caused an agonizing re-appraisal of the foundations of Norwegian security, after the King and Cabinet had gone into exile in Britain. The outcome of that process was the declaration of an ‘Atlantic policy’ which looked to the establishment of a regional mutual security system for the North Atlantic after the war. Its dual premise was a recognition of Norway’s exposed strategic position with a long coastline facing the North Sea and the Atlantic Ocean, and the conviction that outside assistance against aggression had to be prepared and organised through peacetime military cooperation with the major Atlantic powers. The pursuit of such a policy, however, was increasingly tempered by uncertainty as to the aims of Norway’s eastern neighbour, the Soviet Union.

After the end of the Second World War, Norwegian policy laid strong emphasis on an unwavering commitment to the collective security system of the United Nations, with an accompanying policy of ‘bridge-building’ between East and West which showed a clear sensitivity to Soviet security concerns. With it, however, went a strong under-current of functional military and security links with Great Britain, and through her to other future Western allies. Thus, although the political significance of the commitment to the Atlantic Alliance in 1949 should not be underrated, the transition in national security terms merely meant the acceptance of a formal superstructure over existing defence links.

Even after 1949, and despite playing an active part in NATO, Norway has in many respects laid claim to a special status as a front-line nation. At the outset, this was expressed in a public declaration that Norwegian military bases would not be open to Allied forces unless the country was attacked or subjected to threats of attack. And this ‘bases policy’ has become a permanent point of reference for an on-going debate about the limits of Norway’s integration into the NATO framework. A particular accent was added at the end of the ‘fifties through Norway’s refusal to have nuclear weapons on her soil in peacetime. The corollary of those claims to special treatment has been a consistent effort by successive governments to prepare, by methods short of the actual stationing of foreign forces, such as pre-positioning of heavy Allied equipment, fuel, spare parts etc. – for the rapid transfer of supporting forces in a crisis. At the same time, critics claim that such measures serve to integrate Norway into a super-power conflict in

which nuclear weapons can be used. Thus, although support for NATO remains very strong, the internal debate continues to reflect an uneasy tension between on one hand the post-1940 conviction that Norway's strategically exposed situation requires a firm commitment to Allies, and on the other a certain nostalgia for the unspoken assumption of automatic western assistance without the requirement of a reciprocal effort.

Kirkens engasjement i atomdebatten 1960–1982

Innledning

Våren 1982 gikk det norske bispekollegiet ut med en uttalelse om «Kirken og freden». Uttalelsen utløste en, sett med kirkelige briller, omfattende debatt i og utenfor kirken om dens engasjement i atomvåpendebatten. Vi vil i denne artikkelen forsøke å analysere dette engasjement og samholde det med de tanker og strømninger som tidligere har gjort seg gjeldende innenfor kirken omkring disse spørsmål.

Når vi her nytter uttrykket kirken/Den norske kirke er det i en «vid» betydning som ikke bare omfatter den offisielle kirke med biskopene i spissen, men også fanger opp mulige strømninger i de frivillige kristne organisasjoner og fra f.eks. talsmenn for de teologiske fakulteter og andre «ressurspersoner». Allikevel vil bispeuttalelsene spille en sentral rolle som uttrykk for en «felles» kirkelig holdning.¹

Vi har valgt 1960 som et utgangspunkt. Det skyldes at vi dette året fikk den første kirkelige uttalelse her i landet som ga uttrykk for tanker om de kjernefysiske våpen som var noe mer enn en generell oppfordring til «å stanse produksjonen av kjernefysiske våpen og få slutt på opprustningen» (sitat fra bispeuttalelse 1958 om «Kjernefysiske våpen»). Allikevel vil også det kirkelige engasjement, eller mangel på sådant, før 1960 bli trukket inn, både når det gjelder foranledningen til 1960-uttalelsen og senere når vi drøfter årsakene til endrede posisjoner innen kirken i synet på atomvåpnene.

På samme måten som bispeuttalelsen fra høsten 1960 danner et naturlig utgangspunkt, kan den nyeste uttalelsen «Kirken og freden» sees på som et foreløpig klimaks i det kirkelige engasjement.

Vi skal først skissere den *historiske bakgrunnen* for de to uttalelsene for så å foreta en *sammenligning* med vekt på eventuelle endringer og aksentforskyvninger, for deretter å peke på mulige *årsaker* til denne forandring i biskopenes og kirkens engasjement i atomvåpendebatten. Til slutt vil vi drøfte om dette eventuelle skiftet er *representativt* for bredere strømninger i kirken.

Historikk

1960-uttalelsen og dens bakgrunn

Den generelle politiske situasjon ved inngangen til 1960-årene var preget av debatten omkring spørsmålet om taktiske atomvåpen i det norske forsvar. Debatten utløste bl.a. kampanjen «Protest mot Atomvåpen («De 13») som så dagens lys samme høsten som bispemøtet kom med sin uttalelse. Engasjementet i spørsmålet om atomvåpen var ikke noe isolert norsk fenomen. I siste halvdel av 1950-årene oppstod det i flere vest-europeiske land bevegelser som stilte seg kritiske til den økende atomopprustningen. Ikke minst var det to prinsippvedtak i NATO-rådet som fungerte som utløsende faktorer til disse strømningene. I 1954 vedtok NATO-rådet å bygge fellesforsvaret på bruk av atomvåpen, og tre år senere, i 1957, ble det vedtatt å stasjonere mellomdistanseraketter og opprette lagre for kjernefysiske ladninger i Vest-Europa.

Det norske bispemøtet hadde også tidligere uttalt seg om de kjernefysiske våpen og situasjonen omkring disse. I 1956 sluttet de seg til en resolusjon fra Kirkenes Verdensråd hvor man ba Regjeringen «gjøre hva den kan for å få stanset eksperimenterne med kjernefysiske våpen», og man henstilte til Regjeringen om å fremme saken på De Forente Nasjoners kommende generalforsamling. Men dette var en generell oppfordring som ikke inneholdt politiske implikasjoner utover denne anmodningen til de politiske myndigheter. Det ble ellers poengtert at kirken må «sette alt inn i arbeid for avvæpning og en fredelig løsning av de konflikter som rider verden i dag», men det ble ikke gitt noen nærmere antydning om innholdet i dette arbeidet.²

På samme linje står en uttalelse fra Bispemøtet 1958 med tittelen «Kjernefysiske våpen». Selv om dette «bisperdet» hadde flere synspunkter på den aktuelle situasjonen enn uttalelsen fra 1956, var utgangspunktet også denne gangen av en generell karakter. Etter først å ha henvist til og referert 1956-uttalelsen understreket biskopene at «det blir mer og mer påtrengende nødvendig å stanse produksjonen av kjernefysiske våpen og få slutt på opprustningen. Vi henviser i så henseende til hva fremstående atomforskere har lagt frem med hensyn til de uhyggelige faremomenter som atomprøver og atomkrig fører med seg». Selv om grunnsynet på de kjernefysiske våpen og deres farer var klart nok, trakk de ingen konklusjoner som konkret anviste veier ut av uføret og unngikk dermed å bevege seg inn i et politisk farvet farvann.

Biskopene sa bare at «det er vårt *håp* (min uth.) at de begynnende skritt som er gjort for å bringe prøver under kontroll, kan bli ført videre med det formål å bringe dem til opphør».

Hvordan skal en tolke denne forsiktigheten? Var det et utslag av et grunnsyn om «å la politikk være politikk» eller gjaldt ordtaket at «den som tier den samtykker», dvs. at tausheten var et uttrykk for at bispekollegiet støttet Stortingets og Regjeringens standpunkter i disse sakene?

1958-uttalelsen kommer oss her i møte, i alle fall til en viss grad. Biskopene sa nemlig mot slutten at «vi føler oss forvisset om at våre statsmakter etter all evne vil gå inn for dette.» Vi kan imidlertid ikke oppfatte uttalelsen som en direkte støtte fra kirken til landets styresmakter og dermed heller ikke som en kritikk av nei til atomvåpenbevegelsen. Et alminnelig ønske om nedrustning og internasjonal kontroll med kjernefysiske prøvesprengninger ga ikke grunnlag for partipolitisk uenighet, men var noe som politikere såvel som kristne stod samlet bak. På den annen side kan det hevdes at biskopene med sin generelle profil bidro til å legitimere myndighetenes politikk.

Også den avsluttende oppfordringen i 1958 som ble rettet til de kristne, må sees på som et symptom på biskopenes forsiktighet med å uttale seg om aktuelle politiske stridsemner: «Og vi ber alle kristne gå inn i vedholdende *bønn* (min uth.) om frihet og fred for folkene.» Vi finner ikke her noen utfordring om å ta aktivt del i arbeidet for internasjonal avspenning.³

Hvordan skal vi plassere 1960-uttalelsen i forhold til disse signaler? Da bispekollegiet trådte sammen i Oslo bispegård 19. oktober 1960, satt de «med en lang saksliste foran seg» i følge Vårt Lands forhåndsomtale til møtet, men vi merker oss at atomvåpenspørsmålet ikke ble nevnt blant de saker som skulle drøftes.⁴ Betydde dette at sak nr. 10, Kjernefysiske våpen, og den derav følgende uttalelsen «Kirken og atomvåpnene» kom uanmeldt?

Biskopene begynte sin uttalelse med å vise til at «Den Norske Kirkes biskoper er i det siste fra *flere hold* (min uth.) blitt spurt om kirkens syn på atomvåpen og deres eventuelle bruk i vårt eget land». I ettertid er det særlig Sigbjørn Hølmebakks åpne brev til de norske biskoper av 19. oktober 1960, samme dag som biskopene trådte sammen, som er sett på som den direkte foranledning til at biskopene følte seg forpliktet til å uttale seg. Hølmebakk henledet bispemøtets oppmerksomhet på de etiske problemer som oppstår i kjølvannet av en eventuell plassering av atomvåpen på norsk jord og den forpliktelse Norge har pålagt

seg selv i og med sitt NATO-medlemsskap, at «i tilfelle krig, vil Norge åpne sine grenser for de allierte». Er det ikke så at i følge den kristne lære «vil det enkelte menneske som støtter en politikk som gir rom for en slik masseødeleggelse, også personlig være ansvarlig for handlingen, i samme grad som han selv skulle trykke på den knapp som satte masseødeleggelse i gang», spurte Hølmebakk og stilte følgende hovedspørsmål til bispeskollegiet: «Strider det mot den kristne lære å foreta en slik handling? Har jeg lov til å gjøre meg delaktig i et ufattelig folkemord bare for å verge min egen frihet?»⁵

Også Norske presters fredslag og Kristent fredslag henvendte seg samlet til bispemøtet og minnet om «denne angstfulle tidi da faren for krig og undergang ligg over oss som eit mareritt». I denne situasjonen lengter folk etter «eit rettleiande ord frå dei ansvarlege kyrkjeleiarane». Det direkte spørsmålet til biskopene var: «Kan dei kristne med godt samvit og i Kristi namn gå med i førebuingi til ein komande atombombekrig? Eller bør dei i tide seie klårt ifrå at dei ikkje er med på det?»⁶

Begge disse to henvendelsene avspeiler grunnleggende spørsmål om krig/fred i atomvåpnenes tidsalder som ble stilt ved inngangen til 60-årene, tanker som nå begynte å oppta kirken for alvor. Fakultetslektor ved Menighetsfakultetet, Torleiv Austad, har uttrykt det slik:

«I slutten av 50-årene kom krig/fred-problemet inn i en ny fase. Den uro som kunne merkes i ulike kretser i folket på dette området ved overgangen til 60-årene, skyldtes i første rekke de kjernefysiske våpen. Man følte truselen om en atomkrig over hodene. På denne bakgrunn ble det stilt kritiske spørsmål til den tradisjonelle krigsetikken: Har ikke atombomben skapt en helt ny situasjon? Er det en vesensforskjell mellom atomvåpen og konvensjonelle våpen? Har det konvensjonelle forsvar utspilt sin rolle? Bør kirken gå i spissen for en aksjon mot atomvåpen?»⁷

I denne situasjonen var det ganske klart at en uttalelse fra kirkens biskoper ville ha en sentral betydning for de kristnes holdning til og deltakelse i samtidens atomvåpendemonstrasjoner.

Hvilket råd ga biskopene? Svaret markerte ingen ny profil. Biskopene slo også denne gang i utgangspunktet fast at atombomben ut fra et kristent syn må sees på som «en sekularisert sivilisasjons trusel mot oss alle», og på samme måte som i uttalelsene fra 1956 og 1958 kom bispemøtet med en generell oppfordring til «stans i atomopprustningen»:

«Kirken vil fortsatt la sin røst lyde mot krigen som en uverdigg form for å avgjøre tvistemål mellom nasjonene. Den oppfordrer fremdeles til stans i atomopprustning og til trygging av freden ved tilfredsstillende internasjonal kontroll.»

I motsetning til de tidligere uttalelsene om kjernefysiske våpen, kom imidlertid 60-biskopene inn på konkrete politiske spørsmål og markerte således et nytt trinn i kirkens engasjement i atomdebatten, men unngikk fortsatt å ta konkret stilling. Når det gjaldt spørsmålet om opprettelsen av eventuelle atombaser i Norge, poengterte bispekollegiet at «kirken som sådan kan ikke gå inn for en bestemt oppfatning i den realpolitiske situasjon. Det er den enkeltes samvittighet som her må være avgjørende. Også noen av biskopene må ut fra sitt kristne grunnsyn erklære at de er imot atombaser i vårt land, mens andre ikke kan ta dette standpunkt. Bispekollegiet avspeiler i så måte de samme ulike syn som ellers finnes blant kristne mennesker.»

Biskopene ga dermed i prinsippet den enkelte kristne rett til selv å velge side i samtidens atomdebatt og ga samtidig uttrykk for en virkelighetsoppfatning som ikke avspeilte noen politisk tendens:

«Maktblokkene er et faktum. De står langt fra hverandre i oppfatning av sentrale spørsmål og målsettinger. Og dermed har vi de innviklede spørsmål av politisk art, både nasjonalt og internasjonalt, og det på en slik måte at det enkelte lands skjebne ikke er isolert og ikke kan isoleres fra den øvrige verdens.»

Det er ingen tvil om at 60-uttalelsen på tross av et økt materielt innhold, i praksis fikk samme virkning som uttalelsene fra 1956 og 1958. Selv om 60-biskopene la forholdene til rette for kristen deltakelse i samtidens atomdemonstrasjoner, bidro de med sin nøytrale virkelighetsoppfatning og poengtering av det individuelle valg til en fortsatt kirkelig legitimasjon av myndighetenes politikk.⁸

1982-uttalelsen

Striden om atomvåpnene ebbet ut tidlig på 60-tallet. Avspenningen med de første avtaler også om atomvåpnene skapte nytt håp. Samtidig ble interessen etter hvert dreid mot andre kampsaker, bl.a. Vietnamspørsmålet.

Ved inngangen til 80-årene ble vi vitne til en ny sterk protestbølge

mot kjernefysiske våpen – strømninger som hadde mange likhetspunkter med de rundt 1960.

Denne gang var det særlig spørsmålet om opprettelsen av en nordisk atomvåpenfri sone og en vestlig utplassering av såkalte IFN-våpen som svar på Sovjets SS-20 raketter som stod på den politiske dagsorden, og det ble stilt spørsmål ved NATO's og USA's kjernefysiske strategi. I kjølvannet av «sone-diskusjonen» oppstod bevegelsen «Nei til atomvåpen», og vi fikk i Norge som i den vestlige verden forøvrig, omfattende folkebevegelser som ønsket å motarbeide NATO's kjernefysiske strategi.

Hvordan forholdt kirken og særlig biskopene seg til disse nye strømninger? Bispemøtets engasjement i krig/fred-problematikken på 1960- og 70-tallet hadde først og fremst vært knyttet til spørsmål omkring militærnektning og pasifisme. Men også disse spørsmålene ble ved overgangen til 80-årene satt inn i et videre etisk perspektiv og koplet til rustningskappløpet. Det gjaldt bl.a. en uttalelse fra Bispemøtet høsten 1980: «For Bispemøtet fremstår det nå mere enn tidligere som nødvendig å se de spørsmål som Vernepliktutvalget reiser i en videre sammenheng. Det dreier seg her om en etisk vurdering av de problemer som melder seg i forbindelse med totalforsvaret, de nye våpentyper, rustningskappløpet osv.»⁹

Det kirkelige engasjementet mot våpenkappløpet kom til uttrykk alt i en uttalelse fra Bispemøtet 1978 hvor kollegiet retter søkelyset mot nøytronbomben og den vitenskap og de samfunnskrefter som bevirker at rustningskappløpet holder frem, og biskopene oppfordret Regjeringen til «fortsatt å gjøre sin innflytelse gjeldende for å hindre utvikling og bruk av kjernefysiske våpen – både i øst og vest». Men på samme måte som bispeuttalelsene til og med 60-uttalelsen, var også 78-uttalelsen av en generell karakter. Den etterlot ingen tvil om presteskapets prinsipielle stillingstaken, men kirkens overhoder overløt til de politiske myndigheter å formulere konkrete veivalg.¹⁰

Bispemøtet 1980 fulgte opp dette engasjementet og fremholdt at «bispemøtet erkjenner det store ansvar som kirken har for fredsskapende arbeid». «Bispemøtet vil derfor be Komitéen for internasjonale spørsmål under Mellomkirkelig Råd (KISP) og Kirkerådets sosial-etiske utvalg om å arbeide videre med spørsmålene», hva som avfødte en gjennomdrøfting av disse spørsmål – under inntrykket av stadig sterkere protester mot atomvåpen både i og utenfor kirken.

Til grunn for disse nye bispeutspill lå en oppblomstring også i kirkens og de kristne organisasjoners engasjement i krig/fred-debatten. Sen-

tralt i denne forbindelse stod et opprop mot atomvåpen som høsten 1981 ble underskrevet av 515 prester i Den norske kirke (ca halvparten av landets prestestand), derav halvparten av bispekollegiet. Et hovedpoeng var også denne gang en generell oppfordring til at «den enkelte kristne og menighetene må gå inn i fornyet bønn og arbeid for nedrustning og fred». Men i motsetning til tidligere kirkelige uttalelser om dette temaet, var det nå en sterk understrekning av at atomvåpnene, etisk vurdert, står i en særstilling i forhold til de øvrige våpenarter:

«Krig kan tenkes som nødverge i begrenset omfang for å avverge noe som er verre. Men bruken av atomvåpen gjør denne tanke absurd fordi disse våpen utsletter alt liv innenfor store områder.»

Prestene henstilte derfor til de politiske myndigheter «å gjøre hva de kan for å påvirke stormaktene både i øst og vest til å gå inn for reell nedrustning. Målet må være å stanse all produksjon av atomvåpen og tilintetgjøre lagrene av slike våpen.»¹¹

I denne situasjonen håpet denne aktive gruppen at utredningsarbeidet under Mellomkirkelig Råd og Kirkerådet – som biskopene hadde tatt initiativet til i 1980 – nå skulle komme dem i møte og dermed bidra til å bevege kirken over på en mer aktiv strategi mot atomvåpen.

Det var sentrale kirkeorganer som nå arbeidet med atomspørsmålet. Mellomkirkelig Råd som ble opprettet i 1971 er nært knyttet til bispemøtet som et «utenriksdepartement» for Den norske kirke. Rådet er delt i to; en teologisk nemnd, samt Komitéen for internasjonale spørsmål (KISP) som arbeider med u-landsproblematikk, nedrustnings- og menneskerettighetsspørsmål.

Kirkerådet, som også er fra 1971, er et fellesorgan for bispedømmerådene og har gjennom sitt sosialetiske utvalg tatt opp en rekke tema knyttet til kirkens opptreden i samfunnet, både nasjonalt og internasjonalt.

Oppfordringen fra biskopene i 1980 resulterte i at en gruppe bestående av medlemmer fra KISP og det sosialetiske utvalget under Kirkerådet arbeidet med krig/fred-spørsmål og leverte sin innstilling til biskopene forut for Bispemøtet våren 1982. Res. kap. og spaltist i Arbeiderbladet, Rolf Berg, som selv hadde hatt anledning til å se igjennom en del av forberedelsesmaterialet, «ble imponert over hvilket omfattende materiale som ligger på biskopenes bord. Ekspertgruppen har gjort et grundig forarbeid, det legges fram facts, dokumentasjoner, analyser, uttalelser».¹² Hva var tendensen i dette bakgrunnstoffet?

Det sentrale dokument i materialet var notatet «Kirken og freden». Notatet var formet som en uttalelse. Etter innledningsvis å ha referert til tidligere bispemøteuttalelser, klassifiserte ekspertgruppen krig/fred-spørsmålet på linje med abortspørsmålet og påpekte at begge spørsmålene hadde en klar bibelsk begrunnelse. Men uttalelsen fastslo også at «når kirken skal forsøke å omsette Skriftens normer til praktiske råd i konkrete situasjoner må den i tillegg basere seg på almann kunnskap og innsikt i samfunnsspørsmål». Det ble imidlertid presisert at dette ikke må legge noen demper på kirkens vilje til å uttale seg «når Skaperens vilje med verden og menneskene blir krenket». «For kirken betyr det i en slik sammenheng mindre om det den uttaler er politisk kontroversielt. Prøvesteinen er fremfor alt Guds Ord.»

Ekspertgruppen understreket også at den tradisjonelle tankegang i krig/fred-spørsmålet var lite relevant i dagens situasjon på grunn av «*opprustningen*» og «*terrorbalansen*».

I tilknytning til opprustningsproblemet henledet ekspertene oppmerksomheten på at «våpenkappløpet mellom øst og vest legger beslag på meget store materielle og menneskelige ressurser» og at «de siste års våpenteknologiske utvikling etter manges mening har medvirket til mindre stabilitet og økt usikkerhet i forholdet mellom øst og vest». I det hele tatt var det et generelt trekk ved uttalelsen at den så krig/fred-spørsmålet som en del av det større problemkompleks rettferdighet/urettferdighet i verden:

«Den verdensomspennende militariseringen i vår tid er en av de største hindringene for å oppnå respekt for menneskerettighetene verden over. I en rekke land – på alle kontinenter – brukes militærapparatet ikke bare mot ytre fiender, men også til å undertrykke befolkningen innad.»

Uttalelsen satte også spørsmålstegn ved den etiske og politiske berettigelse av en terrorbalanse og en avskrekkingsidé knyttet til truselen om gjensidig utsettelse:

«Fra flere hold hevdes det at å avskrekke fienden ved å true med massedrap, er det minste onde i dagens situasjon. På den annen side er det vanskelig å se noe formål som skulle gjøre det etisk forsvarlig å iverksette en slik trussel. En trussel, som man av etiske grunner kanskje ikke er villig til å gjennomføre, er lite troverdig og vil derfor ikke virke avskrekkende på en motstander. Også etisk sett er en slik

strategi tvilsom, fordi det er betenkelig å true med bruk av våpen som det er etisk uforsvarlig å bruke.»

Selv om kirken ikke «kan peke på noen enkel vei ut av rustningskappløpet og terrorbalansens dilemma», ville den «svikte sitt ansvar om den lot seg passivisere overfor problemene», og på denne bakgrunn nevnte ekspertene flere oppgaver som de mente kirken burde engasjere seg i.

Ved siden av å foreta en «teologisk selvransakelse» og å gi «etisk veiledning», understreket uttalelsen at kirken også hadde oppgaver av mer politisk karakter:

«Både i industriland og i utviklingsland bør kirkene anspore sine folk og myndigheter til stadig å se mulighetene for å overføre ressurser fra militære formål til sivile utviklingsformål – særlig med tanke på å bedre livsvilkårene for våre aller fattigste medmennesker.»

«Kirken bør i alle land peke på motiver for og årsaker til veksten i rustningsnivået, bruken av militærmakt og trusler om bruk av militærmakt. Kirken bør også rette et kritisk søkelys mot den rådende sikkerhetspolitikken, ikke minst der den fører til at menneskerettighetene settes til side.»

«Kirkene må samarbeide med hverandre på tvers av politiske konfliktgrenser. Jesu Kristi kirke er universell, men samtidig splittet på grunn av politiske motsetninger. Det gir grunn til ettertanke at millioner av kristne i øst og vest støtter sine respektive regjeringers forsvars- og utenrikspolitikk. Indre nasjonal kontakt og samarbeid mellom kirker og mellom kristne enkeltpersoner – på tvers av militærpolitiske blokker – kan være et bidrag til fred og forståelse.»¹³

Det er ingen tvil om at denne ekspertuttalelsen skilte seg meget markant fra 1960-uttalelsen og dens uttrykte uvilje mot å uttale seg om spørsmål med politiske implikasjoner. Den «nøytrale» virkelighetsoppfatningen som 60-uttalelsen ga uttrykk for er i ekspertgruppens uttalelse helt borte. Krig og fred ble nå satt i sammenheng med spørsmål knyttet til rettferdighet og urettferdighet i verden, spørsmål med en klar politisk profil. I motsetning til biskopene anno 1960 som nøyde seg med å referere ulike syn på terrorbalansen og dens rolle som krigsavgjørende middel, satte ekspertene også spørsmålstegn ved denne forsvarspolitiske tankegang. En konsekvens av denne endringen i sosial-

etisk grunnholdning er at ekspertene tok til orde for et økt kollektivt kirkelig engasjement i krig/fred-spørsmålet og ikke slik som Bispemøtet 1960 overlot til politikerne å vurdere forsvarspolitiske spørsmål.

Hvis Bispemøtet 1982 valgte å sette sine navnetrekk under denne ekspertuttalelsen, som de selv hadde bedt om, ville det bety at kirken ikke lenger uten forbehold ville legitimere myndighetenes forsvars- og sikkerhetspolitikk slik deres forgjengere etter manges mening hadde gjort. Hva ville biskopene gjøre?

Ved siden av det materialet som 82-biskopene mottok fra ekspertgruppen innen Den norske kirken, forelå det forut for Bispemøtet våren 1982 enkelte uttalelser fra utenlandske kirker som biskopene kunne studere.

I motsetning til 60-uttalelsen, som i hovedsak var et direkte svar på et konkret stilt spørsmål, må 82-uttalelsen derfor sees på som et produkt av en kirkelig forberedelsesprosess både innen- og utenlands. At biskopene kort tid før bispemøtet skrev under et opprop som anslo en radikalisering av det kirkelige engasjement i atomvåpenspørsmålet, bidro til at forventningen og spenningen var større når det gjaldt uttalelsen fra Bispemøtet våren 1982 enn tilfellet hadde vært 22 år tidligere.

Allerede uttalelsens omfang antydte at biskopene denne gang ønsket å ta atomvåpenspørsmålet opp til bred drøftelse, og tittelen «Kirken og freden» anga at bispemøtet ville se de kjernefysiske våpen i sammenheng med hele krig/fred-komplekset.

Etter innledningsvis å ha referert til de tidligere uttalelsene fra 1960 og 1978 og slått fast at kirken har en rolle i fredsarbeidet, tok biskopene for seg det «teologiske grunnlag» for kirkens engasjement. Biskopene understreket bl.a. at selv om fredsarbeidet etter luthersk tankegang hører til det «allmenmenneskelige livsområde», så har de kristne «en spesiell motivering og kraftkilde i dette arbeidet»:

«Denne kraftkilde er troen på Gud som fortsatt handler med verden i sin nyskapende kraft. De kristne henter også motivet til sitt fredsarbeid fra troen på Jesu Kristi forsoningsverk, som innebærer forsoning mellom Gud og mennesker, samt fra håpet om Guds rike, som inneholder et løfte om en endelig og fullkommen fred.»

Vi ser her hvordan sentrale teologiske begreper trekkes inn for å legitimere det kirkelige engasjement i krig/fred-spørsmålet og dermed bidrar til å skape inntrykk av at arbeidet for fred har en klar teologisk begrunnelse. Men hva med *innholdet* i fredsengasjementet?

I et eget kapittel som bar overskriften «trusselen mot menneskeheten» tilkjennega biskopene en virkelighetsoppfatning hvor fredsbegrepet ble knyttet til det større kompleks rettferdighet/urettferdighet i verden:

«Fred er noe mer enn fravær av krig. Fred er forbundet med rett, rettferd, frihet og utfoldelse av menneskelig skaperevne og virke-
trang til beste for nåværende og kommende slekter.»

Når det gjaldt konkrete spørsmål knyttet til nedrustning, poengterte bispekollegiet at målet må være at menneskeheten «befris fra trusselen om kjernefysisk krig» og understreket ellers at det ikke ligger noen løsning i «en maktbalanse som hviler på trusler om gjensidig utslettelse».

Bispekonferansen oppfordret denne gang til et *kollektivt* kirkelig engasjement og uttalelsen munnet derfor ut i et «kirkelig handlingsprogram for fred» hvor biskopene utarbeidet retningslinjer for et økt kirkelig fredsarbeid i menighetene, i samfunnet og i internasjonal sammenheng.¹⁴

Innebar dette et brudd med offisiell norsk sikkerhetspolitikk?

Skjematisk sett kom det tre typer reaksjoner på uttalelsen fra Bispekonferansen våren 82:

1. Det er en «*ja* til norsk forsvarspolitik»-uttalelse.

Norges forsvarsforening konkluderte bl.a. med at «som det vil ses er det en oppfordring til å støtte en forsvars- og sikkerhetspolitikk hvis målsetting er nedrustning, men også å verne om frihet og rett. Men er det ikke dette som har vært og er siktemålet for norsk sikkerhetspolitikk?»¹⁵

Også Feltprosten, Olav Tysnes, svarte benektende på spørsmålet om han så «uttalelsen som en bannlysning av offisiell norsk forsvarspolitik, hvor man forbeholder seg retten til å bruke atomvåpen i visse tilfeller?» Feltprosten tolket uttalelsen slik at «biskopene inviterer til samtale og samarbeid med Stortinget og regjeringen. Og det er ikke grunnlag for å si at biskopene er blitt «atompasifister»».¹⁶

2. Det er en «*nøytral*» uttalelse; en uttalelse som ikke tar sikte på å foreskrive konkrete løsninger.

Vårt Land hørte med til dem som så bispeordet primært under denne synsvinkelen. «Biskopene har lagt seg på en linje der de i første rekke ønsker å gi impulser til etisk refleksjon omkring kirken

og freden. Den sikkerhetspolitiske utmynting må politikerne og velgerne som politiske individer foreta.» Avisen påpekte riktignok at biskopene har «gitt såvidt klare impulser at uttalelsen ikke bare munner ut i . . . alminneligheter». Allikevel så Vårt Land det slik at «såvidt vi kjenner biskopenes innstilling er de realistiske nok til å si nei til en ensidig vestlig nedrustning».¹⁷

Flere av biskopene selv støttet Vårt Land i deres forståelse av at uttalelsen ikke var ment som en støtte til en ensidig vestlig nedrustning:

- «Vi har overhode ikke berørt spørsmålet om balansert nedrustning» (A. Aarflot).¹⁸
- «Vi feiltolkes. Uttalelsen skisserer ingen politiske løsninger og det er bevisst fra vår side» (K. K. Bremer).¹⁹
- «Uttalelsen er bygget på teologisk grunnlag, og den har ikke til hensikt å anviser politiske løsninger» (G. Hille).²⁰

Også Tor Aukrust, rektor ved det praktisk-teologiske seminar ved Universitetet i Oslo, oppfattet uttalelsen som nøytral. Aukrust karakteriserte bispeordet som «forbløffende intetsigende» og oppfattet uttalelsen «på samme måte som deres uttalelse i 1960, bare med motsatt fortegn». Mens 60-uttalelsen overlot til den enkeltes samvittighet å ta standpunkt, har biskopene sagt «at de er imot atomvåpen, men legger ikke opp til noen strategi for å avskaffe dem. Begge ganger har biskopene nådd sitt mål, nemlig å unngå å splitte kirken».²¹

3. Det er en «*atompasifistisk*» uttalelse.

Aftenposten karakteriserte 82-uttalelsen som «atompasifisme» og begrunnet denne karakteristikken med at «ettersom biskopene har unnlatt å trenge inn i problemene med konstruktive tanker om hvordan de kan løses, er de havnet i en form for atompasifisme som – hvis den brer seg – kan komme til å få fatale virkninger for vår egen sikkerhet». Avisen mente videre at «det vidner om nesten utrolig lettvinthet fra biskopenes side når de uten videre avviser maktbalansen som et middel til å trygge freden».²²

Morgenbladet hadde de samme ankepunkter mot uttalelsen som sin kollega. De var også redde for at bispeuttalelsen kunne bli tatt til inntekt for en ensidig vestlig atomnedrustning.²³

Også Dagbladet oppfattet uttalelsen slik at bispekollegiet fordømte

terrorbalansen som middel til varig fred og så det slik at «bispene slutter seg ellers til en bevegelse i vekst».²⁴

I tillegg har også en rekke enkeltpersoner og representanter for ulike organisasjoner oppfattet uttalelsen under denne synsvinkelen.²⁵

Reaksjonene viser i hvert fall at biskopene hadde forsøkt å unngå en klar stillingstaken i den pågående (parti-)politiske strid. Hadde de lyktes? Kan man ved en mer grundig analyse avdekke klart nye signaler sammenlignet med 1960, signaler som samtidig åpnet for en mer kritisk holdning overfor offisiell norsk sikkerhetspolitikk? Det skal vi se nærmere på i de etterfølgende kapitler.

En sammenligning av bispemøteuttalelsene 1960 og 1982

Virkelighetsoppfatning

Allerede overskriftene antyder at de to uttalelsene hadde forskjellig siktepunkt og omfang. Overskriften «Kirken og atomvåpnene» fra 1960 angir at denne uttalelsen hadde et snevrere perspektiv enn 82-uttalelsen som bar tittelen «Kirken og freden». Den tilkjennega dermed at den ønsket å se krig/fred-problematikken i en større sammenheng enn uttalelsen fra 1960 som var et direkte svar på et stilt spørsmål om «kirkens syn på atomvåpen og deres eventuelle bruk i vårt eget land». Symptomatisk med dette fremla det seneste bispemøtet en mer omfattende og grundigere virkelighetsoppfatning som avspeiler en moralsk stillingstaken.

82-uttalelsen la til grunn et mye *videre fredsbegrep* som innbefattet en sterk betoning av kapprustningens negative følger på en rekke områder:

«Den økende kapprustningen, med de belastninger den legger på folkene, og den voksende spenning i verden leder i mange tilfeller til overgrep mot grunnleggende menneskerettigheter. Frykt og usikkerhet lammer menneskene og berøver dem muligheten av å leve i frihet og glede. Vi er vitne til at nasjoner blir overfalt og okkupert,

at meningsfrihet kveles og at personer blir internert eller ryddet av veien.»

«Fred er noe mer enn fravær av krig. Fred er forbundet med rett, rettferd, frihet og utfoldelse av menneskelig evne og virkestrang til beste for nåværende og kommende slekter . . . i dette perspektivet er kampen for menneskerettighetene, kampen for en rettferdig fordeling av verdens ressurser og kampen for fred og nedrustning sider av samme sak.»

Allikevel var det ikke biskopenes tanker om rettferdighet/urettferdighet i verden som skapte størst diskusjon i kjølvannet av 82-uttalelsen, men et annet spørsmål som i enda sterkere grad var et politisk strids- emne, nemlig *synet på terrorbalansen* og dens rolle som fredsbevarende element i krig/fred-komplekset.

Biskopene av 1960 nøyde seg her med å *referere* ulike oppfatninger blant de folkevalgte:

«En ensidig atomnedrustning bare i den ene leir, uten betryggende internasjonal kontroll, fortøner seg for mange som nasjonalt selvmord, mens andre mener at den risiko må tas.»

Selv om også Bispemøtet 1982 «støtter en troverdig forsvars- og sikkerhetspolitikk som har sin forutsetning et troverdig nedrustningsengasjement» og «betrakter verneplikten som den normale borgerplikt», stilte det seg mer kritisk til en maktbalanse bygd på atomvåpen. Hovedpoenget for biskopene denne gang var at «menneskeheten må befris fra trusselen om kjernefysisk krig», og de appellerte derfor til «verdens statsmenn» om at «de bevisst og uten opphold setter seg til forhandlingsbordet for å bringe alle lagre av kjernefysiske våpen til opphør». Biskopene trakk også den konsekvens at «det ligger ingen løsning i en maktbalanse som hviler på trusler om gjensidig utslettelse».

På bakgrunn av dette siste utsagnet oppstod det en diskusjon om hvorvidt biskopene forkastet terrorbalansen som middel til å sikre freden i den *nåværende* situasjon. Denne diskusjonen avspeilte seg i de ulike reaksjoner på 82-uttalelsen som vi refererte tidligere.

En direkte sammenligning synes å lede til følgende konklusjon: Mens biskopene i 1960 *unngikk* å ta stilling til terrorbalansen, ble denne balanse fundert på kjernevåpen nå *prinsipielt sett forkastet* og ansett som destabiliserende. På en helt annen måte enn tidligere ble en

nedbygging av terrorbalansen nå satt opp som et *praktisk, operativt siktemål*. Men biskopene unngikk fortsatt å anwise hvordan man helt *konkret* skulle nærme seg dette siktemålet – således tok de ikke direkte stilling i den pågående diskusjonen om vestlig utplassering som svar på russernes SS-20.

Utspillet i 1982 ga uttrykk for et meget sterkere patos mot kjernevåpen, man betonte meget sterkt våpnenes umenneskelighet, men også meningsløshet i enhver henseende.

Med de kjernefysiske våpen «er selve balansen i skaperverket truet på en måte som aldri tidligere. Ettersom en kjernefysisk krig vanskelig kan begrenses, vil resultatet sannsynligvis bli utslettelse av alt menneskelig liv innenfor store områder». Biskopene konkluderte med at «å starte og å utkjempe en krig med slike våpen er derfor på grunnleggende måte å ødelegge selve skaperverket». Med andre ord en moralsk fundert protest mot at Guds skaperverk kan utslettes.

Denne relateringen blir enda mer fremtredende i fortsettelsen og er særlig interessant fordi dette tilknytningspunktet ikke fantes i 60-uttalelsen. Protesten mot atomvåpnene gis dermed en klar teologisk begrunnelse.

Atomvåpnene ble sett på som «et uttrykk for menneskets opprør mot Gud. Det er et misbruk av de kunnskaper som etter Guds vilje er stilt til disposisjon for hele menneskeheten og er ment å skulle stå i det godes tjeneste». Vi merker oss altså at biskopene lot fortolkningen av Skriften (jfr. uttrykkene «opprør mot Gud», «skaperverk», «Guds vilje») utgjøre referanseramme for sin tolkning av atomalderens virkelighetsverden.

Ved å betone at atomvåpnene representerte en trusel mot Guds skaperverk hadde man også skaffet seg en plattform eller *en teologisk begrunnelse for å mane til kamp mot disse utslettelsesvåpen*. 82-uttalelsen var i det hele rik på teologiske begrunnelser for et slikt engasjement. Jeg skal her drøfte to andre sentrale spørsmål i den forbindelse, nemlig

- 1) forskyvningen fra et pessimistisk til et optimistisk teologiperspektiv
- 2) betoningen av sosialetikken

60-uttalelsen anla et mye mer pessimistisk perspektiv på mulighetene for å komme ut av uføret.

Når det imidlertid gjelder å peke på den teologiske begrunnelse til at verden er kommet opp i en situasjon som bærer i seg kimen til selvutslettelse, henledet begge bispemøtene oppmerksomheten på at

«mistillit og synd forgifter forholdet mellom mennesker og nasjoner» (1960) og i 1982 utdypes denne «syndens årsak» enda nærmere: «De underliggende årsaker til opprustning, konflikt og krig er mange og sammensatte. I syndefallets verden vil vi aldri fullt ut kunne realisere en fullkommen fred i forholdet mellom mennesker og mellom nasjoner.»

Et særmerke ved den eldste uttalelsen var at den eksplisitt nevnte kirken og det enkelte menneske som medskyldige for «denne ulykkelige utvikling»: «Hadde den selv (kirken) vært fullkommen tro mot sin Herre, og hadde folkene for alvor åpnet seg for Hans Ånd, så kunne all krig avskaffes og atomkraften brukes bare til fredelige og byggende formål.» Denne klare poengteringen av den enkeltes «svakheter» som en grunnleggende årsak til dagens verdenssituasjon, vil naturligvis ha innvirkning på optimismen når det gjelder å demme opp for «denne ulykkelige utvikling». Bispemøtet 1960 antydte dermed allerede i sin årsaksforklaring et pessimistisk, og dermed også defensivt, syn på hva som kan gjøres i den aktuelle situasjon.

Selv om også 82-uttalelsen ga uttrykk for at vi ikke kan realisere et «himmelrike» på jorden, oppfordret ikke biskopene denne gang til oppgitthet og passivitet, slik virkningen lett kunne bli i 1960, snarere tvert om:

Det er synet på livets verdi og nødvendigheten av at alt liv må beskyttes som er motivet for at bispemøtet gjentatte ganger har beskjeftiget seg med disse spørsmål. Det dreier seg om å bekjempe de krefter som truer menneskelig liv og fratruer det elementær beskyttelse. Det er en del av kirkens oppgave å kjempe for menneskers fremtid og for livets ukrenkelighet. Derfor kan ikke kirken stille seg likegyldig overfor den skjebnesvangre utvikling som finner sted i vår verden og den fortvilelse og nød som legger seg tungt innover menneskene i dagens situasjon.»

Det var imidlertid ikke bare Gud Skaperen som ble brukt som argument når 82-biskopene begrunnet sitt fredsengasjement: «På dette området er Jesu Kristi liv et eksempel.» «De kristne henter også motivet for sitt fredsarbeid fra troen på Jesu Kristi forsoningsverk, som innebærer forsoning mellom Gud og mennesker, samt fra håpet om Guds rike, som inneholder et løfte om en endelig og fullkommen fred.»

Vi ser her at det ikke bare var Gud og Jesus som ble nyttet som motiveringskilde, men også «håpet om Guds rike» og løftet om en

«endelig og fullkommen fred» trekkes frem. Begge disse uttrykkene er det naturlig å knytte til den tredje person i guddommen, Den Hellige Ånd. Ånden betraktes nemlig som en pant på at Guds rikes krefter, som fullt ut først vil gjøre seg gjeldende ved verdens ende, virker allerede i dag gjennom Kirken og de kristne.

I motsetning til 60-uttalelsen som la vekt på et «pessimistisk» element i det kristne menneskesynet, ser vi altså at biskopene anno 1982 la hovedvekten på et «optimistisk» element i det samme menneskesyn. Det kristne synet på mennesket inneholder nemlig begge disse elementene eller karakteristika. Vi sier gjerne at kristendommen står for et «realistisk» menneskesyn. I utgangspunktet er, som begge uttalelsene viser, et hvert menneske en synder og derfor preget av egoisme som får negative følger for samlivet mellom mennesker og nasjoner. Hadde det ikke vært for synden, ville f.eks. krig vært et ukjent begrep i verdenshistorien.

Dette er imidlertid ikke hele sannheten i følge det kristne menneskesynet. Som kristne kalles en til å kjempe mot ondskaper i seg selv og sine omgivelser. Det er innlysende at resultatet blir meget forskjellig hvis en betoner bare den ene siden ved dette synet på mennesket. Det var nettopp det 60-uttalelsen gjorde. Den manglet enhver hentydning til det optimistiske og offensive aspekt, i motsetning til uttalelsen 22 år senere som la hovedvekten på det livsbejaende element i menneskesynet og begrunnet dette med vektige bibelske argumenter. Ikke minst det faktum at en så sentral lære som treenighetslæren, jfr. henvisningen til både Gud, Jesus og Den Hellige Ånd, trekkes inn, skaper inntrykk av en kristen sannhet av ubetinget karakter.

Det er i vår sammenheng derfor berettiget å spørre:

Hvorfor la de to uttalelsene vekt på ulike aspekter ved det kristne menneskesynet?

En sammenheng er her iøynefallende. Som vi allerede har slått fast, ga 82-uttalelsen uttrykk for et klart sterkere ønske om et aktivt kirkelig engasjement i fredsdebatten, og uttalelsen munnet ut i et «kirkelig handlingsprogram for fred». Var det et *resultat* av en grunnleggende forskyvning i teologisk tenkemåte, og i tilfelle hvorfor? Eller ble teologien «justert» for å begrunne en ny fredsstrategi?

Fredsengasjementet stilte krav til den teologiske begrunnelsen. For å kunne gi uttalelsen slagkraft og indre logikk, måtte skriftmaterialet stemme overens med engasjementet; kartet måtte stemme med terren-

get. Å poengtere menneskets svakhet og manglende evne til å påvirke samfunnsutviklingen slik 60-biskopene gjorde, ville ha bidratt til å slå bena under den optimistiske plattform som deres etterfølgere ønsket å stå på.

Uttalelsen fra 1982 var samtidig sterkere fundert på et sosialetisk perspektiv, hva som kunne begrunne en kollektivt kirkelig opptreden mot atomvåpnene.

Jo klarere et etisk problem kan utledes direkte fra sentrale trossetninger i Skriften, jo klarere kan *kirken som sådan* stå samlet om et bestemt standpunkt og jo mindre grunn er det til å åpne for enkeltmenneskers oppfatninger slik 60-uttalelsen gjorde:

«Om et land på grunn av den onde og harde virkelighet ser seg nødt til å ta i bruk stadig nye og farligere våpen for å trygge freden og friheten og den livsform som flertallet i folket er tilhenger av, så blir det likefullt *den enkeltes sak å følge sin samvittighet* (min understrekning) med de konsekvenser som det måtte få.»

60-biskopene sa videre uttrykkelig at det er «de politiske lederes tunge ansvar å finne den rette vei for det enkelte folk». Selv om biskopene avsluttet med en prinsipperklæring om at «kirken vil fortsatt la sin røst lyde mot krigen som en uverdigg form for å avgjøre tvistemål mellom nasjonene» og oppfordret til «stans i atomopprustningen og til trygging av freden ved internasjonal kontroll», var grunntrekket at de *ikke* ønsket å påvirke politikerne til å treffe bestemte avgjørelser i den aktuelle politiske situasjon. Biskopene anno 1960 nøyde seg med å referere ulike oppfatninger blant de folkevalgte: «En ensidig atomnedrustning bare i den ene leir, uten betryggende internasjonal kontroll, fortøner seg for mange som nasjonalt selvmord, mens andre mener at den risiko må tas.»

Det 60-biskopene gjorde var å trekke frem den enkeltes samvittighet som overordnet etisk dommer når en skal ta stilling til atomvåpnenes etiske berettigelse som forsvarsmiddel. Sagt med andre ord: De så atomvåpenproblematikken først og fremst som et *individual*-etisk spørsmål, dvs. et spørsmål som må finne sin løsning på det individuelle plan; det er opp til det enkelte menneske å utforme sitt standpunkt i hver enkelt sak:

«Kirken som sådan kan ikke gå inn for en bestemt oppfatning i den realpolitiske situasjon. Det er den enkeltes samvittighet som her må

være avgjørende. Også noen av biskopene må ut fra sitt grunnsyn erklære at de er imot atombaser i vårt land, mens andre ikke kan ta dette standpunkt. Bispekollegiet avspeiler i så måte de samme ulike syn som ellers finnes blant kristne mennesker.»

Når Bispemøtet 1960 på denne måten så sterkt fremhevet den enkelte samvittighets primat, fikk det som konsekvens at kirken måtte spille en defensiv rolle i den forsvarspolitiske debatt.

I følge den kristne lære står en imidlertid ikke bare ansvarlig overfor seg selv, men også overfor sin neste, og dermed overfor det samfunn en lever i. En konsekvens av dette er at kristendommen også inneholder tanker om det sosiale samlivet mellom mennesker; vi taler i denne sammenheng om *sosial-etiske* spørsmål.

Grensen mellom individual- og sosialetiske spørsmål er ikke absolutt. Det samme etiske problem kan sees på som begge deler. Et eksempel på dette er abortspørsmålet hvor det sentrale spørsmål er om hvorvidt det er kvinnen selv som skal ta avgjørelsen (i tilfelle individualistisk) eller om «samfunnet» skal ha det avgjørende ord (i tilfelle sosialetisk). Det er her snakk om en prioritering av det ene eller det annet aspekt.

Når et etisk problem finner sin løsning på det individuelle plan, betyr det at man må være åpen for ulike oppfatninger, og at kirken som sådan ikke sitter inne med noen patentløsning, mens en prioritering av det sosialetiske aspekt innebærer at det etiske spørsmålet kommer opp på et «høyere» nivå slik at kirken finner å kunne uttale seg kollektivt, slik tilfelle var med 82-uttalelsen. En naturlig konsekvens av dette forhold er at biskopene anno 1982 i motsetning til sine forgjengere ikke nøyde seg med å «beskrive» den faktiske situasjon, de hadde også synspunkter på aktuelle problemstillinger i den politiske debatt som f.eks. det utvidete fredsbegrep og spørsmålet om den tredje verden og terrorbalansen.

Disse spørsmålene inneholder i høy grad både etiske og politiske implikasjoner og er eksempler på den nære forbindelse det er mellom etikk og politikk. Særlig ved sosialetiske spørsmål er veien kort. Dette forholdet ligger da også i kortene, all den tid at såvel etikk som politikk har synspunkter på hvilke «trafikkregler» som bør gjelde for samlivet i samfunnet.

Jeg skal senere drøfte mulige årsaker til disse forskyvninger i de teologiske begrunnelser.

Kirken forvalter ikke noen standardløsninger på alle menneskelige konflikter, men den kan peke på det som i særlig grad kan motivere for et sant og ekte fredsengasjement, nemlig troen på Gud som skaper og forpliktelsen til å bøye seg under Guds vilje.»

Vi merker oss imidlertid at selv i dette «defensive» avsnittet bryter det «offensive» igjennom. Selv om kirken «må vise ydmykhet overfor sin egen rolle», fungerer «troen på Gud som Skaper og forpliktelsen til å bøye seg under Guds vilje» som et korrektiv til og en advarsel mot å la ydmykheten ta overhånd, og støtter opp under det inntrykk at 82-biskopene i en helt annen grad enn sine forgjengere ønsket å oppfordre til et aktivt kirkelig engasjement i krig/fred-debatten.

På bakgrunn av det som her er presentert, er det liten tvil om at substansen er forskjellig i de to uttalelsene fra bispekollegiet. Mens 60-uttalelsen nøyde seg med en generell fordømmelse av de kjernefysiske våpen og ellers overlot til politikerne alene å treffe de «rette» avgjørelser, var hovedinnholdet i 82-uttalelsen at

- . . . en ikke så atomvåpenspørsmålet isolert, men la vekt på å se det i sammenheng med det større kompleks rettferdighet/urettferdighet i verden. En henviste til et omfattende fredsbegrep.
- . . . en gikk mot atomvåpen og motiverte dette teologisk.
- . . . en oppfordret til et aktivt kristent fredsengasjement i menighetene, i samfunnet og i internasjonal sammenheng.

Skal en antyde en hovedparole må det bli at

«bispemøtet vil oppfordre de enkelte menigheter til et sterkere engasjement i forskjellige former for fredsskapende arbeid. Det må bli en viktig dimensjon i menighetenes samfunnsansvar at de bygger opp under holdninger som kan styrke fredsengasjementet i vårt folk.»

Stikkordene i denne parolen er «fredsskapende arbeid» og «fredsengasjement», og det er naturlig å stille spørsmålet: Hva anså biskopene i den konkrete situasjon for å være arbeid og engasjement som bidro til å skape og opprettholde freden? Var det å argumentere for terrorbalansens betydning som krigsavvergende middel eller å gå under bevegelsen «Nei til atomvåpen»s faner?

Her ga ikke kirkens overhoder noe entydig svar og søkte behendig

å unngå å bli blandet inn i en politisk drakamp med klare partipolitiske overtoner. Det fikk som konsekvens at det ble den enkeltes sak å vurdere hva en anså som et engasjement for fred. Enkeltmenneskets forståelse er imidlertid i stor grad et produkt av de rådende oppfatninger i samfunnet, og i begynnelsen av 80-årene er det ingen tvil om at begrepet «fred» først og fremst ble knyttet til den virksomhet og de standpunkter som ble forfektet av de nei-bevegelser som var på fremmarsj i flere vestlige land. Dette betydde i ytterste konsekvens at biskopene på grunn av sin manglende konkretisering av fredsbegrepet i forhold til den aktuelle situasjon, av det store flertall kunne bli oppfattet som om de ga sin støtte til nei til atomvåpen-bevegelsen.

Resultatet kunne dermed bli at uttalelsen som isolert sett ikke kunne sies å være «atompasifistisk», og langt mindre være tenkt slik, i en samfunnsmessig kontekst stod i fare for å bli oppfattet som en støtte til denne bevegelsen. Dette inntrykket ble forsterket ved at mange kristne stilte seg bak nei-bevegelsen og dermed lett skapte inntrykk av at det var dette som var det nye engasjement som biskopene oppfordret til.

I forbindelse med Stortingets behandling om bevilgning til nye rakettanlegg i Europa høsten 1982 kom 41 ledere og medlemmer i Den norske kirke og flere frikirkesamfunn med et opprop som hadde parolen «Ingen nye atomraketter i Europa». Underskriverne ønsket «innstendig å be om at Stortinget sier nei til den foreslåtte bevilgningen for på den måten å gi arbeidet for nedrustning enda en sjanse».²⁶ Det interessante i vår sammenheng er at de i sin argumentasjon la avgjørende vekt på at oppropet måtte sees på som en direkte konkretisering av bispeuttalelsen fra våren 1982. Imidlertid var det ingen av biskopene som var blant de opprinnelige underskriverne, men en av initiativtakerne, res.kap. Even Fougner, forstod det slik at «det er biskopenes ansvar å drive etisk veiledning om disse tingene, noe de har gjort i sin Bispeuttalelse fra i år. Det er et skjønsspørsmål hva kirkens tilsynsmenn skal gjøre i en konkret situasjon.»²⁷

På samme tid som dette oppropet så dagens lys ble det i Høvik kirke arrangert en «fredssamling» etter initiativ fra kallskapellan Helge Hognestad. Medarrangør var lokallag av «Nei til atomvåpen» og «Kvinner for fred». I kjølvannet av dette arrangementet oppstod det en diskusjon om hvorvidt kirkehuset burde nyttes til slike spesialgudstjenester med klare politiske implikasjoner. I begrunnelsen for sitt initiativ henviste Hognestad bl.a. til Bispemøtet våren 1982. Biskopenes sterke oppfordring til engasjement i fredssaken, et engasjement som kirkens

overhoder mente bl.a. kunne kanaliseres gjennom «fredsgudstjenester og andre former for bønn», virket som en slags kirkelig garanti også for den type gudstjeneste som ble arrangert i Høvik kirke.

Også biskopenes primas, Oslo-bispen Andreas Aarflot, var med på å bekrefte oppfatningen av at 82-uttalelsen virket som en støtte til en bevegelse som stilte seg kritisk til den kjernefysiske strategi. Når biskopene ble oppfordret av Dagbladet til å ta et like klart og entydig standpunkt mot atomvåpenpolitikken som de amerikanske biskopene hadde gjort, repliserte Aarflot at det ikke var nødvendig, «det har vi allerede gjort»!²⁸

De fleste uttalelser fra ikke-kirkelig hold oppfattet likeledes 82-uttalelsen som en i hovedsak støtte til nei-bevegelsen. Uttalelsen «Kirken og freden» ble f.eks. trukket frem i et foredrag som statssekretær i Forsvarsdepartementet, Oddmund Hammerstad, holdt høsten 1982. I følge avisen Nordlys fikk biskopene her «kjeft» av statssekretæren. Hammerstad mente at biskopene gjennom sin uttalelse hadde tatt entydig avstand fra atomvåpen og dermed gjort tanken om en konvensjonell krig i Europa mer «akseptabel».²⁹

Også generalmajor Bjørn Egge fremholdt samme høsten at «det å kritisere en type våpen slik biskopene har gjort, er å ta politisk standpunkt i en politisk kamp.»³⁰

Vi har konstatert at 1982-utspillet innebar en ny og aktiv kirkeprofil i fredsspørsmål. Men vi finner på bakgrunn av vår analyse ikke riktig å trekke den konklusjon at uttalelsen isolert sett var en klar støtte til nei-bevegelsen og dermed heller ikke en klar stillingstaken til konkrete *dagsaktuelle* rustningsspørsmål. Det var imidlertid flere forhold i og rundt uttalelsen som bidro til at den ble tatt til inntekt for et syn som setter til dels store spørsmålstegn ved tradisjonell forsvars- og sikkerhetspolitikk, i alle fall slik den forvaltes av den sittende Høyre-regjering.

I historisk perspektiv var det ikke minst det faktum at 82-uttalelsen på en rekke punkter markerte en grunnleggende forskyvning i tradisjonell kristen tenkning om krig og fred, jfr. bl.a. 60-uttalelsen, som førte til at flere i og utenfor kirken satte spørsmålstegn ved den historiske «alliansen» mellom Kirken og Forsvaret i vårt land.³¹

Årsakene til den nye, aktive kirkeprofilen

Internasjonale strømninger

- «Kirken er blitt en stadig viktigere faktor i det internasjonale arbeidet med de brennende spørsmål om krig og fred.»
- «Kirkelige uttalelser og handlinger de siste årene representerer mange steder en moralsk kile inn i det politiske liv som både diplomater, politikerne selv og mediene må regne med i sine analyser.»

Slik skildret en Vårt Land-kommentator den kirkelige innflytelse på det internasjonale fredsarbeid i 1980-årene og viste først og fremst til det kirkelige engasjement i Vest-Tyskland og USA, men også i Øst-Tyskland.³²

Også den tidligere SV-formannen Berge Furre har gitt uttrykk for at kirken har kommet til å spille en sentral rolle i det internasjonale fredsarbeid:

«Uventet og gledelig for oss i arbeiderbevegelsen har det vært å se kirkefolk gå i brodden for kanskje den sterkeste massebevegelse etter krigen – nemlig fredsbevegelsen.»

Han mente at «det er i stor grad kirken som bærer fredsbevegelsen i en rekke land – Nederland, Forbundsrepublikken Tyskland, DDR, Ungarn m.fl.»³³

Vi skal ikke her gå nærmere inn på innholdet og omfanget av det kirkelige fredsengasjement i hvert enkelt land, men vi konstaterer at det ikke bare er Den norske kirke som i de senere år har markert seg i fredsdebatten. Det er nok å rette blikket mot Nederland hvor «Det mellomkirkelige fredsråd» ikke bare spiller den sentrale rolle blant landets egne fredsbevegelser, men også har en viktig stilling internasjonalt. Det «Interkerkelijk Vredesberaad» som er sammensatt av både protestantiske, katolske og kalvinistiske kirkesamfunn har truffet klare politiske avgjørelser og har bl.a. gått klart imot utplassering av mellomdistanseraketter i Nederland og inn for opprettelse av atomvåpenfrie soner.

I vår sammenheng er det interessant å registrere at nettopp generalsekretæren i Nederlands mellomkirkelige fredsråd, Jan Faber, har oppfattet de norske biskopers 82-uttalelse som «en sterk politisk uttalelse»

og fastslått at «kirken ønsker en reaksjon og vil injisere aktivitet, derfor fungerer den politisk». I følge Faber hadde de norske biskoper sluttet seg til den internasjonale fredsbølge, han og hans medarbeidere hadde fått nok en støttespiller i sitt internasjonale fredsengasjement.³⁴

Det er fra flere hold gitt uttrykk for at de norske biskoper mottok sterke impulser utenfra og at de med sin uttalelse nettopp ønsket å markere en solidaritet med andre kirker i fredsarbeidet. En uttalelse fra eksekutivkomitéen i Det Lutherske Verdensforbund (LV), samt uttalelser fra kirken bl.a. i Finland, Nederland og Øst-Tyskland, utgjorde en del av biskopenes grunnlagsmateriale. Alle disse uttalelsene ga uttrykk for en klar prinsipiell avstandstaken fra atomvåpen og oppfordring til et økt kirkelig fredsengasjement.

Ikke minst er det grunn til å anta at uttalelsen fra Det Lutherske Verdensforbund var viktig i den forstand at dette forbundet er interkirkelig og spiller en samordnende rolle for medlemskirkene. LV's eksekutivkomité anbefalte bl.a. at medlemskirkene

- «rådslår med hverandre når det gjelder kirkelige aksjoner til støtte for fred, nedrustning, ikke-spredning av atomvåpen».
- «gjør regjeringer, politiske ledere og offentligheten forøvrig oppmerksomme på at kirkene er bekymret og ønsker å arbeide for fred».³⁵

Det er ganske klart at også Den norske kirkes biskoper følte seg forpliktet til å følge opp en slik oppfordring, og vi får nok en bekreftelse på at 82-uttalelsen må sees på som en del av det omfattende kirkelige fredsengasjement som vokste frem på begynnelsen av 80-tallet.

Generasjonsskifte i Den norske kirke. Verdenskrigen som skille

Også kirkens folk bar i de 10–15 første etterkrigsårene preg av hva som hadde skjedd i 1940. Man var oppsatt på å forhindre nye fiendtlige angrep, denne gang fra kommunismen og Sovjetunionen. Fakultetslektor Torleiv Austad, et kirkelig «orakel» når det gjelder sosialetiske spørsmål, har påpekt at «i disse årene hadde ikke pasifismen slik vi kjente den fra 30-årene, noen nevneverdig utbredelse. Langt på vei ble pasifistene betraktet som religiøse svermere og politiske særlinger.»³⁶

Da atomvåpenspørsmålet vokste frem på slutten av 50-tallet, tok det tid før det oppstod noen debatt i kristne kretser. Riktignok ble forhold-

det mellom konvensjonelle og kjernefysiske våpen reist i forbindelse med «Påskeopprøret» våren 1958, da 42 stortingsmenn, derav mer enn halvparten av Arbeiderpartiets stortingsgruppe, skrev under en resolusjon formet av Sosialistisk studentlag og som gikk imot stasjonering av atomvåpen i Vest-Tyskland. Men de kritiske diskusjonsbidragene var få og sporadiske. Et av unntakene var sogneprest, dr. Thorleif Boman. I en kronikk i Vårt Land hevdet han at krig i gammeldags forstand ikke lenger fantes fordi «atomvåpen kan aldri bli forsvarsvåpen i dette ordets egentlige forstand».³⁷ Etter at Boman hadde utdypet sitt syn i en ny kronikk hvor han oppfordret kirken til å ta et initiativ for å begrense utbredelsen av atomvåpnene,³⁸ fikk han imidlertid et kontant svar fra Vårt Land:

«Kirken vil innlate seg på et farlig politisk og militært diletterteri hvis den kaster sin åndelige autoritet som kirke inn mot enkelte fysiske produkter av atomalderens ødeleggelsesteknikk.»³⁹

Selv om andre innen kirken ga uttrykk for en større fryktsomhet overfor de kjernefysiske våpen enn Vårt Land, dominerte tanken om at kirken ikke skulle ta aktiv del i debatten om atomvåpnene og deres forsvarspolitiske konsekvenser. Karakteristisk er daværende rektor ved Universitetets praktisk-teologiske seminar, Arne Fjellbergs svar da han ble spurt om han mente kirken skulle engasjere seg mer i politikken:

«– Jeg tror kirken i høyere grad enn hittil må forsøke å konkretisere konsekvensene av at den forvalter et fredens evangelium. Det kan være billig å delta i, la oss si, en «litterær» protest. Det kan være riktigere for kirken å arbeide med oppgaver som kanskje indirekte virker avspennende – tenk bare på det verdensomspennende humanitære arbeid som ledes av Kirkenes Verdensråd og som Norge er med i gjennom Kirkens Nødhjelp.»⁴⁰

Når altså 60-uttalelsen karakteriseres av en klar avstandstaken fra og en oppfordring mot bruk av atomvåpen, men en motvilje mot at kirken som sådan skal ta stilling til konkrete stridsspørsmål i atomvåpen-debatten, var det i overensstemmelse med en klar kirkelig majoritet ved inngangen til 1960-årene.

Et etisk hovedspørsmål når en på kristne premisser skal vurdere de kjernefysiske våpen, er om disse våpentypene står i en særstilling i

forhold til de konvensjonelle våpen. Det er et hovedpunkt i luthersk tradisjon at bare den rene *forsvarskrig* er etisk forsvarlig. Men kan man i atomvåpenalderen egentlig operere med begrepene forsvars- og angrepskrig?

Når en som kristen etiker skal vurdere dette spørsmålet, er utgangspunktet at en ikke kan finne frem til et fasitsvar, det være seg i Skrift eller bekjennelse. Det er et etisk problem hvor en er nødt til å ta den menneskelige fornuft og vurderingsevne til hjelp. Dette får som konsekvens at den enkeltes erfaringer og opplevelser vil spille en viktig rolle i hver enkelts problemløsning. I vår sammenheng er det opplagt at de som stod med begge beina plantet i den annen verdenskrig, fikk en «ballast» når de skulle vurdere krig/fred-problemet som etterkrigs-generasjonen mangler. Torleiv Austad har uttrykt det slik:

«Den generasjon som er født og oppvokst etter 1945, tenker og føler annerledes i slike spørsmål enn dem som opplevde krigen. Krig/fred-problemet er blitt et prinsipielt dilemma som krever oppmerksomhet og nybesinnelse.»⁴¹

Det er i denne forbindelse interessant å merke seg at de innen kirken som har gått kraftigst ut med kritikk av 82-uttalelsen, nettopp er personer som opplevde krigsårene i voksen alder. I et intervju med Vårt Land etter Bispemøtet våren 1982, uttalte tidligere biskop, Alex Johnson, at «atompasifismen er eit farleg utgangspunkt for nedrustningsarbeid dersom konsekvensen av eit slikt standpunkt er krav om einsidig nedrustning», og han påpekte at «vårt NATO-medlemsskap under atomparaplyen har sikra freden for oss.»⁴²

En annen sentral skikkelse blant den eldre generasjon innen Den norske kirke, dr. theol. Carl Fredrik Wisløff, stilte seg på Alex Johnsons side. I forbindelse med det oppropet som de 515 prestene skrev under på høsten 1981, advarte Wisløff de prester som mente at «atombomben står i særstilling blant alle våpenarter» mot å gi uttrykk for sitt syn på en slik måte at det ble skapt inntrykk av at «de taler på vegne av Jesu Kristi Kirke». Han understreket videre at kristne ikke har fått «noen spesialåpenbaring om alle slags spørsmål – f.eks. om ensidig atomnedrustning».⁴³

Vi merker oss hvordan både Johnson og Wisløff står i tradisjonen fra Bispemøtet 1960 når det gjelder å gjøre spørsmålet om de kjernefysiske våpen til et individuetisk spørsmål hvor en overlater til politikerne å treffe de konkrete avgjørelser.

Et argument som ofte brukes fra kirkelig hold når de blir kritisert for å ha endret syn i atomvåpenspørsmålet, er at den stadige økningen i atomvåpenarsenalet medfører en skjerpet etisk problemstilling og at faren for atomkrig krever en ny besinnelse.

Til en slik begrunnelse er det reist innvendinger både av teologisk og politisk karakter, det er f.eks. langt fra enighet om at truselen om en atomkrig er større i dag enn den var ved inngangen til 60-årene da NATO ennå bygde sin atompolitikk på doktrinen om «det massive svar» og atomvåpnet i mye større grad ble oppfattet som et stridsvåpen. Når det gjelder tendensen til å teoretisere krig/fred-spørsmålet er det grunn til å anta at avstanden i tid tilbake til den annen verdenskrig spiller en viktig rolle som forklaringsfaktor.

1968-generasjonen og forholdet mellom etikk og politikk

Det går imidlertid ikke bare et generasjonsskille mellom på den ene side de som opplevde krigen og bar preg av det og den yngre garde på den annen.

Også kirken har fått merke påvirkningen fra 1968-generasjonen, de kristne som vokste opp under inntrykket av en ny krig, nemlig Vietnam, og som i hele sin tenkning tok inn i seg inntrykk fra de nye og til dels politiserende samfunnsvitenskapene. Denne generasjonen målbar nye signaler i forholdet mellom etikk og politikk. Sosialetikken ble sterkere betont. Det influerte samtidig på holdningen til atomvåpen og kirkens rolle i denne striden.

Forholdet mellom etikk og politikk er en del av det større problemkompleks som berører kirke og samfunn. Historien har vist at det lett oppstår spenninger mellom disse to størrelsene, ikke minst i krig/fred-spørsmålet. Hvis vi holder oss til hjemlige forhold, er den annen verdenskrigs kirkekamp et markant eksempel.

Når spenningen mellom kirke og samfunn ikke har vært større enn at statskirkesystemet fortsatt består her i landet, skyldes dette ikke minst at kirken langt inn i det 20. århundre la vekt på å tolke kristen etikk først og fremst som individualetikk. Selv om «denne ensidige individualetiske tradisjon fikk et skudd for baugen under kirkens kamp mot nasjonalismen»,⁴⁴ må vi frem til 60-tallet før vi kan registrere en mer markant svekking av denne tradisjonen, jamfør bl.a. 60-uttalelsens klare individualetiske karakter.

60-tallet er blitt karakterisert som samfunnsvitenskapenes inntog i teologien. For etikken betydde dette at ikke bare teologien, men også

samfunnsvitenskapene ble kilde til den etiske problemløsning. Denne sosiale oppvåkningen bidro i Norge ved overgangen til 70-årene til å skape det kristne nyradikale miljø, en gruppe unge kristne som stort sett var sosialister til venstre i det politiske landskapet.

De kristne nyradikalerne eller kristensosialistene la i særlig grad vekt på spørsmål som angikk de materielle og økonomiske sfærer i samfunnet. Nord/syd-problemet ble samholdt med øst/vest-konflikten på en slik måte at spørsmålet om krig og fred ble sett på som en del av det større problemkompleks rettferdighet/urettferdighet i verden; en virkelighetsforståelse som også 82-uttalelsen ga uttrykk for.

Selv om kristensosialistene ikke kom til å utgjøre en tallmessig stor gruppe innen Den norske kirke, var deres poengtering av rettferdighet/urettferdighet-komplekset heller ikke fremmed for andre grupper innen kirken. Allerede i menneskerettighetsåret 1968 hadde Bispemøtet uttalt at kirken hadde en kritisk funksjon i samfunnet:

«En taus kirke betyr en kirke som aksepterer det bestående. Det kan kirken ikke, uansett hvilke kår den lever i.»⁴⁵

Når Mellomkirkelig Råd og Kirkerådet ble opprettet i 1971, må det forstås som en markering av at også den offisielle kirke ønsket å oppprioritere etiske spørsmål av sosialetisk karakter. 82-uttalelsen er et uttrykk for at kirken fortsatt står i denne tradisjonen; en tradisjon som preges av at kirken som sådan viser en langt større vilje til å uttale seg om politisk kontroversielle spørsmål. Dette i motsetning til tradisjonen som 60-uttalelsen stod i, hvor en overlot til det enkelte menneske å ta stilling når det dreide seg om samfunnsetiske spørsmål.

Trond Bakkevig, formann i Kirkerådets sosialetiske utvalg og tidligere konsulent og konstituert generalsekretær i Mellomkirkelig Råd, har sagt det slik:

«Gud vil noe bestemt. Han vil rettferdighet. Han vil ikke at uretten skal herske. Han vil at hans kirke skal ta del i kampen mot urettferdigheten. Denne kampen foregår på det samfunnsmessige plan. Den tar i bruk politiske midler for å nå frem. Kampen for rettferdigheten er med nødvendighet politisk kontroversielt. Ellers hadde ikke rettferdigheten latt vente på seg. Den må kjempes frem mot politisk, økonomisk og sosial motstand.»⁴⁶

Selv om andre innen kirken uttrykker seg mer forsiktig når det gjelder kirkens ønske om å ta aktiv del i den politiske debatt, er det ingen tvil om at sosialetikk og politikk i mange henseender er to sider av samme sak; et forhold som også kirken selv i stigende grad er blitt oppmerksom på og har innrømmet. Det tidligere nevnte kirkelige «oraklet» i sosialetiske spørsmål, fakultetslektor Torleiv Austad, en teolog som nyter anerkjennelse i brede lag av Den norske kirke, har uttrykt det slik:

«Kan kirken uttale seg med autoritet i politisk-etiske spørsmål? Bakgrunnen for spørsmålet er at de fleste etiske spørsmål ikke er absolutt rene etiske spørsmål. De er ispedd politiske, økonomiske og juridiske vurderinger. Tenk på apartheid-problemet i Sør-Afrika, holdningen til menneskerettighetene i Sovjet-Unionen og abortspørsmålet i Norge. Kirken kan ikke forholde seg til sosialetiske spørsmål av denne art uten samtidig å ta hensyn til den alminnelige samfunnsmessige situasjon. Skal kirken ta standpunkt og veilede i slike saker, kan den ikke unngå visse politiske vurderinger. Skal den da heller tie? Ville det ikke være bedre om den trakk seg ut av sammenhenger hvor den kan bli politisk beflekket? Nei. En kirke som er livredd for å ta etiske standpunkter som har politiske implikasjoner, kan fort bli lammet i en aktuell situasjon. Hadde Den norske kirke fulgt den linjen konsekvent under den tyske okkupasjon, ville det ikke ha blitt noen kirkekamp. Kirken ville ha resignert og blitt en passiv, fryktsom tilskuer på sidelinjen.»⁴⁷

Man ser her at sosialetikken har fått gjennomslag langt utover 1968-generasjonens rekke selv om de har gått lengst i denne sammenheng.

Spranget fra sosialetikken til sekularisering har samtidig vist seg å være overkommelig, sekularisering i den forstand at man først og fremst betoner «opprøveren Jesus».

«I løpet av de kommende 40–50 år vil det bli avgjort om Norge skal fortsette som et kristent folk eller gli ut i alminnelig sekularisering.»

Denne fremtidsvisjonen kom daværende studentprest Alex Johnson med i et foredrag høsten 1960,⁴⁸ og i ettertid har enkelte gått så langt at de har stilt spørsmål ved om kirken i dagens utgave er fullstendig overflødig i vårt samfunn. Øivind Foss, studentprest i Heidelberg, har

f.eks. hevdet at «kirken må rett og slett si nei til Kirken med stor K i den vestlige verden, for å kunne bli en permanent urovekker, en revolterende bevegelse som tok opprøreren fra Nazareth alvorlig.»⁴⁹

I vårt eget kirkelige miljø hører dr.theol. Helge Hognestad med til denne gruppen av prester som sier nei til det tradisjonelle kristne tankegods og fremholder at det primære i Jesu budskap var «frigjøring». Frigjøring for enkeltmennesker og samfunn.

Det som skjer her er at avstanden mellom teologi og politikk er i ferd med å forsvinne helt. Mennesket og samfunnet er ikke lenger bare teologiens kontekst, men også dens tekst. I stedet for en «teosentrisk» får vi en «antroposentrisk» teologi.

Denne politisk sentrerte teologien kan imidlertid også oppfattes som et forsøk på å gjøre kristendommen «up to date». Situasjonen i den vestlige verden er jo at den kristne kirke mister stadig mer fotfeste, og kirken er tvunget til å analysere og vurdere sitt liv og sin lære og stille spørsmålet: Hvordan skal en møte vår tids utfordring og hindre at en stadig kommer på kollisjonskurs med folkemajoriteten? I denne situasjonen kan spørsmålet om atomvåpen ha en brobyggende funksjon for forholdet mellom kirken og samfunnet dersom kirken legger an på at det kirkelige engasjement i dette spørsmålet skal avspeile flertallsholdninger i folket.

Hvem er kirkens talsmenn – og hvem har makt?

Vi har påvist at etterkrigs- og særlig 1968-generasjonen med sitt teologiske og politiske grunnsyn har bidratt til å gi kirken en mer aktiv profil. Hvordan har denne påvirkningen eller innflytelsen skjedd? Har de fått gjennomslag på grunn av engasjement, på grunn av faglig/intellektuell tyngde og/eller institusjonell makt i kirken? Dette siste spørsmålet gjør det nødvendig å spørre: Hvilke institusjoner eller instanser er det egentlig som taler på vegne av kirken? Svaret på dette er vanskelig i praksis, men langt lettere i teorien:

«I en evangelisk-luthersk kirke kan ingen instans fatte læreavgjørelser av inappellabel karakter. Den eneste ubetingede autoritet i kirken er Guds Ord, og enhver kirkelig stillingstagen såvel i tros- og moralspørsmål kan og skal prøves på denne norm.»⁵⁰

Allikevel er biskopene i samme uttalelse seg bevisst at ansvaret i lærespørsmål i følge de lutherske bekjennelsesskrifter først og fremst

hviler på biskopene selv, og det er ganske klart at selv om alle kirkelige instanser prinsipielt har samme autoritet, er det ingen tvil om at en bispeuttalelse, ikke minst utad, anses som et uttrykk for en felles kirkelig holdning.

Men når det gjelder sosialetiske tema, som f.eks. kirken og de kjernefysiske våpen, har Mellomkirkelig Råd og Kirkerådet kommet til å spille en sentral rolle. Det var en samarbeidsgruppe innen disse to organene som leverte det omfattende materiale til biskopene i forbindelse med 82-uttalelsen etter oppfordring fra Bispemøtet høsten 1980. Bakgrunnen for at biskopene ønsket at saken skulle behandles på denne måten var at det dreide seg om «å gi etisk forsvarlige perspektiver på problemer av meget sammensatt art, der sakkunnskap fra en rekke ulike områder er påkrevet.»⁵¹

Hvis vi sammenligner det forslag til uttalelse som ekspertgruppen kom med og den endelige uttalelsen fra bispemøtet, er det ingen tvil om at forslaget ga uttrykk for et mer radikalt sosialetisk syn. Selv om uttalelsene har samme grunnstruktur; at teologien begrunner det sosialetiske engasjement, er det både når det gjelder virkelighetsoppfatning og forståelsen av kirkens rolle i fredsarbeidet nyanser i de to uttalelsene.

I forbindelse med virkelighetsoppfatningen ga dette seg uttrykk i at ekspertgruppens forslag i et langt større omfang og mer konkret enn den endelige uttalelsen beskjefte seg med spørsmål knyttet til militarisering, nye våpentyper, terrorbalanse og avskrekkingsteori. Spesielt når det gjelder kritikken av terrorbalansen og den trusel-teori som er knyttet til denne er endringen merkbar. Ekspertene hevdet at «en trussel, som man av etiske grunner kanskje ikke er villig til å gjennomføre, er lite troverdig og vil derfor ikke virke avskrekkende på en motstander. Også etisk sett er en slik strategi tvilsom, fordi det er betenkelig å true med bruk av våpen som det er etisk uforsvarlig å bruke.» Selv om også biskopene uttalte at «det ligger ingen løsning i en maktbalanse som hviler på trusler om gjensidig utslettelse», er det klart at selve bispeuttalelsen representerte en «nedtoning» av kritikken mot terrorbalansen og dens rolle som krigsavvergende middel i dagens situasjon.

Denne forskjellen når det gjelder frimodigheten til å uttale seg om konkrete forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål, avspeilte seg også i synet på kirkens rolle og oppgaver i krig/fred-spørsmålet. Ekspertgruppen mente at en av kirkens oppgaver var «å stille kritiske spørsmål ved de offisielle begrunnelser for politiske vedtak. Kirken bør – i alle

land – peke på motiver for og årsaker til veksten i rustningskappløpet, bruken av militærmakt og trusler om bruk av militærmakt. Kirken bør også rette et kritisk søkelys mot den rådende sikkerhetspolitikken, ikke minst der den fører til at menneskerettighetene settes til side.» Denne «kirkelige oppgave» ble luket vekk av biskopene som i stedet presiserte at de kristne i samfunnet måtte

- «støtte Regjering og Storting i deres arbeid for fred, nedrustning og rettferdighet i verden og slutte opp om bestrebelsene for å skaffe de små nasjoner rett til selvstendighet og fred».
- «støtte en troverdig forsvars- og sikkerhetspolitikk som har som sin forutsetning et troverdig nedrustningsengasjement, og støtte dem som har sin tjeneste i forsvaret og hjelpe dem til å ha en etisk refleksjon over sin rolle, samt å se positivt på forsvaret som en del av det fredsbevarende arbeid i vårt land».

Forskjellen markerer at biskopene i en helt annen grad enn ekspertene var på vakt mot å ødelegge samarbeidsforholdet mellom Kirken og Forsvaret i Norge. Et konkret uttrykk for dette forholdet er feltpresttjenesten og ekspertene understreket at «kirken stilles overfor disse etiske problemer på en særlig direkte måte gjennom feltpresttjenesten. Denne tjenestens innhold og karakter har i det siste blitt diskutert både i og utenfor Feltprestkorpset. Feltpresttjenesten representerer en utvidelse av den kirkelige kontaktflate. Samtidig er det klart at Feltprestkorpset må organiseres slik at dets kirkelige integritet og den enkelte feltprests yringsfrihet – sikres og styrkes. Bispemøtet vil få understreke at kirkens forpliktelse på fredsskapende arbeid også må få konsekvenser for dens nærvær i Forsvaret gjennom Feltprestkorpset.»

Biskopene nevnte derimot ikke feltpresttjenesten og unnlot dermed å skape en debatt som lett ville ha fått konsekvenser for den tradisjonelle «allianse» mellom Kirken og Forsvaret i Norge.

Selv om sammenligningen viser at ekspertgruppen ikke vant gehør for alle sine sosialetiske konkretiseringer i bispekollegiet og biskopene generelt var mer balanserte i sine sosialetiske utspill, er det klart at grunntrekkene er de samme. Både når det gjelder oppfordringen til et kollektivt kirkelig engasjement i fredsarbeidet og ved at innholdet i dette arbeidet sees i relasjon til rettferdighet og urettferdighet i verden, fikk ekspertene gjennomslag for sine synspunkter.

Komitéen for internasjonale spørsmål innen Mellomkirkelig Råd og

Kirkerådets sosialetiske utvalg fungerer i praksis som ekspertorganer når det gjelder kirkens opptreden både i det norske og i det internasjonale samfunn, og sammensetningen av og rekrutteringen til disse organene har dermed betydning for innholdet og graden av det kirkelige engasjement i sosialetiske spørsmål.

Som et oppgjør med «Forum for kristne sosialister» som ble opprettet i 1974, fikk vi bevegelsen «Rettferdigheten kan ikke vente»; en bevegelse som i motsetning til kristensosialistene ikke har ønsket å gi den politiske etikken et bestemt ideologisk fortegn og dermed har klart å vinne større respons innen kirken, ikke minst innenfor de forannevnte ekspertorganer. Hvis en imidlertid sammenligner de konkrete sosialetiske utspill, er det vanskelig å påvise noen klar forskjell i grunnholdning, ikke minst når det gjelder spørsmål om fred og nedrustning.

Selv om kristensosialistene aldri kom til å utgjøre noen tallmessig stor gruppe innen kirken, er det grunn til å anta at de på grunn av sin innsikt i sosialetiske spørsmål fikk gjennomslag for sine synspunkter i en langt større grad enn tallmessigheten skulle tilsi. Dette skjedde også konkret gjennom deltakelse og representasjon i bevegelsen «Rettferdigheten kan ikke vente» og i de sosialetiske ekspertorganene innen Mellomkirkelig Råd og Kirkerådet.

«Tallmessig utgjør kristensosialistene en nokså begrenset gruppe. Likevel har de hatt stor betydning for deler av kirkens utvikling i 70-årene. Da den sosialetiske bevissthet begynte å trenge inn i kirken for fullt, var kristensosialistene ofte de som var best utdannet og best skolert i disse spørsmålene. På denne måten kom denne «radikale intelligentsiaen» i stor grad til å prege den «sosiale vekkelsen» i kirken.»⁵²

Når biskopene uttaler seg legger de imidlertid også vekt på at uttalelsene ikke skal virke splittende for kirken, og de er dermed nødt til å ta hensyn til bl.a. de frivillige kristne organisasjonene som omfatter en tallmessig stor gruppe innen det norske kristenliv. Ser en på reaksjonene etter 82-uttalelsen, virker det som om biskopene også den gang i stor utstrekning klarte sin samlende oppgave.

Uttalelsen møtte ikke noen omfattende kritikk hverken fra lekmannsbevegelsen eller andre grupper innen kirken. Når dette ikke skjedde skyldtes det nok i stor grad at uttalelsen bar preg av å ha en tvetydig karakter. Det er nemlig ingen tvil om at de frivillige kristne organisasjonene har gitt uttrykk for en større skepsis og motvilje over-

for den «sosialeitiske vekkelsen» enn tilfellet har vært i det vi kan kalle kirkens sentrum (Bispemøtet, Mellomkirkelig Råd, Kirkerådet). I forbindelse med spørsmålet om atomvåpen har dette gitt seg utslag i at de uttalelser og lederartikler som kom fra lekmannsbevegelsen, generelt var mer på vakt overfor politiske utmyntinger enn 82-uttalelsen. Det er imidlertid tegn som tyder på at også kirkens «periferi» etter hvert er blitt mer åpen for synspunkter som nei-bevegelsen forfekter. En sentral person innen Indremisjonsselskapet, res.kap. Even Fougner, stod f.eks. som en av initiativtakerne til det forannevnte prestelige opprop mot atomvåpen høsten 1981, og han var også blant underskriverne på det oppropet som de 41 ledere og medlemmer i Den norske kirke og flere frikirkesamfunn kom med i forbindelse med Stortingets behandling av spørsmålet om bevilgning til nye rakettanlegg i Europa høsten 1982.

Generalsekretæren for en annen betydningsfull kristen organisasjon, Norges Kristelige Student- og skoleungdomslag, Anfin Skaaheim, fremholdt i januar 1982 at selv om faren er stor for at «en på kirkelig hold går ut over sitt kompetanse- og myndighetsområde» når det gjelder spørsmål om fredsarbeid og nedrustning, kan dette

«ikke frata kirken ansvaret for engasjement og veiledning på disse avgjørende viktige områdene. Den teologiske gjennomtenkning av premissene og myndighetsområde for et kirkelig engasjement må intensiveres. Videre er det viktig at kirken er seg bevisst sitt opinionsdannende ansvar når det gjelder å formane politikerne til å toppprioritere spørsmål som går på fredsarbeid og nedrustning. Selv om ikke kirken kan komme med politiske løsninger, kan den ut fra sitt syn på menneskelivets verd legge inn over politikerne det etiske alvor som skal til for å sette fart i det politiske engasjement for nedrustning og fred.»⁵³

Norges Kristelige Ungdomsforbund, som kom med en egen uttalelse om atomvåpenproblematikken sommeren 1981, ga også uttrykk for en klar avstandstaken fra de kjernefysiske våpen:

«Vi er spesielt urolige over at antallet atomvåpen bare øker. På grunnlag av kristen etikk fordømmer vi atomvåpen som en forbrytelse mot menneskeheten og Guds skaperverk. Vi må derfor si klart nei til atomvåpen både i øst og vest. På denne bakgrunn vil vi oppfordre våre myndigheter til å intensivere arbeidet for en atomavrustet verden.»⁵⁴

Initiativet til NKUFs uttalelse kom fra Unge Voksnes Landsråd, og det er grunn til å merke seg at en setning fra deres resolusjonsforslag som oppfordret norske myndigheter til «å fatte beslutninger som sikrer at det ikke stasjoneres eller benyttes atomvåpen på norsk jord verken i krig eller fred» ble sløffet i selve landsmøteuttalelsen.

Vi har her nok et eksempel på at den yngre generasjon innen kirken gjennomgående har et mer samfunnsradikalt syn enn den eldre generasjon, og det er dermed grunn til å tro at den radikalisering av det sosialetiske engasjement som en kan registrere i kirkens sentrum, i stigende grad også vil vinne gehør utover i bredere kirkelige lag. Ikke minst er dette en sannsynlig utvikling når det gjelder krig/fredsspørsmålet, hvor det er grunn til å tro at erfaringene fra den annen verdenskrig gradvis vil miste sin betydning som premiss i den etiske problemløsning.

Sluttord. Vil «alliansen» mellom Kirken og Forsvaret fortsatt bestå?

Vi har i denne artikkelen vist at det har foregått en utvikling når det gjelder det kirkelige engasjement i atomvåpendebatten fra slutten av 50-tallet til begynnelsen av 80-tallet, og at de to bispeuttalelsene fra 1960 og 1982 er symptomatiske for sin tid.

60-uttalelsen avspeilte med sin individualetiske karakter og poengtering av den pessimistiske siden ved det kristne menneskesyn et tyngdepunkt i teologien som overlater til politikerne å trekke de konkrete konklusjoner. Dette i motsetning til 82-uttalelsen som med sin poengtering av det optimistiske aspekt ved menneskesynet la forholdene til rette for et aktivt engasjement fra kirkens side.

Selv om meningene var delte når det gjaldt forståelsen av 82-uttalelsen, var det en klar tendens i retning av at bispeordet ble oppfattet som og dels brukt som en begrunnelse for et nei til atomvåpen-engasjement. Når uttalelsen allikevel ikke utløste noen omfattende reaksjon innen kirken, heller ikke innenfor lekmannsorganisasjonene som gjennomgående har vært mer skeptiske overfor utspill med politiske overtoner, skyldtes nok dette at uttalelsen hadde en tvetydig karakter og at viljen til et sosialetisk engasjement tross alt er økende også innenfor de frivillige kristne organisasjonene.

Når det gjelder å peke på årsaker til den endrede kirkelige posisjon i atomvåpendebatten, har vi pekt på at den sosial-politiske oppvåkning

som fra slutten av 60-tallet begynte å gjøre seg gjeldende også innenfor kirken, var en viktig forklaringsfaktor. Den økende interessen for sosialetiske spørsmål resulterte i at vi fikk ekspertorganer innen kirken som har spilt en sentral rolle som premissgiver for kirkens sosialetiske engasjement, bl.a. når det gjaldt 82-uttalelsen.

Vi har også henledet oppmerksomheten på kristensosialistenes rolle i dette bildet og påpekt at selv om de kristne nyradikalerne tallmessig er en «minoritetsgruppe» innen kirken, har de på grunn av sin innsikt i sosialetiske problemstillinger ofte hatt en sentral plassering i ekspertorganene innen kirken.

Enkelte har forsøkt å antyde videre konsekvenser hvis kirken ved sine utspill legger seg på kollisjonskurs med offisiell norsk politikk, ikke minst når det gjelder krig/fred-problematikken. Konsulent i Forsvarsdepartementet, Per Haakonsen, fremla våren 1982 en oppgave om kirken og kjernevåpnene på grunnlag av et stipendium fra Regjeringens utvalg for nedrustning og rustningskontroll. Her påpekte han at kirken gjennom sin «politiserte sosialetikk» problematiserer stat-kirke forholdet:

«Hvis kirkens politiske engasjement virkelig skulle vise seg å få vind i seilene, kunne politikerne føle seg beføyet til å fatte beslutninger som på en helt annen måte enn i dag får innvirkninger på kirkelivet. Ta for eksempel bispeutnevnelser. Hvilken regjering er interessert i et bispekollegium som kunne finne det for godt å gi uttrykk for at NATO-medlemsskapet er «etisk tvilsomt». Dersom kirken ikke respekterer statens egenart, kan den ikke forvente at staten skal respektere kirkens egenart.»⁵⁵

Det er forhold som kan problematisere forholdet mellom Kirken og Forsvaret. Hvis kirken fortsetter den kursendring som vi i dag kan registrere og støtten til nei-bevegelsen blir enda sterkere grunnfestet i det kirkelige landskap, kan den tradisjonelle «alliansen» mellom kirke og forsvar gradvis miste sin styrke. Men kirkens mer kritiske holdning til den offisielle forsvars- og sikkerhetspolitikk vil neppe bli et avgjørende moment for et eventuelt fremtidig skille mellom stat og kirke i Norge. Allikevel er det grunn til å peke på at spesialiseringen når det gjelder å bygge ut kirkens rådsstruktur på 70-tallet og i begynnelsen av 80-tallet har bidratt til en radikaliserings av det kirkelige engasjement i sosial-politiske spørsmål.

Fotnoter

1. Når det ellers gjelder spørsmålet om hvem som uttaler seg på vegne av kirken, se kapitlet «Hvem er kirkens talsmenn – og hvem har makt?»
2. Bispemøtet 1956, åpent brev til Den norske regjering.
3. Bispemøtet 1958, Sak 10 Kjernefysiske våpen.
4. Vårt Land 20. oktober 1960.
5. Dagbladet 22. oktober 1960.
6. Gjengitt i Vårt Land 28. oktober 1960.
7. Austad, Krig eller fred, Kristne synspunkter på krig-fred-problemet, s. 8, Stavanger 1970.
8. Bispemøtet 1960, Sak 23: Kirken og atomvåpnene.
9. Bispemøtet høsten 1980, Sak 28/80: Militærtjeneste, militærnektning og fredsskapende arbeid.
10. Bispemøtet våren 1978, Sak 41/78: Om nøytronbomben.
11. Gjengitt i Vårt Land 5. desember 1981.
12. Arbeiderbladet, Rundsnippen, 30. mars 1982.
13. Bakgrunnsnotat om kirken og freden utarbeidet av et utvalg bestående av Torleiv Austad, Menighetsfakultetet; Trond Bakkevig, Kirkerådets sosialetiske utvalg; Kjell Skjelsbæk, Institutt for Statsvitenskap og Odd Jostein Sæter, Mellomkirkelig Råd. Oversendt til bispemøtet 5. mars 1982.
14. Bispemøtet våren 1982, Sak BM 2/82: Kirken og freden.
15. Gustav K. Bowitz, Norges Forsvarsforening, Arbeiderbladet 27. april 1982.
16. Vårt Land 13. april 1982.
17. Vårt Land 14. april 1982.
18. Ibid.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. Dagbladet 15. april 1982.
22. Aftenposten, morgen, 15. april 1982.
23. Morgenbladet 14. april 1982.
24. Dagbladet 15. april 1982.
25. Se kapitlet «Kirkens rolle i arbeidet med krig/fred-spørsmålet».
26. Gjengitt i Vårt Land 10. november 1982.
27. Vårt Land 10. november 1982.
28. Dagbladet 26. november 1982.
29. Nordlys 8. november 1982.

30. Innlegg på konferanse om Kirken og freden arrangert av Folk og Forsvar, november 1982; se rettelse i Egges innlegg i Aftenposten, morgen, 8. desember 1982 (Kirken og freden, Olav Tysnes).
31. Se f.eks. statssekretær Oddmund Hammerstad, Nordlys op.cit. og kapitlet «Sluttord. Vil «alliansen» mellom Kirken og Forsvaret fortsatt bestå?»
32. Helge Kjøllesdal, Vårt Land 2. april 1982.
33. Innlegg på seminar 10. februar 1982; referat i Aftenposten 11. februar 1983 (Jfr. Jahn Otto Johansen i Dagbladet 27. april 1983).
34. Morgenbladet 23. april 1982.
35. Uttalelse vedtatt av eksekutivkomitéen i Det Lutherske Verdensforbund 13. august 1981.
36. Austad, op.cit. s. 8.
37. Kronikk i Vårt Land 22. april 1958.
38. Ibid. 24. juni 1958.
39. Vårt Land 24. juni 1958.
40. Ibid. 22. april 1958.
41. Austad, op.cit. s. 10.
42. Vårt Land 2. april 1982.
43. Fast Grunn, 34/1981, s. 323f.
44. Austad, Skapt til å tjene, Oslo 1980.
45. Bispemøtet 1968, Sak 25/68: I menneskerettighetenes år.
46. Foredrag gjengitt i Vårt Land 9. september 1981.
47. Tidsskrift for Teologi og Kirke (TTK) 2/1979, Kirkens bekjennelse og veiledning i politisk-etiske spørsmål i dag.
48. Referat i Dagen 29. oktober 1960.
49. Kronikk i Dagbladet, referat i Vårt Land 6. september 1977.
50. Bispemøtet 1975, Sak 12: Om kristent samfunnsansvar og kirkelig lojalitet – en uttalelse i dagens situasjon.
51. Bispemøtet høsten 1980, Sak 28/80: Militærtjeneste, militærnektning og fredsskapende arbeid.
52. Trude Brita Nergård, Norske eliter og ny økonomisk verdensordning; hovedoppgave i sosiologi, Universitetet i Trondheim, våren 1982.
53. CREDO nr. 1 1982.
54. Uttalelse vedtatt av Norges Kristelige Ungdomsforbunds landsmøte i Nordfjordeid 8.–12. juli 1981.
55. Konklusjoner av oppgaven gjengitt i Vårt Land 28. april 1982.

The Norwegian Church and the Nuclear Weapons Debate 1960–1982

In 1982 the Norwegian bishops made a statement entitled ‘Peace and the Church’, thus initiating a debate about ecclesiastical involvement in the nuclear weapons question. This 1982 statement was related to a statement made by the bishops in 1960 called ‘The Church and nuclear weapons’.

This article compares the two statements and calls attention to historical reasons for the changing ecclesiastical involvement in the debate about war and peace in the period between 1960 and 1982.

A main theme in the political debate of the late fifties was the question of tactical nuclear weapons in the Norwegian Defence, and the bishops were asked for their view on nuclear weapons in relation to the conventional. The bishops’ collegium made a general request to stop the armament race, but they emphasized that ‘the Church as a collective cannot support a specific position in practical politics. It is the individual conscience that must decide’. On the whole the statement reflected no political tendency and was in that way a legitimation of the decisions made by the political authorities.

The nuclear weapons debate calmed down early in the sixties. Twenty years later a new strong protest-movement against nuclear weapons grew up – an involvement which in many case was like that around 1960. This time the question of a nuclear-weapon-free zone in the Nordic area and the deployment of intermediate nuclear weapons in Western Europe played an important role in the political debate.

The beginning of the eighties also marked an increased ecclesiastical involvement in the peace debate. The bishops statement of 1982 reflected a comprehensive discussion within the church, in clear contrast to the situation in 1960 when the statement was formulated without any foregoing and upheated ecclesiastical debate.

The 1982 statement asserted that ‘there is no solution in a power-balance which rests on threats of reciprocal annihilation’, and on the whole the bishops of 1982 showed a frankness in speaking about current political questions which we do not find in the statement of 1960.

Firstly this alteration was made possible by a displacement from a

pessimistic to an optimistic theological perspective. While the 1960 statement laid stress on the pessimistic element in the Christian view of human nature, the 1982 statement laid particular stress on the optimistic element, and therefore made possible the growing involvement called for. The bishops emphasized that although the work for peace has an universal motivation, the Christians have a special motive power in the belief in God. On the whole the bishops' collegium stressed these central theological ideas in order to legitimate the church's involvement in the peace debate.

Secondly the changing attitude was connected with an accentuation of social ethics. In contrast to the bishops of 1960, who dealt with the question of nuclear weapons as an individual problem, the bishops of 1982 saw the same problem as a social-ethical question. The idea of peace was connected with the larger question of justice and injustice in the world and in contrast to their predecessors the 1982 bishops also called on for a *collective* ecclesiastical commitment in the debate about war and peace. The bishops concluded their statement with an 'ecclesiastical working-program for peace'.

Concerning the concrete questions connected with disarmament, the reactions to the statement showed a large degree of disagreement, but the majority regarded it as support for the 'peace movement'. This was caused by the theological shift, together with a non-defined idea of peace.

In connection with the historical reasons for the changing ecclesiastical involvement we have first called attention to the international trend. In the beginning of the eighties the churches of many countries showed an increasing involvement in the debate about war and peace, and it is natural to think that also the Norwegian bishops became a part of this 'ecclesiastical awakening'.

Secondly we have stressed the fact that a generation who has not gone through the Second world war, thinks and feels differently about the war/peace problem than the wargeneration. This is important in our case because personal experiences play a central role in the solution of ethical questions which cannot be answered from the Bible alone.

We have also called attention to the social ecclesiastical awakening in connection with the Vietnam war; an awakening which recruited the Christian socialists. Although these radicals did not become a large group in the Norwegian church, because of their insight in social-ethical questions, they have played an important role in the expert

bodies of the church. These expert bodies play a central role in the ecclesiastical decision-making process.

When we look forward, it is clear that generally the younger generation has a more radical attitude to political questions. There is therefore reason to believe that the increasing ecclesiastical involvement in the war/peace complex will meet an increasing response in the church as a whole. If this change of course continues, the traditional 'alliance' between the Church and the Defence in Norway may gradually be eroded.

DAVID C. PUGH

Guns in the Cupboard

The Home Guard, Milorg, and the Politics of Reconstruction 1945–46

‘. . . the Home Guard . . . must be subordinated to the military authorities . . .’
General Hansteen, April 1944

‘We all dreamt of the day when Norwegian youth would . . . replace or perhaps supplement Milorg in a solid, democratic Home Guard.’
Major Dehli, April 1946

Introduction

In facing the growing Soviet capacity for a conventional invasion or *coup de main*, the Norwegian armed forces are as exposed as any others to the soaring costs of a modern military establishment. During the postwar reconstruction period Norway enjoyed cheap arms supplies from the United States – one of the chief benefits of, and inducements to, NATO membership. The equipment so plentifully obtained on such easy terms is, however, becoming obsolete or even simply worn out, just at the outset of what promises to be a renaissance of the theory and practice of old-fashioned conventional warfare. Bereft of this cushioning against the real price of weapons, Norway is discovering what it means to be a small power in an exposed location during a military-technological revolution.

Against this background it will probably be easier than ever before for alternative defence concepts to gain a hearing. Most of those that have appeared already involve decreased reliance on NATO assistance, whether by limiting it to air/sea support or by renouncing it altogether. In other words, Norway is to conduct at least the land battle on her own. Some alternatives demand ‘small, mobile entities’ or heavier units for the more open districts, while others decry all military forms other than territorial defence conducted by the light infantryman, who is to protect hearth and home by means of superior competence in the

rugged Norwegian terrain and a liberal use of anti tank weapons. Partisan or guerilla warfare is also advocated.¹

Although inspiration for these alternatives can be traced to Switzerland, Yugoslavia, Afghanistan and other countries, native models are by no means lacking. An earlier generation of Norwegians took up arms in the volunteer Rifle Movement to back the constitutional changes of the 1880's; the rifle clubs are still in being today. Around the turn of the century the Left stood for Swedophobic nationalism and the mass army, while the Right was relatively more concerned with European politics and the blue-water Navy.² The most recent native inspiration is, however, a recently founded institution. By 'Home Guard Defence' every Norwegian easily understands a restructuring of the whole Army on the model of the present-day Home Guard; the purpose of this article is to examine the birth of this original model, the Norwegian *Heimevern*, in the years 1945–46.³

It should not be taken for granted that the present form of the Home Guard was foreseen and intended in these early years.^{4B} (Footnotes containing supplementary information for non-Norwegian readers are indicated with a B.) The first question to be addressed is thus the following: How was the 1946 concept evolved, what missions was it assigned and how was it to be constituted? This may be termed the *Organisational* aspect. Rather broader is the *Political* question: what was the place of the new institution in the politics of the Reconstruction period?

In order to hold the enquiry within article format, some severe boundaries have been applied. As regards *place*, the account has been confined to Norway (and her Government-in-exile); the international background is assumed. The *timescale* runs from 1940 to the end of December 1946, the month in which the first Home Guard organisation received parliamentary approval.⁵ Source material is mostly primary; FO documents transferred to Riksarkivet and some unclassified documents from FD's archive (from the work of the 1946 Defence Commission). Both a comprehensive study of the Home Guard in contemporary consciousness and participant interviews have been left for later scholars. Similarly, the *scope* of the enquiry is more or less confined to the military leadership. The continued lack of a full account of Reconstruction defence history in all its complexity is greatly to be regretted; this article is essentially no more than a reconnaissance.

Chronology

This section will present a chronological overview of the period 1940–1946 prior to a thematic treatment of the Home Guard's foundation. As regards the history of the invasion and liberation, the bulk of this overview has been placed in the footnotes as being wholly familiar to Norwegian readers.

Whereas Norway had maintained a very respectable armed neutrality in the first world war, she entered the second with a practically unarmed neutrality, trusting explicitly in a 'perspicacious foreign policy leadership' and the power of international law, implicitly in the Royal Navy.^{6B} A full-scale German invasion in the face of geography and British sea power was not thought remotely possible – and indeed by the normal rules of war it was not possible. Only in the North, with an eye to complications arising from the Winter War, were Norwegian forces in real readiness for hostilities.

The German 'Operation Weser' of the 9th April 1940 was no ordinary invasion, but a textbook application of the fascist theory of war – a *coup de main* by elite military forces against the victim's 'central nervous system', relying on speed, precision and psychology. Massive deception took full advantage of such enemy liabilities as innocence and honour; his humanity was exploited by threats of terror-bombing. Sheer audacity was the key; the operation's very foolhardiness made the surprise total.^{7B} It did not go entirely to plan, but succeeded well enough for the purpose – the seizure of Norway's major towns.^{8B} A belated Norwegian mobilisation was crippled by the loss of many regimental depots and the major population centres; by political confusion and distrust between officers, men and authorities; and by the German monopoly of armour and air support. Improvised Norwegian forces inflicted higher losses than they took, but it proved impossible to hold the hinterland when most of the coast and all the airfields were in enemy hands.^{9B}

Taking eventual victory on faith, the Government-in-exile began planning for liberation and reconstruction early in the war. In March 1942 a Defence Ministry committee reported to the effect that neutrality was dead and buried and that postwar Norway would join an Atlantic Alliance for security against German, even possible Russian aggression; equipped with standard British and American equipment, the future Norwegian Armed Forces would seek to exploit the entire de-

fensive potential (*vernekraft*) of the people. A Home Guard was proposed.¹⁰

After a study of the Swedish defence system had been undertaken, a Draft Programme was prepared by H. Q. Defence Command (= Forsvarets Overkommando, standard abbreviation FO) under Major-General Wilhelm von Tangen HANSTEEN and his Chief of Staff Colonel Bjørn CHRISTOPHERSEN. This document, dated April 15, 1944, outlined a new Norwegian defence organisation in a transitional reconstruction period of two or three years.¹¹

Norway, asserted Hansteen's report, had been a military vacuum between the Great Powers, but the Norwegian people had learnt from their recent experiences, and were now prepared to make the necessary sacrifices for the maintenance of their liberty. (There was often a tone of *wonderment* in the discovery that the Norwegians would and could fight after all: as if the nation had surprised itself as much as the Germans.¹²) Instead of building on selective conscription, excluding up to two-thirds of the young men by artificially high medical standards and lotteries, the new armed forces would attempt to implement a true universal military service. They would maintain readiness in time of peace, with fleet stations, airfields, coastal forts and ships constantly manned; mobilisation would be less centralised and vulnerable. Hansteen regarded the *coup de main* and blitzkrieg as perhaps the most important innovation of Hitler's war, and advocated a volunteer Home Guard that could protect vital points against air- and seaborne surprise.

Although the ultimate outcome of the war was not in doubt when this report was written, the fate of Norway herself was most uncertain. Even after Admiral Dönitz' capitulation it could not be guaranteed that the German forces in *Festung Norwegen* would not make a desperate last stand; they outnumbered the Norwegians of military age and had fortified the country heavily. The London Government had to plan for all possible contingencies from a bloodless capitulation to a bitterly contested invasion – including civil war between patriots and native Nazis or among the Germans themselves.¹³ A military-political vacuum had at all costs to be avoided in the interval between enemy surrender or collapse and the return of the lawful government or Allied military forces.

The underground 14-man Home Front Leadership was therefore empowered to step forward with the Government's power of attorney to manage the delicate transition. From the 7th May 1945 these began to move into position. Although the German Army had the real power

until the Allies arrived to receive its capitulation – and arguably long afterwards – MILORG or the Home Army (Hjemmestyrkene) was able to emerge from cover and act both as guardians of law and order and as a psychologically valuable proof of liberation.^{14B} This force of ca. 40,000 men stood ultimately under FO (HQ Defence Command) in London, but was managed on the spot by the underground Central Military Leadership and its corps of ‘district commanders’ (*distriktssjefer*).

A week later this extraordinary transitional administration stepped down in favour of the returning exile-authorities, and the old political system began to reassert itself (although the Home Army continued to guard and patrol).^{15B} A Government of National Unity was formed from all the political parties, including Communists, and from the Resistance leadership. Its policy was the Joint Programme worked out during the war – full employment in a state-capitalist corporatism. In dramatic contrast to the prewar years, the Armed Forces were a consensus issue; Norway was to have a strong defence rooted securely in the people as a whole.

Such a defence had, however, to be built up virtually from scratch, as the prewar army had been entirely disbanded by the Germans. Naval vessels and individuals had escaped abroad to continue the struggle, and a miniature Norwegian Army, and full-size Navy and Air Force, had been built up in Britain and Canada. Norwegian refugees in Sweden had also managed to form military units, in the guise of ‘police forces’ for post-Liberation public order missions, with the discreet blessing of the Swedish authorities.

When these forces all returned to Norway, therefore, there were four different, albeit individually overlapping, kinds of Norwegian soldier, with different service conditions, training, and above all, attitudes: prewar, ‘British’, ‘Swedish’ and Resistance.^{16B}

The officer corps was, moreover, too small to manage, train and lead the mass army envisaged by Hansteen and Christophersen, especially since the prewar army’s training was outdated, the Home Army’s incomplete and the majority of those coming of age during the occupation had received no training at all. The only apparent comfort was the great quantity of materiel left behind by the architects of *Festung Norwegen*.

General Hansteen had served since 1942 as the Chief of Defence (*Forsvarssjef*), either in his own right or as a deputy to Crown Prince Olav. As the Norwegian military attaché in Helsingfors, however, he

had scarcely been a household name before the war, and was no better known to his occupied countrymen as an exile in London. It was not, therefore, unnatural to emphasise both national solidarity and the new, popular defence by replacing him in the highest post with the hero of the 1940 campaign, Lieutenant-General Otto RUGE, who had just been repatriated from a German prisoner-of-war camp.

The appointment demonstrated, on the other hand, the difficulties Norway faced in having two military elites, the prewar and the 'exile': Ruge unexpectedly insisted on dispensing with both Hansteen and his partner Christophersen, appointing his fellow-prisoner and close friend Major-General Halvor HANSSON as Chief of the Defence Staff. July 1945 thus saw a sharp break in the Armed Forces leadership and the accession of men who had been – if by no fault of their own – wholly out of touch. Under the Ruge–Hansson team was later appointed Major-General Ole BERG, a prewar staff officer, Milorg pioneer and 'Swedish police troops' commander, as Chief of the Army.¹⁸

This new leadership took over as the Home Army was being stood down. During the following months the continued need for a considerable number of troops to guard military installations was met by remobilisation of prewar personnel and by appeals for volunteers; light infantry battalions were recruited partly from the Home Army itself (thus making the changeover somewhat theoretical). Younger men could not be called in for training before it was decided how Norway's postwar army was to be constituted, an intellectual and political task that would obviously take several months. In actual fact it took twenty from Liberation. (The old, recalled Storting was not asked to do anything more than rubber-stamp the Government's wartime accounts; it was only in April 1946 that the first postwar legislature passed a military budget, and this was distorted, more or less a bill for liberation expenses. Not until December 1946 was a proper budget, that for 1946–47, approved together with a Three Year Plan for the provisional reconstruction of the Norwegian defence.)

In a letter of 24 July 1945 the Army leadership indicated that it was thinking in terms of reestablishing the 6 Regional Commands (*DK's*), each disposing of installations, local defence troops and a mobile division of 1 reconnaissance and 2 or 3 infantry regiments plus supporting units.¹⁸ Hansteen's draft programme of 1944 had proposed a volunteer Home Guard to engage *coup de main* forces. The new leadership began work on this aspect of Reconstruction on August 2nd, requesting the Army, Navy and Air Force chiefs to report on 'the principles for

employment of a Home Guard in the various Services'. Replies were not complete until the autumn.¹⁹

In the meantime the first step had been taken with the appointment of the newly unemployed Hansteen as 'Inspector General for the Home Guard' (1 September 1945). Such a high-ranking appointment to what was designated as a brigadier's post was a signal of the Government's regard for the new institution. The actual development of the Home Guard was, however, to proceed much more slowly. Even after the planning phase had been completed, little could be done 'on the ground' before the transitional Three Year's Plan for the forces as a whole had been approved by the elected representatives; this plan was designed to produce an interim defence establishment quickly, while Norway's long-term military system was under debate. Late in October Hansteen could still say that the new institution consisted solely of himself.²⁰

His first task was to form County Boards (*fylkesråd*), whose missions were to contact those capable of playing a useful part, stimulate interest and comment on matters of organisation. It was expected and hoped that the Home Guard would attract Resistance workers first of all, and the official apparatus, having no idea who these were, was dependent on local knowledge. Milorg district commanders and the free voluntary organisations were thus the essential keys with which to unlock grass-roots participation. Hansteen met twice in October with the Home Army Council (*Hjemmestyrkenes Råd*), a body formed to advise on matters relating to Resistance personnel after the dissolution of the Home Front Leadership; he spent November establishing contact with the various independent sporting, economic and professional organisations whose cooperation was required for the Home Guard's success, and answering enquiries from enthusiasts.

Elections had meanwhile been held, and a new Defence Minister took office – Jens Christian HAUGE, former Chief of Milorg (the Home Army).^{21B} This appointment was to have a profound impact on the reconstruction work; its effects did not reach Hansteen's sphere until the following spring, but a mere five weeks after Hauge arrived, Chief of Defence Ruge took his hat and left.

On December 7th 1945 Hansteen submitted his draft plan for the new institution and circulated it to the H Q Regional Commands and other interested parties for comment. 'The Home Guard is a part of the nation's organised military defence', the document began, 'It consists of military organised formations of volunteers'.²² Men over and under

the ages of military obligation (20–45) WERE TO BE SOUGHT AS VOLUNTEERS, TOGETHER WITH THOSE EXEMPT FROM MILITARY SERVICE ON MOBILISATION, E. G. BECAUSE OF NATIONALLY IMPORTANT OCCUPATIONS. In addition, men assigned to mobilisation in the field army could, if they wished, join the Home Guard in order to maintain their military skills and assist in the instruction of the youngsters; these, however, would not fight in the Home Guard, unless, perhaps, they were unable to reach their Army units. Hansteen also hinted at the involuntary assignment of conscripts, but this possibility was not explored in detail.

Acceptance into the Home Guard was to require physical fitness, good moral character – in particular, an Occupation record above suspicion – and marksmanship. It was a basic principle of Hansteen's that the Home Guard should not teach rifle skills and 'outdoorsman' competence, but that candidates should have acquired these beforehand; hence the institution's complete dependence on the voluntary Rifle Club Movement (*skyttervesen*). Collaborators and other political or moral undesirables were to be filtered out by a vetting process that made use of the communal authorities' knowledge of the local population.

Home Guardsmen were to train 50 hours per annum in the first years, 20 later; this would be carried out in their free time. Personal arms and equipment were to be kept at home. The force would be mobilised before enemy activity reached its locality only when further training was necessary; the idea was rather that Home Guardsmen should remain at their civilian posts as long as possible.

An Inspector-General would be responsible for force production, training, equipment, administration, etc.: the next level down would be the (infantry) regimental district, where a Home Guard major would work with the regimental leadership. The next two links Hansteen envisaged as lacking normal military titles – the *Kretssjef* and *Områdesjef*, literally 'district' and 'area commander'; the former was responsible for training, etc., in the district, the latter for operational leadership of units.

The planning and reconstruction process for the armed forces as a whole advanced at a much slower rate than expected, and over the winter of 1945–46 rumours began to spread concerning muddle, incompetence and internal conflict in the Department.²³ Hansteen accordingly found himself obliged to admit that 'Unfortunately the lack of approval of plans and organisational proposals means that clear, posi-

tive and final measures concerning the Home Guard will still have to wait . . .²⁴ He told the press that the local leaders had been instructed to organise sporting activities and anything else they could manage without assistance from above.²⁵

Matters came to a head in March. The chairman of the Storting's Military Committee, Sven NIELSEN, tabled a highly critical parliamentary question; Hansteen's press release had revealed the existence of a new military organisation and new appointments for which the elected representatives did not recall having given authority. There was, however, no objection to the Home Guard as such, only to the usurpation of parliamentary prerogatives, and provision for Hansteen and his staff was duly made within the fortnight in the 'Liberation Budget' (1945–46). As regards the Army proper, on the other hand, the month of March saw a fierce dispute between FO (H Q Defence Command) and the Department over the Three Years' Plan, which the former had recently and very belatedly completed. This conflict will be described in chapter II below.

On April 11th the Storting debated the defence budget 1945–46, which was mostly a bill for occupation expenses. Owing to the repatriation of the German Army having taken far longer than anyone expected, training could not yet begin. Hauge complained that 'The Norwegian military administration must be built up practically simultaneously with the calling-up of the conscript manpower'.²⁷ The defence leadership and administration came under fire once again for muddle, but the Storting contented itself otherwise with a promise that the Three Year Plan would be presented together with the budget for 1946–47 in the autumn, and with the appointment of a Royal Commission for Defence to report on the post-transitional military system.

Hansteen's volunteer Home Guard had been criticised in several quarters, and unfavourably contrasted with an organisation resting on a military service obligation. In order to resolve the question, Hauge appointed a departmental committee in April. It reported on the 4th May, and recommended obligatory service for all men not assigned to mobilisation elsewhere. On May 10th, however, Hansteen submitted a revised draft to H Q Army Command (*Hærens Overkommando*, standard abbreviation HOK), in which he repeated his earlier suggestions almost verbatim, and there is no sign that he took any cognizance of the committee. It appears that thinking about the new Service had proceeded on two separate tracks.

On May 11th the Minister addressed the trade union congress (*LOs*

landsmøte) on the Home Guard. This audience appears to have been the first to hear that Hauge now proposed to supplement the volunteers with the young men who had missed their compulsory training during the Occupation.²⁷ These would, of course, serve on an obligatory basis.

Between May and September there were no new developments at the policy-planning level. There was a good deal of sporting activity during the summer, including competitions between Norwegian and Danish Resistance veterans, and the process of formation of the County Boards and selection of the *område-* and *krettsjefer* continued. In September Hansteen was succeeded as Inspector by Colonel Mons HAUKELAND, who had spent his war in a German POW camp meditating on the need for a rapid-mobilisation local defence. This event the outgoing chief described to a Swedish colleague as 'the real starting-signal'.²⁸

September also saw the first meeting of the Defence Commission – whose mandate was the final shape of the armed forces after the transitional period, and the publication of the Department's Three Year Plan. This Plan, together with the defence budget for 1946–47 – the first 'normal' budget – underwent its committee stage in November. It was by no means the same transitional plan as General Ruge's of 1945. Hauge had imposed his own concept on his military chiefs – the gradual construction of a quality army, accepting a deficient defence readiness in the early years as the price of ultimate modernity. Through Sven Nielsen the Army leadership conducted an unsuccessful rearguard action for a larger initial force with a shorter training. The decisive debate took place on the floor of the Storting on December 6th 1945, where Nielsen was heavily defeated.²⁹

On the 12th December the budget was approved, thus legally establishing the Home Guard in Norway. It was no longer quite the same organisation that Hansteen had described, for a side effect of Hauge's victory over the Army was to precipitate thousands of untrained conscripts into its ranks. This transformation will be described in the following chapter. The Storting was content with the proposed Home Guard for the transitional period: a start had been made, and questions of obligation versus voluntarism could be left for the commission.

By the end of December 1946, therefore, the way was clear for HAUKELAND to proceed in accordance with the representatives' sanction of the provisional organisation and making use of the monies voted him. Everything in the reconstruction of Norway's armed forces,

however, was miserably behind schedule – one year of the three-year transitional period had already passed before the Plan was approved.

A certain amount had nevertheless been achieved by risking – and in March 1946, enduring – the disapproval of the Storting. Hansteen's staff had been provisionally established already in October 1945, but the next step, the creation of County Boards, had met with difficulties. The Inspector had first to meet with representatives of the organisations' national leaderships, and instruct the Home Army's district commanders on the establishment of the local Boards. The latter had in turn to obtain the cooperation of the organisations on a local level. Not infrequently these were very slow to appoint their representatives. Vest-Agder was the first to hold a constituent meeting, on the 29th December 1945; several more were held in March, but Nord-Trøndelag was not ready until the end of July 1946.³⁰

A circular from the Inspector of the 16th September 1946 indicated that the local commanders had been provisionally appointed and that their posts had been formally advertised for definitive appointments. The circular stated further that the work of determining area boundaries was under way, and that orders had been given for the issue of 25,000 rifles and carbines. Trial uniforms had been developed and courses for local affairs were planned for October.³¹ Training, however, took longer to get started. Haukeland wrote on the 9th November 1946 that, 'We will not be able to reckon on having trained Home Guard units until well into autumn 1947, even if roadblock and some combat units can be set up now with rifle club members etc. . .'³² Patriots and enthusiasts thus had to wait two years from liberation to see anything on the ground.

Organisation

This chapter will analyse the founding of the Home Guard in 1945–46 as a resultant of three factors: need, inspiration and constraint. By 'need' is meant the military problem or problems that the new organisation was expected to solve; that is, its missions. 'Inspiration' refers to the foreign organisations and native forerunners that can be shown to have been used as models for the Norwegian Home Guard concept. Finally, 'constraint' covers the changes imposed on the original concept by the unforeseen necessities and upsets of the difficult Reconstruction period.

Need

Norway's location on the rim of the European continent and her extravagantly rugged terrain has led on occasion to a myth of impregnability; Norwegians and foreigners alike have considered the country an unconquerable natural fortress. It is, indeed, difficult territory for standard military operations, and the potential for successful irregular tactics and hedgehog-defence is by no means negligible. But the advantages are not entirely to the home side.

Rugged terrain is of little use if there is no one to defend it. Norway's population density is at present 12 persons to the square kilometer, and these are concentrated in the south-east – in 1940 it was even lower. She has the land area of West Germany, Holland and Denmark combined, and half the population of Greater London. The traditional solution was to rely on maximum use of manpower and thus a mobilisation system or mass-militia. This served well enough when Sweden was the sole enemy, for the landward avenues of invasion were relatively few and cumbersome and yet not too distant from the populated areas. Napoleonic technology had no answer to the *tirailleur* operating in conjunction with natural and artificial obstacles in country inaccessible to heavy artillery.

Much of Norway's long land frontier is impassable for large military units. Once the seaboard is thought of as 'frontier' however, it can be seen at a glance that Norway has an extremely unfavourable ratio of circumference to area.³³ A strong maritime power is therefore her most dangerous opponent; it is master of the approaches to her largest frontier.

Peoples such as the French and Russians can, moreover, abandon their peripheries and fall back into the heart of their countries. This the Norwegians cannot do – the bulk of their population lies along the two-thousand mile coastline. Almost all the towns and practically the entire economic base is located here.^{34B} The hinterland, on the other hand, is mostly mountain and forest. Geostrategically, Norway is inside-out. The seaboard is not the country's outer shell but its living heart. 'Remote centre' cannot hold if the 'central periphery' is lost. And a sea power can assault this long, exposed heart wherever it wishes. With the development of airborne operations, Norway's situation was further worsened, as this hopelessly underpopulated land acquired a third frontier. Within Norwegian territory, moreover, the sea

does not divide, but links together, so that a maritime invader can outflank any landbound defender.

In short, what Norway lacks for her defence is Norwegians. And because she has to use far more of the population than do most other countries, she faces severe problems in equipping them all.

The consequences of the peculiar Norwegian geography were half-concealed as long as the country regarded Sweden as the chief enemy. 1905's strong army had been designed to man the eastern frontiers; after the first world war there was no obvious enemy (Bolshevik Russia was more obvious to some than to others) and the armed forces' mission was reduced to one of supervision of Norwegian neutrality – virtually a coastguard function. A third of the male cull underwent 48–84 days' basic training and dispersed to their homes without refresher or unit training. The traditional company-depot system had been replaced by a more centralised mobilisation, with the equipment of both the regiment's battalions stored in the same place.

On the 9th April the depots at Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim and Narvik fell into German hands. Other depots, however, were too far inland for the Germans to take in the first surprise; some battalions were set up in a fairly orderly manner, and some had been mobilised beforehand. Although the military significance of the losses can thus be exaggerated, they contributed in no small measure to the confusion and paralysis of the invasion.

A further problem was that the Norwegians were not mentally prepared for war, and did not immediately understand what was at stake. In the early days it even happened that defending troops were asked to go and conduct their business with the enemy somewhere else.³⁵ This kind of incident supported the pessimistic view that the class struggles of the interwar period had created a nation unwilling to defend itself. On the other hand the flow of 'volunteers' whose normal mobilisation had been disrupted (or who were not liable at all) to form improvised units demonstrated that Norwegians *would* fight after all. After the war this 'will to defence' awakened, or created, by the invasion was emphasised in almost every speech. The nation had surprised itself with its own valour.

1940 taught several lessons. The necessity for serious training, especially in manoeuvre, and for modern materiel was much emphasised by professional military men. Attention was also given the question of how to deal with an unexpected attack that calls itself protection. (The conqueror, said Napoleon, is a man of peace; he wishes to enter his

victim's gates unopposed.) It is an unfortunate fact that it is then the defender who must make up his mind to fire the first shot. In 1949 an Order-in-Council was issued and put on permanent display in all military quarters, to the effect that all armed incursion was to be resisted come what may, with or without orders from above (*Kgl.res. 10 June 1949*).

The two most abiding impressions of the campaign were, however, what the Norwegians could do when sufficiently roused, and what they were up against in a modern blitzkrieg.^{36B}

Three key concepts in postwar Norwegian defence planning were: – the 'nation-in-arms' (*folkeforsvar*); 'readiness' (*beredskap*) and 'lightning-defence' (*lynforsvar*, formed by analogue from *lynkrig*, 'blitzkrieg'. This term may be regarded as a more colourful synonym for *kuppforsvar*, 'defence against a *coup de main*'. *Lynforsvar* is not encountered nowadays.) All three were to be embodied in the Home Guard.

Norway's strategic situation, wrote Hansteen and Christophersen in their 1944 draft programme, exposed her to pre-emptive occupation: 'The principle in forming our defence system must therefore be that of the *lightning-defence*. This means that our armed forces must be able to act on the shortest notice and develop the greatest possible strength already in the first phase, until the arrival of Allied help. And we must have a *nation-in-arms* that makes it possible to exploit the country's total defence potential when danger threatens.'³⁷

This could be achieved partly through manning of fleet stations, forts and ships at all times, plus the maintenance of mobile Army forces in readiness. Depots should be more dispersed, with a return to the parish depot (*telthus*) system. Mobilisation should be made more flexible, with provision for a less-than-general call-up (which would be less provocative, avert surprise and be a less painful decision to take); it should also be practiced.³⁸

The logical response to the threat of *coup de main* is the use of standing forces, but professional troops have always been anathema in Norway, as well as too expensive. A standing force may also be provided by conscripts undergoing initial or refresher training, as in Switzerland and Sweden. This solution, however, HOK (H.Q. Army Command) found in 1944 to be unworkable. If each regiment called in its recruits twice a year for twelve months' initial training, there would always be men with at least six months' training under arms. So far, so good; but this would only amount to 200 men per regimental district,

which would not constitute a serious operational force; such a system would, moreover, give the public the impression that the second six months' service was a purely garrison period and not necessary for training purposes.³⁹ HOK seems here to have anticipated the difficulties to be encountered persuading the Norwegians that they needed just as much time in training as other peoples.

The logic of this situation was, therefore, that if the 'lightning-defence' could not be a professional force, nor yet the ordinary mobilisation army (which, however reformed, could never be fast enough) it had to be some other kind of militia. Hansteen and Christophersen distinguished accordingly between 'ordinary military forces on land, at sea, and in the air and . . . a *local defence* built on mobilisation within the individual town, village or hamlet'.⁴⁰ The Three Year Plan similarly classified Army personnel as belonging to field, training and local defence units, the latter consisting of the older men. Before the war the Norwegian Army had used the oldest age-classes in *landvern*-battalions (c.f. German *Landwehr*), but these had mobilised in the same manner as the line or field army. Local defence missions against sizeable enemy forces would still require the commitment of conventionally organised military units of all arms. The new postwar local defence was therefore conceived as a *combination* of 'solidly organised units mobilised in war or when war threatens',⁴¹ with a less conventional innovation, the Home Guard.

'The German invasion of 1940 clearly showed what significance a local guard, which could have mobilised at short notice, would have had for the whole Defence. Small enemy units had in the beginning an altogether too easy time of it, and succeeded to a considerable degree in damaging the Norwegian mobilisation.' Norway's next hostilities, asserted the Three Year Plan further, would be 'a strategic assault with no prior warning', using airborne forces, paratroops and saboteurs to capture key points. Before and after mobilisation there would be 'a great need for a local defence organisation that those on the spot can set up without delay.'⁴² This was defined as

'a local defence of people who carry on their daily work even in wartime, participate in military training in their leisure time, and do not come into full operation until the district is immediately threatened, e.g. when paratroops land, etc. It is this latter organisation which most countries call a home guard.'⁴³

As defined in Hansteen's draft of December 7th 1945, 'The Home Guard constitutes a part of the local defence and its first mission is to defend its own bailiwick.'⁴⁴ In answer to objections raised at an Home Army Council meeting of 27 October 1945, he had explained that there would be a reciprocal interaction between the volunteer Home Guard and ordinary Army units; the former who 'could take their rifle off the wall and rush to the nearest assembly point an hour or two away' and the latter who would relieve them in due course.⁴⁵

The concrete missions and functions assigned the Home Guard varied very little over the planning stage of 1944–46. Excluding those specific to Naval and Air Force units, they can be divided into seven categories: – defence of the home district; assistance to the field army; irregular operations; surveillance; aid to the civil power; maximum use of manpower; and psychological value.

Defence of the home district involved three theoretically separable missions: – engagement of the small, unexpected enemy forces of the typical blitzkrieg technique; protection of vital objectives from capture or damage; and the delaying action against stronger enemy forces attempting to pass through or occupy a district not defended by ordinary troops. In practice they would tend to merge; nor were they clearly separated in the various documents.

'In modern warfare', wrote Hansteen and Christophersen, 'the population of each and every place across the country must, at any time and on the shortest notice be prepared to act in defence of their own town, village or hamlet. They must first and foremost be able to hold the enemy off until ordinary military forces can come to their assistance. This applies whether the attack comes from the air (hereby included both paratroops or airborne forces), from the sea or overland.'⁴⁶

During the Home Army Council meeting the Chief of Eastern Regional Command (*DKØ*), Major-General Olaf HELSET, summarised the Home Guard's task; 'As warfare has now developed we must reckon on a need for people throughout the entire country who at very short notice can be ready to take up arms.'⁴⁷ At the same meeting Hansteen listed the vital objectives; the Home Guard was to defend 'airfields, harbours, transformer stations, hydroelectric installations, etc.' Some of these would be the first targets of a blitzkrieg assault, others were to be defended as the tide of war rolled towards them – Home Guardsmen were 'additionally to stop or delay the enemy advance through the district where they belong'.⁴⁸

This formulation was repeated in Hansteen's December 1945 draft, and no additions were made for some months afterwards. Hauge emphasised the protection of airfields, key plant and bridges in his speech to the Trades Union Congress (*LO*) in May 1946, and described the guiding principle behind the Home Guard as preparation for 'sudden attack'.⁴⁹ In the autumn the new Inspector-General, Haukeland, produced a comprehensive list of missions, where the home-defence function was described as;

'Defence of the home district against enemy attack of every kind. This includes the question of meeting enemy landings from the sea or air – or attack over the land frontier. It is the Home Guard that must cover the field units' mobilisation.

Smaller enemy units the Home Guard can deal with itself. Should the attackers come in greater strength, the Home Guard shall by all possible means delay and hinder the enemy's activities.'

Haukeland emphasised counter-paratroop and counter-amphibious landing operations and the guarding of 'important military and civilian installations'.⁵⁰

As regards armament, Hansteen and Christophersen had proposed in 1944 that equipment be 'distributed so that each man could reach his gear in a matter of hours. In critical periods each man must have his equipment constantly with him'.⁵¹ During the Home Army Council meetings this principle was strengthened, so that the Home Guardsman would have all his personal equipment with him in both war and peace,⁵² and Hansteen incorporated the modification in his December 1945 draft. The Storting, however, preferred to refer the matter to the Commission for final consideration.

The principle that the Home Guardsmen should remain at their civilian posts until the enemy entered or approached their home district had primary relevance to their mission of delaying his advance; it would be reasonably clear when this moment had arrived, and until then the demands of the civil society could be put first. On the other hand, many of the Home Guard's missions presupposed a greater degree of alertness. The *first* districts attacked could not afford to 'wait and see', and vital installations really required guarding from the first moment of a crisis. There was thus a tension between the mobilisation/patrol requirements of the three home defence missions. A further ambiguity concerned the defence of installations; it was not made clear

whether the Home Guard was to defend e.g. a power station against light airborne forces alone or also against a larger enemy force attempting to pass through or occupy a district not defended by the field army. Such a Horatius-on-the-bridge mission would be utterly suicidal unless the Home Guard was allowed to consider its honour satisfied and abandon the installation – in which case there was little point in guarding it in the first place. *Lynforsvar* and territorial defence are not identical missions.

A function of home defence as a whole was also to cover the mobilisation of the field army; the Home Guard was to prevent blitzkrieg forces seizing so many objectives and supplies that the mobilisation would be crippled before it began. This mission, too, implied that the Home Guard was liable to be wiped out for the benefit of the main forces.

A further aspect of 'defence of the home district' was a realistic calculation of the field army's limitations. The Norwegian strategic problem in the modern age of combined operations was starkly expressed by the Resistance organ, *Milorg-Posten*, in October 1945. 'We cannot reckon on having so many defending forces everywhere that they can resist an attack. Our ordinary forces must be concentrated around our principal assets. The rest of the country must to a greater or lesser extent be left to its fate.'⁵³ A similar view was taken by the Three Year Plan, which judged it impossible to 'set up field units on such a scale that they can defend all objectives in our long, straggling country'.⁵⁴ Equally pessimistic was a conference of military chiefs in December 1946: 'Our field units' strength is so limited that we can never think to defend all our territory. We must concentrate our main combat forces in those areas we consider most important, and leave the rest for the Home Guard or by demolition make the unprotected areas less useful as bases for our enemies.'⁵⁵ The Home Guard was thus seen as a substitute defence for less important objectives. Not unnaturally, this aspect of Norway's military planning was not proclaimed too loudly.

A minority in the Departmental committee of April-May 1946 had suggested using the Home Guard as another kind of substitute, this time for the field army's refresher training.⁵⁶

The second Home Guard function identified above was *assistance to the field army*. Hauge's Three Year Plan was at pains to debunk the notion that the military-technological revolution had rendered old-fashioned infantry and artillery obsolete; 'Even if the first phase of the future war may be expected to be fought with new weapons and aimed

at paralysing the opponent as fully as possible, the first phase must be succeeded by a second, where ordinary forces with relatively orthodox arms and equipment will be employed for the occupation of the opponent's territory.⁵⁷ (This assessment was, of course, quite correct; Hitlerian blitzkrieg has rarely been employed since 1941, and the term itself has become a popular synonym for total war or even simply an invasion in great strength and indiscriminate violence.) During such ordinary operations, wrote Hansteen, the Home Guard would assist the field army or local defence force when hostilities happened to occur in its own district, then return to its civilian business.⁵⁸ Haukeland added the mission of acting as guides for other units of the armed forces who lacked the Home Guard's intimate local knowledge.⁵⁹

Iregular operations comprised first and foremost demolition in front of an enemy advance, in both 'important' and 'unimportant' areas, and which was best carried out by men familiar with the local infrastructure. Ever since its first foundation Home Guard training has paid great attention to expertise in the employment of explosives. Rugged terrain lends itself well to such tactics, and Marshal Mannerheim has often been quoted as saying that Norway could be defended with dynamite.^{60B} Roadblocks and other demolition measures were first recommended by HOK in October 1945 and again by Haukeland a year later.⁶¹

These techniques, together with sabotage, could also be applied in the rear of the enemy. In this case they would fall under the heading of guerrilla warfare, a term first used in this context in October 1945 – 'offensive guerrilla operations' and 'guerrilla activity and acts of sabotage in the enemy's flank and rear'.⁶² Haukeland's 1946 mission formulation also included 'sudden attacks on enemy transports, columns and quarters'.⁶³ The defensive and deterrent value of preparing for such operations was emphasised in the Three Year Plan; '. . . a determined will *to fight on*, even after military defeat and occupation, is an important part of a small country's defence preparedness'.⁶⁴ A 'Peoples War' note was struck by the Labour Party, calling for a Home Guard 'that can take up the initial defence of home and workplace against attack, and that can continue the struggle against an opponent even if he has won a temporary dominion'.⁶⁵

Hansteen's December draft laid down that; 'When the enemy has occupied a Home Guard *område*, the Home Guard's forces shall go over to *partisan activity* in the home tract'.⁶⁶ H.Q. Southern Regional Command, however, objected to a guerilla without orders from above,

and Hansteen agreed; his second draft was modified so that an overrun unit could seek instructions, and only if communications were broken, 'on its own initiative go over to irregular warfare (*småkrig*)'. Rogaland County Board objected to the word 'partisan', warning about reprisals against families. Hansteen pointed out that partisans were uniformed military personnel and thus under the protection of international law, but changed the term to 'irregular warfare' to be on the safe side.⁶⁷

A fourth mission lay in the field of *surveillance*. According to Hansteen and Christophersen, the first demand on the local defence was that, 'during hostilities, or when war threatens, there are everywhere in the country eyes and ears that constantly peer and listen for enemy activity (attack, espionage, propaganda, etc.)'.⁶⁸ In October 1945 Hansteen suggested that coastguard and air warning duties could be carried out by the Home Guard – in the latter case, by women.⁶⁹ Haukeland placed 'an effective intelligence service in war and peace' at the top of his list: 'Be on guard against spies, saboteurs and fifth columnists – eliminate them and report. Discover and report every attack by sea, land or air. Keep an eye on the enemy, find out what he is doing and report.'⁷⁰

Haukeland also identified two *aid to the civil power* tasks (author's term); assistance with guarding of prisoners, internees and refugees, and evacuation from the home district.⁷¹ Hansteen, on the other hand, had insisted that the Home Guard must not be used for police work in peacetime.⁷²

In addition to these missions the Home Guard also had two functions in both peace and war. The first was, *maximum use of manpower*. A conscript militia army must inevitably exempt certain individuals on account of their civilian occupations, and other individuals will probably be liable to service but for one reason or another are not assigned to a specific function on mobilisation. Hansteen and Christophersen suggested a remedy for this 'slack' in that, 'Every Norwegian man can participate in the national defence (i.e., by service in the Home Guard – DCP) even if he . . . cannot find a place in the ordinary land, sea or air forces'.⁷³ In October 1945 Hansteen explained that those exempt on grounds of profession from the field army would 'have the opportunity to occupy themselves with the enemy at their homeplace . . . and so go back again afterwards to their vital activities'.⁷⁴ The Three Year Plan identified one of the goals of the transitional period as the creation of 'an effective Home Guard of the able-bodied who are not employed in the Army's other formations (field, local defence and training)'.⁷⁵ By

means of the Home Guard, therefore, Norway could meet the threat of blitzkrieg and subversion more effectively while at the same time eliminating waste in manpower allocation.

Similarly, economies could be made and/or a greater defence readiness achieved by using the Home Guard to maintain the individual military skills of the field army's militiamen; it was much cheaper and more convenient for all concerned to brush up their shooting and bivouacking techniques at home than to assemble for extra courses and manoeuvres.⁷⁶ Such skill-maintenance on the part of line soldiers would, however, be voluntary. Hansteen and Christophersen were probably thinking of participation in the Home Guard when they foresaw the need for an emergency effort to fill the 'training vacuum' caused by the occupation, and asserted that besides the training on the barrack-square there would have to be a 'nationwide military education in free time, holidays and other short breaks'.⁷⁷

The second function, the *psychological*, will be treated in the third chapter below; the Home Guard was to express and maintain the new-found Norwegian will to defence and symbolise the new, democratic armed forces.

It was Hansteen, Haukeland and HOK who developed the concept of the Norwegian Home Guard, but the other Services were consulted about their special needs. The Coastal Artillery were interested in having their minor batteries manned and covered to landward and in observation missions.⁷⁸ more batteries had been built by the Germans than the Norwegians could operate with ordinary forces. The Air Force wanted a rapid-reaction airfield defence with Home Guard infantry, and anti-aircraft artillery to cover minor objectives not otherwise defended.⁷⁹ Haukeland further consider setting up railway, telegraph and postal units, so that the technical workers could defend their workplaces or else sabotage them with the benefit of superior expertise.⁸⁰ Factory units were also proposed at various times.

The authorities were careful to emphasise that the Home Guard could not replace ordinary military units. Inflated expectations had to be countered. Hansteen's December 1945 draft insisted that Home Guardsmen were not to get involved in lengthy battles with fully-trained enemy forces, but on the contrary operate in units no larger than companies, as a rule squads and platoons. His revised, May, version maintained that 'Home Guard units neither can nor shall be employed in such a manner that they can be expected to be exposed

to the full weight of major enemy activity . . . the Home Guard's units cannot be and shall not be as valuable as the ordinary forces.⁸¹ HOK's Three Year Plan proposal similarly described the Guard as organised in 'Small infantry units (maximum company) equipped with light infantry weapons and without transportation'. Its missions were not to be confused with 'the purely military local defence conducted by ordinary units of the Army'.⁸²

A Swedish military journal thought that the Norwegian Home Guard had too many missions for a voluntary organisation as it was. In Sweden, it said, the *Hemvärn* was limited to delaying tactics, partisan operations and the maintenance of defence-mindedness – which last function presupposed voluntarism. The Norwegians' proposal, a part-obligatory (post May 1946) formation assigned heavier tasks but still incapable of meeting an enemy in a set battle, was neither flesh nor fowl.⁸³

Before the war the Norwegians had regarded themselves as natural soldiers in their own terrain who could dispense with lengthy military training. The Three Year Plan condemned this as a fatal error, and described a full year's initial training as indispensable.⁸⁴ HOK later denied that the former view had ever had validity, pointing out that the old 90-day recruit school had been designed to train the recruit in individual and squad skills alone, and that unit training was to have been provided by the 'refresher' exercises – not in fact held since 1922. The Army leadership could not be held responsible for the sanguine vision of the Norwegian's innate military virtue, and begged leave to argue that his naturally individualistic outlook made him actually a *worse* soldier than the European and that he consequently needed *more* time to attain a sufficient degree of discipline.⁸⁵

Despite (presumably) having read the Plan, however, a parliamentarian could still repeat the old view: '. . . the Norwegian recruit has a flying start on those in several, perhaps most other countries . . . and we can therefore give him a shorter training time.' He referred to the Norwegian knowledge of terrain, hunting arms and sporting life – but not to discipline and modern weapons.⁸⁶ Perhaps the sharpest warning against this kind of thing came from Hansteen and Christophersen in 1944; 'I would, however, emphasise that we must be very careful with respect to Norwegian 'panaceas' that are to enable us to attain effectiveness with 'cheaper' means than international standards dictate. The Great Powers have, under topographical conditions no less difficult than most places in Norway, employed a very impressive war materiel.'⁸⁷

Inspiration

Although the need for a home guard was demonstrated by Hitler's way of warfare in general and his attack on Norway in particular, it cannot be said that it was a wholly new concept in Norwegian defence. There was, indeed, much in the native tradition that prepared the way. Both the mediaeval mass army and the catch-all local militia and coastguard formations of the 1807–1814 emergency may reasonably be numbered among the modern Home Guard's antecedents.^{88B}

The old, strong defence before the interwar decline had operated with Line and *Landvern* (older men) battalions, and with a corps of 'district' officers and NCO's, paid reserve cadre with full regular training who lived out in the countryside among their men until they were mobilised together. This type of officer had no exact equivalent in the new, postwar army, but Hansteen emphasised the continuity between these locally-rooted officers and those of the Home Guard; the Home Guard major attached to the infantry regiment was, moreover, 'only . . . a development of our old *landvern* battalion staff.'⁸⁹

These predecessors had, however, been based on obligatory service. In an address to the trade union movement, Defence Minister Hauge attributed the Home Guard's inception to both the lessons of the German attack and the interest in voluntary action resulting from the wartime experience.⁹⁰ Norwegians had discovered their own will to sacrifice in the cause of national independence, and in both Britain and Norway the war had shown what social forces could be mobilised without compulsion.

A further source of inspiration from the Norwegian tradition itself may have been the prewar 'bridge guards', elderly men with armbands.

In addition to these native traditions and precedents, revitalised by military need and put in a new light by the voluntarism of the Home Front, there may be cited as 'inspiration' the *examples* of other and comparable countries.

A natural comparison would be Switzerland, whose famous militia spreads the conscript's training more evenly over his military life-cycle than is usual in mobilisation armies; the soldiers keep their arms and personal equipment at home, and almost all the officers are also militiamen. Swiss enthusiasm for Saturday rifle practice is nurtured by the military and in turn complements the official training time in a way reminiscent of Hansteen's Home Guard concept.

There is, however, practically no reference to Swiss practice in the archival sources. An Intelligence report of 19th October 1946 postdates most of the planning process and was, besides, a routine affair passed on by the Swedes.⁹¹ No study-visit was paid the Swiss Confederation before 1947. On the other hand, the Swiss system was familiar to all students of military science, and had duly featured in Norwegian journals before the war. It would perhaps have been more appropriate to seek *specific* guidance and inspiration in countries that maintained a Home Guard besides more conventional armed forces.

The notion of using the Home Guard as partisans owed much to the Resistance, of course, but also something to Russia and the Balkans. Russians partisans in particular were not independent guerrillas or bandits, but a recognised branch of the Army, under the High Command.

Norway's exiled King and Government arrived in England the year the British set up their own Home Guard. A Norwegian, Sverre FARSTAD, formed a unit of fellow-exiles in Surrey, trained by local British officers or Norwegians from the exile forces in Scotland. Farstad wrote and told HOK about his work in Spring 1942, by which time the unit had been in operation about a year and numbered 34 men. FO asked the Department to explore the possibilities for a full-scale Norwegian organisation within the British, referring to Farstad's as a suitable model.⁹²

A departmental committee had already mooted a Home Guard for Norway after the war, and the authorities desired to gain experience already during their involuntary residence in Britain. FO wrote to the military attaché in July 1942 concerning the establishment of Home Guard units in liberated territory for guard and public order, 'plus local defence duties of the same kind as projected for the British Home Guard'. It would be necessary to study the British organisational and training principles, and Major HANEBOG HANSEN, a Resistance leader who had fled to escape arrest, was considered the best man for the job.⁹³

In November 1942 Hansen reported on the organisation of a Home Guard variously after the war, during liberation and in the United Kingdom, the last of which was to comprise all exiles not in the armed forces. HOK commented, however, that the first was already under consideration with FO, the second was problematic on account of ignorance of conditions inside Norway; a local force for auxiliary liberation duties would therefore have to be improvised on the spot. As

regards the third idea, a Farstad-type organisation, the British War Office was reluctant to grant permission. Even the civil Norwegian authorities in exile were being uncooperative, refusing to let their office personnel have time off to train. Hansen did, however, obtain permission to serve 8–10 days in a British unit over Easter 1943.⁹⁴

This cooperation does not, however, appear to have borne much fruit. Farstad heard after the war that one of Hansteen's subordinates was going to Surrey to study the Home Guard there, and offered his own personal contacts from his 3 ½ years as O/c Norwegian platoon, Surrey battalion – to overcome the 'English reserve', he said – but the officer had already returned. Hansteen said then that much useful information had thereby been gained,⁹⁵ but told HOK later that he was not interested in sending anyone to Britain in 1946,⁹⁶ and eventually wrote that the British Home Guard was not an appropriate model for Norway, as being a wartime-only institution and the only local defence organisation in the islands.⁹⁷

Another possible model was Denmark. Hansteen had to turn down an invitation to visit the Danish Home Guard in Spring 1946, however, on grounds of a prior engagement, and seems not to have gone at any other time in the period covered here; Denmark rarely features otherwise in the archival material. The Danish Home Guard had been formed by private associations, and as late as the end of 1946 little had been done to integrate these volunteer bodies into the Army. It was, moreover, proposed as the one and only local defence force, with independent combat missions against ordinary troops.⁹⁸ Both Norwegian and Swedish concepts contrasted quite sharply with the Danes' laissez-faire attitude to political control and with the bipartite (mobile forces/Home Guard) division of the Army. Contacts were thus limited to sporting events and reciprocal visits by Resistance veterans in the summer of 1946. Finland had also had a sort of Home Guard, of which the Norwegians were aware, but again, the archives do not mention any Home Guard contacts or interest.

This silence does not apply to Sweden. A voluntary local defence had been established in Sweden during the winter of 1939–1940, when many feared a visit from the Red Army after the fall of Finland. In March a committee reported on the lessons of the Finnish and Polish campaigns, but before the Department had managed to digest it, Hitler invaded and occupied Denmark and Norway. Sweden was thus totally encircled by the dictatorships, and expected the worst daily. The Minister of Defence gave oral instructions to the Army chiefs to go ahead

and set up the *Hemvärn* immediately, leaving constitutional niceties for a later occasion; in the words of a 1946 committee, the organisation grew up as a spontaneous expression of the popular will to defence. 'It was voluntary, but under firm state control, and responsible for the 'immediate security of the home district', especially the 'rapid elimination . . . of small enemy patrols and units landed from aircraft . . . from vessels or intruding over the land boundary'.⁹⁹ Like the Norwegians, the Swedes were careful not to confuse the Home Guard with a battlefield force; '. . . incorrectly used, the Home Guard will be . . . a costly and useless sacrifice of men.'¹⁰⁰

In 1945 the Swedes appointed a committee to report on whether the *Hemvärn* should be retained in peacetime. This noted the success of the Russian OSOAVIAKHIM and partisan warfare; Balkan operations, the French Maquis, the Norwegian Resistance and the British 1 ½ million-strong Home Guard were also taken into account. The viability of irregulars in modern warfare was upheld, and the new organisation given a vote of confidence.¹⁰¹

As regards organisation, the Norwegian Home Guard resembled the Swedish in (at first) recruitment, contracts, pay and training; it differed chiefly in that the Swedish inspector and his staff answered to the Army Command instead of the Chief of Defence, and in that the Swedes had a youth category of 16–17 year-olds.¹⁰² After Hansteen's time, however, the Norwegian Inspector-General was also made responsible to the Army Command.

Keen Norwegian interest in and close study of the Swedish Home Guard is easy to document. In June 1943 FO asked for information on the discussions then taking place, and received the Swedish report itself from Berg, the attaché in Stockholm. Lt.Col. Trygve SANDVIK sent further material later, including a review of several quasi-fictional war scenarios written by serving officers, and a manoeuvres report in which the Home Guard had 'shown endurance and initiative during delaying actions. By means of forest ambush they inflicted significant damage on the enemy's communications, installations and bivouacking troops'.¹⁰³

After the war Hansteen and his assistant, captain KNOFF, visited Sweden several times: first Hansteen in November 1945, twice (once to study the *Hemvärn*, and then again in company with Asmund ENGER of the Rifle Club movement to attend a shooting competition); then Captain Knoff in the spring of 1946 to visit the staff and combat school, in May and July to the *Hemvärn* staff again. By means

of these visits, asserted Hansteen, 'We will avoid beginners' difficulties . . . which cost time and money.'¹⁰⁴

On his last day as Inspector-General, Hansteen wrote to the Swedish General Petri to thank him for Knoff's hospitable reception and collegial support; '[The material] has shown itself to be all the heart could desire for the foundation of our own *områdesjef* courses, so we feel now particularly well succoured and are only too eager to see if our own employment of this excellent assistance will be up to the mark.'¹⁰⁵ On the 14th October 1946 FO received six copies of the Swedish 1945 committee's report, sending four to the Defence Commission and one to Haneborg Hansen.¹⁰⁶ The attempt to purchase copies of Swedish instruction films, however, failed for lack of money.¹⁰⁷

It may confidently asserted, therefore, that the two Inspectors had every intention of profiting by six years' trial and error on the part of the Swedes. The *Hemvärn* was the greatest single inspiration for the Norwegian Home Guard. Whereas the notion of a volunteer *lynforsvar* was rooted largely in both military necessity, Anglo-Swedish example and the native Resistance heritage – quite possible a case of causal overdetermination – many fine details of organisation were borrowed wholesale from across the border.¹⁰⁸

Constraint

A voluntary Home Guard was what Hansteen believed in and planned in 1945. In the course of 1946, however, his concept was modified in the direction of compulsory service. This change was not a consequence of philosophical or political disagreement as to the final shape of the Home Guard, plentiful as this was. Hansteen took no account of the representations in favour of an obligatory service, and the Departmental committee's May 1946 report seems also to have been resolutely ignored. These opponents of voluntarism eventually won the day, but not until after the end of 1946. In the meantime, the 'war-class' conscripts were foisted on a reluctant Inspector as an unforeseen side-effect of events outside his sphere – an upheaval in the planning for the Army proper.

Norway's military manpower resources in 1945 left a great deal to be desired. Of the generation reaching military age shortly before the invasion, about one-third had received a basic training. Not much more than half had been mobilised in 1940; some of these had served in units that had capitulated without serious resistance; and a few thousand

men had experienced a proper campaign and actually been shot at. Some of these veterans had escaped to Britain or Sweden and received adequate training there, others had remained at home.

Those born later had naturally never been in uniform, unless they, too, had managed to escape and serve in the forces abroad. About 40,000 men had served in Milorg, the Home Army, but their training – at its best – had been more appropriate for guerrillas and saboteurs than for soldiers of a conventional army. It could not be said, therefore, that many Norwegians had a full, recent and up-to-date military education. The training they did have, moreover, had been given in four quite different environments – prewar, British, Swedish and underground. Hansteen and Christophersen asserted that ‘the conscriptable mass in Norway must be regarded as *more or less* untrained. Our country will thus stand in a special position in Europe’. Other armies, whose prewar classes had received a full year, could easily be brought up to date, but Norway would have to make an enormous effort.¹⁰⁹

In 1940 HOK identified its first task as the retraining of the prewar army, followed by the training-up of the men who had come of age during the war (the ‘war classes’) and the transitional period.¹¹⁰ The London authorities were determined to set basic training at one year, which was to be ‘considered an international minimum’. There would also have to be refresher training; ‘We must not get once again into the position where senior commanders have to go to war without ever having seen or led their units in peacetime.’¹¹¹ It was extremely doubtful, however, whether these various objectives could be reconciled. All the men could not be (re)trained all at once. FO agreed with HOK that the one-year ideal would have to be dropped as far as the war classes were concerned; these could have a shorter basic training on condition that they were called in for refreshers later. The Inspector of Infantry later reported that he did not have the resources to train more than one year-class at once, which meant that the ‘backlog’ would have to be given a mere three months or else never get cleared at all.¹¹²

General Ruge’s defence concept also involved an initial service of twelve months, but only in the long run. In the short term he wanted to get established, as soon as possible, a true mass army. Technical branches would start with one year’s initial service, and would take up 8,000 men from the class of 1945, while the other war classes (1940–44) would be trained as infantry in a three month recruit school followed by a 45 day large-unit exercise after the first two or three years had been trained up. The target was to get them all trained by the spring

of 1948 (which implied that the 1946–47 classes would also get only three months' training).¹¹³ Even before Ruge returned from his captivity, the men of the war classes had been told to await instructions for call-up.¹¹⁴

Army Command (HOK)'s first draft for the Three Year Plan was prepared along these lines during the late autumn of 1945. Berg thus wrote to FO in November explaining that 'we have reckoned on using mainly *six year classes of newly trained manpower* in the three-year period, namely the 1940–1945 classes.' Motorised and signals troops would be drawn from the 1946–48 classes.¹¹⁵ Despite the personnel reshuffle in July, this plan was in full accordance with the London concept of a mass army using the whole defence potential of the Norwegian people and maintaining a high degree of readiness.

Since on this model almost all able-bodied men would be drafted into the three Services, it followed that the Home Guard would have to be composed, at least in wartime, of the exceptions. In other words, it would fill the gaps left by general conscription; 'HOK assumes that the men who will serve in the Home Guard in war will not belong to the year-classes normally assigned to mobilisation in the Army.'¹¹⁶ In October 1945 HOK still had no notion how many men there might be in this category – much less how many might volunteer.¹¹⁷ Hansteen worked with an estimate of 30,000 for budgetary purposes. These would be drawn from the following categories: –

- those between 17 and military age (21, soon to be 20),
- those older than military age (45+),
- those that the Army felt able to dispense with,
- those exempt from military service on account of their civilian occupations.

All these would be bound by their contracts, voluntarily undertaken, to serve in wartime. In peacetime any others who wanted extra training could have it, but these would depart for the Army on mobilisation day. Hansteen also suggested 'stiffening' with posted conscripts, but this idea was not developed further.¹¹⁸

The Ruge mass-army had been based on two vital assumptions: that Norway would be clear of Germans by the autumn and that there would be plentiful war booty with which to arm it. Neither proved correct. The Allies were not particularly enthusiastic about a revival of the German armaments industry called forth by a Norwegian demand

for spare parts, and the prisoners took far longer to ship home than anyone expected. As a result of this delay the camps, barracks and training grounds, which were anyway in poor repair, were full of Germans and so could not be used for the Norwegian military training programme. Many of the war classes, moreover, on whom Ruge had thought to build the new army, had served in the 'extraordinary guard duty' this situation demanded, and in common justice could not be asked to continue. They had thus discharged their obligation to the State without actually getting much in the way of proper training.¹¹⁹ Mine clearance operations leached away further personnel, and the 1945 class was eventually sent into forests to chop wood for the towns. Finally, there were simply not enough officers and instructors who were themselves trained in modern warfare. These manifold practical difficulties effectively destroyed any hope of crash-training a numerous 1940–45 generation as the main core of the field army – at any rate in the first couple of years as originally projected.

Over and above these accidental factors, there were objections of principle to Ruge's 'instant mass army' and its three months' training. Although HOK and FO continued to prepare their three-year plan over the winter of 1945/46, in reality it was already obsolete. Jens Christian Hauge took office as Minister of Defence in early November – and within a few weeks General Ruge had submitted his resignation. He was reticent at the time, but both the subsequent resignation of his old friend Hansson and the more public strife in 1948 between Helset (as Chief of the Army) and the Minister left little room for doubt that Ruge's departure was due to a power-struggle between Hauge and his generals.

This conflict was a matter partly of personalities, for the young lawyer who had risen to the top of the Milorg leadership was by no means Norway's weakest or gentlest son; and partly an issue of civil-military supremacy that there is no space to analyse here. It is also possible that Ruge's resignation was encouraged by his opposition to Hauge's own concept of the postwar army.

The military chiefs had no formal advance warning of his drastic modifications. They had submitted their Three Year Plan proposals early in the New Year, and attended the Regional Command Chiefs' (*DK-sjefenes*) conference of the 5th–6th March apparently unsuspecting. Hauge, however, had a surprise in his briefcase. After listening to the officers' reports, he announced a total overturning of the Ruge concept: the Army would concentrate on training the 1946–1948 age

group *first*, and leave the war classes to one side as a separate problem for later consideration.¹²⁰

Hauge had several reasons for this thorough-going alteration. Ruge's plan could be seen as a perpetuation of the old half-trained mass. It was true that he envisaged a twelve-month training period in the long run, but it could be argued that this postponement of quality would start the whole reconstruction off on the wrong foot; it would be easier to change in 1946 than later. 'Which is more important,' asked Hauge, 'to get going on the belated training of the 1940–45 classes with a shortened training time, or to start on 1946 with a defensible military training?'¹²¹ He answered his own (rhetorical) question in the Department's Three Year Plan; 'The (old) plan would have filled the framework of the Army's field units in a comparatively short time, but the training would not have met modern standards . . .' Norway's short-service militia had been proved bankrupt, and so 'We must aim to give our soldiers such training that they are really capable of manoeuvre and combat in units that are composed, armed and equipped in accordance with the demands of military-technological development'. One year was not an ideal to be attained in the fullness of time, but a minimum.¹²²

There was, besides, the matter of the Norwegian occupation brigade in Germany. This had been promised in 1944 to demonstrate Norway's contribution to the common cause and thus entitle her to a say in the Allied councils – not to mention arms deliveries. FO had been puzzled and sceptical even then.¹²³ A secret Storting proposition authorising negotiations with the British was to be debated a few days after the District Command meeting. The troops were to receive six months' training in Norway and six months in Germany, which meant two contingents per annum.¹²⁴ Whether the military chiefs liked it or not, Norway was both morally and practically committed to this enterprise; and to send poorly trained troops abroad would cause several problems of morale and administration, not to mention damage to Norway's reputation. Given the Occupation Brigade as a fact, all else followed: the older men could not be expected to spend a whole year in barracks, therefore it would have to be the 1946–48 classes that took first priority. There were simply not enough officers to train both the youngsters in (and for) Germany and the war classes for home service simultaneously, ergo, the war classes could not be trained at all.¹²⁵

A further consideration in Hauge's mind was the psychological. To erase all memories of the old, class-conscious prewar army, it was

necessary for the new to be *modern*, both socially and technologically. A great deal of the recent enthusiasm for the Defence would otherwise simply evaporate.¹²⁶ As Resistance leader, Hauge had been in an excellent position to feel the pulse of the nation's youth and to meditate on the armed forces' 'image' in the grass roots.¹²⁷

These three factors were purely military. An argument Hauge had brought from the Cabinet table, on the other hand, was that the 1940–45 classes belonged to the most productive sector of the population and that Norway simply could not take them out of working life, not even for three months.

The budget for 1946–47 summarised the position; 'Regard to the nation's reconstruction demands that the year classes 1940–45, which represent the bulk of the *mobile* skilled labour force, are not called up this year. Nor will the Army be able to provide these recruits with an effective training on account of the officer shortage and inadequate material and facilities . . . an ineffective military training would also be detrimental to the nation's attitude to the Armed Forces.'

At the March meeting, and in correspondence arising, Hauge did not make clear what was actually to be done with all the untrained men of the war classes. The first task, he said, was to train personnel for the German enterprise; the war classes were merely brushed aside as a 'separate problem'.

A vigorous resistance was offered to the jettisoning of Ruge's 'instant mass army'. Chief of the Defence Staff Hansson objected to the casual way in which the London Government's reconstruction programme had been tossed aside, and pointed out that Hauge's smaller, quality force would greatly delay the establishment of an adequate defence readiness;

'Of course quantity and quality must be weighed against each other, but the Minister's new line yields such long-term results and such slow growth of the Army's numerical strength, that it offers an incomparably smaller defence effect in the first years, despite the longer training.'¹²⁹

For the 4000 men of each contingent trained in Germany would afterwards disperse over the length and breadth of Norway. Each regiment would therefore receive trained men onto its rolls in 'penny packets'. Should war break out in the late forties, the Norwegian Army would on mobilisation consist of territorial units, each made up of a smatte-

ring of well-trained youngsters plus a largely untrained mass. These units would be meeting as units for the first time, and most of its members would never have seen each other or their officers before.

Hansson appealed for the German enterprise to be put back to 1948, so that the three month crash courses for the war classes could be started immediately and finished inside of 1947, thereby creating 'a much-needed readiness force with a good foundation for supplementary training and capable of carrying out simpler missions'. Helset emphasised the element of gamble in Hauge's concept, which would indeed succeed in creating a quality army by the mid-fifties, but which in the meantime would leave Norway defenceless.¹³⁰

After the meeting the Army chiefs fought a stubborn rearguard action, raising the spectre of a new war between East and West with Norway a military vacuum in the middle, and pointing out what a splendidly defence-minded resource they had in the war classes, which had experienced the Occupation as young adults.¹³¹ HOK proposed, as a compromise, a year's training also for the class of 1945 actually in Norway, thus providing a minimum defence preparedness at home. FO preferred its own compromise, however – six months for 1944 and 1945, abandoning 1940–43. The Army leadership's second draft Three Year Plan repeated these arguments and proposals, calling for a minimum course for the war years in order to secure a degree of home defence.¹³² None of this had the slightest effect on Hauge.

The first sign of what the Minister intended to do with the war classes came in his address to the trade union movement on the 11th May;

'None of those reaching military age in the war years got any military training, and in the years to come we won't be able to give them the training they should have had. It will be necessary to do something for these too, and the short courses for the Home Guard may perhaps come in useful here.'¹³³

The final Three Year Plan (13 Sept) assigned all those not already called up from the classes 1940–1944 to the Home Guard; 1945 was to be evaluated later. Whereas the volunteers contracted for 50 hours, these conscripts were to train for 120 hours p.a.¹³⁴

It is interesting to note the March letter from a Resistance veteran who complained about the prospect of being called up and sent to the barracks at the age of 27; 'No, use these year classes for the setting-up

of the Home Guard,' he said.¹³⁵ It is hardly possible to say whether or not Hauge knew of or was influenced by his suggestion, but the fact remains that this veteran's proposal did coincide with later Government policy.

The new order came in for a good deal of criticism. News that 1945 was also to be assigned to the Home Guard provoked a long article in an officer's organ that disputed the Plan's statistics and dismissed all training so far proposed – even the German brigade's – as worthless. Not until the end of the fifties, it asserted, would the Army have enough trained manpower to set up its six divisions plus supporting troops; behind these units there would be a gap, as the landvern age classes had only Home Guard training and thus could not be entrusted with the simplest missions.¹³⁶

The battle was also refought in the Storting. Sven Nielsen repeated Hansson's arguments in the military committee, but found himself in a minority.¹³⁷ Nielsen continued the struggle on the floor of the House, explaining how a mobilisation in 1949 would be just as much a fiasco of improvisation as that of 1940. Norway's commitment to the occupation of Germany was originally made in the expectation of – and was senseless without – a strong army at home that could send a brigade abroad without missing it.¹³⁸ Both Hauge and the Labour Party's chief parliamentary defence spokesman, NATVIG PEDERSEN, defended the decision on grounds of cost, modernity and the option of extending the war classes' Home Guard obligation at a later date.¹³⁹ Although Nielsen and some other Conservatives argued tenaciously, Hauge's Three Year Plan was approved with a large majority.

The assignation of conscripts to the Home Guard in 1946 was thus a side-effect or by-product of Hauge's successful opposition to Ruge's army plan. Hansteen found himself suddenly saddled with some tens of thousands of non-volunteers in his volunteer militia. Ironically enough, he had sent his revised draft to HOK with a long covering explanation the day before Hauge addressed the trade union movement. This letter was largely a defence of the volunteer principle against the many representations in favour of an obligatory Home Guard. It is doubtful that he knew of Hauge's intention to train the war classes in the new institution.

A weakness in this 'mixed' Home Guard admitted in the Three Year Plan was that while Hansteen's original volunteer categories (over-age, under-age, unassigned and exempt) were contractually obliged to serve in both peace and war, the new influx of war classes was not. On

mobilisation, the war classes would be sent to training units and eventually to the field or local defence formations of the Army proper. During the summer Hansteen received enquiries from men in this category, who were somewhat confused, and asked HOK for lists of any conscripts whom he could in fact dispose of in wartime.¹⁴⁰

Later in the year, moreover, it began to be clear that the presence of the war classes was going to disrupt the Home Guard most thoroughly. The Three Year Plan (now awaiting Storting approval) had assumed 20,000 conscripts of the war classes and 10,000 volunteers. A memorandum (unsigned, undated, but probably originating in the Army Staff in November) reported that there would, on the contrary, be 40,000 and 60,000 respectively, and wondered how the Home Guard could possibly absorb all these men when the budget had been calculated for 30,000. Whereas the administratively most straightforward solution would have been to admit 30,000 of the war classes and reject all the others, this course was psychologically and politically most unwise, since the Home Guard had been so trumpeted abroad as a nation-in-arms, an expression of the new will to defence.

Perhaps worse still, a Home Guard composed entirely of the war classes would simply cease to exist in wartime. The author of the memorandum complained that it had 'gotten onto the wrong track, in that I have a Home Guard in name but not in fact'. Another (unsigned) memorandum similarly asserted that 'we are going to train men who do not really have anything to do with the Home Guard, and thus in fact not going to have any Home Guard in readiness during the Three Year Plan period'.¹⁴¹ Indeed, it was arguably implicit in the original Hauge concept that defence readiness at home in the early years – the need for which had been the main counter-argument of the Army chief – could be provided on the cheap by the Home Guard. Given the tight chifs budget, however, the assignation of the conscripts completely defeated the object of the new force. As soon as the church bells rang, all the war classes would leave for training battalions.

Haukeland proposed to get round the problem by abolishing any limit on numbers and throwing open the gates to all the war classes and all volunteers. He suggested returning to the original Hansteen concept of building on those exempt from mobilisation to the Army; the war classes could thus be trained in the Home Guard, but on a separate budget, so that they did not encumber the Home Guard proper.¹⁴² Nothing came of this idea. On the contrary, since all were agreed that volunteers could not be turned away, and since the budget could not

be increased, it was proposed to reduce the training time even further, below the original 120 hours.¹⁴³

All these solutions still suffered from the defect that the war classes would leave the Home Guard on mobilisation. At a meeting of all Army chiefs on the 19th November to discuss Norway's readiness position (*beredskapsmøtet*), several Chiefs of Regional Commands pointed out that the war classes would not in any case be of any immediate use on mobilisation, as few were trained up to field army standards. The meeting therefore agreed to let them remain where they were, and not only train but if necessary fight in the Home Guard.¹⁴⁴

In this way the Inspector-General found himself with a mixed Home Guard of conscripts and volunteers, most of which would serve in both peace and war. The only ones who would disappear on mobilisation would be the field army conscripts who had joined to brush up their skills or just for fun. Hansteen's all-volunteer force had in three steps turned into something else: first the untrained men of the 1940–44 classes had been unloaded onto the Home Guard on the principle of 'better 120 hours than none'; second, the threatened squeezing-out of the volunteers had forced a drastic expansion in numbers; and third, the war classes, whom the Inspectors had not seemed to want in the first place, were assigned to fight in the Home Guard alongside the enthusiastic volunteers.

Politics

The evolution, organisation and employment of an armed force is never governed by considerations of military science alone. Neither can the character of a society or political system be isolated from the manner in which it maintains its military apparatus. Armed forces and society shape and reshape each other continually. This chapter will examine two aspects of the Home Guard's role in the politics of the Reconstruction period: first, the new institution as a contribution to and symbol of the 'democratisation' of the Norwegian Army; and second, more radical conceptions of how the Home Guard ought to be organised.

Democratisation

In order fully to understand the attention the Home Guard's foundation received in 1945–46 it is necessary to appreciate to what extent it represented a new style in Norwegian civil-military relations – a kind of 'new covenant' between the people and its army.

After the golden age of 1895–1918 the armed forces had contracted drastically. Conscription became highly selective in order to provide a smaller recruit-mass; artificially high medical standards and further selection, including lotteries, cut the proportion of men serving to one-third.^{145B}

In the anti-military climate of the twenties, the officer corps' social base narrowed considerably, and self-recruitment played a much greater role. Scorned and abused by large sections of civil society, especially the labour movement, the officer corps became a beleaguered ghetto, broodingly patriotic and indignantly uncertain, in the midst of a pacifistic society. It was thus not altogether unnatural that private martial associations developed, whose missions ranged from hobby-soldiering through middle-class vigilantism up to the borders of Brownshirtery. Such enterprises did little to reassure the working classes.¹⁴⁶

By 1940, therefore, the national defence was not universally regarded as the defence of all. An incident of 1931, when the Government, whose Defence Minister was the eponymous Major Quisling, used the armed forces in a labour conflict – 'the Menstad Affair' – came to symbolise the antagonism. It was thus thoroughly symptomatic that the first postwar defence budget debate (April 11th 1946) began with noble sentiments and degenerated into a slanging-match over Menstad and who did what, or failed to do it, in 1940.

On the surface the mood of 1945 was that of the Common Programme and the newly discovered will to defence of national freedom and independence. The Labour Party had shortly before stood for 'the broken rifle'; Gerhardsen's 1945 suggestion that 'the Norwegian Labour Party stands alone in building up the defence of Norway' would have sounded rather strange in 1930.¹⁴⁷ Yet the unity and consensus concealed latent suspicions, the interwar years were by no means forgiven and forgotten. In the first budget debate mentioned above, ex-Defence Minister MONSEN referred to 'our long history of the struggle between the working class and the Norwegian military', while a Communist, HAMMERSTEDT, accused the Conservatives of being 'interested in preventing the democratisation of our armed forces.

They, of course, want an army, a fleet, a military à la 1931, which they can mobilise to beat down the workers when they demonstrate for their rights'. Another, DALLAND, reminded the Storting that 'a very significant part of the Norwegian officer corps were either members of, or clearly showed sympathies with, the fascist wave'. The Communists called for a purge.¹⁴⁸ These hostilities were expressed despite the fact that the Party had entered the postwar period as a parliamentary and democratic party, supporting Labour and even negotiating for unity. Its view of the prewar army was, moreover, largely shared by the lower officers' organ, *Befalsbladet*.

In order to bury this heritage forever, the Norwegian Labour Party found it imperative to build a truly national defence on a democratic basis. In the words of its manifesto;

'The armed forces must be anchored securely in the people. They must be built up on a truly democratic foundation. Thorough democratisation is necessary in recruitment, training and organisation of the armed forces, so that all its component parts may be filled with a living, democratic civic spirit.'¹⁴⁹

The new Government of November 1945 promised that, 'the officer corps shall be recruited from all classes of the people and educated in a democratic spirit',¹⁵⁰ while HOK itself wrote that 'the people and the armed forces must be one'.¹⁵¹ A Labour spokesman in the Storting used the phrases 'a popular defence' and 'a nation-in-arms' (*folkeforsvar*)¹⁵² and the Communists made even more of this concept. Examples could be multiplied.

The Three Year Plan was permeated with these sentiments; from considerations both of efficiency and popular confidence the officer corps would henceforth be recruited from 'the best qualified youth in all walks of life . . . In no other branch is one-sided recruitment so dangerous as in the officer corps, because it stands at the head of a power-apparatus'.¹⁵³ This measure would not, however, be of much help 'if the military instruction is narrow and creates an artificial mentality gap between military and civilians'.¹⁵⁴ There should, moreover, be no other restrictions on soldiers' civil rights and liberties than those necessary to maintain discipline and inculcate military skills.¹⁵⁵ Perhaps the most radical remark in the Plan was this; 'It can therefore prove necessary up to a point to abandon military desiderata, because a full

implementation would be undemocratic and thus harmful to defence preparedness'.¹⁵⁶ For in a universal military service system, military power in the last resort rests on a relationship of confidence between army and people. Building on the wartime legacy of national solidarity such confidence would be easy to achieve, but in the long run its maintenance would depend on institutional factors.

The Home Guard was often seen as a link between the military institution and society, complementing the work of democratisation within the Army proper. Both the Central Committee of the Labour Party and the trades union movement approved of this function, speaking respectively of 'a true nation-in-arms' and 'close contact between the people and the armed forces'; the former phrase was used also by Hauge in the Three Year Plan.¹⁵⁷ The rest of this section will describe how Hansteen intended the Home Guard to achieve this civil-military integration.

In Hansteen's model, both as originally conceived and as subsequently modified by Hauge, the Home Guard belonged to both the civilian and the military worlds. It was a part of the armed forces, a fourth Service, but at the same time voluntary and built on the autonomous associations that play such a great part in Norwegian life. The military leadership was always well aware that the project would never get off the ground without the voluntary organisations' support.

Hansteen's own appointment was the first step in the establishment of the Home Guard. His first major initiative was the foundation of the provisional County Boards (*fylkesråd*). He had in mind a system of boards at several levels, but at the Home Army Council meeting of the 27th October 1945 the dangers of too many 'talking-shops' were pointed out. The County Boards, however, could be set up at once to guide the work in its initial stages. These answered approximately to the Milorg command districts and were to establish the 'contact with the interested parties that can lead to something actually taking shape on the ground'. ('We must have some addresses,' said Hansteen, 'and I haven't got them.')¹⁵⁸

A committee of the meeting led by Hauge – not yet Minister at that date – recommended that County Boards be immediately set up to include the following organisations: The Milorg associations, the Communist 'Military Union for a People's Army' (*Militærsambandet for Folkehæren*), the sporting organisations, the rifle associations, the trades union movement, the youth organisations, the women auxiliaries (*lotter*) and the civil defence. These Boards would maintain contact

with the Inspector in Oslo and Home Guard supporters in the county.¹⁵⁹

Hansteen's journal and correspondence subsequent to this meeting show him establishing contacts both passively (with enthusiasts offering their services) and actively (with the voluntary associations' national organs). The trades union movement asked him to lecture their next congress, the Communist newspapers sought an interview, the employers were helpful, the farmers were invited up to Oslo, and so on.¹⁶⁰

In the Inspector's December 1945 draft plan the Boards were conceived as purely advisory and consisting of up to eleven representatives drawn from the organisations listed by Hauge's committee, plus the Norwegian Defence Association (*Norges Forsvarsforening*), which had recently been refounded. Representatives were to be proposed by the regiments and approved by the Department; meetings could be called by the regiment or else five members. The purpose of this cooperation, wrote Hansteen, was 'to influence the activities of these associations for the good of the Home Guard, to assist them wherever possible and to avoid collisions in determining dates for exercises, congresses, etc.'¹⁶¹

Another aspect of the boards' activity was public relations. In the words of the Departmental Committee of May 1946, '... the man in the street will thus have an opportunity to express his opinion. Much harmful criticism will thereby be avoided'. Further; 'The people ought to be able to express their opinions [on the armed forces] through more direct channels than their parliamentary representatives, and in this way too the individual will see his responsibility more clearly, and interest will be maintained.'¹⁶² Hauge himself formulated the boards' purpose as 'a living contact between the Home Guard and the civil society',¹⁶³ and this theme was echoed by the trades union congress. This integrative function of the Home Guard as a whole was also emphasised by the Inspector of Coastal Artillery;

'In the first place the people's defence potential (*vernekraft*) will be better exploited, in the second place the people can be given a better and more solidly grounded understanding of the place and missions of the armed forces within society. The will to defence will thus be kept more fully alive in the people.'¹⁶⁴

Farming and labour organisations were assigned places on the Boards so that they could be consulted and informed; the sporting associations

covering letter to the December draft he envisaged 'access of some non-professional officers with both special qualifications and interest in this enterprise' – a circumlocution for Milorg types – until sufficient professional Home Guard cadre had been produced.¹⁷⁴

Regimental Home Guard officers (one major and staff) and the next step down, the *Kretssjef*, were to be paid career officers, while those beneath were to be unpaid (apart from a small emolument to the *områdesjef*). Below the major there were to be no ordinary military ranks or nomenclatures, and the *områdesjef* and his subordinates, the actual field commanders, did not need to have any conventional or formal military education. 'It is more important,' asserted Hansteen, 'that they enjoy a good reputation within their districts and are capable of leading and administering.'¹⁷⁵ Officers below the level of *områdesjef* were to be elected by their men.

All these provisions witness to an attempt to carry over the spirit of the Resistance to the Home Guard at the expense of the normal military style. The 'amateur officers' encountered a good deal of opposition. Hauge, however, backed his Inspector; 'the proposal builds upon the experience we obtained in the war, that natural leadership gifts could accomplish very significant tasks without ordinary military training'. He was supported by the Departmental committee, which recommended that all cadre, up to and including the *Kretssjef*, would be appointed without officer training, provided they possessed 'leadership ability' and enjoyed 'general confidence'. Courses should be provided for them to make good their deficiencies later.¹⁷⁶ Hansteen, too, remained unmoved; 'We have a large number of leader types from the Resistance to draw upon among the other-ranks.'¹⁷⁷

It may be noted that the function of drawing Army and People more closely together was a recognised part of the Swedish *Hemvärn* concept too; high readiness and home arsenals demanded full confidence of the civilian population and the military leadership in each other. The Swedish trade union movement advocated an organisation anchored both in the State and democratically in the people, and the 1946 Commission was delighted to be able to report that the Home Guard's social composition was identical with that of Swedish society. Voluntarism, universal social representation and a uniform territorial distribution made the *Hemvärn* a 'popular movement'.¹⁷⁸

The Home Guard's straddling of the boundary between the military and civilian worlds was intended to knit them more closely together. No longer was the Army to be something that belonged somewhere

else, it was to invade every nook and cranny of local life. A township's young men would train and enjoy military comradeship in their home terrain, even if they were destined for other theatres in wartime. Those whose important civilian occupations kept them out of the mobile forces would prepare to defend their locality and take to the hills to harass an occupier. Youngsters would get a foretaste of the Army, stripped of its full rigours of martinets and distant barracks; and their fathers could keep up old skills in the same units as their sons. Voluntary associations would work closely with the regiments in the coordinating County Boards, while the district's 'natural leaders', still with the nimbus of Resistance heroism around their heads, would officer their men without too much attention to military punctilio.

Such was the symbol of the 'new covenant', the nation-in-arms; a popular voluntary organisation serving as a 'shop window' for the new, democratic armed forces of a nation naturally individualistic and averse to Prussianism.

This development may be given more than one label. It was quite clearly a measure of 'civilianisation' of the military institution, a weakening of the institutional boundary between military and civil life. In Norway, on account of the militia form and 'district officers', that boundary had never been particularly distinct anyway, and was to be further blurred in the postwar era by 'democratisation' of discipline, the stress on civilian educational accomplishments in the officer corps and the widened military obligation. The Home Guard was a yet more extreme measure designed to obliterate another area of difference between the civilian and the military spheres.

While nobody objected to the principle of a local rapid-reaction force, this civilianisation aroused misgivings. '. . . (The *områdesjef*) is to work voluntarily and unpaid,' complained one officer, 'the same man who is to lead his area's units with general confidence and without military education. Isn't it touching?'¹⁷⁹ Norwegian traditions of an academy education for all officers went back, after all, to 1790.

The other side of the coin was the 'militarisation' of society. In itself the expanded conscription net, the whole year in barracks and the greatly increased military budget made the Army a more prominent feature of Norwegian life. 'Total defence,' the advance integration of the society into the war effort, demonstrated the militarising effect of the Second World War.¹⁸⁰ On top of this, the Home Guard contrived to get a good many more men into uniform, if only at weekends, and the admission of underage youths could be said to have extended the

military sphere still further. Organisations and associations were drawn into the coordination process, some of which – notoriously the labour unions – had never worked so hand-in-glove with the Army before. New links were created between local prestige and military leadership functions. Private homes were made into little arsenals and depots, workplaces into potential fortresses. During the Korea crisis some Home Guardsmen even went on their holidays with uniform and rifle, just in case.¹⁸¹

The distinction between the ‘heroic’ and ‘managerial’ types of military leadership, after Morris Janowitz a commonplace of the civil-military relations literature,¹⁸² is also of interest for a study of the Home Guard. It has been suggested that the prewar Norwegian officer was trained to managerial and technical competence, but not taught how to be a warrior; ‘. . . we learnt nothing of the professional ethic, nothing about war being first and foremost a battle of wills. An expression such as ‘courage beyond the call of duty’ was a foreign concept. Nor was the Swedish notion of ‘up and at’em!’ (*framåtanda*) in our vocabulary .¹⁸³

After five years of Resistance and/or exile had separated the sheep from the goats, however, a more glamorous style of leadership was possible. The Home Guard’s officers were to be the antithesis of the correct ‘organisation man’; all those who had shown ability to lead and inspire – in underground activity and irregular warfare – were encouraged to come forward, whether or not they had seen the inside of an academy. In view of this unusual recruitment, plus the informal style and the election of lower cadre, the Home Guard leadership may reasonably be described as being the ‘charismatic’, or at least the ‘heroic’ type. Similarly, Home Guard officership was not a profession, much less a mere occupation – it was practically unpaid – but a vocation or call. The motives for such part-time service can only have been some kind of mixture of patriotism, hobbyism and adventure. A scholarly investigation and exposition of these issues has, however, yet to appear; the above must be seen as tentative suggestions.

The Radical Home Guard

The integrative effects of Hansteen’s Home Guard described above could only come about if most of those eligible did indeed volunteer for service. In the early years a high volunteering rate was expected and

in fact exceeded all expectations. Mass participation, the central ingredient of the nation-in-arms, was achieved through the new-found enthusiasm of the Norwegian people for the national defence. This welcome situation, however, concealed a paradox and a danger. Given the will to defence present in 1945, the Army and people could be quite adequately integrated even without the Home Guard; but should that will ever disappear, the Home Guard would wither away just when it was most needed to effect a rapprochement.

Not many Norwegians were so sanguine as to expect the Home Guard to survive an era of peace and plenty, moreover; the collapse of the volunteer militia was often seen as only a matter of time. The conscript component assigned to it in 1946 was a once-for-all emergency measure, and the war classes would grow old and retire, leaving a Home Guard reliant for volunteers on a generation that did not remember the Occupation.

As against this, Hansteen's institution was only a provisional entity – the permanent Home Guard was to be organised according to the recommendations of the Defence Commission (as modified by the Department and Storting). A number of people nevertheless took exception to the Home Guard being founded on the voluntary principle, even for the transitional period, and wanted it to be obligatory from start to finish. This section will look at some of these dissident representations.

As early as the first Home Army Council meeting of October 3rd 1945 it was emphasised that 'there must be a uniform participation of all social classes' and hints were dropped that 'in the long run it might be necessary to maintain the Home Guard by conscription'.¹⁸⁴ On the 27th Hansteen speculated that it might prove necessary to 'stiffen up' the volunteers with fully trained conscripts, under both training and mobilisation.¹⁸⁵ A number of the other participants were sceptical of there being a sufficient supply of volunteers in the years to come. SKINNARLAND asserted that 'all must be conscripted in the normal military manner, and the military leadership must then assign a certain proportion to the Home Guard'.¹⁸⁶ This was exactly the system later adopted.

Replying, Hansteen took the line that a volunteer basis was implied by the very name of the new force. Norway had a conscript local defence already, but the virtue of the volunteer Home Guard was to get hold of those who *could not* legally be drafted and put them to fight beside and complement the conscript forces.¹⁸⁷ Olaf Helset agreed

with one of the Milorg district commanders, MESSELT of Akershus, that it might be necessary to transfer personnel resources from the Army to the Home Guard. He envisaged a section of each year-class undergoing the first three months of the infantry's initial training before being assigned to the Home Guard. (This, too, was the method later adopted.) It was, however, too early to decide this question.¹⁸⁸

The next round of objections came in response to Hansteen's December draft. On the 20th April 1946 Hauge commented on the representations so far received; 'It is claimed that the Home Guard should rest on military obligation if there is to be any solidity to it.' This in turn raised other questions, such as age-limits, scope of the draft and the Home Guard's relationship to the *Landvern* (the older classes of the ordinary army); perhaps the two institutions should be merged and given a refresher training schedule. Hauge therefore appointed a Departmental Committee to examine the questions of conscription, the County Boards, 'natural leaders' and organisation.¹⁸⁹

This committee was chaired by Major Carsten DEHLI, a Milorg veteran, later the first Home Guard commander in Oslo, who had recently delivered a blistering attack on Hansteen's work in general and the voluntary principle in particular; the rest were other Resistance men or professional officers. Reporting on May 4th, the committee proposed 'universal military service from 18 to 60 years, so that everyone within these age-groups not assigned to mobilisation duties with other forces, is enrolled in the Home Guard'.¹⁹⁰ It was also decided that Norway could not afford to call the Army in for refresher training, and proposed that the Home Guard therefore act as a substitute.

Six days after the submission of this report, by which he showed no sign of having been influenced, Hansteen sent an only slightly rewritten plan to HOK. In his covering letter he summarised the comments he had received in reaction to his first draft. Several instances, he wrote, had argued for an obligatory Home Guard, notably Østfold County Board, the Reserve Officers' Association (*Vernepliktige Offiserers Forening*) and Southern Regional Command (*DKS*). He repeated, however, in a somewhat clearer form, his argument from the Home Army Council meeting, that the whole point of the voluntary Home Guard was 'to utilise for the national defence those personnel whom we could not otherwise, or only with difficulty, get hold of – so that [the Home Guard] is an *extra* to the other armed forces'. Compulsion would be burdensome and inflexible, whereas 'some (volunteers) could come one evening and do arms drill, others another evening'. An

obligatory Home Guard would be merely an updated *landvern* and not a novelty at all.¹⁹¹

In the autumn Hansteen was assaulted again, by the Oslo Milorg Council (*Fylkesråd for Milorgforeninger i D13*, and other names at different times), which voted unanimously for obligatory service and generated a couple of radical alternatives, which will be treated below.¹⁹² Milorg-Posten, its organ, argued shortly afterwards that everyone the Services could not or would not use, should be obliged to serve in the Home Guard.¹⁹³ After the publication of the Three Years' Plan the Oslo Milorg Council repeated its views and warned that there would be too many volunteers for the limited budget – which proved to be the case.¹⁹⁴

The Department's Three Year Plan provided for an essentially volunteer Home Guard (supplemented by the war classes), but only for the transitional period. Noting the position of the voluntarist Hansteen and Sweden, the Department nevertheless chose the obligatory form as Norway's ultimate destination. The Military Committee of the Storting agreed, but deferred the details to the Defence Commission.¹⁹⁵ Reporting in 1949, this also favoured obligatory service. The 'accidental' assignation of conscript manpower to the Home Guard in 1946 (described in chapter II above) thus had little *long-term* significance, as the post-1949 institution was organised on wholly different principles.

The above account of some of the objections to Hansteen's proposal is of interest chiefly as an introduction to a group of much more radical dissenters associated with Milorg.^{196B} Although the military Resistance never got the opportunity to show its paces in a full-scale insurrection in support of an Allied invasion, it performed an invaluable service by appearing on the streets at the time of the formal German capitulation and guarding life and property in the potentially dangerous transition phase. Native Nazis and SS fanatics were successfully deterred from indulging their appetite for unpleasantness, and collaborators were protected from lynch law. Equally importantly, the Norwegian nation was made to feel less of a passive pawn in the game played between the Allies and Germany; it could point to a real contribution of its own in both the wartime intelligence and sabotage activities and this dignified transfer of power.

For several weeks after Liberation the Home Army was highly visible in the conduct of its guard duties. Milorg's district commanders functioned as local military commandants, almost local warlords, at

first under Hauge then subordinated to the re-established Regional Commands. On June 9th 15.000 Milorg men paraded in the capital in war gear – plus-fours, anoraks, armbands and rifles – ‘His Majesty’s men without His Majesty’s uniform’.¹⁹⁷

It was only natural that these thought well of themselves and each other, and wanted to preserve their comradeship and even continue their military work for the Fatherland. Many became officers. The chief question was nevertheless, what should become of Milorg; should it continue in some other form or disappear entirely?

A connection between Milorg and the Home Guard is no secret or new discovery; it was obvious enough at the time. The new institution was recruited largely from Resistance veterans, and the post of *områdesjef* was tailored to the ‘natural leaders’ thrown up by the underground war. Milorg opinion and Hansteen’s Home Guard concept were not, however, necessarily the same thing. It is therefore of interest to examine the interplay of ideas and impulses between the Resistance and the constitutional authorities. The account presented here is not comprehensive, but points up significant factors.

On the 2nd June 1945 there appeared a newspaper article entitled ‘The fate of the Home Army, by D13’ – i.e., Lorentz BRINCH, the Milorg commander for Greater Oslo;

‘We must deal with the question of whether the Home Army should be disbanded entirely or whether the organisation should be preserved as an apparatus that can rapidly set in motion again. It might be thought that its effectiveness has made room for the notion of establishing small, local depots for a faster mobilisation, and of units that live in their immediate vicinity in constant readiness for action, in cooperation with sporting and rifle associations.’¹⁹⁸

This may be seen as a prophecy of the Home Guard, but also as a suggested reorganisation of the whole Defence on Home Guard lines.

During the autumn Hansteen was exposed to a multitude of enquiries from enthusiasts, either wanting to join him or else (not having heard of his Home Guard) thinking on parallel lines. An example was Engineer Chr. RÆSTAD, who had been a Milorg radioman and who thought it a waste of resources to let this group of keen amateurs forget their skills. Since they couldn’t afford to set up as peacetime hams, he proposed that the Signals Corps issue equipment to wartime operators on condition they maintained preparedness as a ‘radio militia’, supple-

menting Army communications and being difficult to knock out in a surprise attack.¹⁹⁹

In a 1980 memoir Jens Christian Hauge called the Home Army 'a nation-in-arms in the true sense of the word', including as it did men of every age and trade.²⁰⁰ This fact, observed also at the time, contributed to Milorg's legitimacy: a citizen-army, united by a common just cause and a common risk, democratic in composition and outlook, innocent of militaristic trappings and rooted in its local terrain – such an army was easier to glorify than the prewar military. That thanks to the bloodless German capitulation it had never had to meet a notoriously competent enemy in battle (at odds of almost 10 to 1 *against*) was naturally something of an asset. Milorg's real accomplishments could thus comfortably be supplemented by a good deal of mythmaking.

One of the first examples of radical thinking was Lorentz Brinch's 'The will to defence in Milorg, utilised in our future armed forces', published in Milorg-Posten on October 15th 1945. He drew much the same lessons from 1940 as had the generals: – total war, the combined all-arms surprise assault aided by the fifth column, the psychological value of even a forlorn resistance. Brinch saw no possibility, however, of defending all Norwegian territory. The missions of his armed forces were to be limited to air defence, the holding of airfields and other valuable points, the manning of coastal batteries, mining, counter-paratroop operations and guerrilla war. These tasks were to be undertaken by strictly local formations in intimate contact with the municipal authorities. Norway should build her forces chiefly on a Home Guard that included men of every age-group. In the light of later proposals (see Introduction) it is interesting to note that Brinch would not hear of any but 'defensive' arms. There were to be no Norwegian bombers.²⁰¹

Lest this be taken as the opinion of a united Milorg, Brinch was castigated in a later issue of the newspaper. Not all pre-1940 experience, said 'Paal', could or should be thrown overboard, and solid individual and unit training was still essential. Younger Milorg men, on the other hand, would make excellent lower officers for Line units, while the older would form a nucleus for the Home Guard; company commanders in the new formation should be regular officers, but lower cadre should be recruited from veterans of the Resistance.²⁰²

Olav Messelt, the Milorg district commander for Akershus, produced another radical proposal at the second Home Forces Council mee-

ting. Norway could not afford a conventional army of the size Hitler's warfare had shown necessary, he said, and so had to try a new path. He suggested a twofold division into a small (50,000) elite mobile army with fully modern equipment, backed by a Home Guard or 'nation-in-arms' no longer weakened by the mobilisation of its best men to the Line.²⁰³

These suggestions were framed in a sober manner, which cannot be said for Major Carsten Dehli's address of the 3rd April 1946 to the Reserve Officers' Association on 'the spirit of Milorg' – a vitriolic and thinly veiled attack on Hansteen. This gentleman, asserted Dehli, had spent the war in London and could not, therefore, know the Resistance intimately. Milorg's welcome into the Home Guard was inadequate without an understanding that Milorg 'was built up on the democratic principle of universal military service'. Hansteen had not really considered Milorg an integral part of the Norwegian armed forces, and had not known that 'all of us dreamt of the day when Norwegian youth would, on the basis of military obligation, replace or perhaps supplement the Resistance in a solid, democratic Home Guard'. He had, furthermore, ignored the good advice given him at the Home Forces Council meeting, and all Milorg-folk knew that his Home Guard was going to prove unworkable. The new Home Guard must be built on the old, i.e., Milorg; 'a 'popular' Norwegian Home Guard, not Finnish or Swedish or Swiss, will keep the will to defence alive'. Dehli waxed sarcastic about voluntary military service and the 'natural leader' – the Home Guard should be obligatory and led by proper, well-trained officers. As for the County Boards, these were dismissed as a dining club.²⁰⁴

Milorg-Posten also published a leaked report from the Departmental Committee, where a Milorg man had advocated the merging of the Home Guard and the conscript *landvern* – and the employment of Milorg itself as Norway's local defence in a transitional period, just as it was.²⁰⁵

A meeting of the Oslo Milorg Council in September 1946 was held. The chairman summarised the agenda question;

'According to Hansteen's proposal it is the very young and very old who are to be the volunteers. The other philosophy is that the infantry itself is to be reorganised on Home Guard lines.'²⁰⁶

S. B. SKOTTUN made a lengthy presentation thereafter. In common with many others, he postulated that the old system, with or without Hansteen's Home Guard, would not be able to cope. A conventional defence capable of deterring a modern assault would, on the other hand, be too costly. Yet deterrence there had to be. Skottun therefore proposed to discourage the aggressor with the spectre of a kind of 'hornet's nest' defence.

' . . . if the armed forces are based on the Home Guard, any attacker will know this about Norway's defence:

- that every man has his equipment in order
- every man is physically fit to fight
- every man knows what he is supposed to do
- and every man will be ready and the whole defence mobilised immediately, so that the element of surprise will be of less importance . . .'

Aggressors would also know that the Norwegians were psychologically prepared, and that 'such a defence would never commit itself to a decisive battle and thus would never be defeated'. Guerrilla tactics, partisan warfare and sabotage would be the Norwegian reply to whole or partial occupation.

'An attacker will never be able to count upon crippling the defence by a surprise. He will never be able to calculate what it would cost him to crush it, for it cannot be crushed.' In Russia, asserted Skottun, the Germans needed three divisions to hold an area taken originally by one regiment.

The Home Guard in its present form was, he said, unusable – led by amateurs or old men, insufficiently trained and ever-shrinking as the postwar enthusiasm waned. Skottun's 'Home Guard defence' was to be based on conscription with *no* exceptions – even the physically unfit could be used, for example in intelligence and signals. Women, too, would find a place in all branches. Apart from a minority of the year class assigned to the Air Force and Navy, everyone would go through boot camp. Most would then be trained further in 'everything necessary for a guerrilla and saboteur'. They would then take their personal weapons and equipment home with them and use them while training in local refresher exercises. Since the enemy would not be able to

attack everywhere at once, the Home Guard units could be collected into a strategic reserve and even 'a field army, as good as any'.²⁰⁷

Oslo Milorg voted unanimously, not only for an obligatory Home Guard but for the reorganisation of the whole Army on Home Guard lines. Although on Skottun's proposal the 'guerrillas' would be officered by professionals, at least at the higher levels, the challenge to the old Army was unmistakable. For Milorg's thinking was quite transparent: they had trained for some kind of irregular warfare or insurrection for years, and then been deprived of all opportunity to show themselves and the world how it could be done. Instead of a glorious memory, full-scale guerrilla war in the mountains and forests of Norway was merely a might-have-been. It was only natural if some Milorg men yearned for a second try, and to put all their underground training and experience to good use. That many, including some leaders, were innocent of traditional military science would only increase the tendency to dismiss the old ways and advertise the merits of 'the boys in the bush' and their peculiar techniques. There is much in the art of war that is not in the least glamorous, and this tends to get left out of such projects as Skottun's.

As well as dismissing the Army's higher command structures, his proposal had political implications. Such a Milorg-style armed force would represent a transfer of control over the means of violence from authorities to people. This should not be exaggerated; Norway has never had a 'regular' army, and in contrast to the prewar military the postwar armed forces have not been used for protecting strikebreakers. But soldiers had not recently kept their arms at home before, either, or been trained in techniques equally applicable against their own state power. It is by no means certain that Skottun intended a social revolution, and the country was anyway far less polarised than it had been. This was more the kind of proposal to be expected from the communists. Nevertheless, such a change could not but affect class relations, whether or not Skottun, a member of the 'bourgeois' Milorg, was aware of it. The existence of such radical ideas within a recently disbanded underground Army raises interesting questions that deserve further research.

Summary

Concern over the dangers of a decreasingly credible nuclear threat has led to renewed interest in new forms of conventional warfare. Some

radical alternatives generated in Norway have drawn on the native Home Guard for inspiration. This article examines the birth of that institution in 1945–46. It is intended as an early foray into the practically unknown territory of postwar Norwegian defence history.

A chronological overview of events is presented, followed by an analysis of the factors that shaped the birth of the Home Guard: *need*, *inspiration* and *constraint*. The idea of a local, rapid-reaction force was a response to Hitlerian blitzkrieg and its preemptive seizure of key points by surprise and deception, but the Home Guard was assigned several other functions, including the maximum use of military manpower and the conducting of partisan warfare. Planners were, however, keenly aware of the danger of presenting the Home Guard as a cheap alternative to the field army or as a panacea. As regards inspiration, the institution had some of its roots in the prewar defence, and a study was made of the British Home Guard, but the chief foreign model was Sweden; Norwegian military authorities saved time and trouble by learning from the Swedes.

The Home Guard as originally projected was to be a volunteer force comprising those exempt from conscription to more orthodox formations. In the course of 1946, however, a tug-of-war between the Minister and his generals over the reconstruction of the army ended with the victory of the former and precipitated a large number of conscripts, for whom the country could not afford a full training, into the ranks of the supposedly volunteer organisation. This development forced a threefold expansion in numbers, and it was found necessary to assign the surplus conscript manpower to combat service in the Home Guard instead of in the field army as originally projected. The Home Guard thus became a conscript force by accident two years before the end of the ‘trial’ period and the report of the Defence Commission.

A third chapter looks at the place of the Home Guard in Norwegian society. The prewar army having been perceived as an enemy by the labour movement, it was the subject of broad consensus that the new postwar defence was to be ‘democratic’ and ‘nation-in-arms’. Union of armed forces and people was symbolised best of all by the Home Guard, which straddled the traditional divide between the civilian and military worlds. Guns in the cupboard, informal discipline, and commanders taken from the Resistance made the Home Guard a quasi-civilian organisation – or, depending on one’s point of view, helped to militarise Norwegian society.

This intermediate condition aroused considerable disapproval in

some quarters, and many representations were made in favour of a conscripted and more professional force. A group associated with the Resistance, however, went so far as to call for the virtual abolition of the traditional army and the establishment of a 'hervets'-nest'-style defence that would deter an invader by the spectre of mass guerrilla warfare.

Notes

1. Some of the more notable proposals are: – Colonel Hald's series of articles in *Forsvarets Forum* nos. 3–6, 1981, Lt.col. Per Hansen's lecture to the Oslo Students' Union on the 9th April 1981, (published as *Totalforsvaret* with Johan Galtung), Arent Henriksen's dissenting report in the Royal Defence Commission (*NOU 1978:9*) and the numerous military publications of the Workers' Communist Party (marxist-leninist) and their publishing house, Oktober.
2. See e.g. Tore Prytz Dahl, 'Unionsforsvar eller nasjonalt forsvar', *Sjøfartshistorisk Årbok 1967*, esp. pp. 101–110, 182–3.
3. It was usually called *Hjemmevern* in 1945; the difference arises from the peculiarities of Norwegian linguistic development and is of no further significance.
Arent Henriksen's 'Home Guard Defence' may be summarised as follows: An alliance-free Norway 'reorganises today's total manpower of about 250,000 . . . into a strengthened Home Guard force with the same numbers and predominantly lightweight and portable material. The Navy and Coastal Artillery are retained much as today, but the Air Force is to a considerable extent discontinued, especially the fighter park'. *NOU 1978:9, Forsvarskommisjonen av 1974*, p. 278.
4. The modern Home Guard is a 'Fourth Service', with its own Inspector-General responsible directly to the Chief of Defence. In wartime, however, its units undertake the missions assigned them by the local Army, Navy and Air Force commanders. Whereas the rest of the Norwegian Army mobilises on a regimental depot system to be issued with its materiel and form operational units, the Home Guard keeps (light) arms and equipment at home for rapid response in the manner of the Swiss infantry. Such instant readiness is to enable it to perform its mission of screening

the field army's mobilisation and preventing enemy seizure of important objects by surprise, fifth column techniques, etc. It may also assist the field army in its operations and if necessary conduct partisan warfare in occupied areas. After mobilisation the Army proper will comprise 135,000 men, the Home Guard 85,000, out of a total population of c. 4,100,000.

5. A history from inception to the end of the Three Year Plan in 1949 would be more desirable, but too big. December is at least a reasonably salient point.
6. Fortuitously enough, the First World War broke out shortly after Norway had carried out a crash programme of military and naval rearmament (1895 onwards) in order to back her secession from the union with Sweden (1905) and prevent a subsequent *revanche* by her larger neighbour. A modern Navy, including four dreadnoughts and the world's first torpedoboats, dealt satisfactorily with casual breaches of territorial integrity by the belligerents, so that the strong Coastal Artillery and Army had no chance to demonstrate their capabilities. Partly because the Armed Forces' contribution to keeping Norway out of the conflict was so little 'visible', the postwar surge of pacifism was especially strong in Norway, which was, besides, a commercial and unmilitaristic nation. The labour movement saw no purpose to the military – apart from strikebreaking – and campaigned for total unilateral disarmament. Appropriations shrank steadily. In 1929–33 a reorganisation brought the armed forces' structure and missions into line with their drastically diminished resources. By 1939 they were to be capable, on mobilisation – but after rearmament initiated by the 'perspicacious foreign policy leadership' – of a neutrality watch to register and protest violations, an 'etiquette-defence' as its critics called it. A postwar Storting military committee described the 1933 system as resting on the 'hope that the belligerents would respect our neutrality', *Innst. S. nr 190 (1946)* p. 307. As regards the rights and wrongs of Hitler's War, most Norwegians had their enthusiasm for Nazi Germany well under control; although as yet the whole nation, from the Government down, had little understanding of the new age of barbarism in international politics. They were afraid chiefly of Britain's aggressive blockade policy forcing Norway into opposition to, or even hostilities with, her traditional friends.
7. The first wave comprised a mere 9,000 men, carried not on trans-

ports but on cruisers, destroyers and other fast warships, and 2,000 further airborne troops. These had only light equipment with them, and so were to be assisted by merchant ships pre-positioned in or near Norwegian harbours and containing war materiel or even soldiers. Reinforcements were to follow in after the coastal towns had been seized by this shoestring force – which was to pretend that it had come to protect Norway from an impending British attack and thus to bluff its way as far as possible without opening fire. The whole enterprise was a tremendous risk, and losses were foreseen – at the hands more of the British out in the North Sea than of the unprepared Norwegians, who were expected to make up their minds to resist late or not at all. Foreign-language accounts of the campaign are plentiful.

8. Almost all Norway's towns are on the coast. Oslo, Arendal, Egersund, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim and Narvik were taken. Serious difficulties were encountered only at Oslo, where the naval force was stopped by coastal artillery fire; this check was military insignificant in the long run, but politically disastrous, as it allowed the King and Government to escape up-country, and, thus at liberty, to refuse the Germans, the legitimacy they needed.
9. Norwegian forces tried to hold the mouths of the major valleys in order to cover a British-aided reconquest of the Trøndelag. This operation, however, came to nothing, and the exhausted, under-equipped and disappointed Norwegians had to capitulate in the South. Allied forces retook Narvik and pressed the Germans up into the mountains, but then withdrew to participate in the Battle of France. On June 7th the royal family and the Government left Norway on a British warship.

For the next five years this Government-in-exile continued the struggle from Britain, disposing of few forces but plenty of legitimacy and loyalty attached to the unifying figure of King Haakon. Norway was treated meanwhile less and less like an occupied sovereign state, more and more like a lucrative colony of the Reich. Underground resistance began slowly, as the Norwegian people were entirely without experience of police states. At first the relationship between the 'London Government' and the various Resistance groups was complicated and precarious, but by May 1944 a collegiate 'Home Front Leadership' had emerged and received the imprimatur of the constitutional authorities.

10. Olav Riste, London-regjeringa: *Norge i krigsalliansen 1940–45*, 2 vols., Forsvarets krigshistoriske avdeling, Oslo (1973–79) vol. 2 (1979) pp. 348–50.
11. FO London-arkiv V 20a Bilag 50, «Forberedelser for reising av Norges nye forsvar. Holdepunkter for et arbeidsprogram med sikte på den første periode etter frigjøringen». Hereafter referred to as «Forberedelser 1944». The report was accepted by the Government in May.
12. For example in the Three Year Plan, *St Meld nr 32 (1945–46)*, p. 2.
13. See for example Sverre Kjeldstadli, *Hjemmestyrkene: hovedtrekk av den militære motstand under okkupasjonen*, Aschehoug, Oslo (1959) pp. 314–6, 320–1. It was also to be feared that the Germans would raze Norway to the ground from sheer *Schrecklichkeit* – they had made a start in Finnmark over the winter of 1944–45.
14. ‘For those who saw it, it seemed as if men with armbands and weapons suddenly sprang up out of the ground.’ *Aftenposten* 17 May 1945 p. 5 (The Home Army had obtained recognition as soldiers from the Germans shortly before, on condition they wore armbands). MILORG (Military Organisation) was the earlier and more persistent name for the *Home Army*.
15. Liberation politics were by no means straightforward, and there was considerable friction especially between the old Storting (which had been discredited in the eyes of patriots by its collaborationism in the summer of 1940) and the new men of the Resistance. Malcontents (Communists) circulated rumours of a Home Front *coup* and right-wing dictatorship. See Ola Kristian Grimnes, *Hjemmefrontens ledelse*, Universitetsforlaget, Oslo (1977), passim.
16. Antagonisms were sharpest within the officer corps, which had been divided before the war by class factors and was now further riven by ill-will between those who were content with the current investigation of war records and those who thought it shamefully lax, between ‘exiles’ and underground men, and above all, between the young firebrands who had been formed in and by the war and the older cadre deported to prisoner of war camps – the ‘war’ versus ‘Germany’ officers.
17. Berg had served under Hansson in 1940 and had received Ruge’s mandate to organise the military underground. Having to flee the

country later, he became military attaché in Stockholm, from where he acted as liaison between the Home Front and the London Government. Hansteen does not appear to have held any post between July and September.

18. FO London-arkiv V 28a, HOK to Den norske militærmisjon, 24.7.45.
19. The Navy replied on the 25th September, but the other two had to be 'chased up'. FO London-arkiv XX 7.
20. FO Heimevernets arkiv I (box 3) VIII, Minutes of meeting in *Hjemmestyrkenes Råd* (+ military leaders), 27.10.1945, (hereafter HR 27 Oct 1945), p. 3.
Note: The numbering of this archive is conducive to misunderstanding, and both index and box numbers are given here.
21. The traditional non-socialist parties had been sharply reduced, and the all-part National Unity coalition gave way to a pure Labour Government enjoying the support (with in actual fact it didn't need, having a majority) of the Communists, who had come up from nowhere and had started to behave like social democrats. Hauge had been Prime Minister Einar Gerhardsen's political secretary since the Resistance leadership stepped down in June. He was amazingly young – 30 – and very much a 'hard man', dynamic and decisive; his unfriends called him megalomaniac.
22. FO Heimevernets arkiv II (box 4) 2, «Bestemmelse om etablering av Hjemmevernet», dated 7 December 1945, (hereafter referred to as «Bestemmelse 1945»). Hansteen received his formal 'provisional instructions' on the 2nd January: *Kunngjøringer til Forsvaret* 1946 I p. 1.
23. See *S.tid.* (1946) p. 394.
24. FO Heimevernets arkiv, (hereafter FO/HV) I (box 3) 516. Letter to Milorgforening 13132 19 March 1946.
25. FO/HV (box 223), Release to Norsk Telegrambyrå 2 March 1946.
26. *St.prp. nr 1 (1945–46)*, p 3.
27. *Aftenposten* 13 May 1946, Front.
28. FO/HV (box 223), Hansteen to General Petri 31 August 1946.
29. This debate took place in the hectic last days of the session. The chief bones of contention were the training of the 'war age-classes' and the abolition of the post of Chief of Defence.
30. FO/HV V (box 7) 151–168.
31. Forsvarsdepartementets arkiv. Forsvarskommisjonen 10/15 HV.

32. FO Forsvarsstabens arkiv V 1.e.9. As late as 14 October 1947 a Major Odd Lindbäck-Larsen could write an extremely sarcastic letter on the subject of non-delivery of rifles. FO/HV II (box 4) 56.
33. A circle has the smallest circumference relative to area; convolutions have the opposite effect.
34. With only 3 % of her land area cultivated, Norway is not a major agricultural country. She has always been commercial and maritime; piracy, fish, furs, timber, the merchant marine and offshore oil have been among her income-earners in various periods – and most of her industry (e.g. nickel and aluminium processing) is also coastal.
35. Odd Lindbäck-Larsen, *Krigen i Norge*, Gyldendal, Oslo, (1965), p. 175.
36. These revelations were symbolised by: paratroopers pouring out of the sky and abetted by the fifth column; and the volunteer heading off into the forest with skis and rifle in search of a mission. In actual fact paratroopers were not used with much success anywhere, and almost the only effective Quisling was Vidkun himself, but it was an age of overheated technological imagination and political paranoia. Such, at any rate, was the ‘spiritual aftertaste’ of the April days.
37. «Forberedelser 1944» p. 2.
38. *Ibid.*, pp. 15–16 and *St meld 32 (45–46)* p. 33.
39. HOK to FO 3 April 1944. FO London-arkiv V 28a.
40. «Forberedelser 1944» p. 2, ‘Ordinary’ is here substituted for the misleading ‘regular’.
41. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, p. 55.
42. *Ibid.*, p. 54.
43. *Ibid.*, p. 55.
44. «Bestemmelse 1945».
45. ‘HR 27 October 1945’, p. 34.
46. «Forberedelser 1944», p. 14. Note also ‘combat against paratroopers’, FO London-arkiv XX 7, HOK to FO 15 October 1945.
47. ‘HR 27 October 1945’, p. 36.
48. *Ibid.*, p. 3.
49. *Aftenposten* 13 May 1946, Front.
50. FO/HV (box 223), Letter from Haukeland to HOK 17 October 1946.
51. «Forberedelser 1944», p. 15.

52. 'Hr 27.10.45', p. 14.
53. *Milorg-Posten* 15, 2 (1 Oct 46) p. 201.
54. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, p. 36.
55. FO/Forsvarsstabens arkiv V l.e.9, Rapport fra beredskapsmøte 9/12 December 1946.
56. Forsvarsdepartementets arkiv, Forsvarskommissjonen av 1949 10/15 HV, Tilråding fra Hjemmevernsutvalget p. 3. The minority consisted of two Resistance leaders, Møyen and Hasselknippe.
57. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, p. 7.
58. «Forberedelser 1944» p. 14 FO/Forsvarsstaben V l.e.9, Haukeland, referat 9 November 1946, p. 7.
59. FO/HV (box 223), Haukeland to HOK 17 October 1946.
60. Timber barricades had been a favourite device of the Norwegian Army in the Swedish wars of the seventeenth and eighteenth centuries, but left a great deal to be desired as a tank-obstacle.
61. FO London XX 7, HOK to FO 15 October 1945, Haukeland to HOK 17 October 1946.
62. FO/Forsvarsstaben XXX 1 g, Respectively HR meeting of 3 October 1945 and FO London XX 7, HOK to FO 15 October 1945.
63. Haukeland to HOK 17 October 1946.
64. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, p. 3.
65. Arbeiderpartiets Sentralstyre, undated, in Forsvarsdepartementets arkiv, Forsvarskommissjonen av 1949, (hereafter FD/FK) 10/15 HV.
66. «Bestemmelse 1945», p. 9.
67. FO/HV II (box 4) 2, Hansteen to HOK 10 May 1946 and «Bestemmelse om etablering av Hjemmevernet», dated 10 May 1946, p. 14, (hereafter «Bestemmelse 1946»).
68. «Forberedelser 1944», p. 14.
69. 'HR 27 October 1945', p. 4.
70. Haukeland to HOK 17 October 1946. Rounding-up of saboteurs had been proposed by Backer of DKS: FO/HV II (box 4) 2, Hansteen to HOK 10 May 1946.
71. Haukeland to HOK 17 October 1946.
72. «Bestemmelse 1945», p. 6.
73. «Forberedelser 1944», p. 5.
74. 'HR 27 Oct 1945', p. 9.
75. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, p. 32. The Army's Three Year Plan submitted to FO on the 3rd May 1946 had read ' . . . able-bodied volunteers', FO/Forsvarsstaben V 16 (box 55). For the reasons

for this deletion see 'Constraint' below.

76. Haukeland to HOK, 17 Oct 1946.
The Swiss have a similar system to the one proposed here, examining the soldier regularly and assigning him to 'remedial classes' on Saturdays.
77. «Forberedelser 1944», p. 24.
78. FO/HV III (box 5) 87, Generalinspektøren for Kystartilleriet to Hansteen 17 July 1946.
79. e.g. FO London XX 7, LOK to FO 30 August 1945.
80. Haukeland to HOK 17 Oct 1945.
81. «Bestemmelse 1945», p. 9, «Bestemmelse 1946», pp. 8 & 11.
82. FO/Forsvarsstaben V 16 (box 55), 3 May 1946 pp. 47 & 42. DKN disagreed with the ban on set battles; Hansteen modified his wording to allow for such encounters as a possibility, but not as a rule.
83. Editorial, *Nytt Militært Tidsskrift* 105 (1946), pp. 362–6.
84. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, p. 12.
85. FO/HV VIII (box 10) 330, Foreløbig prinsipiell uttalelse fra HOK . . . (Nov 1946) pp. 13–14.
86. Firing (Conservative) 6 Dec 1946, *S.Tid (1946)*, p. 2202.
87. «Forberedelser 1944», p. 13.
88. Most pre-modern societies have fielded every able-bodied man, and sometimes women, too, in times of grave peril, and the purely civilian citizen is a recent invention. Norway differed from the European countries in the Middle Ages in that her Teutonic mass muster remained vigorous far longer; a selective-service 'naval militia' constituted the main weight of her defence system up to the 1300's, while the universal military obligation or emergency *levée en masse* was more or less functional at all times. Norwegians tend to be proud of their thousand-year conscription tradition and look down on societies that depend on 'hirelings'.
89. 'HR 27 October 1945', p. 14 and FO/Forsvarsstaben V 1b, letter to HOK 7 December 1945. He regarded the Home Guard staff as an improvement on its predecessor; FO/HV II (box 4) 2, p. 6, letter to HOK 10 May 1946.
90. *Aftenposten* 13 May 1946, Front.
91. FO/Forsvarsstaben V 16 (box 52).
92. Correspondence in FO London-arkiv XX ld.
93. *Ibid.*, FO to MAL 1 July 1942, FO to HOK 7.8.1946. This role was in fact played instead by the Home Army (Resistance).

94. *Ibid.*, HOK to FO 11 February 1943; HOK to MAL 18 March 1943.
95. FO/HV II (box 4) 21, Sverre Farstad to Hansteen 28.11.1945, Hansteen's draft reply on back.
96. Journal in FO/HV (box 1), HOK to Hansteen 16 January 1946 and reply 2 February 1946. But two officers did go on a platoon commander's course in May–June – FO/HV II (box 4) 83.
97. Hansteen to HOK 10 May 1946.
98. Kaptajn LMK Skern, 'Synspunkter for Oprettelse af et dansk Hjemmevern', (Danish) *Militært Tidsskrift* 75.11 (1946), pp. 515–525.
99. *Betänkande med forslag angående Hemvärnet, angivet av 1945 års Hemvärnskomité; SOU 1946:59* Stockholm 1946, pp 7–8.
100. *Ibid.*, p. 10.
101. *Ibid.*, p. 9, A committee of 1943 had proposed a general obligation for civil defence or the Home Guard, but the 1945 report agreed with the Trade Union movement that compulsion in peacetime was harmful for national solidarity, whereas voluntuarism was 'the irreducible precondition' for the Home Guard's character as a 'spontaneous expression of the popular will to defence'. *Ibid.*, p. 35.
102. *Ibid.*, pp. 13–14.
103. FO/London V 30. Sandvik's report of 15 March 1944, p. 34.
104. HV staff journal in FO/HV (box 1), 'diary' in FO/HV (box 2), also correspondance in FO/HV II (box 4) 83.
105. FO/HV (box 223), Letter of 31 August 1946.
106. FO/Forsvarsstaben V 1b and V 16.
107. FO/HV (box 225).
108. The Swedes for their part claimed to have been influenced by the Russians, Yugoslavs, British and the Norwegians themselves.
109. «Forberedelser 1944», p. 24.
110. FO London V 28a, Oversikt over sakens utvikling . . . HOK to FO 3 April 1944.
111. «Forberedelser 1944», pp. 5–6.
112. *Ibid.*, p. 25 and FO London V 28a Oversikt . . . HOK to FO 3 April 1944, FO to HOK 15 April 1944, GI Inf to HOK 7 September 1944.
113. See *St.meld. nr 32 (45–46)*, p. 10. A pre-publication manuscript of General Leif C. Rolstad has also been of great assistance in the description of Ruge's army plan and its fate.

114. *Aftenposten* 16 May 1945 evening, Front.
115. FO/Forsvarsstaben V 16a (box 53), HOK to FO 15 Nov 1945, p. 4.
116. FO/Forsvarsstaben XX 7, HOK to FO 15 November 1945.
117. *Ibid.*, HOK to DKs 12 October 1945.
118. 'HR 27.10.1945' pp. 9–10. These provisions were repeated in «Bestemmelse 1945».
119. It was the prewar generation that should really have done this service, but in the knowledge that the rolls had been lost under the Occupation, not too many reported for duty.
120. The meeting was summarised in a letter from Hansson (Chief of the Defence Staff) to Hauge on the 6th April. FO/Forsvarsstaben V 16f (box 55).
121. *Ibid.*
122. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, pp. 10 & 12.
123. Olav Riste, *op.cit.*, vol 2, pp. 355–7, 365, 368–71.
124. *St.meld. nr 31 (1945–46)*, pp. 1–3.
125. FO/Forsvarsstaben V 16 (box 53), Treårsplanen, a. Hauge to FO 18 March 1946.
126. *Ibid.*
127. This point from Leif Rolstad.
128. *St.prp. nr 2 (1945–46)*, Forsvarsbudsjettet, p. 27.
129. FO/Forsvarsstaben V 16f (box 55), Hansson to Department 6 April 1946. Hansson wrote also on the 22nd May to the Department, 'Despite one year's service we will thus not achieve training of the Army's full units as the units that will be set up on mobilisation'.
Hansson was Acting Chief of Defence at this time.
130. *Ibid.*
131. *Ibid.*, HOK to F Dept 22.3.1946.
132. *Ibid.*, HOK to FO 8 April, FO to F Dept 26 April, HOK's plan 3 May and Hansson to F Dept 22 May 1946.
133. *Aftenposten* 13 May 1946, Front.
134. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, pp. 5 & 33.
It was eventually decided that 1945 would be let off with wood-cutting or Home Guard. Those of the war classes who had served only in the guard units of summer 1945 were considered half-trained, and on mobilisation were to be held back from the field army for further training.
135. Reproduced in *Vår Hær*, 30 (2) April 1946, p. 25.

136. Ørnulf Dahl in *Vår Hær*, 30 (11) November 1946, p. 188.
137. *Innst. S. nr 190 (1945–46)*.
138. *S.tid. (1946)*, pp. 2164–5, 2237–8.
139. *Ibid.*, pp. 2158 and 2195.
140. FO/HV (box 223), Hansteen to HOK 21.8.1946.
141. FO/HV II (box 4) 2, Memo. p. 9.
See also FO/HV, box 223, Haukeland to HOK 22.10.1946.
142. FO/HV, (box 223), Haukeland to HOK 27.11.1946.
143. FO/HV II (box 4) 2, Helseth to HOK 4 December 1946.
144. FO/Forsvarsstaben V 1.e.9. Referat fra forberedende bered-
skapsmøte, pp. 5–9. At this meeting Berg described Norway as
'defenceless' (p. 4); he later complained of having to live 'from
hand to mouth'. FO/Forsvarsstaben V (box 13), Notat 7 Dec
1946.
145. Compare the present ca two-thirds, the highest in NATO but
nevertheless complained of by many officers. The missing third
include the unfit, the exempt, and conscientious objectors.
146. A marxist writer has alleged that a picked and reliable section of
the Army was secretly organized to fight the 'inner enemy', and
that, as was widely believed at the time, the rifles in the mobili-
sation arsenals had been rendered useless to prevent an armed
rising. 'Ottar Strømme' (pseud), *Våpen mot folket* vols 2 & 3,
Oktober, Oslo (1977–78).
147. *S.Tid (1946)*, p. 466. Finansdebatten 1 April 1946.
148. *Ibid.*, Monsen & Hammerstedt, p. 636, Dalland, p. 618.
149. F Dept Forsvarskommissjonen 10/15 HV.
150. Gerhardsen 11 December. *S Tid (1945)*, p. 24.
151. FO/Forsvarsstaben V 16f (box 55) HOK to Hauge 22.3.46.
152. Watnebryn 11 April 1946. *S.Tid (1946)*, pp. 626–7.
153. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, p. 16.
154. *Ibid.*, p. 18.
155. *Ibid.*, p. 24.
156. *Ibid.*, p. 18.
157. F Dept Forsvarskommissjonen 10/15 HV, vedlegg til *Fri Fagbeve-
gelse* nr 5 1946, Oslo (1946), pp. 7–8 and *St.meld. nr 32 (1945–46)*,
p. 56. See also Natvig Pedersen, *S.Tid (1946)*, p. 2169.
158. 'HR 27 October 1945', pp. 8–9, 51.
159. *Ibid.*, pp. 40–41.
160. FO/HV (box 1), Journal 31.10.45–10.5.46.
161. «Bestemmelse 1945», pp. 2–3 & 10.

162. F Dept Forsvarskommissjonen 10/15 HV, Hjemmevernsutvalget, p. 4.
163. *Ibid.*, Hauge 20.4.46.
164. FO London XX 7. SOK to FO 25 September 1945.
165. FO/HV (box 225.) Release to NTB 2.3.46.
166. FO London LXXVII, Asmund Enger to Forsvarssjef 22 August and 25 September 1945, Hansteen to Enger 25.9.45. Also FO/HV (box 2,) Hansteen's 'diary'.
167. FO London LXXVII, GHV's uttalelse om Skyttervesenets budsjettforslag 9 Oct 45.
168. «Bestemmelse 1945», p. 4.
169. Anton Ryen 11 April 1946. *S. Tid (1946)*, p. 629.
170. FO/HV (box 223,) Hansteen to HOK 8 July 1946.
171. «Bestemmelse 1945», pp. 8–9.
172. FO/HV II (box 4) 2, Hansteen to HOK 10 May 1946, pp. 8 & 10. The polite form of address (c.f. German *Sie/Du*) was not to be used in the Home Guard.
173. 'HR 27 Oct 1945', pp. 11–12.
174. FO/Forsvarsstaben V Ib Hansteen to HOK 7 December 1945.
175. «Bestemmelse 1945», p. 7.
176. F Dept Forsvarskommissjonen 10/15 HV Hauge 20 April, Hjemmevernsutvalget 4 May 1946, p. 4. The committee, however, wanted proper military ranks.
177. FO/HV II (box 4) 2. Hansteen to HOK 10 May 1946, p. 10.
178. *Betänkande . . . 1946*, pp. 10–12.
179. Major Carsten Dehli, lecturing Landsforening for Hærens Reservebefal on the 3rd April 1946. FO/HV VIII (box 10) 330.
180. This aspect of the modern war system is, however, far less obvious 'on the street' than the gorgeous military rituals of less efficient ages. 'Militarism' is, in fact, a very complex and elusive study.
181. Major Helge O. Spilhaug, «De første år», *Heimevernsbladet* nr 7 1981, p. 5.
182. See M. Janowitz, *The Professional Soldier, A social and political portrait*. Glencoe; The Free Press, New York (1960) and Charles C. Moskos Jr., 'The All-Volunteer Military: Calling, Profession or Occupation?', *Parameters* 7 (1977).
183. See Lt Col Nils Borchgrevink, «Unngå å irritere fienden», *Norsk Militært Tidsskrift*, 152, 5 (1982), pp. 219–20.
184. FO/Forsvarsstaben XXX 1g, referat from HR 3 Oct 1945.

185. 'HR 27 October 1945', p. 10.
186. *Ibid.*, Ole Berg, p. 20, District commanders Hesstvedt (Oppland), p. 23, Skinnarland (Notodden), pl. 29, Heiberg (Sogn), p. 31, Dale (Telemark), p. 32.
187. *Ibid.*, pp. 34–5.
188. *Ibid.*, pp. 36–7.
189. F Dept Forsvarskommisjonen 10/15 HV Hauge 20 April 1946.
190. *Ibid.*, Hjemmevernsutvalget, p. 1. There was disagreement, however, as to whether obligatory service should be gradually introduced into a volunteer Home Guard, or whether an obligatory Home Guard should be built up gradually.
191. Hansteen to HOK 10 May 1946.
192. Meeting of 23.9.46, reported in *Milorg-Posten* 16,2 (15.10.46).
193. *Ibid.*, leader 15, 2 (1 October 1946), p. 202.
194. FO/HV II (box 4) 2, Oslo Fylkeskrets av Milorgforeninger to Hansteen 22.11.46.
195. *St.meld. nr 32 (1945–46)*, p. 55 and *Budsjett-innst.S. (1946)*, p. 487.
196. After the invasion and occupation, local underground groups sprang up of themselves, usually run by campaign veterans. They felt themselves to be legitimate on the basis of Ruge's capitulation appeal to 'wait, keep faith and be prepared'. Military equipment was hidden, and 'good Norwegians' took care to keep fit and build up food reserves. Norwegian society was so shaped by the multitude of voluntary professional, recreational and other associations that Milorg grew up as a network of personal contacts on both national and local levels simultaneously.
 An early attempt to build a unified, civilian-military Resistance leadership foundered in 1941, and for several years the two sides consolidated themselves with little contact, the civilian underground concerned with moral resistance to Nazification, Milorg collaborating with the British. The functional groups reunited only in 1943. In 1944 a unified 'Home Front Leadership' made its debut with a message on the BBC and the Government's blessing; this was an umbrella committee of the military, civilian and police organisations with a defined membership and a sophisticated secretariat structure.
 By the closing months of the war the Defence Command stood over an underground Milorg – or Home Army, as it was now called – of some 40,000 men. The threads of leadership in Norway

were mostly in the hands of the young lawyer Jens Christian Hauge, head of 'a comprehensive administration of several hundred functionaries', (Kjeldstadli, *op.cit.*, p. 235). Milorg was divided into an organisational or staff side and an inspectorate or territorial side, the latter comprising 25 district commanders and associates.

In the autumn of 1944 thousands of youngsters fled the Nazi attempt to conscript them to Russia and hid out in the forests. These 'boys in the bush' overloaded Milorg's capacity to receive and train them, but fortunately the Germans made no serious attempt to smoke them all out. They were still there on Liberation.

197. *Aftenposten* 11 June 1945, Front & p. 5.
198. *Ibid.*, 2 June 1945, p. 5. An appeal was published by expolitical prisoners on the 14th May for 'awakened youth' to come together, and a veterans organisation was reported on the 31st.
199. FO/HV I (box 3) 516, Christian Ræstad to Hansteen 28 Oct 1945.
200. Jens Christian Hauge, *Frigjøringen*, Gyldendal, Oslo (1970), p. 151.
201. *Milorg-Posten*, 15 Oct 1945, pp. 85–66.
202. *Ibid.*, 30 Nov 1945, pp. 141–2.
203. 'HR 27 Oct 1945', p. 31.
204. FO/HV VIII (box 10) 330, also in *Milorg-Posten* 30 April 1946. The association supported the principle of obligatory service without endorsing Dehli's philippics: FO/HV V (box 7) 151, LHR to Hansteen 8 April 1946. On Dehli see also pp. 58 & 66–7 above. Whether he really had 'all Milorg-folk' behind him is difficult to say. It is also difficult to see how Milorg could have been based on 'universal military service'; general conscription could hardly be practiced under the noses of the Occupying Power. One problem with Milorg was the sour grapes of those who were not invited in.
205. Erik Sture LARRE's P.M.; *Milorg-Posten* 15 May 1946, pp. 135–8.
206. *Milorg-Posten* 15 October 1946, p. 218. As a description of Hansteen's Home Guard, this was hardly fair.
207. *Ibid.*, pp. 214–217. As regards this last point, it might be wondered how such a field force would be led and supplied, other than by the conventional military structures that Skottun seems to exclude.

Vekst og våpen

Norsk militærproduksjon som industripolitisk virkemiddel i 1960-årene

Innledning

Norge var i årene 1977–1980 verdens syvende største våpeneksportør. Det var Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) som i sin årbok for 1981 hevdet dette. Instituttet hadde laget en oversikt over eksportverdiene av «større våpensystemer» fra en rekke land. Bare stormaktene USA og Sovjet og de store industrinasjonene i Vest-Europa, Frankrike, Storbritannia, Vest-Tyskland og Italia rangerte foran Norge.

Rangering av noen av de største våpeneksportørene (1975-priser)

Eksportland	Mill. US-dollar	Største importør	Rangering
USA	24.893	Iran	(1)
Sovjet	15.755	Syria	(2)
Frankrike	6.213	Marokka	(3)
Italia	2.273	Sør-Afrika	(4)
Storbritannia	2.141	India	(5)
Vest-Tyskland	11.712	Italia	(6)
Norge	724	Sverige	(7)
Nederland	536	Peru	(8)
Sverige	277	Storbritannia	(14)

Kilde: World Armaments and Disarmament SIPRI Yearbook 1981, s. 188.

SIPRIs materiale over «større våpensystemer» (skip, raketter, fly, panservogner) er en snever definisjon av militærekspert. Det framstilles mange produkter som ikke tilhører denne kategorien, men som likevel går til militære kunder. Norge produserer en rekke slike varer, også for

eksport, bl.a. data-, navigasjons- og kommunikasjonsmateriell. Selv om det er vanskelig å framskaffe eksakte tall for den internasjonale militære handel, kan det ikke være tvil om at Norge i disse årene hadde en omfattende militær eksport. Opplysningene skapte oppsikt og representanter for Arbeiderparti-regjeringen forsøkte å dempe ned inntrykket av Norge som en betydelig våpeneksportør gjennom å påpeke spesielle forhold som gjaldt for denne fireårsperioden. Plasseringen på statistikken, mente forsvarsminister Stoltenberg, skyldtes at: «Vi hadde omtrent samtidig et stort salg av båter og salg av Penguin-raketter til Sverige.»¹

Fra begynnelsen av 1960-årene hadde det imidlertid vært offisiell norsk politikk å bygge ut militærindustrien, og det ble eksplisitt gitt uttrykk for at eksport av forsvarsmateriell var ønskelig. I like stor grad som å hevde at plasseringen på SIPRI's liste over våpeneksportører berodde på en tilfeldighet, kan det være grunn til å si at plasseringen skyldtes oppfylning av en industripolitikk som ble trukket opp i 1960-årene og gjennomført i 1970-årene. Det er en skisse over planleggingen av og ønske om å etablere en større militær industri i Norge i 1960-årene presenteres i denne artikkelen.

Hensikten med etablering av norsk militærindustri var i første omgang å forbedre handelsbalansen. For at norske produsenter skulle hevde seg i den skarpe internasjonale konkurransen på dette området, ble det lagt opp til spesialisering og produksjon i store serier. Dette forutsatte eksport. Utviklingen av eksportverdien kan derfor være et godt uttrykk for den vekst som militærindustrien gjennomgikk.

Situasjonen omkring 1960

Våpenhjelpen

Fra begynnelsen av 1950-årene mottok Norge militær hjelp gjennom NATOs infrastrukturprogram og det amerikanske Mutual Defence Assistance Program (MDAP). Omfanget av støtten gjennom MDAP fram til midten av 1960-årene vil framgå av figur 1. Hjelpen var i perioden 1951–1962 6 milliarder kroner,² eller omkring 500 millioner pr. år. Dette utgjorde omkring 30 prosent av Norges samlede forsvarsutgifter, og bare 15 prosent av materialanskaffelsene skjedde via det norske forsvarsbudsjettet i denne perioden. Fra midten av 1960-tallet

ble hjelpeprogrammet gradvis trappet ned og opphørte fullstendig i 1970.³ Da hadde Norge mottatt hjelp for i alt 6,5 milliarder kroner.⁴

Våpenhjelpen var i all hovedsak investeringsvarer, det vil si materiell og utstyr; bl.a. komplett nytt luftforsvar – fly, luftvernartilleri, raketter, kjørtøyer, ildledningsutstyr etc. Både feltavdelinger og mobiliseringsavdelingene fikk fullt utstyr fra håndvåpen til tungt artilleri, stridsvogner, pansrede kjøretøyer, transportkjøretøyer etc. Sjøforsvaret fikk en rekke overflatefartøyer, artilleri, ildlednings- og navigasjonsutstyr. Dessuten fikk forsvaret sambandsmateriell og ammunisjon til både øvelser og beredskap. Norge fikk 100 millioner kroner til oppbygging av en innenlandsk militær industri, og USA bestilte dessuten militære varer i Norge for 300 millioner kroner som finansiell støtte.⁵ Det norske forsvaret kjøpte ikke militært utstyr i noe omfang fra norsk industri. Grunnlaget for norsk militærindustri var således ikke til stede.

Oberst, sivilingeniør Bjørn A. Rørholt, karakteriserte i 1966 forsvaret som en «gigantisk postordreforretning» fordi Norge kunne motta våpen gratis fra USA og Canada – det var bare å bestille det som trengtes.⁶ Det norske forsvar behøvde ikke selv spesifisere krav, planlegge innkjøp og stå for gjennomføringen av installasjonene. Det amerikanske utstyret – som ikke nødvendigvis var amerikanskprodusert – hadde også militære svakheter. Det meste av materialet var brukt og gammelt. Det var produsert i mange forskjellige land med ulike standarder og forskjellige behov og krav til drift og vedlikehold. For en del utstyr kunne det også etter hvert oppstå problemer med å skaffe reservedeler.

Muligheten til å motta militært utstyr gratis fra andre land gjorde det unødvendig for det norske forsvar å ha et nært samarbeid med norsk industri til våpenkjøp og -utvikling. Det som karakteriserte norsk forsvars etterspørsel til innenlandsk næringsliv på midten av 1960-tallet var at en beskjeden del av midlene ble brukt til anskaffelse av typisk militære produkter. I 1964 utgjorde midler til NATOs infrastrukturprogram og våpenhjelpen like mye som de norske investeringene, omkring 320 millioner norske kroner. Mens midlene fra våpenhjelpen gikk til materiell og våpen, gikk det aller meste av de norske investeringene og infrastrukturmidlene til militære anlegg og bygg. Det norske forsvar kjøpte i 1964 – da var forsvarsbudsjettet på omkring 1,6 milliarder kroner (se fig 1) – våpen og ammunisjon fra norsk industri for bare 5 prosent av samlet etterspørsel.⁷ Dette er et uttrykk for den beskjedne rolle norsk militær industri spilte i forholdet til det norske forsvaret før midten av 1960-årene.

Av forsvarrets øvrige midler i 1964 gikk 11 prosent til bygg- og anleggsvirksomhet og omtrent like mye til kjøp av bensin, olje og transport- og kommunikasjonstjenester. Omkring 14 prosent var rettet direkte mot kjøp av industrivarer:⁸

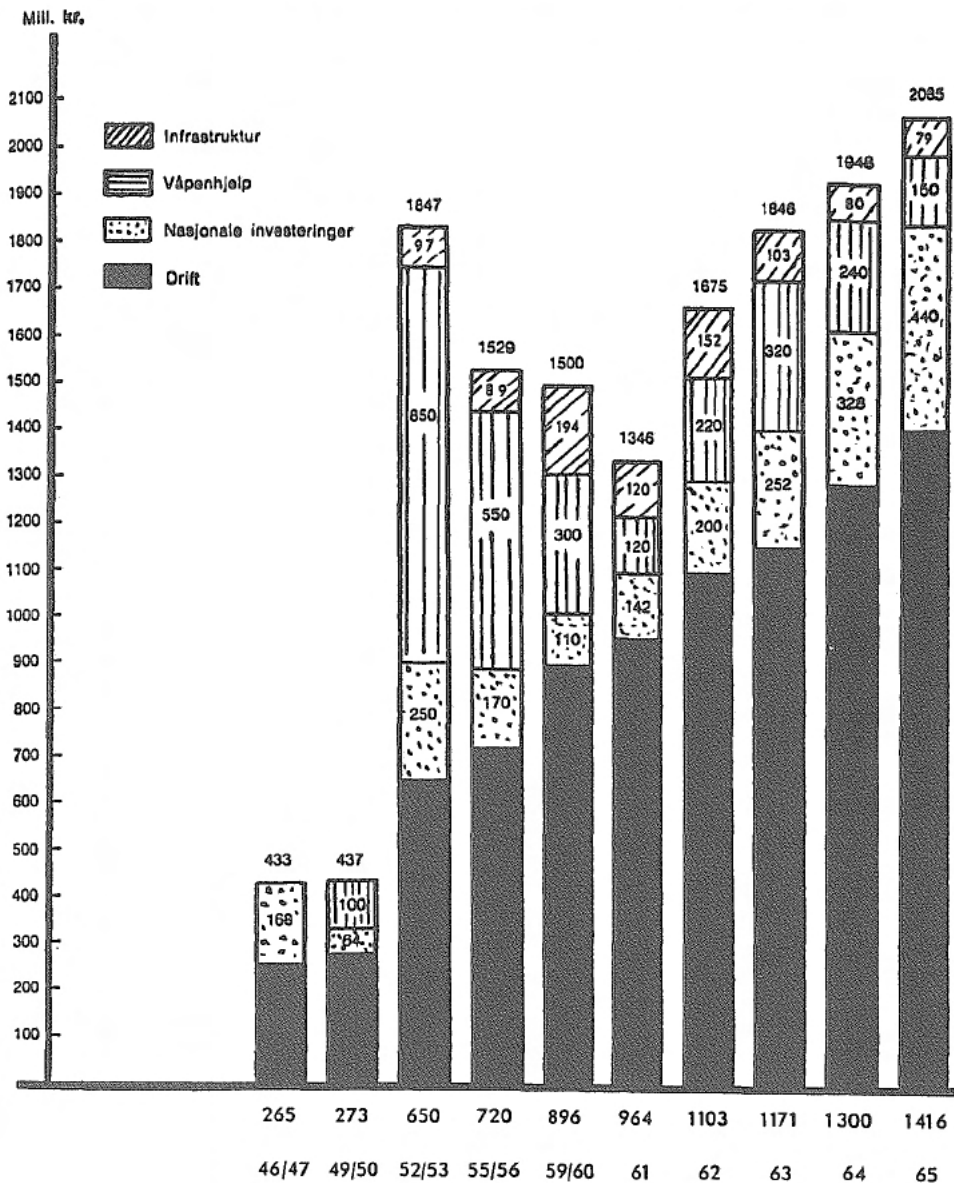
våpen, ammunisjon, sprengstoff	5 prosent
skipsindustri	3 prosent
transportindustri	2 prosent
radio, elektrisk utstyr	1 prosent
andre industrivarer	3 prosent

Disse tallene forsterker inntrykket av at forsvaret spilte en relativt ubetydelig rolle for norsk industriutvikling. Når det gjaldt forsvarrets varekjøp, trakk en undersøkelse om året 1969 de samme konklusjonene som den overnevnte fra 1964. Innkjøpene var fortsatt spredt over en rekke sektorer og utgjorde bare små andeler av samlet etterspørsel i disse sektorene. Forsvarets etterspørsel hadde derfor begrenset betydning for det meste av norsk næringsliv. «Våpen, ammunisjons- og redskapsfabrikker er den eneste sektor som kan sies å være meget avhengig av Forsvarets kjøp. Sprengstoff-fabrikkene leverer også en betydelig del av sin produksjon til Forsvaret,» skrev Tormod Andreassen i 1972.⁹ Ved siden av at kjøpene var spredt over en rekke områder, atskilte ikke forsvarrets forhold til norsk industri seg fra den «postord-reforretning» som gjaldt i forholdet til utenlandske militærprodusenter. Dette betydde at samarbeidet mellom kjøper og produsent var lite utviklet.

Internasjonalt produksjonssamarbeid

Fra da NATO ble grunnlagt, ble det gjort forsøk på å standardisere militær produksjon. Gjennom det planlagte European Defence Community ble et sentralisert våpeninnkjøpsprogram for de kontinentale deltakerlandene utarbeidet. Dette samarbeidet ble imidlertid aldri realisert. Ved hjelp av bl.a. USAs Mutual Defence Assistance Programme (MDAP) ble europeisk militærindustri gjenoppbygget med til dels amerikansk produksjonsutstyr og fra 1952 i kombinasjon med amerikanske kjøp. Norge tok liten del i denne utviklingen. I årene 1952 til 1954 var Norge det NATO-land, når vi ser bort fra Portugal, som USA kjøpte minst militærutstyr fra. Fra Norge kjøpte USA i disse årene for

Figur 1: Midler til rådighet for forsvaret. Utviklingen i tiden 1946/47–1965.



Kilde: Innstilling fra Utvalget for Forsvarets ledelse (Oslo 1965), figur 6. Trykt vedlegg til St.meld. 80 (1965–66): Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse.

28 millioner US-dollar, mot 1,3 milliarder fra Frankrike, 750 millioner fra Storbritannia, 190 millioner fra Belgia, 122 millioner fra Nederland og 52 millioner fra Danmark.¹⁰

Den norske bedrift som fikk de største ordrer fra «off-shore»-programmet var Raufoss Ammunisjonsfabrikk. Leveransene utgjorde midt på 50-tallet hele to tredeler av bedriftens samlede omsetning. I 1955 var salget 62 millioner kroner, men var allerede året etter i underkant av 38 millioner; i 1958 12 millioner og i 1959 vel 1 million kroner. Omsetningen var i all hovedsak ammunisjon og nedtrappingen av de amerikanske kjøpene skapte nye markedsutfordringer for den norske fabrikken fra slutten av 1950-årene.

Kongsberg Våpenfabrikk hadde mindre totalleveranser til «off-shore»-programmet enn Raufoss-bedriften. Salgstoppen kom også noen år senere med en omsetning på 21 millioner kroner i 1957 og 1958. Også for Kongsberg Våpenfabrikks vedkommende skjedde det en hurtig nedtrapping av salget.¹¹

Fra 1957 forsøkte USA og president Eisenhower å endre samarbeidsformene når det gjaldt våpenhandelen mellom de to verdensdelene. Oppbygging av nasjonale militærindustrier i NATO hadde resultert i en liten grad av standardisering av det militære materiell. For å fremme standardisering etter amerikanske fellesmål og enheter, foreslo USA at europeiske land burde framstille amerikanske våpen på lisens. Blant annet ble det produsert tre amerikanske raketter i Europa: Hawk, Bullpup og Sidewinder.¹²

Det tok ikke lang tid før Norge kom med i samarbeidsavtaler på rakettområdet. Gjennom The Mutual Weapons Development Program ble det allerede i slutten av 1950-årene inngått en avtale mellom Norge og USA som ga Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) i oppdrag å utvikle «et effektivt våpen til bruk i mindre fartøyer til bekjempelse av hurtiggående ubåter».¹³ FFI konstruerte en prototyp av en rakett som fikk navnet Terne, og på bakgrunn av prøvene ble produksjon senere satt i gang. Utviklingskontrakten ble i hovedsak dekket av USA med 17 millioner kroner, mot Norges 3 millioner.¹⁴

Allerede i 1960 kom Norge med som produsent av de rakettenes som ble lisensframstilt i Europa. Først ute var Sidewinder og en betydelig del av disse rakettenes ble produsert i Norge. Kongsberg Våpenfabrikk og Raufoss Ammunisjonsfabrikk var norske delleverandører til systemet som hadde tysk hovedentreprenør. Derimot var Kongsberg Våpenfabrikk selv hovedentreprenør for den europeiske produksjonen av en annen luft-til-luft rakett som bar navnet Bullpup. Fra 1961–62 ble

arbeidet satt i gang med et eget administrasjons- og koordinasjonskontor i Oslo.¹⁵

Når Norge fikk en så sentral posisjon i den europeiske rakettproduksjonen i NATO-sammenheng, hadde dette sammenheng med at det i Norge fantest en betydelig rakett know-how allerede fra andre verdenskrig. I FFIs regi ble det i 1940-årenes andre halvdel satt i gang prosjekter for å utvikle norske raketter. Denne kunnskapen ble videreutviklet i 1950-årene og gjorde Terne, Sidewinder og Bullpup-produksjonen mulig. I 1960-årene ble Norge deltaker i nye og mer avanserte rakettprosjekter, både gjennom lisensproduksjon (Sea Sparrow) og den i all hovedsak norske raketten Pingvin.

Raufoss Ammunisjonsfabrikk deltok også i lisensproduksjon gjennom framstillingen av panservernraketten M-72. Dette var til å begynne med et lisenssamarbeid som bedriften hadde sammen med et kanadisk firma. Da det kanadiske selskapet trakk seg ut, ble Norge eneproducent av våpenet.

Magne Barth¹⁶ har lagt stor vekt på det norske samarbeidet med Vest-Tyskland på det militær-industrielle området. Avtalen som ble inngått i 1960 var en av flere gjenkjøpsavtaler. Det vil si at Norge bestilte militærutstyr fra Tyskland, mens den tyske regjering forpliktet seg til at det ble kjøpt en viss mengde varer fra Norge (ikke nødvendigvis militære produkter). I den første avtalen ble det enighet om at Tyskland skulle kjøpe varer for en verdi i forholdet 5:3 av det norske kjøpet. Lignende avtaler ble også inngått med andre land i 1960-årene (bl.a. USA og Sverige).

Norske militære bedrifter

Norsk militærindustri i 1950-årene var av beskjedent omfang. Det var først gjennom lisensproduksjonene i 1960-årene dette endret seg noe. Oppgavene for de militære bedriftene var før denne tid først og fremst å ta seg av vedlikehold av de våpnene som Norge hadde fått gjennom våpenhjelpen, og forsvaret hadde dessuten «forpliktelser overfor NATO til etter evne å være med på å fornye våpenparken».¹⁷ For at Norge ikke skulle være avhengig av å kjøpe alle reservedeler fra andre NATO-land, ble det fra politisk hold lagt vekt på å utvide og utvikle produksjonssamarbeid også på dette området med andre land.

Det lave innenlandske salget av tradisjonelt militært materiell til forsvaret, gjenspeiles i at det var få norske bedrifter som framstilte militærutstyr i Norge før 1960-årene. De største var de tre veletablerte

forsvarsbedriftene: Kongsberg Våpenfabrikk, Raufoss Ammunisjonsfabrikk og Marinens Hovedverft. Noe materiell ble levert fra sivile bedrifter, og staten eide en militær fabrikk i Bergen, NERA.

Den eldste norske militærbedriften var Kongsberg Våpenfabrikk (KV). Den hadde tradisjonelt spesialisert seg på håndvåpenproduksjon. Dessuten ble det i mellomkrigstiden bygd ny kanonfabrikk, men den var ikke istand til å utføre serieframstilling av kanoner. I de første årene etter andre verdenskrig framstilte KV i all hovedsak sivile varer. Da Norge ble med i NATO fikk imidlertid også KV noen oppdrag. Kanonfabrikken ble brukt til Bofors 40 mm maskinstyrte luftvernkanoner. De tekniske utfordringer som dette stilte firmaet overfor, særlig når det gjaldt servoteknikk og hydraulikk, førte til en beslutning i 1953 om å modernisere fabrikkene.¹⁸

Stortinget bevilget penger til dette for å gjøre KV til en langt mer moderne og konkurransedyktig militærprodusent i framtida. «Vi har derfor med særlig interesse forsøkt å hente igjen det forsømte innen den elektroniske og hydrauliske sektor, som vi regner med vil utgjøre en stadig større del av forsvarets materiell,» skrev direktør Bjarne Hurlen i 1956.¹⁹ Moderniseringsprogrammet var gjennomført i 1957. Kongsberg leverte også arbeider til det norske forsvaret, hovedsakelig vedlikeholdsarbeider og omgjøring av gamle tyske og amerikanske våpen. Disse arbeidene ble imidlertid av stadig mindre omfang utover i 1950-årene.²⁰

I Kongsberg Våpenfabrikk var en i slutten av 1950-årene bevisst den omlegging som fant sted innenfor militærteknologien. De tradisjonelle konvensjonelle våpen som fabrikkene hadde produsert, ble erstattet av rakettvåpen med avansert elektronisk utstyr. Igangsettelsen av Terneproduksjonen gjorde det mulig å modernisere fabrikkene for at den skulle bli i stand til mer avansert rakettproduksjon i framtida. Derfor ble utviklingsavdelingen ved fabrikkene utvidet:

«For å kunne utvikle produktet fra prototypeutførelsen til en konstruktiv utforming som egner seg for rasjonell produksjon, er det i tilknytning til bedriftens utviklingsavdeling opprettet en egen gruppe av ingeniører som vil forestå detaljkonstruksjonen og produksjonen av dette anlegg inklusive elektroniske komponenter.»²¹

Ingeniørkompetansen ved fabrikkene ble således utvidet i disse årene. Mens bedriften tidligere hadde utført konstruksjonsarbeider basert på andres tegninger, gjorde det nye produksjonsopplegget det mulig for konstruksjonsavdelingen å ta opp utviklingen av egne produkter.²²

Også ved Norges andre store militærfabrikk, Raufoss Ammunisjonsfabrikk, foregikk det moderniserings- og utbyggingsarbeider i 1950-årene. Fram til 1957 ble betydelige summer investert i nye maskiner. I 1954 sto et nytt bygg inne i fjellet ferdig, og dessuten ble det reist et nytt granatkruktverk, trinolstøpeanlegg for granater og nitrocellulose kruktverk. Utbyggingen skjedde på grunn av salget til «off-shore»-programmet som vi har omtalt foran. Dette gjaldt håndvåpenammunisjon, artilleriammunisjon opp til 155 mm kaliber, krutt, ballistitt og nitrocellulosekrutt, signalmateriell, sprengningsmaterieell og enkelte typer raketter.²³

Bedriftens produksjonskapasitet ved slutten av 1950-årene oversteg langt den innenlandske etterspørsel. En omstrukturering måtte finne sted da «off-shore» programmet skulle trappes ned fra 1958. Tanken var å konsentrere seg i større grad om det sivile marked.²⁴ Den oppbygde produksjonskapasiteten hadde ikke lengre noen sikker avtaker.²⁵

Eksempler på eksport av norsk avansert militært utstyr går imidlertid tilbake til 1950-årene. Da ble det i samarbeid mellom FFI/Christian Michelsens Institutt i Bergen og NERA utviklet et radiolinjesamband som ble kjøpt av NATO til infrastrukturprogrammet. Systemet fikk i 1960-årene også gjennomslag i Norge ved at Televerket tok radiolinjesamband i bruk i stedet for kabler.²⁶

Forsvarets nye situasjon i 1960-årene

Nedtrappingen av våpenhjelpen

Våpenhjelpens omfang var størst i 1950-årene, men ble deretter redusert. Nedtrappingen foregikk ved at overføringene i første halvdel av 1960-årene ble redusert til omtrent halvparten av det de hadde vært i 1950-årene, og deretter trappet helt ned i siste halvdel av tiåret:

År	Militært forbruk	Våpenhjelp millioner kroner	Prosent våpenhjelp
1960	1454	249	17,1
1961	1516	216	14,3
1962	1634	211	12,9
1963	1773	235	13,6
1964	2025	271	13,4
1965	2179	236	10,8
1966	2224	173	7,8
1967	2370	55	2,3
1968	2485	0	0

Tormod Andreassen: «Forsvarets virkninger på norsk økonomi», Samfunnsøkonomiske Studier, nr. 22, s. 44. Prosentutregningene er gjort i Magne Barth: Military integration: The case of Norway and West Germany (PRIO, 1982), s. 96.

Det ser ut til å være to årsaker til nedtrappingen av hjelpen. For det første var det i USA fra midten av 1950-årene en betydelig opposisjon som mente at Europa burde bære en større del av de militære omkostningene selv. Men det var også europeiske militære interesser som var skeptisk til våpenhjelpen. Det gjaldt delvis den avhengighet som den satte de europeiske landene i overfor USA, men også at de amerikanske overføringene i betydelig utstrekning besto av gammelt og brukt materiell som ikke lenger ble brukt av USA. Skulle det vesteuropeiske forsvar bli på høyde med den tekniske utviklingen, måtte nye våpen tas i bruk.

Disse forhold gjaldt ikke minst det norske forsvaret. «Postordreforsvaret» førte til en nokså tilfeldig materialanskaffelse: «I midten av 1960-årene hadde vi fremdeles materiell av amerikansk, britisk, tysk, kanadisk og norsk opprinnelse. Materiellet var enten utlånt eller hadde kostet lite i anskaffelse, men det var høyst urasjonelt å holde vedlike og i drift,» skrev admiral Folke Hauger Johannessen som var Forsvarssjef fra 1964.²⁷ Hauger Johannessen la til at «det var kun en måte å rette disse manglene på, nemlig ved å skifte ut alt gammelt materiell med nytt som kunne tilfredsstille de krav man måtte stille til et moderne forsvar». Vi må gå ut fra at dette var den offisielle vurderingen på toppnivå i det norske forsvaret i begynnelsen av 1960-årene.

Da våpenhjelp-midlene forsvant, ble det norske forsvaret således stilt overfor nye utfordringer med hensyn til materiellanskaffelsene.

Det norske forsvarsbudsjettet måtte i stadig større grad selv betale kostnadene. Det sentrale problemet ble hvordan dette skulle bli mulig. Det som var innlysende nødvendig var at andelen av forsvarsbudsjettet som gikk til investeringer måtte økes.

De nasjonale investeringene utgjorde mindre enn ti prosent av forsvarsbudsjettet rundt 1960, hovedsakelig til bygg og anlegg. Det ble satt opp som mål å få materialandelen (investeringer utenom bygg og anlegg) opp i 25 prosent av forsvarsbudsjettet.²⁸ Kroneverdien til anskaffelser av teknisk materiell steg med om lag 500 millioner kroner fra 1963 til 1968, og var da oppe i 775 millioner kroner. I nominelle verdier foregikk det derfor nesten en tredobling av bevilgningene til materiell. I 1968 som var det første året helt uten våpenhjelpfinansiering, ble hele 31 prosent av midlene brukt til teknisk materiell.²⁹

«Det teknologiske gapet» og våpenteknologien

USA gjennomgikk i 1950-årene en meget rask økonomisk vekst. Denne utviklingen skjedde gjennom at nye industrier og teknologier ble tatt i bruk. Den teknologiske revolusjonen som foregikk fra slutten av 1940-årene var kjennetegnet ved at kunnskap og teknikker som var utviklet under andre verdenskrig, ble tatt i bruk på militære og sivile områder: «The supply of new technologies was more abundant after the war than in any other period of European history.»³⁰ Den raske tekniske utviklingen i USA skapte begrepet «the technological gap». I det lå Europas tekniske underlegenhet – og en akseptering av at dette var tilfelle. Hvordan det skulle være mulig å overkomme dette «gapet» ble diskutert av økonomer, ikke minst i samarbeidsorganisasjonen OECD.

Mange mente at den raske tekniske utviklingen i USA hadde sitt opphav i den militære forskningen. Dette gjaldt både under andre verdenskrig, og senere under «den kalde krigen» da det ble investert store beløp i å utvikle mer avanserte våpen. Fra ca 1957 ble forskningsintensiteten ytterligere forsterket. Dette må ha skapt den oppfatning i mange europeiske land at ekspansjon i deres militære industri kunne være med på å utjevne forskjellene i teknologisk kunnskap og nivå. Dette er sentralt for å forstå hvilken posisjon militærindustrien fikk blant politikere i Europa rundt 1960.

I USA ble det allerede fra 1950-årene utbygget nære forbindelser mellom forsvaret og landets militære industri. Det ble opprettet spesielle ordninger som skulle beskytte amerikanske produsenter mot for

sterk utenlandsk konkurranse. «Buy American Act» fastslo bl.a. at amerikanske bedrifter skulle foretrekkes dersom de ikke lå mer enn femti prosent høyere i pris enn utenlandske firmaer.³¹ Dette var gjort ikke bare ut fra en militær vurdering, men også som industripolitisk virkemiddel. Industrien skulle på denne måten få en teknisk kompetanse som den ellers ikke kunne skaffe seg.

Også andre land opprettet et avtaleverk mellom staten og industrien for å fremme militær produksjon i sine hjemland. Sverige gjorde dette i stort omfang, og i 1960-årene ble Sverige brukt som forbilde for Norge på dette området. Det ble hevdet at «statens anskaffelser utgjør i de fleste land et av de viktigste, eller det viktigste, hjelpemiddel i regjeringens hånd for å utvikle det tekniske miljø og skape forutsetningene for en internasjonal konkurransedyktig industri, særlig innenfor det elektroniske og verkstedtekniske området».³² Samme forfatter påpekte at Norge i svært liten grad hadde tatt i bruk dette industripolitiske virkemidlet. I USA utgjorde statens anskaffelser hele 18 prosent av brutto nasjonalproduktet og en betydelig del av dette var militære kjøp.

Et norsk militær-industrielt brorskap?³³

Det var denne sammenhengen mellom industriinteresser og militære interesser som førte til at president Eisenhower i sin avskjedstale reiste debatten om det militærindustrielle kompleks. Diskusjonen fortsatte utover i 1960-årene. Den la vekt på den politiske innflytelse som representanter for forsvaret, forsvarsadministrasjon og militærindustri hadde på amerikansk politikk. Norske forhold atskilte seg radikalt fra amerikanske, med Norges svake og lite utviklede militærindustri. I Norge fantes imidlertid de samme institusjonene som i USA utgjorde det militær-industrielle kompleks representert ved innkjøpsorganer i forsvaret, militære norske institusjoner og bedrifter og den militære politiske ledelse. Flere representanter for disse institusjonene engasjerte seg aktivt i debatten på midten av 1960-tallet om hvilken utvikling norsk militær industri burde få. Blant representanter for disse institusjonene kan vi nevne Forsvarets forskningsinstitutt (direktør Finn Lied), Forsvarets fellessamband (oberst Bjørn A. Rørholt), Kongsberg Våpenfabrikk (direktør Bjarne Hurlen) og Forsvarsdepartementet (byråsjef Johs Leine).³⁴ Dette var personer som både hadde innsikt i hvilke muligheter som forelå for etablering av en norsk mili-

tærindustri, og som var i stand til å argumentere for at en slik industri ville ha samfunnsgavnlige virkninger.

Under Borten-regjeringen hadde Norge også en politisk ledelse i forsvarsdepartementet som hadde god innsikt i industrielle problemer. Dette kan også ha vært en vesentlig faktor bak arbeidet for å intensivere den militærindustrielle utviklingen i årene etter 1965. Forsvarssjef Hauger Johannessen hevdet i forbindelse med anskaffelsesplanen:

«Den viktigste støtte i forbindelse med selve behandlingen av planen var imidlertid at Forsvarsdepartementet under ledelse av statsråd Grieg-Tidemand engasjerte seg sterkt i hele prosessen og sørget for at Stortinget ble grundig informert etter hvert som planen tok form.³⁵

Denne politiske ledelse gjorde det muligens enklere å knytte den militære anskaffelsespolitikk til en mer generell industripolitikk. Det ble således i argumentasjonen påpekt at det var mulig for Norge å satse på industrier som både ville fremme den militære beredskap og samtidig ville virke vekstfremmende på industrien. Forsvaret trengte et teknisk miljø som gjorde det i stand til å bruke materiellet riktig og til å vedlikeholde det.³⁶

Det ser ut til at statsbyråkratiets økonomiske planleggere sent så denne muligheten for statlig industripolitikk. I langtidsprogrammet for 1966–69 ble det tvert imot understreket at den økonomiske planlegging «må utformes slik at man bevarer dette desentraliserte avgjørelsessystem, som ikke bare er av største betydning for effektiviteten i produksjonslivet, men som i virkeligheten også er en forutsetning for våre demokratiske institusjoner».³⁷ Det ble videre framholdt at de viktigste virkemidlene var finanspolitikk, penge- og kredittpolitikk og distriktspolitikk.

Denne argumentasjonen var dels konstitusjonell og dels økonomisk, og la vekt på at desentraliserte avgjørelser virket mest effektivt på næringslivets utvikling. Det interessnte er at representantene for forsvaret nettopp framhvet betydningen av effektiviteten i økonomien generelt som en grunn til å utvide avtaleverket mellom forsvaret og næringslivet. Det samme ble uttrykt fra representanter for Norges Industriforbund i en uttalelse til Industridepartementet, og i en rapport fra NTNFs elektronikkutvalget i 1963. Vi øyner her en konflikt mellom et konserverende politisk miljø som utfordres av nye synspunkter fra forskere, industrifolk og ikke minst fra forsvarets representanter.

Forsvar og industri – gjensidige fordeler

Det ble av oberst Rørholt understreket at forsvarsevnen var avhengig av «landets samlede faglige miljø». ³⁸ På denne måten ble forsvarets behov knyttet an til det sivile samfunns situasjon. Det ble en militær målsetting å heve den tekniske og industrielle standard i næringslivet generelt. Forsvaret kunne delta i prosessen for å gjøre industrien bedre rustet til internasjonal konkurranse. Det ble således understreket at det ikke var noen motsetning mellom økt militær produksjon og framgang for den sivile industri: «Ved å kartlegge hvor Forsvarets interesse ligger og hvor den sivile industris interesse ligger ser man at det er gode muligheter for fruktbart samarbeid.» ³⁹

Representanter for ulike deler av forsvaret ivret for utbygging av en norsk militær industri, fordi de mente at denne type industri kunne tjene som «lokomotiv» for resten av industrien. Kanskje ville bildet av en heisekran passe bedre. Målet var nemlig at den teknisk sett avanserte militærindustrien skulle være med på å heve norsk industriproduksjon generelt til nye høyder. Norske bedrifter var ikke vant til å følge opp eksakte kontrakter med leveringsfrister og framdriftsplaner og heller ikke med å følge nøyaktige og krevende spesifikasjoner med etterfølgende fabrikkkontroll og utprøving. «Utvisomt er det forsvarets plikt å «lære opp» industrien på disse felter, bl.a. for å gjøre dem konkurransedyktige på eksportmarkedet». ⁴⁰

Det viktigste midlet forsvaret hadde for å være med på å gjøre norsk industri mer internasjonalt konkurransedyktig skulle være forsknings- og utviklingsavtaler. Det innebar at firmaer fikk dekket sine kostnader til utvikling av et produkt som forsvaret ønsket og i tillegg ofte fikk avtale om produksjon av en viss mengde av dette produktet. Fordelene for industribedriftene var åpenbare. De unngikk finansielle tap i forbindelse med fornyelse av produksjonen og fikk muligheter for kontrakt på en større produksjonsordre i framtida. For forsvaret var fordelene større fleksibilitet ved at det slapp å binde egne krefter i spesielle prosjekter og dessuten hadde muligheter til å bytte samarbeidspartner.

Det var dette virkemidlet som var nyttet i en rekke land – ikke bare i forbindelse med militær produksjon – til å heve industriens tekniske kompetanse. «Hemmeligheten med svensk industri og svensk forsvar er at Sverige har brukt industrien til å utvikle forsvaret, og forsvaret til å utvikle industrien», skal en svensk industrimann ha sagt. ⁴¹ Dette er neppe hele forklaringen på eventuell svensk suksess innenfor militære

og industrielle sektorer, men utsagnet understreker at det i norske militær-industrielle kretser var stilt store forventninger til hva et nærmere samarbeid mellom stat og industri kunne føre til. I løpet av 1960-årene utgjorde statlige utviklingskontrakter $\frac{1}{3}$ av samlede utviklingskostnader i svensk industri. I 1963 utgjorde utviklingskostnadene 700 millioner kroner, hvorav den svenske staten betalte 233 millioner.⁴²

Situasjonen i Norge var imidlertid annerledes: «I vårt land forekommer slike forskning- og utviklingskontrakter i meget liten utstrekning.»⁴³ Mulighetene for økt norsk industriproduksjon gjennom statlig aktivitet var på denne bakgrunn store. Det var betydelige verdier forsvaret hadde til rådighet til kjøp av materiell. På midten av 1960-tallet kjøpte forsvaret utstyr for ca 700 millioner kroner. Av dette var ca 100 millioner kroner intendanturmateriell og forsyninger, derav 80–85 prosent kjøpt i Norge. Byråsjefen i Forsvarsdepartementet, Johs Leine, hevdet at 250–300 millioner kroner av de resterende midlene kunne bli brukt til kjøp fra norske bedrifter.⁴⁴

Leine hevdet i 1968 at internasjonal avspenning kunne føre til mindre våpenproduksjon i årene framover. Det var derfor nødvendig i planlegging av norsk militærindustri å finne områder der nasjonal forsvarsproduksjon ved siden av å tjene militære formål, også var av potensiell sivil interesse. Forsvarsindustrien burde bygges ut med framstilling av produkter som både var sivile og militære.

Ved siden av at forsvaret burde satse på produkter med både militær og sivil nytte, ble det også fremmet andre synspunkter på hvilke produksjoner landet burde satse på. For det første ble en del industrier ekskludert fordi landet manglet «produksjonsgrunnlag». Det gjaldt større og mer kompliserte våpensystemer som fly, stridsvogner, ubåter og transportmidler.⁴⁵ I stedet burde Norge spesialisere seg på produkter der Norge hadde «særfordeler», f.eks. små fartøyer, eller utnytte klimatiske, geografiske og organisasjonsmessige forhold som krevde materiell med spesielle egenskaper. Videre ble det understreket at automasjonen ville gjøre det mer lønnsomt å produsere i små serier. Numerisk styrte verktøymaskiner og utnyttelse av databehandling ville gi slike resultater.⁴⁶

Spesialisering og eksport

Det norske militære marked alene var imidlertid lite, for lite til å kunne avta industriell serieproduksjon. Ved å finne produkter som det norske forsvaret hadde særlig nytte av og forsøke å eksportere disse produk-

tene, kunne en lønnsom militærindustri opprettes.⁴⁷ Dt var således i utgangspunktet klart at en spesialisering med påfølgende eksport var nødvendig for at anskaffelser fra norske militære bedrifter skulle være god anvendelse av forsvarsmidlene.⁴⁸

Norge hadde imidlertid sterke politiske begrensninger på våpeneksport. Dette ble diskutert som et argument som gjorde det vanskelig å starte militær industri – det var bl.a. i denne sammenheng det kunne være nyttig å lage produkter som både kunne anvendes sivilt og militært.⁴⁹ Ideen var at produksjonskapasiteten kunne brukes til salg til sivile kunder, også disse naturligvis i stor grad i utlandet.

Synspunkter på dette ble lansert i forsvarsplanen i 1962, og ble forsterket i NTNFs forskningsutredninger i 1963 og 1964 som trakk fram forsknings- og utredningsavtaler som sentrale industripolitiske virkemidler. Fra midten av 1960-tallet ble disse kontraktene diskutert av flere representanter fra forsvaret og på samme tid ble de første kontraktene inngått mellom Televekret og elektronikkindustrien. Gjennombruddet for den nye politikken fant sted fra midten av 1960-årene.

Den nye politikken i 1960-årene

Forhandlingsøkonomi

I den situasjonen som forsvaret befant seg i på midten av 1960-tallet, ble således sammenhengen mellom nedtrapping av våpenhjelpen, vansker med betalingsbalansen og oppbygging av teknisk ekspertise i Norge forsøkt integrert i en industripolitisk helhet. Dette skjedde ikke gjennom det økonomiske langtidsprogrammet for norsk økonomi, men kom inn som en del av forsvarspolitikken allerede fra utredningen om «Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1964–1968».⁵⁰ I avsnittet om «Materiell og forsyninger» het det:

«En stor del av Forsvarets anskaffelser vil kunne skje fra norske produsenter, og en vil spesielt søke å legge til rette et grunnlag for samarbeid mellom militær forskning og norske bedrifter når det gjelder militærleveranser.

En stor del av det spesielle materiell vil allikevel måtte anskaffes i utlandet, ved anskaffelser i utlandet vil en søke å oppnå gjenytelser i form av oppdrag til norsk industri.»⁵¹

Denne passusen kan stå som et symptom på den endring som

skjedde i vårt økonomiske system. Parallelt med den debatten som fant sted blant representanter for militære innkjøpsorganer, forskningsinstitusjoner og forsvarets politiske administrasjon, ble det utformet en politikk der de synspunktene vi foran har presentert ble satt på den politiske dagsorden. Norge fulgte – noe nølende – etter i den internasjonale utvikling der den offentlige sektor som vokste raskt, fikk økende direkte innflytelse på den retning produksjonslivet utviklet seg. I Norge som i andre land, kom forsvarret i første rekke i denne utviklingen. Våpenhjelpen hadde bremset opp utviklingen i retning av et nærmere samarbeid mellom forsvar og industri,⁵² mens nedtrappingen av overføringene fra Amerika forsterket framveksten av det som senere er blitt kalt en «forhandlingsøkonomi».

Uttalelsene fra 1962–63 kan stå som innledningen på den politiske utvikling som ble påskyndet av nedtrappingen av våpenhjelpprogrammet. I årene som fulgte lanseringen av disse generelle målsettingene, kom det flere utredninger som trakk opp klarere retningslinjer for anskaffelsespolitikken og gjorde den mer fullstendig og detaljert. Her skal et par trinn i denne utviklingen beskrives.

I april 1966 ble nye hovedretningslinjer for forsvarrets ledelse trukket opp i et stortingsdokument.⁵³ Et sentralt poeng i vår sammenheng er at den militær-tekniske ekspertise fikk en langt sterkere posisjon i forsvarrets ledelse enn før. Direktøren ved FFI fikk en formalisert status og ansvarsforhold i forhold til forsvarsledelsen: «Han bør her bl.a. delta i arbeidet med Forsvarets langtidsplaner og programmer. På dette felt bør han bistå så vel Forsvarsministeren som Forsvarssjefen.»⁵⁴ Dette var en erkjennelse av at de nye anskaffelsesforhold og teknologi krevde en ny type ekspertise i beslutningsprosessen. Utvalget som hadde levert en «Instilling iom Forsvarets ledelse» i februar 1965⁵⁵ hadde også foreslått at det ble opprettet et Vitenskapsråd som «en av de tre hovedrådgiverne under Forsvarsministeren». Departementet valgte imidlertid denne løsere forbindelse.⁵⁶

Utvalget kom med en langt mer detaljert arbeidsprosedyre for planlegging på lang sikt av forsvarrets oppbygging, med systemanalyser, operasjonsanalyser, militærtekniske perspektivvurderinger, utvikling av nytt materiell og militær forskning. I denne forbindelse ble det lagt vekt på at utvikling av nytt materiell måtte foregå etter klare retningslinjer med utgangspunkt i entydige kravformuleringer fra fagmilitære instanser. Neste fase skulle så være forskning ved forskningsinstitutt (som i de fleste sammenhenger ville bety FFI) eller i industrien oppfulgt av utviklingsarbeidet av produktet. Etter at en prototyp var ut-

viklet, skulle denne utprøves av de fagmilitære før anskaffelse kunne skje. Anskaffelse måtte finne sted gjennom et samarbeid mellom fagmilitære, forvaltningsinstitusjoner og tekniskvitenskapelig ekspertise.⁵⁷

Samtidig kom også denne innstillingen inn på samarbeidet mellom forsvaret og norsk industri, og spesielt hvordan forsvaret burde styre sin etterspørsel etter varer som norsk industri var i stand til å framstille. Det er «realistisk å regne med at Forsvaret i egen velforstått interesse må bruke større ressurser i utviklingen av visse materiellsorter som det har særlig bruk for og der norsk industri vil kunne bli konkurransedyktig».⁵⁸

Gjennom denne planen var et langt skritt tatt i retning av å opprette institusjoner og prosedyrer som trengtes i en tid da stadig økende ressurser i det norske forsvar gikk til anskaffelse og utvikling av nye, høyteknologiske produkter. Dette arbeidet ble videreført gjennom de retningslinjer for forsvarets anskaffelser som ble lagt fram av forsvarsdepartementet 9. mars 1967. Et stort stabsarbeid ble videre gjort for å inkorporere den nye utviklingen i den kommende langtidsplanen for forsvaret som ble framlagt for Stortinget den 8. mars 1968 av forsvarsminister Grieg Tidemand. Blant annet utførte FFI et omfattende utredningsarbeid om den forventede militærtekniske utviklingen.⁵⁹

Det understrekes i langtidsplanen at målsettingen om at «materialanskaffelsene legges slik an at de i størst mulig grad bidrar til utviklingen av norsk industri og forskning», måtte opprettholdes. Denne linjen hadde fått Stortingets oppslutning.⁶⁰ Det ble også understreket hvor viktig det var at norsk industri ble trukket inn på et så tidlig tidspunkt i utviklingsarbeidet som mulig. Forsvaret skulle gjennom studier, utviklingsarbeider og forsøk bidra til å bedre industriens kompetanse. I denne forbindelse var et nært samarbeid mellom FFI og industrien nødvendig.⁶¹

Fra Forsvarsstaben var det beregnet at i årene 1969–1975 ville 40–50 prosent av anskaffelsesmidlene bli brukt i Norge. Over halvparten ville derfor gå til import. Det ble lagt vekt på at norsk industri måtte få gjenytelser ved disse kjøpene: «Disse kan ta ulike former som tilføring av teknisk viten, tilgang til utviklingspreget delproduksjon og rene kompensasjonsforretninger.» Det ble understreket at selv om dette i prinsippet ikke var ny politikk, skulle det heretter gjelde alle anskaffelser av teknisk materiell av noen størrelse. Det ble også lagt vekt på å utnytte drift og vedlikeholdsmidler som industrielle virkemidler.⁶²

Ved anskaffelser ble kjøpsinstitusjonene pålagt å legge vekt på hvilke land som ville gi best gjenkjøpsavtaler før en bestemte seg for

hva som skulle anskaffes. Forsvarsvirkninger skulle således måles mot økonomiske virkninger.

Langtidsplanen stilte også store forventninger til virkningene av NATOs tekniske og produksjonsmessige samarbeid. «Et slikt nøye samarbeid har sider av særlig interesse for de mindre land gjennom den fylldige informasjon det gir om moderne teknologi i mer avanserte industriland.»⁶³ Regjeringen satte seg som mål å fremme samarbeidet innenfor NATO i tiden mens langtidsplanen gjaldt (til 1973).

Omkring 1970 var en ny anskaffelsespolitikk veletablert. En ny politikk ble etablert. Norsk forskning og industri skulle trekkes inn i anskaffelsesprosessen når:

1. Sikkerhetspolitiske hensyn tilsa det.
2. Norsk industri var, eller hadde mulighet til å bli internasjonalt konkurransedyktig.
3. Eventuelle andre statlige hensyn tilsa det.

På politisk hold var det således gitt klart uttrykk for ønske om å utvikle en norsk militærindustri og dessuten var det etablert en del virkemidler for å realisere denne målsettingen.

Industrielt press for endret politikk

Skjerpet militærindustriell konkurranse fra ca 1965

Våpenhjelpens nedtrapping utløste en mer bevisst holdning i norsk anskaffelsespolitikk til forsvaret. Det nedfelte seg i stortingsdokumenter allerede fra 1962. Likevel tok det hele resten av 1960-årene før en endelig utforming av en ny forsvarsindustriell politikk var gjennomført. Først fra midten av 1960-årene kom diskusjonen for alvor i gang på tross av at det var kjent hvilke økonomiske virkninger nedtrappingen av den amerikanske hjelpen ville få.

Det var flere grunner til at den politiske omstillingen lot vente en tid på seg. Den gradvise nedtrappingen av støtten fra USA gjorde situasjonen lite kritisk tidlig på 1960-tallet. Det ble dessuten opprettet spesielle finansielle støtteordninger i 1960-årene for store våpenkjøp. Dette gjaldt både det omfattende flåteprogrammet og kjøpene av 64 Northrop F-5 «Freedom Fighter». I forbindelse med modernisering av

den norske marinen ble det inngått en avtale om at Norge og USA skulle dele kostnadene med 50 prosent hver. Da den amerikanske andelen sank til under 50 prosent fikk Norge en spesialavtale med USA. USA skulle gi Norge 1 dollar for hver 2 dollar Norge kjøpte forsvarsmateriell for i USA utover de første 50 millioner dollar i årene 1964–1968. Denne finansielle støtten skulle ha et tak på 20 millioner dollar.⁶⁴

Flyanskaffelsen hadde en ramme på 530 millioner kroner og USA skulle av dette dekke 62 prosent av kjøpesummen. Norge fikk dessuten rimeligere fly enn andre ikke-amerikanske kjøpere fordi Norges kjøp gikk direkte gjennom USAs regjering og Norge fikk samme betingelser som den amerikanske regjeringens store serie hadde gitt. Amerikas finansiering skjedde dels gjennom at Norge fikk 1 skvadron (som tidligere var tilbudt som våpenhjelp), og at den nevnte «1-til-2»-avtalen førte til et amerikansk tilskudd på 120 millioner kroner. Dermed ble det bare 200 millioner kroner tilbake å betale for Norge.⁶⁵

Det er mulig at disse spesialavtalene skapte håp om at det også i framtida ville bli gitt finansiell støtte til norske våpenkjøp i utlandet. I tillegg kom at de tidligere nevnte produksjonssamarbeidsavtalene gjennom NATO førte til en ikke ubetydelig norsk militær eksport som minsket presset på betalingsbalansen. For de to store forsvarsbedriftene Raufoss Ammunisjonsfabrikk og Kongsberg Våpenfabrikk, hadde disse avtalene stor betydning. Raufoss hadde, som vi har nevnt, store problemer da salget av ammunisjon avtok i slutten av 1950-årene. Firmaet bedret produksjonsresultatene til dels gjennom raketframstilling. Allerede i 1960 var det planer om at Raufoss Ammunisjonsfabrikk skulle delta i produksjon av både Terne, Bullpup og Sidewinder, og året etter ble det inngått en avtale om Sidewinderproduksjon. Bedriften skulle lage både motor og senere gass-generator for denne raketten. Leveransene til NATO-prosjektene nådde en topp på midten av 1960-tallet: «Etter at NATO-koordinerte produksjonsprogrammer i den senere tid praktisk talt er falt bort, har Vest-Tyskland vært den viktigste utenlandske militære kunde.»⁶⁶ Da salget til Vest-Tyskland sank et par år etter var Raufoss Ammunisjonsfabrikk igjen oppe i store omstillingsproblemer.⁶⁷

For Kongsberg Våpenfabrikk ser det også ut til å ha inntrådt vekstvanser fra midten av 1960-årene. Firmaet ekspanderte hurtig i første del av 1960-årene. Mens det var sysselsatt 1280 mennesker ved Kongsberg Våpenfabrikk i 1961, var tallet 1910 1/1 1964. Deretter stoppet den raske veksten opp og var 1/1 1967 på 1991 personer. Først i 1970

tiltok ekspansjonen i samme omfang som i begynnelsen av 1960-årene. Veksten i utviklingsavdelingen kan være et mål på omstillings- og moderniseringstakt på produksiden. Mens det var 50 ansatte i avdelingen 1/1 1960, var det 156 den 1/1 1965, og deretter stanset veksten opp for en stund. I årsmeldingene til bedriften understrekes det i siste halvdel av 1960-årene også gjentatte ganger at det er problemer med å utnytte produksjonskapasiteten.

Denne korte framstillingen antyder således at det, selv om det fantes en bevissthet om at våpenhjelpen ville bli trappet ned, ikke var noe sterkt press for en øyeblikkelig omlegging av den militære anskaffelsespolitikken for de store militærprodusentene i Norge før fra midten av 1960-årene. Da ble hjelpen for alvor trappet ned og samtidig inntrådte en foreløpig reduksjon av produksjonssamarbeidet gjennom NATO. Dette førte til at den militære eksporten (uttrykt i prosent av militærproduksjonen) fra Kongsberg Våpenfabrikk og Raufoss Ammunisjonsfabrikk sank, noe som igjen aksentuerte diskusjonen om forsvarsanskaffelsenes betydning for den norske betalingsbalansen.⁶⁸

Økende produksjonskompetanse

Disse forholdene skapte et ytre press på en omstilling av anskaffelsespolitikken, og samtidig ser det ut til å ha skjedd en utvikling som har gjort det mulig å satse på økte leveranser fra norske fabrikker. La oss igjen bruke to av de store forsvarsbedriftene som eksempel på den produksjonstekniske utviklingen i begynnelsen av 1960-årene.

Et utgangspunkt kan være den veksten i utviklingsavdelingen som vi har nevnt fant sted hos Kongsberg Våpenfabrikk fra omkring 1960. Dette hadde særlig sammenheng med rakettproduksjonene Terne og Sidewinder. Kongsberg Våpenfabrikk bygde fra slutten av 1950-årene opp en kompetanse innenfor servoteknisk produksjon og elektronikk, og på produktutviklingssiden oppsto det et nært samarbeid med Forsvarets Forskningsinstitutt. I 1962 ga i følge årsmeldingen det tekniske arbeid resultater: «I 1962 har mange års utviklings- og salgsarbeid gitt seg utslag i omfattende bestillinger av nye produkter, som gir grunnlag for en betydelig ekspansjon, særlig i servoteknisk sektor.»⁶⁹

Raufoss Ammunisjonsfabrikk hadde behov for en fullstendig omlegging av driften fra 1960. Den tekniske organisasjonen var langt fra tilfredsstillende, og det ville trenge store investeringer for å nå et nødvendig teknisk produksjonsnivå slik at driften kunne få kontrakter på nye produkter. For å lette denne overgangen kom det til et nært sam-

arbeid mellom Kongsberg Våpenfabrikk og Raufoss Ammunisjonsfabrikk på det administrative plan. Gjennom NATO-samarbeidet om rakettproduksjon ble Raufoss Ammunisjonsfabrikk modernisert for nye produktsektorer. Da disse ble trappet ned, hadde bedriften en betydelig kompetanse innenfor raketteknologi.

Størrelsen på utviklingsavdelingene i de militære bedriftene, utgjør bare en del av den forsknings- og utviklingskompetansen som fantes i Norge innenfor militærteknologi. Forsvarets Forskningsinstitutt kan på mange måter beskrives som en felles utviklingsavdeling for hele den norske militære industrien fra 1960-årene. Det kan hevdes at på tross av at Norge hadde liten militær produksjon, fantes det en relativt omfattende militær forskning, målt etter nasjonal standard. Forsvarets Forskningsinstitutt som var etablert i 1945, hadde i 1959/60 et årsbudsjett på 17 millioner kroner. Fram til ca. 1965 økte støtten over statsbudsjettet raskt. Allerede fra starten av hadde instituttet en relativt stor stab forskere innenfor elektronikk med erfaring fra krigsindustriell forskning i Storbritannia og USA.

Rakettproduksjonen eksemplifiserer at militær industriproduksjon er forskningsavhengig og kostbar. Dette gjør at forskningsinstitusjonene innenfor det militære system vil være en viktig faktor for i hvilken grad det blir skapt muligheter for militærindustriell produksjon. Det kan listes en rekke prosjekter der Forsvarets Forskningsinstitutt har vært delaktig i den tekniske del av prosjektene i 1960-årene. Blant de større prosjektene fra elektronikkavdelingen i dette tiåret kan nevnes utvikling av en digital datamaskin, laser avstandsmåler, alt-mulig-vær radar for hæren, ildledningssystem for bl.a. marinen. Det største var imidlertid rakettprosjektet Pingvin.⁷⁰

Det var ikke minst det tekniske nivået hos FFI og institusjonenes evne til å overføre teknologisk kunnskap til industriell produksjon, som gjorde det mulig å satse på utvidet norsk militærproduksjon fra midten av 1960-årene. FFI var et stort norsk forskningsinstitutt med omfattende utenlandske kontakter, særlig til USA. Instituttet var konsentrert om teknikk som var av stor betydning for militære produkter, først og fremst elektronikk, men også andre områder som undervannsteknikk. I følge rapporter om FFIs arbeidsmetoder,⁷¹ har forskerne vært opptatt av å gjøre produktene industrialiserte. I praksis har dette betydning at forskere har fulgt med over i industrien for å hjelpe til med industrialiseringen.

Det mest kjente eksempel på hvordan FFI i 1960-årene virket som en pressfaktor mot ny og teknisk avansert militær industri, er datafab-

rikasjonen. FFI utviklet en datamaskin som var relativt avansert sammenlignet med andre datamaskiner til samme tid. Da FFI i 1977 hadde utviklet SAM, som maskinen ble kalt, ble det besluttet å bruke en versjon av denne i ildledningssystemet Odin til feltartilleriet. For å sette i gang planleggingen av produksjonen og tilpasse maskinen til dette bruket, reiste forskere fra FFI til Kongsberg. Avdelingen ble i 1970-årene en betydelig del av Kongsberg Våpenfabrikks produksjon. Utgaver av datamaskinen ble også benyttet til andre våpensystemer som Sea Sparrow og til Pingvin-rakettene.⁷²

Eksport med utgangspunkt i hjemmemarkedet

Dette illustrerer også hvordan ekspertisen innenfor et område kunne utnyttes til flere prosjekter. Vi kan således hevde at den norske kompetanse på det militærtekniske området var relativt konsentrert og derfor spesialisert, men at den ble nyttet til flere nye prosjekter. Mens produksjonen var konsentrert i stor grad om NATO-prosjekter fram til ca 1965, ble den etter denne tid i stadig økende grad knyttet til leveranser til norsk forsvar.⁷³ Likevel økte eksporten raskt fra slutten av 1960-årene etter at den hadde sunket fra 1965.⁷⁴ Dette kan virke som et paradoks – men var i stor grad en oppfylging av den politiske målsetting som var reist for den militærindustrielle produksjon i de samme årene.

Den norske militære produksjonen tok i stadig økende grad utgangspunkt i de norske planene for forsvarsanskaffelser. For industrien ble derfor en langsiktig planlegging av norske anskaffelser av stor betydning. Det var utarbeidelse av et slikt planleggingssystem som foregikk i slutten av 1960-årene. Langtidsoversikter over kjøp til luftvåpen, hær og marine ble utviklet for å gjøre industrien i stand til å forberede omlegginger og tilpasse produksjonsapparat. Den norske flåteplanen fra begynnelsen av 1960-årene ble også etter hvert mer nyttet til å etablere utviklingsavtaler med norsk industri. Eksempel på dette var ildledningsutstyr fra Kongsberg Våpenfabrikk. Bedriftene ble stadig bedre orientert om forsvarets planer.⁷⁵ Langtidsplanen for 1969 til 1973 la grunnlag for nye utviklingsavtaler og samarbeidsprosjekter mellom forsvar og industrien.⁷⁶

Pingvin-prosjektet kan illustrere tendensen til å tilpasse raketteknologi til spesifikke norske behov. Den var utviklet med henblikk på bruk i norske farvann og på den norske flåtens skip. Marinen trengte et anti-invasjonsvåpen til sine små og middelsstore skip til bruk i kystfar-

vann. Systemet måtte være enkelt å betjene slik at det ikke trengte ekstra personell, det måtte være helautomatisk og kunne treffe hurtiggående fartøyer.⁷⁷ Det interessante er at nettopp dette norske produktet (som imidlertid også andre land mer eller mindre direkte var involvert i), i 1970-årene ble en betydelig eksportvare. Spesialisering innenfor enkelte nisjer beregnet på spesielle norske forhold, skapte på denne måten eksportmuligheter. Dette er et kjent fenomen fra andre deler av norsk industriutvikling i 1960-årene. Også på dette området inngår derfor den militære industri som en del av landets mer generelle industrielle utvikling.

I slutten av 1960-årene var fortsatt norsk militærproduksjon dominert av de tre store militærbedriftene, Raufoss Ammunisjonsfabrikk, Kongsberg Våpenfabrikk og Marinens Hovedverft. Det var imidlertid klare tegn til at flere bedrifter ble involvert i forsvarsleveransene.⁷⁸ Vi har nevnt at noen andre firmaer hadde levert utstyr til forsvaret i lang tid. Fra 1970-årene ble listen over leverandører utvidet. Til dels var dette bedrifter som sprang ut av forskning ved FFI, eller det var bedrifter med en kompetanse som kunne nyttes til militærproduksjon.

Elektrisk Bureau, som var en eldre leverandør til forsvaret, utviklet i 1960-årene et mobilt feltsamband. Feltsambandet viste seg å bli eksportprodukt, med salg til Sverige, Nigeria og Pakistan i 1970-årene. Konsernet overtok også NERA og dermed en produksjonsbedrift som hadde lange tradisjoner i leveranser til forsvaret. Foruten radiolinjer ble det fra NERA fra 1975 solgt deler til F-16. Aksjeselskapet Mikro-Elektronikk (AME) leverte høyfrekvens sambandsutstyr, Norsk Data leverte militære datamaskiner som ble et meget betydelig eksportprodukt. Simrad-gruppen har dessuten levert en rekke produkter for militære kunder (bl.a. sonar). Mest kjent er laser avstandsmåleren som ble utviklet i samarbeid med FFI. Simrad har også laget andre laserbaserte produkter til bruk for bl.a. observasjon i mørke. Dyno industrier har eksportert sprengstoff med spesielle egenskaper, Marinens Hovedverft og Bergen Mekaniske Verksted har levert skip til den norske og svenske marinen.⁷⁹ Dette er ikke noen utfyllende oversikt over norsk militær industri på 1970-tallet, men illustrerer tendensen til at den har fått et bredere plattform – i form av flere leverandører – enn i 1960-årene.

Avslutning

Norsk militær industri gjennomgikk en betydelig vekst i 1970-årene. Dette skjedde etter lanseringen av den nye anskaffelsespolitikken i siste halvdel av 1960-årene. Var veksten et resultat av denne politikken, eller berodde den norske plasseringen på verdenstoppen blant våpeneksportører på tilfeldigheter? Det kan neppe være tvil om at den nye anskaffelsespolitikken, sammen med intensivt arbeid for å modernisere de norske militærfabrikkene, og forskningsarbeid i et ekspanderende FFI, var avgjørende for den vekst som fant sted. Resultatene falt sammen med målsettingen: økt produksjon og større eksport av produkter som krevde høyt teknisk nivå.

Fra midten av 1960-årene lå mulighetene til rette for gjennomføring av den nye politikken med vekt på øket norsk militærproduksjon. Industrien begynte å nå et høyt teknologisk nivå. FFI hadde en betydelig teknisk kompetanse. Sviktende ordrer gjennom NATO-avtaler og ledig kapasitet i bl.a. Kongsberg Våpenfabrikk og Raufoss Ammunisjonsfabrikk skapte et ønske blant produsentene om økte leveranser til det norske forsvar. Fra politisk hold ble militærproduksjon sett på både som en måte å bedre handelsbalansen på, og et virkemiddel i den generelle industripolitikken. Den avanserte militærindustrien skulle «oppdra» resten av det norske industrimiljøet og være med på å heve det tekniske nivået i industrien.

Dette felles ønske om ekspansjon av militærindustrien fikk sine talsmenn blant personer som satt sentralt i militær forskning, administrasjon og produksjon. Den politiske gjennomføring av de nye ideene fant sted fram mot 1970. I tiåret som fulgte ble intensjonene fulgt opp. Veksten som skjedde var således ikke tilfeldig. Likevel kan Stoltenberg ha rett i at Norges plassering på våpeneksportørrankingen ikke vil være permanent. Plasseringen var ikke tilfeldig i den forstand at Norge ikke hadde tilstrebet og oppnådd en betydelig våpeneksport, men i den forstand at våpensalg utenlands muligens var stor i forhold til det som var «normalt» for norsk militærindustri på dette stadium i utviklingen. Magne Barth har hevdet at siden statistikken strekker seg over en så lang periode som fire år, er sannsynligheten for «tilfeldigheter» av den art Stoltenberg framhevet mindre sannsynlig.⁸⁰ Han understreker også at den norske eksporten var relativt mye større enn tilfellet var for landene lengre ned på listen. Mulighetene for at Norge ville beholde posisjonen ved neste «rangering» skulle derfor i følge Barth være til stede.

Det er også grunn til å merke seg at Norge klatret oppover på listen over våpeneksportører i en tid da verdens våpeneksport vokste meget raskt. I årene etter Vietnamkrigens slutt foregikk det en omlegging i flere lands militærindustri i retning av eksport, noe som sannsynligvis hadde sin bakgrunn i nedgang i flere vestlige lands militære etterspørsel i 1970-årene.⁸¹ Norsk militæreksport ekspanderte med andre ord raskere enn den hurtige internasjonale eksport-veksten. På et område atskiller imidlertid den norske utviklingen seg fra det som var vanlig for de fleste andre eksportnasjonene. Mens andre land søkte nye markeder utenfor den industrialiserte vestlige verden, konsentrerte Norge – på grunn av en streng politisk regulering – våpeneksporten om å få land i NATO og nøytrale land i Europa. Norge forsøkte å vinne innpass i industrinasjoner som selv hadde en betydelig våpeneksport og synkende militær etterspørsel. Dette var også land med et høyteknologisk forsvar og meget avanserte militærindustrier. Norsk forsvarsproduksjon og eksport ekspanderte likevel raskt innenfor disse rammene. Sett fra en ren industriell synsvinkel, kan det derfor hevdes at den militære industripolitikken var vellykket i 1970-årene.

Fotnoter

1. Dagbladet; 4.6.1981.
2. Johan Jørgen Holst; Norsk sikkerhetspolitikk, bd. II (Oslo 1967), s. 23.
3. Ibid.
4. Johs. Leine; «Forsvarsmidlene og det private næringsliv», Norsk Luftmilitært Tidsskrift (1968), s. 162–163.
5. Ibid.
6. Bjørn A. Rørholt; «Forsvarsanskaffelsene og den norske industri», i Norsk Militært Tidsskrift (1966), s. 17.
7. Olav Bjerkholt; «Økonomiske konsekvenser av nedrustning i Norge», i Artikler, nr. 17, fra Statistisk Sentralbyrå (Oslo 1966), s. 9–11.
8. Ibid.
9. Tormod Andreassen; Forsvarets virkninger på norsk økonomi, Samfunnsøkonomiske Studier nr. 22 (Oslo 1972), s. 48.
10. Trevor Taylor; Defence, Technology and International Integration (London 1982), s. 20–21. Off-shore programmet varte til 1958. Taylor skriver at salget 1952–1954 utgjorde 28 milliarder dollar, noe som er en trykkfeil.
11. Leveransene til «Off-shore»-programmet fra KV og RA er hentet fra årsmeldingene som er gjengitt i Stortingsmeldinger årlig om «Bedrifter hvor staten v/Industridepartementet har interesser som eier, aksjonær eller andelshaver». Tallene er samlet i Knut Lindelien; Fra L/70 til F-16: Norsk samproduksjon av våpen og militært materiell. NUPI-rapport nr. 42 (Oslo 1979), s. 8.

12. Taylor; op.cit., s. 23.
13. Stortingsproposisjon nr. 30 (1959/60); sitert etter Lindelien, op.cit., s. 39.
14. Ibid.
15. St.meld. nr. 42 (1962/1963).
16. Magne Barth; *Military integration: The Case of Norway and West Germany*. PRIO-publication S-18/81 (Oslo 1982).
17. Bjarne Hurlen; «Kongsberg Våpenfabrikk og forsvaret» i *Norsk Militært Tidsskrift* (1956), s. 363.
18. Holger Olsen; «Kongsberg Våpenfabrikk», i *Teknisk Ukeblad* (1959), s. 422.
19. B. Hurlen; op.cit., s. 367.
20. H. Olsen; op.cit., s. 422.
21. Ibid., s. 424.
22. Ibid.
23. K. Engstrøm; «Raufoss Ammunisjonsfabrikker», i *Teknisk Ukeblad* (1959), s. 82.
24. Ibid.
25. Dette var muligens årsaken til RA i 1958 fant nye markeder utenom Europa, bl.a. Cuba. Salget til Cuba ble den direkte foranledning til innstramning av regelverket for eksport av militært utstyr fra Norge. (Se bl.a. Lindelien; op.cit., s. 22.)
26. Se bl.a. Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråds Forskningsutredning (Oslo 1964); *Elektronisk industri*, bilag 1, s. 115–117.
27. Folke Hauger Johannessen; «Vårt forsvar i sterk utvikling», i *Forsvaret og samfunnet* (Oslo 1975), s. 70.
28. Dette er bl.a. nevnt som et vanlig mål for de siste langtidprogrammene for forsvaret i NOU 1978:9 *Innstillingen fra Forsvarskommissjonen av 1974*, s. 101.
29. T. Andreassen, op.cit., s. 57.
30. M. M. Postan, *An Economic History of Western Europe 1945–1964* (London 1967), s. 145.
31. Ivar Stokke, «Norsk industri og forsvarsanskaffelser» i *Norsk Militært Tidsskrift* (1968), s. 39.
32. B. A. Rørholt; op.cit., s. 446.
33. Uttrykket «brødraskap» er anvendt av Bjørn Hagelin i artikkelen; «Ett svensk militærindustri-politisk brødraskap?», i *Internationella Studier* (1983:5), s. 34–38. Han presiserer at dette atskiller seg fra det amerikanske militærindustrielle kompleks gjennom at samarbeidet i Sverige har sin bakgrunn i felles interesser mellom ulike grupper i industrien og det militære system. «Det industri-politiska brødraskapet illustrerar endast att det under vissa omständigheter kan finnas ett gemensamt intresse hos den svenska regeringen och militærindustrin av att exportera militær materiel» (s. 34).
34. Alle disse deltok aktivt i både offentlig debatt om temaet, og var samtidig med i utredningsarbeider om forsvarets framtid.
35. Hauger Johannessen; op.cit., s. 71.
36. Om dette, se bl. a. B. A. Rørholt; op.cit.. Finn Lied skrev allerede i 1954 en artikkel om «Elektronikk og forsvar», i *Norsk Militært Tidsskrift* 1954,

- s. 304–327 der dette perspektivet ble framholdt. Finn Lied var industriminister fra 1970 til 1972, en periode da deler av planene ble iverksatt.
37. St.meld. nr 63 (1964/65), s. 46.
 38. B. A. Rørholt; op.cit., s. 19.
 39. Ibid., s. 20.
 40. Bjarne Hurlen; «Statens anskaffelsespolitikk og den industrielle utvikling», i Norsk Militært Tidsskrift (1966), s. 446.
 42. Ibid.
 43. Ibid.
 44. J. Leine; op.cit., s. 420.
 45. Ibid.
 46. B. Hurlen; op.cit. (1966), s. 449.
 47. B. A. Rørholt; op.cit., s. 18.
 48. J. Leine; op.cit., s. 420.
 49. Ibid.
 50. St.meld. nr. 84 (1962/63).
 51. Ibid., s. 6.
 52. B. A. Rørholt; op.cit., s. 17.
 53. St.meld. nr. 80 (1965/66).
 54. Ibid., s. 16.
 55. Utvalget var oppnevnt 25.10.1963 og besto av: Jens Christian Hauge, Håkon Kyllingmark, Finn Lied og Bjarne Øen.
 56. St.meld. nr. 80 (1965/66). Innstilling fra Utvalget for Forsvarets ledelse (Oslo 1965), s. 61.
 57. Ibid.
 58. Ibid.
 59. F. Hauger Johannessen; op.cit., s. 71.
 60. St.meld. nr. 37 (1967/68); Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1969–1973, s. 22.
 61. Ibid.
 62. Ibid., s. 22–23.
 63. Ibid., s. 23.
 64. St.prp. nr. 91 (1963/64), s. 1–2.
 65. Ibid.
 66. Om RA, se St.meld. nr. 10, (1967/68), s. 10.
 67. St.meld. nr. 52 (1969/70), s. 21.
 68. Magne Barth; Norsk industriell militær eksport. PRIO Inform 9/82 (Oslo 1982), s. 10 og 12.
 69. St.meld. nr. 17 (1963/64), s. 9.
 70. Se bl.a. NOU 1981:30B. Vedlegg til utredning om offentlig støtte til teknisk industriell forskning og utvikling i Norge, s. 293, hvor eksemplene er hentet fra.
 71. Ibid., s. 297–300.
 72. Per Hovde; «Nordisk dataindustri. Kongsberg Våpenfabrikk» i Moderne databehandling (1/1971), s. 13–15.
 73. NATO-samarbeidsprosjekter fortsatte imidlertid. En oversikt over dette arbeidet finnes blant annet hos F. Lied; «Produksjon av og samhandel med

- forsvarsmateriell i NATO» i Norges Industri (7/1976), s. 20 ff. K. Lindelien; op.cit., har også en rekke eksempler på slike prosjekter.
74. M. Barth; op.cit., 1982, s. 10 og 12.
 75. St.meld. nr. 10 (1967/68), s. 16.
 76. St.meld. nr. 52 (1969/70), s. 29.
 77. Helge Ekre; «Penguin Anti-Ship Missile System» i NATOs Fifteen Nations (Dec 1982/Jan 1983).
 78. I. Stokke; op.cit., s. 40.
 79. Opplysningene er hentet fra Mark Hewish; «The Norwegian Defence Industry», i International Defence Review, (1/1983), s. 39–45.
 80. M. Barth; op.cit., 1982, s. 7–9.
 81. Jacques S. Gansler; The Defence Industry (London 1980), s. 26.

The role of Norwegian Arms Production in Industrial Policy in the Sixties

In its 1981 Yearbook the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) published a list of the world's biggest arms exporters. To everyone's great surprise, Norway finished seventh, beaten only by the two superpowers and some of the major West European industrial nations. The Norwegian Defence Minister attributed the ranking to coincidence, that is, to a couple of Swedish orders that produced abnormally high export figures.

This article demonstrates the considerable transformation and growth experienced by Norwegian military industry from the end of the 1960's. Norwegian defence production was modest in scale before 1960 and concentrated in a handful of State-owned companies. This situation was largely due to American arms aid, which obviated the necessity for home production of military equipment; subsequent aid cut-backs precipitated a discussion as to how far Norway should build up a military industry of her own.

Two main arguments were employed by those wishing to establish defence production. In the first place it would ease the pressure on the current account that (in the absence of foreign financial support) the increased importation of arms would create. More importantly, the establishment of a military industry would serve as an instrument of industrial policy – a technically advanced defence production would, it was claimed, help to raise the general level of technical expertise in the country. The political debate led to a series of official reports on the role of Norwegian defence procurement as a tool of industrial policy. A procurement apparatus was set up around 1970, and cooperation and development agreements were concluded with industrial concerns, laying the foundations for the growth of a Norwegian military industry.

Norwegian companies producing military materiel underwent modernisation from the end of the fifties. This development was closely connected with cooperative projects within NATO, especially the production under licence of American missiles. This technical maturation was a precondition for the export of Norwegian military equipment to the international market.

NATO's coproduction programmes were scaled down from the

mid-sixties on, causing growth problems for the Norwegian companies. Together with an apparatus to deal with procurement, there emerged a need for new orders – which was met by a new procurement policy designed to ease the pressure on the producers. Longer-term procurement programmes were developed to enable domestic military industry to plan production further ahead.

Norwegian military industry was thus tied more closely to the native armed forces than before. Paradoxically enough, this led to a rise in exports; military producers chose to specialise in products meeting special Norwegian requirements, e.g., the Norwegian-developed Penguin missile, in the process finding exploitable ‘niches’ in the international market.

The 1970’s were a period with rapid growth in world arms exports, and Norwegian developments thus followed international trends. In one area, however, Norway stands out from other armaments exporters; the political leadership has elected to restrict sales to NATO and neutral European countries. These were states that in the seventies expanded their own arms trade and lowered their military demand, so that Norwegian exports therefore grew within a stagnant market. The choice of market also influenced product selection, for the purchasers of Norwegian arms maintained a military organisation and industry of their own, on a high technical level. Norwegian defence industry in the seventies had therefore to consist of high-technology goods.

Norway’s ranking on SIPRI’s list was thus a consequence of a political decision, taken in the 1960’s, to build up a Norwegian defence industry. Only the next survey will reveal whether the extent of sales in the period 1977–1980 was due to extraordinary circumstances or whether Norway’s leading position will be permanent.

Forsvarets ledelsesordning etter 1945

«Hensikten med kritiske studier av fortiden er å trekke lærdommer av bruk i fremtiden.»

(Winston S. Churchill)

Innledning

Omorganisering – hvorfor?

I de siste ca 100 år har det i Forsvaret i *gjennomsnitt* vært foretatt større organisasjonsendringer oftere enn hvert tiende år. I tillegg har det vært foretatt flere endringer av mer begrenset omfang, og dessuten en rekke utredninger som ikke har resultert i endringer. Mange av disse utredninger og endringer har klar sammenheng med den utvikling som har skjedd innen den militære sektor, særlig som følge av den generelle teknologiske utvikling og dens innvirkning på krigsteknikkens område.

Men også andre forhold har virket sterkt inn. I første rekke kommer nødvendigheten av å trekke erfaringene fra siste krig, av å rette på de organisatoriske svakheter som erfaringene avdekket. Etter at samarbeidet i NATO ble etablert i 1949, har naturlig nok også det krevet tilpasning i vår egen organisasjon.

Samarbeidet i NATO, sammen med den internasjonale utvikling som dannet grunnlaget for dette, – og som i hovedsak fortsatt består, har i betydelig grad skjerpet kravet til samarbeid mellom den politiske og den militære ledelse både nasjonalt og i alliansesammenheng. Dette samarbeid er en forutsetning for at alliansen skal fylle sin krigsavvergende funksjon.

Bruken av det militære apparat som instrument til å bevare freden i vårt område, og i arbeidet for å unngå at kriser utvikler seg til krig, tillegges en helt annen vekt enn tidligere. Innen NATO har dette samspill fått sin utforming i det regelverk og det apparat som inngår i begrepet krisehåndtering, og hvor det nasjonale militære apparat spiller en fremtredende rolle.

Hos oss har også utbyggingen av Totalforsvaret hatt stor betydning for utformingen av vårt samlede apparat for ledelse av forsvarsinnsatsen, og da også for tilpasningen av det militære apparat.

I dette skrift skal vi se på hvorledes bl.a. disse forhold har virket inn på hovedlinjene i utviklingen av Forsvarets ledelsesordning. Med utgangspunkt i visse erfaringer fra kamphandlingene i Norge i 1940, skal vi følge utviklingen frem til i dag. Vurderingen av dagens ledelsesordning ligger utenfor rammen av dette skrift.

Begrensninger og hensyn

Før vi går inn på selve hendelsesforløpet, kan det være på sin plass med en del bemerkninger for å få saken inn i virkelighetens ramme. Hva angår ledelsesordningen for Forsvaret, vil det alltid dreie seg om *en omlegging*, – ikke en nyskaping hvor man starter fra et nullpunkt. Mange av de brikker som skal plasseres og som må tas hensyn til eksisterer fra før. Det er mennesker som har valgt Forsvaret som livsyrke og som med sin utdannelse, sin innstilling og sin erfaring skal passes inn i et mulig nytt mønster. Deres holdning og syn på det gamle og det nye vil være preget av de begrensninger som tjeneste i en avgrenset del av Forsvaret gir.

Det er viktig å ha dette klart for seg når man skal vurdere omlegginger i organisasjonsstrukturen i Forsvaret. Det vil alltid dreie seg om inngrep i et foretagende som er *under veis*.

En organisasjonsstruktur kan på den annen side ikke fastlegges en gang for alle. Mange av de rammefaktorene som virker inn, og som kan være bestemmende for utviklingen, kan endres som følge av forhold som det ligger utenfor Forsvaret å kontrollere. Særlig har den generelle teknologiske utvikling spilt en enorm rolle i denne sammenheng. Den som skulle lede militære operasjoner i eldre tider, måtte selv være på slagmarken. I dag kan store deler av det militære ledelsesapparat være plassert utenfor, – og ofte langt unna – selve kamparenaen. Dog må der som regel være en ledelse også på selve arenaen. (I moderne tid kan det forøvrig være vanskelig å gi begrepet kamparena en geografisk begrensning.)

Erfaringene fra siste krig viste også til fulle betydningen av et godt samarbeid mellom forsvarsgrenene, så vel under planlegging og oppbygging som under operasjoner.

Alle de forhold som her er nevnt, og flere til, vil måtte være med på veien i det streiftog vi skal igjennom om utviklingen og ledelsesordningen for Forsvaret etter krigen.

Krigen i Norge april-juni 1940

Bakgrunn

I sporet av enhver militær konflikt vil følge en periode med selvransakelse og etterprøving.

Undersøkelseskommisjonen av 1945 la gjennom sin innstilling årsakssammenhengene og hendelsesforløpet under etterprøvelsens lupe. Også andre utredninger og beretninger har gitt materiale til nærmere studium av det som skjedde.

I arbeidet med ledelsesordningen i vårt forsvar, må det være en selvfølge at vi stadig har for øye de erfaringer vi høstet selv under krigen, og også erfaringer som andre høstet og som kan ha betydning for oss. Erfaringene fra forspillet og fra kamphandlingene i Norge står likevel i en særstilling. Selv om vi har søkt å ta lærdom av disse erfaringene, kan vi ikke slå oss til ro med at det ikke her er mer å høste, i hvert fall kan erfaringene tjene som en stadig påminnelse.

I en stat med demokratisk styresett vil den militære ledelse alltid være underlagt den overordnede politiske ledelse, og være helt avhengig av de beslutninger som fattes av de øverste politiske organer. En effektiv ledelse av Forsvaret er derfor avhengig av et godt og tillitsfullt samspill mellom den politiske og den militære ledelse. I et forsvar som vårt, som for sin innsats bygger på alminnelig verneplikt, vil Forsvaret også være helt avhengig av forsvarsviljen i folket.

Så vel under forspillet til krigen i Norge som under selve kamphandlingene, ble dette avhengighetsforholdet demonstrert til fulle, og erfaringene som ble høstet har sin klare tale til oss også i dag. I det etterfølgende skal dog bare de erfaringene som har mer direkte betydning for ledelsesordningen i Forsvaret, omtales nærmere.

Grunnleggende forutsetninger

Det er sagt meget om Forsvarets generelt dårlige tilstand i tiden før krigen. Innstillingen fra Undersøkelseskommisjonen av 1945 er trist, men lærerik lesning i så måte.

Det synes åpenbart at de ynkelige kår Forsvaret og dets menn gjennom lang tid hadde måttet avfinne seg med, hadde gjort sin virkning på dem som i krigens stund var pålagt å bære den enorme byrde det alltid vil være å lede Forsvaret i en krigssituasjon. Troen på at de hadde

en fair sjanse til å hamle opp med den situasjon de kom til å stå overfor, var for sterkt svekket til at de kunne yte sitt beste.

Uten her å gå inn på eller ta stilling til årsakssammenhengen, synes det klart at situasjonen ga et dårlig grunnlag for et effektivt samspill mellom dem som ble hovedaktører da det røynt på som verst. En situasjon som den man var kommet i, lar seg ikke reparere over natten.

I dagens situasjon, hvor det legges så stor vekt på den krigsavvergende virkning av vår forsvarsinnsats, er et godt og tillitsfullt samarbeid mellom den politiske og den militære ledelse *allerede i fredstid* en klar forutsetning for at Forsvaret skal kunne fylle sin fredsbevarende funksjon.

Erfaringene fra 1940 ble naturlig nok viet stor oppmerksomhet av Forsvarskommisjonen av 1946, også hva angår det politisk-militære samarbeid, og en rekke forslag ble fremmet av kommisjonen med sikte på å legge de organisatoriske forhold til rette for at et tillitsfullt samarbeid kan utvikles og opprettholdes som en naturlig del av fredsvirk-somheten.

Erfaringer fra 1940

En summarisk registrering av visse viktige erfaringer som har spesiell betydning for utformingen av ledelsesordningen bringer frem følgende momenter:

- Betydningen av at Forsvaret – uansett hvorledes det ellers er oppbygget og innrettet – er både fysisk og mentalt innsatsberedt til enhver tid.

Til tross for at den militære ledelse i lengre tid før angrepet på Norge i 1940 hevdet at man måtte regne med en plutselig og voldsom åpning av operasjonene og at mulighetene for et plutselig overfall krevet skjerpet krigsberedskap, viser hendelsesforløpet den 9. og 10. april at Forsvarets øverste ledelse i realiteten var ute av funksjon i den første og avgjørende fase av invasjonen.

Manglende eller uklar ordregivning eller utilstrekkelige forhåndsdi- rektiver førte til at Forsvarets styrker var lammet i sin innsats i den første og avgjørende fase av invasjonen. Da ledelsen omsider så vidt begynte å fungere, var de viktigste nøkkelområder på kysten alle- rede besatt av invasjonsstyrkene.

- Behovet for at ledelsesapparatet, så vel det politiske som det mili- tære, er beredt til å tre i funksjon til enhver tid, og at det er innrettet

slik at det har overlevelsessevne og funksjonsmulighet under slike ekstreme forhold som kan ventes. Erfaringene tilsier også at man bygger på flere alternative muligheter. I denne sammenheng er det også naturlig å nevne betydningen av informasjon fra statsledelsen til folket, – en oppgave som kan få avgjørende betydning for kampmoral og motstandskraft.

- Det viste seg i praksis vanskelig å få samlet et nødvendig antall regjeringsmedlemmer under kamphandlingene til å gjøre Regjeringen beslutningsdyktig, og det viste seg også vanskelig å holde kontakt mellom den politiske og den militære ledelse.
- Savnet av en øverste militær ledelse som hadde myndighet og kraft til å samordne planlegging og innsats av Forsvaret. Behovet for en slik samordnet ledelse fremsto klart både før kamphandlingene ble innledet og under selve kamphandlingene i 1940, men det varte helt til 18 mai før en ordning med enhetlig militær ledelse (Forsvarets overkommando – Forsvarssjef) ble etablert, og da var allerede kamphandlingene i Sør-Norge over.
- Betydningen av en godt utbygget etterretningstjeneste allerede i fredstid, med innsikt og kapasitet til å gi ledelsesapparatet de nødvendige situasjonsoversikter som grunnlag for beslutningsprosessen.

Har vi utnyttet erfaringene?

Erfaringene fra 1940 ble viet stor oppmerksomhet av Forsvarskommisjonen av 1946. Som følge av problemene med å samle et beslutningsdyktig regjeringskollegium, foreslo Kommisjonen at det burde åpnes adgang til (hvis Regjeringen fant det nødvendig) «opprettelse av *et utvalg innen Regjeringen*», et «krigskabinett» som et sentralt organ for forsvarets øverste ledelse».

Dette forslaget er, særlig på grunn av de konstitusjonelle forhold som er involert, ikke ført videre enn til den allerede etablerte ordning med Regjeringens sikkerhetsutvalg.

Hva angår delegasjon av fullmakter, har en meget vesentlig tilrettelegging funnet sted. Spesielt må nevnes «krigsloven» (Lov av 15. des 1950 nr 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liggende forhold) som gir et tilfredsstillende *formelt* grunnlag for opprettholdelsen av et funksjonsdyktig ledelsessystem, – så vel på høyeste politiske ledelsesplan, som i landsdelene, sivilt så vel som militært.

Av meget stor betydning i denne sammenheng er det direktiv (eller den forholdsordre) som ble utstedt til de militære sjefene 10 juni 1949,

«Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge», populært kalt «plakaten på veggen» på grunn av at det ble bestemt at den skulle henges opp på alle sjefskontorer. Dette direktiv gir i klare ordelag påbud til de militære sjefer om hvorledes de skal forholde seg i en mulig krigssituasjon, bl.a. for å unngå tilsvarende uklarhet og forvirring som hersket under krigshandlingene i 1940.

Alt i alt kan det allerede her sies at *de formelle forhold* langt på vei er lagt til rette for en effektiv ledelsesordning for Forsvaret. I hvilken grad denne formelle tilrettelegging er fulgt opp av fysisk tilrettelegging og øvelser m.v., faller utenfor rammen av denne redegjørelse.

Hva angår ledelsesordningen for det militære forsvar, vises til den etterfølgende redegjørelse om utviklingen etter krigen.

Storbritannia juni 1940–mai 1945

Utgangssituasjonen

Det var ingen lett oppgave Regjeringen sto overfor da den etablerte seg i London for å ta fatt på arbeidet med å bygge opp et militært apparat som ledd i forberedelsene til gjenerobringen av Norge. I tillegg til de vanskeligheter som situasjonen i seg selv skapte, kom også de problemer som fulgte av sluttakten i kamphandlingene i Norge.

Statsminister Nygaardsvold har i sin beretning om Regjeringens virksomhet beskrevet denne fase slik:

«Alle militære autoriteter, unntatt general Fleischer, tilrådet at Kongen, Kronprinsen og Regjeringen ikke måtte bli i landet og derved falle i tyskernes hender, men reise over til Storbritannia og der arbeide for gjenerobring av Norge. General Ruge var med i forhandlingene og anbefalte på det sterkeste at Kongen og Regjeringen reiste over til England for der å forsøke å bygge opp en norsk hær, og forberede tilbakeerobringen av landet.

Spørsmålet om hvilke og hvor mange militære og sivile personer skulle følge med Regjeringen over til Storbritannia var vanskelig å avgjøre. Det ble undersøkt hvor mange en kunne ta med. Det viste seg at bare krysseren «Devonshire» var disponibel, men at denne først og fremst skulle ta ombord britiske tropper. «Devonshire» skulle gå fra Tromsø den 7. juni. Det antall Regjeringen kunne ta

med var derfor sterkt begrenset. Det var først bestemt at general Ruge skulle bli med. Han henstilte imidlertid både muntlig og skriftlig om å få bli igjen i Norge for å demobilisere og avtakke de norske styrker som hadde kjempet så tappert i Nord-Norge. Regjeringen fant til slutt å måtte etterkomme general Ruges henstilling. Det ble derfor besluttet at general Fleischer med stab skulle bli med over til Storbritannia. Etter inntrengende henstilling fra vår side ble det til slutt gitt tillatelse til at om lag 70 norske sivile og militære personer kunne få plass på «Devonshire».

I beslutningen som ble fattet før avreisen fra Nord-Norge inngikk altså at Regjeringen i Storbritannia skulle forsøke å bygge opp militære styrker som ledd i forberedelsene til gjenerobringen av Norge. Den første fase i arbeidet med dette måtte naturlig nok bli å etablere et militært ledelsesapparat som kunne bistå Regjeringen i arbeidet med denne oppgaven. Av det som er gjengitt foran av statsminister Nygaardsvolds redegjørelse, og slik situasjonen da også ble, ble det her noe nær som å starte på bar bakke.

Av særlig betydning i denne sammenheng var det at Forsvarssjefen ikke ble med over til Storbritannia. Det må vel også betegnes som en skjebnens ironi at den eneste av de «militære autoriteter» som ifølge Nygaardsvold under møtene i Tromsø gikk imot at Kongen og Regjeringen skulle forlate landet, – og dermed også gikk imot at kampoene skulle fortsette utenfor landets grenser, ble den som skulle forestå oppgaven med å organisere oppbyggingen av hærstyrkene i Storbritannia. At general Fleischer, som den lojale offiser han var, gikk inn for å gjøre sitt beste, var neppe tilstrekkelig til å endre det dårlige startgrunnlag. Det var her nemlig ikke bare spørsmål om å bytte en general mot en annen. Det uheldige lå i det at den offiser som hadde den øverste kommandomyndighet under Konge og Regjering knyttet til sin person, ble igjen i Norge. Utvendig betraktet hadde dermed den øverste militære sjef kapitulert overfor angriperens styrker. Det var m.a.o. ingen *forsvarssjef* som fulgte Konge og Regjering over til Storbritannia. Såvel symbolsk som praktisk hadde dette forhold stor innvirkning på oppbyggingen av det militære apparat i Storbritannia. At også så mange av de øvrige offiserer som inngikk i Forsvarets øverste ledelse ble igjen i Norge, bidro naturlig nok til å vanskeliggjøre arbeidet i startfasen.

General Ruges beordring som forvarssjef var ikke begrenset til operasjonene i Norge. Det er rimelig å anta at når Regjeringen ba gene-

ralen om å bli med til Storbritannia så var det ikke bare personen eller generalen det gjaldt, men kanskje av enda større betydning var det å få med *forsvarssjefen*. Ved siden av den klare markering dette ville ha hatt om at den militære innsats fortsatte, ville det også ha dannet basis for oppbyggingen av en felles øverste militær ledelse straks Regjeringen etablerte seg i Storbritannia. Som det ble, gikk det over halvannet år før en felles øverste militær ledelse ble etablert (6 februar 1942) i Storbritannia.

Den viktigste fase i utviklingen av Forsvarets ledelseshistorie som er tatt med her, har særlig til hensikt å presisere betydningen av kontinuitet i ledelsessystemet i en krisetid. Militære sjefer bør selvsagt kunne skiftes ut, men tidspunktet for et skifte kan i kritiske situasjoner ha stor betydning. Med sikte på å gi de ansvarlige myndigheter mest mulig handlefrihet i så måte, bør også dette hensyn veie med ved fastlegging av ledelsesordningen allerede i fredstid.

Olav Riste har i sine to bøker om London-Regjeringa gjort utførlig rede for hendelsesforløpet i oppbyggingen av det militære ledelsesapparat i Storbritannia. Omtalen her skal derfor begrenses til noen bemerkninger av særlig betydning for utviklingen av vår ledelsesordning i tiden etter krigen.

Organisering av militær ledelse for frigjøring

Til tross for at oppgavene Forsvaret sto overfor i Storbritannia ga klart tilkjenne et behov for en sterk samordning av den militære planlegging og innsats, fortsatte forsvarsgrenene (de var fra mars 1941 blitt tre) sin virksomhet mer eller mindre hver for seg i lang tid.

Det ble etter hvert klart at samarbeidet med britene utviklet seg lite tilfredsstillende på visse områder, og at den militære ledelse måtte bære sin del av ansvaret for dette. Videre at forberedelsene til gjenoberingen av Norge langt fra ble tilfredsstillende ivaretatt. Omfattende drøftelser initiert av forsvarsminister Torp rundt årsskiftet 1941/42 ledet så til opprettelsen av Forsvarets overkommando og beordring av forsvarssjef i februar 1942. Det var da gått over ett og et halvt år siden avreisen fra Nord-Norge.

Det er i ettetid underlig å registrere den motstand som gjorde seg gjeldende i forsvarsgrenene mot den ordning som ble etablert. Behovet for en slik samordnet ledelse syntes så åpenbar, og de oppgaver man sto overfor så formidable, at situasjonen i seg selv manet til felles innsats. Heldigvis var det mange offiserer som innså dette, og som gikk

sterkt inn for ordningen, og det var vel også offiserer som i ikke liten grad var dens arkitekter.

Ordningen med Forsvarets overkommando og Forsvarssjef fikk avgjørende betydning for det videre arbeid med planleggingen av gjenobringen av Norge, – i samarbeid med britene og våre øvrige allierte.

Ut fra ønsket om å registrere viktige erfaringer, må det være riktig å notere at det her igjen var omstendighetene i en for Forsvaret trengt situasjon som tvang frem den samordnede ledelse, – i London som i Nord-Norge i 1940.

Perioden 1945–1963

Den første etterkrigstid

Ved Kgl. res. den 2. juni 1944 ble Forsvarets organisasjonsstruktur med sikte på frigjøringen av Norge fastlagt. Landet ble inndelt i 5 landmilitære distriktskommandoer og 5 marinekommandoer. Det ble videre gitt utførlige bestemmelser om samarbeidet mellom forsvarsgrenene og mellom disse og allierte myndigheter. Under oppholdet i London ble også Forsvarsdepartementets organisasjon endret. Todelingen etter forsvarsgrener (Hærstyret og Marinestyret) ble opphevet og en organisasjon etter sakenes art innført.

Ordningen av den øverste militære ledelse ble i den første tiden etter frigjøringen i prinsippet beholdt uforandret fra London-tiden. I samsvare med de forutsetninger som ble fastlagt da H K H Kronprins Olav i 1944 ble beordret som Forsvarssjef, ble han den 6. juli 1945 frabeordret stillingen. Samtidig ble generalløytnant Otto Ruge gjeninnsatt som Forsvarssjef etter avsluttet krigsfangenskap. Også denne gang ble Ruges beordring som Forsvarssjef av kort varighet. Mens han i 1940 var 3 uker i stillingen, varte beordringen i 1945 ca. 6 måneder. Stillingen som Forsvarssjef ble formelt opprettholdt og dekket ved «fungering» i ca. ett år og ble deretter nedlagt.

I St.meld. 32 (1945–46) er uttalt at «etter de erfaringer som nu foreligger» var FD kommet til at stillingen som Forsvarssjef kunne nedlegges i fred, og at arbeidet med fellessaker mest rasjonelt kunne løses «gjennom en felles forsvarsstab under ledelse av en forsvarsstabs-sjef, kombinert med en militær sjefsnemnd». Forslaget forutsatte også at Forsvarsministeren (senere også Statssekretæren) kunne møte i

sjefsnemnda hvis han fant det formålstjenlig. Han førte i såfall forsete i nemnda.

Forslaget ble vedtatt av Stortinget, men under dissens. Mindretallet mente at Forsvarets overkommando burde opprettholdes på en slik måte at sjefen for forsvarsstaben ble Forsvarssjef.

Den ordning som flertallet sluttet seg til ble i det vesentlige gjeldende frem til 1953/54.

Forsvarskommisjonens forslag

Ledelsesordningen av 1947 var opprinnelig ment som en interimordning inntil Forsvarskommisjonen av 1946 kunne legge frem sin innstilling. Denne kom i november 1949.

Kommisjonen foretok en bred prinsipiell behandling av de problemstillinger som gjorde seg gjeldende ved fastlegging av ordning for den øverste militære ledelse, og fremmet forslag om en ordning med en felles forsvarsstab under ledelse av sjefen for Forsvarsstaben, og med opprettholdelse av de tre forsvarsgreners overkommandoer. Alle disse stabsorganer skulle inngå i en Forsvarets overkommando. En viktig endring i forhold til tidligere var at sjefen for Forsvarsstabens stilling skulle styrkes og at han i en viss utstrekning også skulle ha kommando over forsvarsgrensjefene.

Ordningen i krig forutsatte at det skulle beordres en forsvarssjef som skulle stå for den operative ledelse av Forsvaret. Forsvarsgrensjefene skulle være Forsvarssjefens medarbeidere når det gjaldt den operative ledelse. Fredsorganisasjonen skulle være mest mulig lik krigsorganisasjonen. På det operative område (planlegging og ledelse) skulle Forsvarsstaben ta seg av de sentrale oppgaver som helhet.

Som konklusjon på den ordning Forsvarskommisjonen la frem, kan man si at den foreslo en sterk, samordnende øverste militær ledelse under ledelse av en forsvarssjef. At denne i fredstid skulle benevnes Sjef for Forsvarsstaben endrer ikke denne realitet.

Tilpasning til kommandosystemet i NATO

Forsvarskommisjonen avsluttet sitt arbeid omtrent samtidig som NATO begynte sitt arbeid. Det var derfor ikke mulig for kommisjonen å foreta en tilpasning av sitt forslag til det kommandosystem man ble enige om innen alliansen. Dette så meget mer som det tok tid før

kommandostrukturen i alliansen ble klarlagt. Kommisjonen måtte derfor nøye seg med å anbefale visse prinsipielle retningslinjer for den tilpasning som den forutså måtte komme. Det er i ettertid grunn til å beklage at kommisjonen ikke fikk anledning til å behandle og å fremme forslag til ordning av tilknyttingen til det allierte kommandosystem. Det kunne kanskje ha spart oss for noen av de problemer Forsvaret senere kom opp i hva angår behandlingen av kommandoordningen.

Den 12. mars 1951 ga Stortinget sitt samtykke til norsk deltakelse i det felles kommandosystem for alliansen og at det som ledd i dette ble opprettet en egen regional kommando for Norge og Danmark (Nordkommandoen). Arbeidet med en rekke organisasjonsspørsmål vedrørende Forsvaret, som også omfattet tilpasningen av det nasjonale kommandosystem til NATO-systemet, resulterte i en omfattende organisasjonsproposisjon (St.prp. nr. 2 for 1953).

St.prp. nr. 2/1953 – Forsvarets organisasjon

Den organisasjon som ble foreslått i proposisjonen hva angår den militære ledelse, bygget i utgangspunktet på en innstilling fra et alliert utvalg under ledelse av den britiske general Sir Andrew Thorne, som i 1950–51 var engasjert som rådgiver for Regjeringen. (General Thorne var under krigen utpekt som leder for de styrker i Storbritannia som var planlagt innsatt for gjenerobringen av Norge.)

Thorne-utvalgets forslag ble så i neste omgang vurdert og bearbeidet av en norsk studiegruppe på fire offiserer (en fra Forsvarsstaben og en fra hver av de tre forsvarsgrenene). Gruppen fremmet forslag om at Norge burde gå over til et ledelsessystem etter britisk mønster, med visse tilpasninger (sjefsnemndssystemet).

Gruppen hevdet at det ledelsessystem som allerede var fastlagt for alliansen i Nord-Europa, gjorde det nødvendig å endre det eksisterende norske system, og at heller ikke den ordning som Forsvarskommisjonen hadde foreslått var hensiktsmessig.

Et sentralt punkt i gruppens argumentasjon var at den øverste nasjonale militære ledelse (Forsvarets overkommando – Forsvarssjef og Forsvarsstab) ikke ville ha noen «eksekutiv» funksjon i krig, og at det derfor ikke var naturlig å opprettholde slike ledd i fredstid.

Utredningen fra Thorne-utvalget og fra studiegruppen virket avgjørende inn på det (opprinnelig enstemmige) forslag til ordning som Den sentrale sjefsnemnd fremmet til Forsvarsdepartementet. Departemen-

tet sto derfor i utgangspunktet overfor et enstemmig forslag fra den øverste militære ledelse om å gå over til et system for den øverste militære ledelse etter britisk mønster med visse tilpasninger (sjefsnemndssystemet).

Om lag et halvt år etterat Sjefsnemnda hadde fremmet sitt enstemmige forslag, – men før St.prp. nr. 2/53 var fremmet, trakk Sjefen for Forsvarsstaben tilbake sin tilslutning til forslaget. Han begrunnet sitt standpunkt med at den eksisterende ordning var bedre enn den som Sjefsnemnda hadde foreslått, og at hans tidligere tilslutning til Sjefsnemndas forslag hadde sammenheng med at det i praksis hadde vist seg umulig å få forsvarsgrenene til å stille til rådighet et tilstrekkelig antall kvalifiserte offiserer til Forsvarsstaben.

Forsvarsdepartementets forslag i St.prp. nr. 2/53 fulgte likevel langt på vei de (opprinnelig enstemmige) forslag fra de militære utredninger og fra den øverste militære ledelse om å oppløse Forsvarsstaben og la en sjefsnemnd bestående av de tre forsvarsgrensjefer med en egen formann utgjøre den øverste militære ledelse av Forsvaret.

I sin begrunnelse for dette forslag anførte departementet at det vedtatte kommandoapparat for alliansen ikke omfattet noen norsk øverstkommanderende for de styrker som kunne bli stilt under alliert kommando, og at «spørsmålet om en forsvarssjef med dertil hørende stab i Norge i krig» derfor ville falle bort.

At hensynet til det felles kommandosystem i NATO var et nytt og meget viktig moment i saken, er helt klart. Men om *det* i seg selv gjorde det nødvendig eller riktig å endre det øverste nasjonale ledelsessystem, er en helt annen sak. Det som i hvert fall virker betenkelig er at vurderingene førte til den konklusjon som fremkom både gjennom de militære tilrådinger og i proposisjonen, – nemlig at det ikke var behov for «en forsvarssjef med dertil hørende stab i krig».

Den tvil som her er uttrykt bekreftes da også av at Sjefen for Forsvarsstaben, – etter at nye utredninger var foretatt i Forsvarsstaben, trakk tilbake sin opprinnelige tilslutning til Den sentrale sjefsnemnds enstemmige forslag om å gå over til sjefsnemndsordning for den øverste militære ledelse, samtidig som han ga uttrykk for at ordningen med Sjef for Forsvarsstab og Forsvarsstab rent prinsipielt var en bedre ordning. Ytterligere bekreftelse på den antakelse som er fremsatt ligger også i den utvikling som ledelsesordningen har gjennomgått i den periode som fulgte.

Den måten som argumentasjonen om tilknytningen til NATOs kommandosystem ble brukt på, kan gi inntrykk av at det her i visse sam-

menhenger dreier seg om et samspill som er enkelt. Dette er i så fall langt fra riktig. Det dreier seg i virkeligheten om et samspill som er meget komplisert og krevende.

Siden spørsmålet om den eksekutive ledelse er trukket så sterkt frem i argumentasjonen, kan det være verdt å minne om at den allierte sjef er forpliktet til å forelegge viktige disposisjoner – også av operativ art – for norske myndigheter før tiltakene kan iverksettes. I og med at norske myndigheters avgjørelser har gjennomslagskraft i avgjørelsen, sier det seg selv at ordningen setter store krav til det nasjonale ledelsesapparatets kapasitet og innsikt.

Videre kan det i denne sammenheng også være av interesse å minne om den lederfunksjon som det etter ordningen i NATO faller på den øverste nasjonale militære ledelse å utøve gjennom NATOs militærkomité.

Militærkomitéen er alliansens øverste militære organ, og er i kontinuerlig funksjon. Den er egentlig forsvarssjefenes komité, men siden disse av naturlige grunner bare sporadisk selv kan møte i komitéen, utøver de ellers sin funksjon gjennom sine faste representanter i komitéen.

En av de oppgaver som komitéen er pålagt i henhold til sin instruks er å gi strategiske retningslinjer til kommandosjefene i alliansen om krigføringen. En slik medvirkning i alliansens militære ledelse vil kreve at de øverste nasjonale militære sjefer har til rådighet et stabsapparat som har slike innsikt og kapasitet som man bare finner i et godt utbygget militært ledelsesapparat. I sin medvirkning i alliansens planlegging og ledelse som utøves gjennom militærkomitéen, vil den nasjonale militære sjef formelt fremtre som den allierte sjefs overordnede. Dette forhold må naturlig nok få innvirkning også på oppbyggingen av det nasjonale militære ledelsesapparat.

Et unnskyldende moment for den argumentasjon som ble brukt for å underbygge forslagene som ble fremmet fra militær side i forarbeidet til St.prp. 2/53 var at man på det tidspunkt neppe hadde full oversikt over hvorledes kommandoordningen i NATO ville utvikle seg. På den annen side kan det også hevdes at nettopp dette burde mane til en viss forsiktighet og ikke lede til bastante konklusjoner, slik det skjedde gjennom de militære tilrådinge.

Forsvarssjef eller Sjefsnemnd

At Sjef for Forsvarsstaben brukte problemet med å få tilbeordret personell til Forsvarsstaben som argument for å skifte mening i spørsmålet om overgang til en sjefsnemndordning, dekket nok over forhold av langt mer dyptgripende art. Det kanskje største problem var den manglende balanse i ansvars- og myndighetsforholdet som selve ordningen skapte mellom Sjefen for Forsvarsstaben på den ene siden og forsvarsgrensjefene på den andre siden. Realiteten var at Sjefen for Forsvarsstaben ikke hadde noen kommandomyndighet over forsvarsgrensjefene, og at han ifølge sin instruks sorterte under Sjefen for Forsvarsdepartementet, mens forsvarsgrensjefene på Kongens (Regjeringsens) vegne hadde kommandomyndighet over sine forsvarsgrener. Også forvaltningsmyndigheten lå hos forsvarsgrensjefene. På den annen side var Sjefen for Forsvarsstaben og Forsvarsstaben pålagt et betydelig ansvar for planleggingen av Forsvarets krigsberedskap i videste forstand. At Sjefen for Forsvarsstaben også var formann i Den sentrale sjefsnemnd hjalp ham ikke stort i denne sammenheng, idet nemnda normalt ikke hadde besluttende eller avgjørende myndighet. At han heller ikke var *fast* utpekt som forsvarssjef i krig, svekket også hans stilling.

Stillingen til Sjefen for Forsvarsstaben ble derfor vanskelig. Forholdet ble i betydelig grad aksentuert av den motstand som – i varierende grad – fantes i forsvarsgrenenes ledelse mot en organisatorisk, samordnende overbygning over forsvarsgrenene hvor disse ikke selv hadde en slags vetorett.

Den lærdom vi kan trekke av dette er bl.a. at dersom en ordning med en sterk samordnende ledelse av et innsatsberedt forsvar skal virke etter sin hensikt, vil det være et krav at det er full harmoni mellom ansvar og myndighet i de ledende organer. Det samordnende organ må få den myndighet det trenger for å kunne samordne. Det er lite tilfredsstillende å basere seg på – slik det var i den da gjeldende ordning – at militære faglige spørsmål ble overlatt til de politiske myndigheter til avgjørelse som en normal ordning i beslutningsprosessen.

De militære utredninger og forslag som dannet grunnlag for forslaget til ledelsesordning i St.prp. 2/53, bragte også inn problemstillinger som var helt nye i det norske forsvar hva angår ansvars- og myndighetsforhold: en sjefsnemnd med fire offiserer med «kollektiv rådgivende myndighet», «kollektiv besluttende myndighet» og «kollektiv kommandomyndighet».

Det har ikke vært mulig å fremskaffe utredninger som viser hvorledes denne kollektive myndighetsutøvelse var ment å skulle fungere i praksis, og særlig de ansvarsspørsmål m.v. dette reiser.

Stortingsproposisjonen kaster ikke noe lys over dette, idet den ikke tar standpunkt til den kollektive myndighet i det hele tatt. Slik saken utviklet seg gjennom Stortingets behandling, ble heller ikke disse problemstillinger gjenstand for nærmere avklaring. Vi må derfor leve med dette spørsmålsteget i vår manglende viten som de militære forslag fra den gang skapte.

Forslagene i proposisjonen avviker fra de militære forslag også på andre punkter. Den fastlegger at sjefsnemnda skal behandle «fagmilitære saker som berører mer enn en forsvarsgren». Hvis enighet ikke oppnås, skal saken fremmes til høyere myndighet til avgjørelse. Denne myndighet må nødvendigvis være Forsvarsministeren eller Regjeringen. Formannen i nemnda skal ikke delta i voteringen, men plikter i saker som fremmes til høyere myndighet å gi uttrykk for sin oppfatning. Med den myndighetsfordeling som er forutsatt mellom de sjefer som inngår i de militære topporganer (forsvarsgrensjefene og Sjefen for Forsvarsstaben) synes ordningen å legge til rette for at avgjørelsesmyndigheten i «fagmilitære saker» i sterkere grad blir skjøvet over til de politiske organer.

Tilknytningen til NATOs kommandosystem

Den formelle godkjenning som ble gitt av Stortinget i 1951 om norsk deltakelse i det felles kommandosystem i NATO, ble nærmere utformet gjennom St.prp. 2/53.

Under forberedelsene av saken foreslo forsvarsgrensjefene at de selv burde inngå i det allierte kommandosystem, eventuelt at det ikke skulle fastsettes at andre norske offiserer skulle ha disse stillinger.

I den ansvarsdeling som er fastlagt i forholdet mellom de nasjonale og allierte myndigheter, vil det være et nasjonalt ansvar å ta seg av administrasjon, velferd, forvaltning, forsyning og disiplin for norske styrker, samt forestå den operative ledelse av nasjonale styrker utenfor krigsskueplass.

Subsidiært ga Sjefsnemnda sin tilslutning til det forslag som ble fremlagt av Forsvarsdepartementet som forutsatte at forsvarsgrensjefene skulle forbli nasjonale sjefer og at andre offiserer skulle inngå i de allierte stillinger i det felles kommandosystem.

Stortingets behandling av St.prp. 2/53 (Innst. S nr. 186/1953)

Forslaget til ordning av Forsvarets øverste ledelse som ble fremlagt gjennom St.prp 2/53 ble ikke særlig godt mottatt i Stortinget. Ordningen for tilknytning til det allierte kommandosystem møtte ingen innvendinger.

Når det derimot gjaldt Forsvarets øverste ledelse, ga Forsvarskomiteén klart uttrykk for at stillingen som sjef for Forsvarsstaben burde opprettholdes i fred, og at den offiser som satt i denne stillingen skulle bli «øverstkommanderende i det nasjonale kommandosystem». Forsvarskomiteén ga videre en meget sterk begrunnelse for sitt standpunkt og understreket herunder nødvendigheten av «å styrke den nasjonale militære myndighet ved å opprettholde et sentralt fagmilitært organ som er skikket til så vel å utføre den koordinerende virksomhet innen Forsvaret som til å trekke øyeblikkelige avgjørelser både i fred og krig, og som kan være det naturlige norske organ i samarbeidet med den allierte kommandomyndighet på planleggingens område». Etter komitéens mening egnet sjefsnemnordningen seg dårlig for løsning av de nevnte oppgaver under våre forhold.

Forsvarskomiteéns innstilling gikk med andre ord inn for en klar styrking av Sjefen for Forsvarsstabens stilling og skjøv Den sentrale sjefsnemnd noe mer i bakgrunnen. Myndighetsområdet for Sjefen for Forsvarsstaben burde etter Forsvarskomiteéns mening være som foreslått av Forsvarskommisjonen, hvilket «betyr en styrkelse av hans stilling i forhold til nå».

Stortinget sluttet seg til komitéinnstillingen.

Oppfølging av Stortingets vedtak

Resultatet av Stortingets behandling av forslagene om ordningen av Forsvarets øverste ledelse kan betegnes som et markant vendepunkt i utviklingen av ledelsesordningen etter krigen.

Prinsippvedtak om kompliserte spørsmål vil ofte være gjenstand for forskjellig fortolkning. Særlig vil dette kunne gjøre seg gjeldende i tilfelle det, som her, også dreiet seg om kontroversielle spørsmål hvor sterkt motstridende interesser gjorde seg gjeldende.

Oppfølgingen av stortingsvedtaket i 1953 bærer da også preg av dette. De fremlagte forslag til videreføring av ordningen følger nok opp Stortingets vedtak hva angår *retningen* i utviklingen, men sluttre-

sultatet hva angår myndighetsavdeling og arbeidsprosedyre ble likevel slik at stillingen som Sjef for Forsvarsstaben fortsatt ble vanskelig. Dette skyldtes kanskje mer de forskjellige tolkninger som vedtaket åpnet for enn de enkelte vedtaksposter i seg selv. Særlig uheldig var det at Sjefen for Forsvarsstabens plass i kommandosystemet og hans oppgaver i krig ikke ble klart utformet. Ifølge stortingsbehandlingen i 1953 skulle han være «øverstkommanderende i det nasjonale kommandosystem» (det menes her selvsagt øverstkommanderende under Kongen (Regjeringen). I oppfølgingsproposisjonen året etter er imidlertid spørsmålet om Sjefen for Forsvarsstabens plass i kommandosystemet og hans oppgaver i krig utskutt til å bli behandlet i forbindelse med fastsettelsen av hans krigsinstruks. Slik utviklingen ble, tok det meget lang tid før dette forhold var avklart, – hvis det da i det hele tatt kan sies at det ble avklart før den omlegging som kom i 60-årene.

I tiden som fulgte ble ledelsesordningen gjenstand for en rekke studier og drøftelser i de militære staber og i interne utvalg. Arbeidet skjedde under styring av Sjefen for Forsvarsstaben og av Den sentrale sjefsnemnd. Det var stort sett enighet om at ordningen av 1954 ikke var tilfredsstillende, men det var vanskelig å bli enige om veien å gå.

I en utredning i 1956 i forbindelse med 5-årsprogrammet uttalte Den sentrale sjefsnemnd at funksjonsgrensene mellom forsvarsgrenene var blitt merkbart utvasket, og at fellesproblemene hadde fått mer plass i all planlegging. «Behovet for klare ansvarsforhold, rasjonelle arbeidsmetoder og nøyere koordinering av fellesvirksomhet tilsier økt integrering av den militære ledelse på alle plan.» Det ble bekreftet at kommandoordningen var tatt opp til vurdering, men at resultatet først ville foreligge om en tid.

I et brev noe senere (nov. 1956) til forsvarsgrensjefene la Sjefen for Forsvarsstaben frem en stabsutredning for Sjefsnemnda med forslag om ordning etter valg mellom to alternativer:

enten at en stilling som Forsvarssjef ble opprettet i fred
eller at Sjefsnemnda ble kollektivt ansvarlig for landets militære forsvar, men at Sjefen for Forsvarsstaben får avgjørelsesmyndighet som formann i nemnda.

Det som kan leses ut av denne behandlingsrunden er at behovet for en omlegging var erkjent av de militære sjefer, at det ble arbeidet intenst med saken, men at resultatene uteble. Behandlingen av det fremlagte forslag i Sjefsnemnda førte bare til beslutning om at saken skulle ut-

redes videre gjennom fellesplanlegging, som imidlertid heller ikke denne gangen førte frem.

Arbeidet fortsatte resten av 50-årene. Også den politiske ledelse presset på for å få frem forslag til en ny ordning. Det som sinket slutføringen av saken på militær side var at man la avgjørende vekt på å komme frem til en ordning som de militære sjefer kunne enes om. Men nettopp dette krav om samstemmighet ga inntrykk av at forsvarsledelsen var handlingslammet i behandlingen av denne for Forsvaret så viktige sak. Videre utsettelse kunne føre til at den militære ledelse spilte saken ut av sine hender.

En omlegging kom i 1961, – åtte år etter at Stortinget trakk opp de prinsipielle retningslinjer for ordningen av Forsvarets øverste ledelse.

I St.prp. 76 for 1961 ble det gjort rede for den omlegging som da fant sted. Det ble lagt opp til en «myk» overgang til den nye ordning, med en gradvis forskyvning av ansvar og myndighet fra forsvarsgrensjeferene til Sjefen for Forsvarsstaben, som ledet til at denne med virkning fra 1. januar 1963 fikk benevnelsen Forsvarssjef.

Men når så langt var kommet, var Forsvaret konfrontert med nye problemstillinger.

Nye problemstillinger – våpenhjelpen opphører

Situasjonen ved inngangen til 60-årene

Mens det i den tiden som hittil er behandlet først og fremst dreiet seg om å finne frem til en hensiktsmessig *ordning* for den øverste militære ledelse, begynte kravene til økonomisering med ressursene å gjøre seg sterkere og sterkere gjeldende ved inngangen til 60-årene. I den forutgående periode var arbeidet i Forsvaret dominert av kravet om å reise et militært beredskap hurtigst mulig for å møte den militære trusel vi sto overfor. Oppgaven var formidabel og ble gjennomført på en måte som Forsvaret kan se tilbake på med ære. Forsvaret gjennomgikk i denne tiden den sterkeste vekstperiode i sin historie, – en utvikling som på mange måter kan sammenliknes med den som gikk forut for unionsoppløsningen i 1905, og som skapte basis for at oppløsningen kunne skje på fredelig vis.

I den situasjon man sto overfor i denne oppbyggingsperioden, måtte kravet til økonomisering i fremdriften i en ikke liten grad vike for

kravet til tempo i gjennomføringen. Våpenhjelpen fra USA og Canada, som hadde en avgjørende betydning for oppbyggingen, bidro på sin side også til å øke tempo på bekostning av økonomisering i fremdriften.

Allerede ved inngangen til 60-årene var det klart at våpenhjelpen ville falle bort. De nasjonale budsjetter hadde gjennom en lang periode praktisk talt i sin helhet gått med til å dekke driftsomkostningene, mens investeringene i det vesentligste var dekket i form av våpenhjelpen utenfra. Både den politiske og den militære ledelse ble nå konfrontert med problemet hvorledes man skulle makte å opprettholde og fornye et balansert forsvar. Situasjonen ble forverret av at store deler av materiellparken hadde behov for fornyelse. At vi samtidig var inne i en periode med aksellererende teknologisk utvikling, som i seg selv bidro til å øke kravene til materiellfornyelse og til kostnadsøkning for de enkelte materiellenheter, bidro også sterkt til å øke problemene.

Veien om økte bevilgninger til Forsvaret kunne bare i begrenset grad hjelpe overgangen, idet Forsvaret i oppbyggingsperioden allerede hadde fått den prioritet det var rimelig å regne med. At bortfallet av våpenhjelpen ville skje gradvis, var et stort lyspunkt i en ellers mørk situasjon. Likevel var det klart at Forsvaret var på vei inn i en periode hvor kraven til økonomisering med ressursene, særlig hva angikk personell og penger, måtte få høyeste prioritet.

Truselen om innskrenkninger hang over Forsvaret i en tid da den militære utvikling i vårt område stilte krav om økt beredskap.

Men bortfallet av våpenhjelpen reiste også andre problemstillinger. Hjelpen besto for en stor del i å skaffe allerede produsert eller produksjonsklart materiell. Anskaffelsen ble sammenlignet med postordreforretninger, – slå opp i katalogen og bestill det som passer best til å møte behovet. Men dette førte naturlig nok til at Forsvarets apparat for planlegging og forvaltning i oppbyggingsperioden ble tilpasset dette begrensede behov.

Ved bortfallet av våpenhjelpen ble Forsvaret for første gang i moderne tid konfrontert med oppgaven selv å finne ut hva slags materiell det *egentlig* ønsket og å finne måter å fremskaffe det på. Man kunne her velge mellom å kjøpe i det internasjonale marked som fantes eller man kunne gå inn for å produsere materiell i Norge. Produksjonssamarbeidet som gjennom en tid hadde pågått innen alliansen hadde allerede bidradd til å legge et grunnlag for egen produksjon av militært materiell i Norge. Men skulle man ha håp om å komme noen vei med

egen produksjon, forutsatte det at man også etablerte et hensiktsmessig apparat for forskning og utvikling av materiell, og det forutsatte også et utvidet samarbeid mellom Forsvaret og norsk industri.

En mellomliggende ordning var å basere anskaffelser fra andre land på gjenkjøpsordninger, – at selger-landet forpliktet seg til å kjøpe andre varer fra Norge av type og kvantum som man ble enige om i avtaler om materiellkjøp.

Alt i alt førte de endringer som oppsto da våpenhjelpen opphørte til at Forsvaret fikk større handlefrihet i sin anskaffelsespolitikk, samtidig som dette til gjengjeld stilte helt nye krav til såvel planleggingsapparatet som til forvaltningsapparatet.

Mange hensyn talte for at man benyttet norsk-produsert materiell i den utstrekning dette var mulig og forsvarlig. Men i og med at det tar lang tid å fremskaffe materiell ved å gå veien om egen forskning og utvikling, – kanskje i størrelsesorden av 7–10 år, ville full utnyttelse av fordelene som den økte handlefrihet i anskaffelsespolitikken skapte, stille helt nye krav til Forsvarets evne til å planlegge på lang sikt – kort og godt et godt apparat for langtidsplanlegging.

Men en styrking av planleggingsapparatet og forvaltningsapparatet ville krev mer personell, som igjen ville øke driftsutgiftene i en situasjon hvor det var nødvendig å redusere driftsomkostningene.

Ved inngangen til 60-årene var der m.a.o. en rekke sammenstøtende forhold som til dels trakk i motsatte retninger, men som gjorde det nødvendig med betydelige omstillinger og tilpasninger innen Forsvaret. At dette måtte skje i en periode da det ikke kunne fires på kravene til beredskap, begrenset handlefriheten i omstillingsprosessen sterkt. I denne situasjon var det nødvendig å lete med lys og lykte etter kostnadsbesparende tiltak, – også slike som kunne komme til å svi. Det var herunder nødvendig å forsøke å fjerne den oppfatning som av og til ble hevdet, – kanskje mest i kretser utenfor Forsvaret – at Forsvarets organisasjonsstruktur var urasjonell og at der var store besparelser å hente ved omlegging og rasjonalisering av virksomheten.

Det var mot denne bakgrunn og som ledd i denne prosess at Regjeringen nedsatte Utvalget for Forsvarets ledelse i 1963.

Utvalget for Forsvarets ledelse av 1963

Utvalgets mandat var, kort uttrykt, i løpet av kortest mulig tid å analysere, vurdere og legge fram forslag til hovedtrekkene i en mulig

omorganisering av Forsvarets ledelse. Utvalget fikk følgende sammensetning: Høyesterettsadvokat Jens Christian Hauge, formann, stortingsrepresentant Håkon Kyllingmark, direktør Finn Lied og generaløytnant Bjarne Øen. (Generalløytnant Øen fratrådte som Forsvarssjef på det tidspunkt utvalget startet sitt arbeid, etter å ha sittet som Sjef for Forsvarsstaben/Forsvarssjef i 7 år.)

Forfatteren av denne redegjørelse ble oppnevnt som hovedsekretær for utvalget, noe som trolig til en viss grad vil prege redegjørelsen.

Utvalget ble stilt meget fritt i sitt arbeid. En betydelig mengde materiale fra tidligere arbeid med Forsvarets ledelsesproblemer i Forsvarsdepartementet, de militære staber og i tidligere utvalg ble stilt til rådighet for utvalget. Det ga godt innblikk i det meget omfattende arbeid som var viet Forsvarets ledelsesordning etter siste krig, og de mange og til dels motstridende synspunkter som suksessive sjefer tidligere hadde hevdet.

Materialet ga også klart til kjenne at arbeidet med ledelsesordningen hadde lagt beslag på betydelig utredningskapasitet i den sentrale ledelse gjennom praktisk talt hele etterkrigstiden. Gjennomgåelsen av materialet etterlot også det inntrykk at de suksessive sjefer for Forsvarsstaben hadde følt sin situasjon vanskelig, og at problemene i det vesentligste syntes å ha sin rot i mangelen på balanse mellom ansvar og myndighet, – særlig mellom Sjefen for Forsvarsstaben og forsvarsgrensjefene, men også i selve stabsapparatets oppbygging og funksjonering.

Materialet omfattet også en stabsstudie av nyere dato, utarbeidet i Forsvarsstaben, med en prinsippordning med den øverste militære ledelse organisatorisk innordnet i Forsvarsdepartementet. Ifølge studien ville en slik ordning gi mange fordeler, og det var bl.a. vist til ordningen i Storbritannia. De idéer som denne studie presenterte kom til å få en spesiell betydning for utvalgets arbeid.

(Den ordning det her var tale om var annerledes enn den som ble foreslått av den militære ledelse i 1953 som er omtalt foran, og som gikk ut på at den øverste militære ledelse burde ordnes etter det britiske sjefsnemndprinsipp, uten Forsvarsstab, og organisatorisk utenfor departementet.)

Utvalgets arbeidsopplegg

Til tross for det omfattende materiale som var stilt til rådighet, var det klart at utvalget selv måtte foreta et betydelig analysearbeid. Videre

var det viktig å fange inn erfaringer fra de mange personer som satt med «skoene på» i Forsvaret, – både sentralt og ute i distriktene. Ordninger og erfaringer fra andre land ble innhentet og studert meget inngående. Det viste seg forøvrig at det i flere land som var av interesse i denne sammenheng pågikk tilsvarende arbeider med omleggingen av ledelsesordningen i samme tidsperiode.

Siden kravet til mest mulig hensiktsmessig bruk av ressursene til styrking av beredskapen sto så sentralt i utvalgets mandat, var det nødvendig å trenge dypt inn i eksisterende ressursbruk. Hva brukes egentlig ressursene i penger og personell til?

En hensiktsmessig oppdeling i aktivitetselementer med kvantifisering av tilhørende ressursbruk ville gi svar på disse spørsmål. Videre var det selvsagt nødvendig å få oversikt i stor detalj over hvorledes den eksisterende ledelsesordning egentlig virket, – herunder også å registrere mulige svakheter i ordningen.

Først når hele denne prosess var til ende, hadde man full innsikt i det problemkompleks som skulle behandles. Tro og antakelser nærmet seg viten og visshet. Brikkene til spillet var på plass, og vurderingen av mulige alternative ordninger kunne begynne.

Analysen av den eksisterende ordning

Denne fremstilling skal ikke bli en opprømsing av hele den arbeidsprosess som utvalget måtte igjennom. I så måte skiller vel ikke dette utvalg seg fra mange andre som har arbeidet med tilsvarende problemer. Men visse ting kan det likevel være av interesse å trekke frem.

Analysen av ressursbruken ga som forventet et mer underbygget innblikk i hva personell og penger egentlig ble brukt til. Såvidt vites var dette første gang en slik analyse ble gjennomført i Forsvaret, – forøvrig med god hjelp fra Forsvarsdepartementet og forsvarsgrenene. Materialet fra slike analyser må dog brukes med vett og forstand, det gir ofte ikke grunnlag for entydige konklusjoner. Det var likevel utvalgets oppfatning at analysen og vurderingen av den eksisterende ordning avdekket en rekke forhold som det var nødvendig å se nærmere på. De viktigste kan oppsummeres slik (i den rekkefølge de ble behandlet i utvalgets innstilling):

- Midlene til investering var for små og ute av balanse i Forsvarets totale budsjett. (Dette var jo ingen overraskelse, men dimensjonen i balanseforholdet ble nærmere klarlagt.)

- Kostnadsfordelingen viste at balanse drift/investering ikke kunne oppnås ved bare å angripe Forsvarets ledelse, – det var nødvendig med rasjonalisering og forenkling i hele Forsvarets struktur og virksomhet.
- Den sterke kvantitative økning som hadde funnet sted i den sentrale ledelse hadde til en viss grad sammenheng med en nødvendig kvalitativ bedring av stabsarbeidet, men utvalget mente likevel at den kvantitative økning hadde vært urimelig stor, og at det var nødvendig å snu tendensen.
- Utvalgets inntrykk var at overdimensjoneringen av de sentrale staber ikke ga seg utslag i underbeskjeftigelse eller administrativ overkapasitet, men at det tvert imot var stort arbeidspress som preget arbeidet i stabene. Det var nødvendig å rette søkelyset på selve strukturen og den administrative praksis.
- Det var for mange sjikt i forsvarsledelsen. På det sentrale plan ble ofte sakene behandlet i tre sjikt – av og til i fire. Til en viss grad ble sakene i sjiktene behandlet ut fra de samme kriterier og ut fra samme faglige kompetanse.
- De eksisterende muligheter for delegasjon var ikke nyttet fullt ut, og adgangen til delegasjon av myndighet burde i tillegg utvides ytterligere.
- «Det nye kommer det gamle blir.» Overføringer av funksjoner fra ett stabsledd til et annet hadde ført til økt personelloppsett i det mottakende ledd uten at det var mulig å registrere tilsvarende reduksjon i den avgivende stab.

I tillegg til denne mer summariske registrering fremsto ansvars- og myndighetsfordelingen mellom forsvarsgrenene og den samordnende ledelse (Forsvarssjef og Forsvarsstab) som et sentralt problem.

Betydningen av faglig høytstående forsvarsgrensmiljøer ble sterkt understreket, men det ble samtidig presisert at overdreven forsvarsgrenstenkning kunne virke begrensende på mulighetene til å etablere rasjonelle ordninger gjennom mer utstrakt bruk av fellesordninger i stedet for forsvarsgrensvisse ordninger.

Ett hovedsyn var at Forsvarssjefen etter den gjeldende ordning savnet uomtvistelig myndighet til å lede Forsvaret og til å gjennomføre et helhetssyn i praksis. Videre at forsvarsgrenenes overkommandoer var overdimensjonerte, samt at det svekket Forsvarssjefens stilling at han ikke var det militære forsvars høyeste personellsjef.

Analysen og vurderingene av den gjeldende ordning bragte utvalget

til den hovedkonklusjon at en ny organisasjonsstruktur og en ny administrativ praksis måtte til hvis man ville oppnå rasjonaliseringsgevinst av betydning.

Den sentrale militære ledelse – kapasitet og kompetanse

Endringene som fulgte av ordningen av 1963, som overførte forsvarsgrensjefenes operative myndighet til Forsvarssjefen, syntes ikke å ha fått noen innvirkning på oppbyggingen av stabsapparatet og på dimensjoneringen av stabene. Den manglende tilpasning til den nye ansvarsdeling gjorde at Forsvarssjefen ble sittende med et ansvar som han neppe hadde tilfredsstillende apparat til å utøve.

Verst i organisasjonsmessig sammenheng var kanskje ordningen av den operative ledelse for Sør-Norge. De tre forsvarsgrensvis operative sjefer satt «innbakt» i forsvarsgrenenes organisasjon på en måte som lå dårlig til rette for samordnet planlegging og ledelse. Ordningen var lite tilfredsstillende så vel fra et nasjonalt som fra et alliert synspunkt. Ordningen for Nord-Norge var heller ikke tilfredsstillende.

Visse prinsipielle sider ved kommandoforholdet nasjonalt – alliert er behandlet nokså utførlig foran i tilknytning til de organisasjonsforslag som ble fremlagt i St. prp. 2/53.

Det kan likevel være nyttig på ny å se på de oppgaver som den nasjonale militære ledelse ville bli stillet overfor i en krise/krigssituasjon ti år senere, og hvilke prinsipielle krav disse ville stille til ledelsesapparatet. Dette særlig som følge av at det i den mellomliggende periode var foretatt en rekke studier og utredninger i krisehåndtering innen alliansen, som gjorde det klart at den rolle som de nasjonale ledelsesorganer måtte være forberedt på å spille, var adskillig mer omfattende og krevende enn hva man tidligere forutså. I de tidligere norske vurderinger kan man spore en viss tilbakeholdenhet med å presisere den nasjonale lederfunksjon på militær side for sterkt. Et argument som ofte ble brukt mot et sterkt nasjonalt kommandoorgan var at det kunne oppfattes som mistillit til det felles kommandosystem i NATO.

Argumenter som gikk i motsatt retning var at det vel kunne tenkes overgangsproblemer i en skjerpet beredskapssituasjon som gjorde det nødvendig med en *gradvis* overgang fra nasjonal til alliert kommando. Et sterkt nasjonalt kommandoorgan ville gi myndighetene større handlingsfrihet og samtidig lette overgangen fra nasjonal til alliert kommando. I en krisesituasjon kan det uventede skje, og det kaller i seg selv for

garderinger. Det bidrar også til å øke troverdigheten i opplegget som helhet.

Holdningen til disse problemstillinger hadde nok endret seg en god del siden 1953. En vesentlig årsak til det var trolig at krisehåndteringsstudiene, og i ikke mindre grad øvelsesvirksomheten, hadde bidradd til en sterkere erkjennelse av dimensjonene i den ledelsesoppgave man på nasjonal side måtte vente å bli stilt overfor i en krise/krigssituasjon som medspiller både i det nasjonale og i det allierte krisehåndteringsapparat og som utøvende instans i ledelsen av de meget kompliserte og krevende oppgaver som forblir nasjonalt ansvar også i krise/krigssituasjoner. Ivaretagelsen av disse rådgivende og utøvende funksjoner som faller på den øverste militære ledelse, vil kreve at den har et apparat til sin rådighet som har den nødvendige faglige kompetanse til å gi råd ut fra en selvstendig vurdering av situasjonen og de krav og muligheter som den militære situasjon til enhver tid stiller og åpner for. Om ikke de mange øvelser som har vært avholdt har lært oss noe annet, så har de i hvert fall lært oss dette.

Det er forøvrig interessant å registrere nu så lenge etter, at den erkjennelse som i dag synes å råde, harmonerer godt med de prinsipielle synspunkter som ble hevdet at Forsvarskommisjonen av 1946, og som også ble sterkt understreket da Stortinget i 1953 behandlet ledelsesordningen for Forsvaret.

Organisasjonsmodell

Analysen av den eksisterende ordning og utformingen av de krav som måtte stilles til en ny ledelsesordning dannet basis for arbeidet med å finne den organisasjonsmodell som etter utvalgets mening best ivaretok de mange kryssende krav og hensyn som måtte avveies.

Flere organisasjonsmodeller ble vurdert. Den tidligere omtalte «britiske modell» som Forsvarsstaben hadde skissert kom tidlig på bordet. Den fikk ingen umiddelbar tilslutning innen utvalget, og ble derfor lagt til side. En nærliggende alternativ modell, som i formen lignet den som gjaldt, ble gjennomarbeidet og utformet: Forsvarssjefens og Forsvarsstabens myndighet og kapasitet til å samordne virksomheten ble vesentlig styrket, og en endring av funksjonsdelingen innen hele den sentrale ledelse ble utformet, – i tråd med de linjer som det foran er redegjort for under omtalen av utvalgets analyse og vurderinger. Men modellen med den øverste militære ledelse (Forsvarssjef og Forsvarsstab) organisasjonsmessig innordnet i Forsvarsdepartementet, spøkte

fortsatt i kulissene. I jakten på en løsning som kunne begrense dimensjonen på det samlede øvelse ledelsesapparat, inklusiv Forsvarsdepartementet, fremsto denne modell med klare fordeler.

I Forsvarsstabens opprinnelige begrunnelse for en slik ordning ble det lagt vekt på ønsket om å unngå at departementets administrasjon i viktige saker kom imellom den øverste militære ledelse og den politiske ledelse. Dette er et gammelt og vel kjent problem som fra tid til annen på forskjellig vis ble tatt opp fra militær side. Som eksempel kan vises til en utredning foretatt av Admiralstabten i 1929, og som Kommanderende Admiral fremmet til Forsvarsdepartementet, hvor det ble foreslått at departementet burde avlastes for en del av sine administrative gjøremål, slik at Statsråden personlig kunne beskjefte seg med å ta standpunkt til konstitusjonelle, økonomiske og andre betydningsfulle spørsmål. «Får han ikke tid og anledning hertil, går bestemmelsesmyndigheten i administrative spørsmål etterhånden i realiteten over til ekspedisjons-, avdelings- og andre departementsfunksjonærer som derved får en myndighet der ikke svarer til deres stilling i embetsverket og ikke er heldig for utviklingen av harmoniske og tillitsfulle arbeidsforhold innen etaten.»

Forslaget fra Kommanderende Admiral ble behandlet i St.prp. 57 for 1931, hvor Regjeringen tok avstand fra at noen del av Forsvarsdepartementets forvaltningsmessige oppgaver ble overført til Admiralstabten.

Utvalget for Forsvarets ledelse la for sin del hovedvekten på at en løsning med den øverste militære ledelse organisatorisk innordnet i Forsvarsdepartementet åpnet for et enklere og mer rasjonelt ordnet ledelsesapparat, bl.a. ved at den begrenset sjiktdannelsen og ved at den skapte grunnlag for en sterkere sentral koordinering av den samlede virksomhet: den fagmilitære, den forvaltningsmessige og den tekniskvitenskapelige.

Etter en grundig gjennomarbeiding av en ordning etter denne modell, fant utvalget at det ville fremme denne som sitt forslag til ordning for den øverste ledelse i Forsvaret.

Kommentar til utvalgets forslag

Utvalget ga en utførlig begrunnelse for sitt forslag, og den skal ikke gjentas her. Dog kan det være grunn til å kommentere enkelte mer prinsipielle sider ved den foreslåtte ordning i lys av en del av de innvendinger som forslagene møtte.

Det var enighet i utvalget om at Forsvarssjefens stilling måtte styrkes, både innad i Forsvaret og også overfor den politiske ledelse. Dette går da også klart frem av selve organisasjonen sett i sammenheng med de utkast til instruksjoner som utvalget fremmet sammen med instillingen.

En av de prinsipielle innvendinger som ble reist var om ikke ordningen med den øverste militære ledelse organisasjonsmessig innordnet i Forsvarsdepartementet reiste konstitusjonelle problemer.

I prinsippet er ikke denne sammenkobling av et utøvende organ med et regjeringskontor annerledes enn ordningen med departementsdirektorater. Men ellers er det vanskelig å sammenlikne ordningen i Forsvaret med noe annet departement eller noen annen etat. Forsvarsdepartementets eneste oppgave og eksistensberettigelse er å ta seg av Forsvarets saker. Der fører ingen andre linjer nedover fra departementet enn til det militære apparat.

Adskillelse av saker som følge av at departementet også er et regjeringskontor, er et rent praktisk spørsmål som det neppe kan by på særlige vanskeligheter å finne en hensiktsmessig løsning på. Det samme gjelder på militær side for behandlingen av kommandosaker m.v.

Hva angår de konstitusjonelle sider av saken forøvrig, er det ingen prinsippforskjell mellom den ordning som utvalget foreslo og den som gjaldt i vårt forsvar i perioden 1899 til 1910. I denne perioden var den øverste militære ledelse, – såvel Kommanderende General som Kommanderende Admiral, organisasjonsmessig innordnet i Forsvarsdepartementet.

Et annet sentralt spørsmål som utvalgets forslag stilte og som det er vanskelig å ha noen sikker formening om, knytter seg til de koordineringsproblemer som kan oppstå mellom lederne for de tre hovedområder i departementet for henholdsvis fagmilitær virksomhet (Forsvarssjefen), forvaltning (Forvaltningsråd) og teknisk-vitenskapelig rådgivning (Vitenskapsråd).

Kan man regne med at de personer som bekler disse stillinger til enhver tid, sammen med sine respektive apparater, vil være i stand til å trekke sammen på en måte som sikrer effektiv, samordnet ledelse av Forsvaret? Hvis ikke, vil den politiske ledelse bli pådradd en koordineringsoppgave som den vil ha problemer med å hanskes med, og som kan føre til at den totale effektivitet blir lammet. At tilsvarende ordninger virker godt i andre land er ingen garanti for at de vil virke godt under våre forhold.

Den ordning som utvalget gikk inn for gjorde det også nødvendig å

se på Forsvarsdepartementets indre organisasjon og dimensjonering.

Et sentralt punkt i utvalgets analyse var at den adgang til delegasjon av ansvar og myndighet som eksisterte ikke var utnyttet, og at delegasjonsadgangen burde vesentlig utvides. Med den sterke stilling som utvalget mente at de sentrale forvaltningsorganer (forsyningskommandoene m.v.) burde gis, ville det åpne for en betydelig utvidelse av delegasjonsmulighetene. Dette burde så i tur føre til en vesentlig begrensning av den arbeidsmengde som det falt på de øverste ledelsesorganer å ta seg av. I argumentasjonen omkring dette ble ofte ordningen i Sverige trukket frem. Hvorledes kunne Sverige, med et forsvar som var adskillig større enn vårt, klare seg med en bemanning i sitt forsvarsdepartement som var betydelig mindre enn i vårt?

Forklaringen ligger i at de konstitusjonelle forhold er annerledes i Sverige, som gir embetsverkene i hele statsforvaltningen en helt annen og mer selvstendig stilling enn hos oss. Selv om man her måtte basere seg på den gjeldende ordning innen vår statsforvaltning, fant utvalget likevel at det med de forslag som ble fremmet også burde være mulig å oppnå begrensninger i departementets personelloppsett.

Andre forhold

Forslaget til organisasjonsmodell må sees i sammenheng med forslaget om å samle hele den øverste forsvarsledelse innen ett og samme etablissement.

Forsvarets forvaltninger (forsyningskommandoer m.v.) er på grunn av sin funksjon store ressurs-forbrukere. Utvalget nøyet seg med å trekke opp visse prinsipielle retningslinjer for ordningen av forvaltningen, med særlig presisering av tiltak som ville bidra til mer rasjonelle og kostnadsbesparende ordninger.

Utvalget behandlet også ledelsesordningen på det nærmeste nivå under det sentrale. Det fant det riktig å fastholde den operative todeling av landet som faktisk var etablert, og å opprette en egen landsdelskommando for Sør-Norge i tillegg til den som allerede var opprettet i Nord-Norge. Ut fra den sterke vekt som var lagt på å komme frem til økonomiske ordninger, foreslo utvalget av landsdelskommandoens stabapparat i fredstid ble etablert som et eget element innen Forsvarsstaben, under ledelse av stedfortredende stabssjef, som var forutsatt utpekt som øverstkommanderende for Sør-Norge. Dette ledd skulle også ivareta det rutinemessige samarbeid med Nordkommandoen, og

til allerede i fredstid å fremstå som landsdelskommando for Sør-Norge i den utstrekning situasjonen til enhver tid gjorde det aktuelt.

Det var fra utvalgets side gjort klart at dette langt fra var en ideell ordning, og at den bare kunne forsvares ut fra et sterkt ønske om økonomisering. I alle tilfelle hadde ordningen klare fordeler i forhold til den opp til da gjeldende ordning, hvor de utpekte allierte operative sjefer, som allerede nevnt under analysen, satt «innbakt» i forsvarsgrenenes organisasjon (derav to som nestkommanderende i forsvarsgrenene) og geografisk adskilt fra hverandre. Ordningen i landsdelene vil forøvrig bli gjenstand for videre behandling senere.

Reaksjoner på utvalgets forslag

Utvalget selv inntok det standpunkt at det ikke ville gjøre noen fremstøt for å «få solgt» de forslag det la frem i sin innstilling eller å delta i den etterfølgende debatt om forslagene.

Utvalgets forslag til ny ordning av Forsvarets øverste ledelse fikk stort sett en meget dårlig mottakelse i alle høringsinstanser. En hovedinnvending var at Forsvarssjefen ikke ville få tilstrekkelig frihet og handlekraft som selvstendig sjef, – at han i realiteten ville opphøre å være Forsvarssjef og at han vanskelig kunne føre operativ kommando.

Til disse innvendinger, som ville ha vært helt avgjørende hvis de hadde vært riktige, kan anføres at det nettopp var en av utvalgets hensikter å styrke Forsvarssjefens stilling på de felter som er angitt. I så måte har utvalget bare fulgt opp det forslag som var skissert av Forsvarsstaben og som ble fremlagt for utvalget. En av hovedbegrunnelsene for forslaget om å føre den øverste militære ledelse organisatorisk inn i Forsvarsdepartementet var, fra militær side, nettopp å få en bedre kontakt med den politiske ledelse.

Uansett hvorledes det organisatoriske forhold ordnes mellom den øverste militære ledelse og den politiske ledelse, vil utøvelsen av den militære kommando i en krise/krigssituasjon kreve en meget nær kontakt mellom disse instanser, – adskillig nærmere enn mange synes å forestille seg.

Reaksjonen på innstillingen *fra politisk side* kom ikke offentlig frem på grunn av forløpet av den videre behandling. Som følge av den bastante motstand som særlig forslaget om å innkorporere Forsvarssjefen med Forsvarsstaben i Forsvarsdepartementet møtte fra militær side, fant Forsvarsdepartementet det riktig å søke å finne frem til en ordning som var mer akseptabel for de militære instanser.

Selv om dommen over ledelsesordningen med den øverste militære ledelse organisatorisk inkorporert i Forsvarsdepartementet var falt, sto likevel en god del igjen av utvalgets innstilling. Analysen av kostnadselementene, vurderingen av den da gjeldende ledelsesordning, – med påvisning av kritiske mangler ved ordningen, og utformingen av krav som måtte stilles til en ny, fremtidsrettet ledelsesordning, hadde fortsatt sin gyldighet.

Videre var mulighetene til å oppnå personellinnsparing ved strukturendring i ledelsessystemet, som var presisert så sterkt i den forutgående debatt og i utvalgets mandat, nærmere klarlagt. Ledelsesstrukturen var brettet ut og diagnosen stilt. Debatten gikk på hvilken medisin som måtte til.

Det videre arbeid med ledelsesordningen

Den militære ledelsen fikk i oppdrag å fremlegge nytt forslag til ordning av den øverste ledelse, etter retningslinjer som ble gitt av Forsvarsdepartementet. Disse retningslinjer forutsatte en ordning av den øverste ledelse med en sterk integrering av den sentrale stabsorganisasjon etter prinsippet om at saker som angikk mer enn en forsvarsgren skulle behandles av staber som var felles for hele Forsvaret.

De nye utredninger førte til fremleggelsen av St.meld. nr. 80 for 1965–66, «Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse». I denne meldingen sluttet Regjeringen seg stort sett til det grunnsyn som ledelsesutvalget av 1963 hadde presentert, og fremholdt at det nu forelå et tilstrekkelig grunnlag til å ta standpunkt til prinsippene for en ny organisasjon for Forsvarets øverste ledelse.

Hovedprinsippet i den nye organisasjon som meldingen trakk opp, og som dannet basis for den nye organisasjon, var en integrering av «de staber og ledelsesorganer hvor det (var) nødvendig å vurdere problemer ut fra et fagmilitært helhetssyn». De sentrale staber skulle samles i «en fellesstab under Forsvarssjefens uomtvistelige ledelse og status som kommandosjef for operativ virksomhet og styrkeproduksjon». Betegnelsen på den øverste militære ledelse skulle være Forsvarets overkommando og i den skulle en «integre alle de funksjoner som egner seg for integrering». Den skulle også gi «plass for den forsvarsgrensvis kompetanse innen de felter hvor kravet til slik spesialisering ville være en forutsetning for effektiv ledelse».

I sin innstilling til meldingen (S nr. 109 for 1966/67) sluttet Forsvarskomiteén seg til departementets forslag og ga samtidig uttrykk for «sin

tilfredshet med at Forsvarsdepartementet stilte seg langt mer positivt til ledelsesutvalgets forskjellige forslag enn de rådgivende organer».

I den samme innstilling ga Forsvarskomiteén sin tilslutning til Regjeringsens forslag om at det videre arbeid også måtte omfatte den regionale og lokale organisasjon, og føyet endog til at den selv flere ganger hadde tatt opp forslag om dette og at den derfor håpet «at arbeidet nå blir tatt opp med full kraft».

I innstillingen fra Forsvarskomiteén kan man forøvrig spore mistillit til Forsvarets evne og vilje til å gjennomføre reformer i egen organisasjon. Mens forslaget i meldingen forutsatte at det videre utredningsarbeid skulle skje i Forsvarets egen regi, delte Forsvarskomiteén seg i dette spørsmål i to fraksjoner.

Den ene hevdet at forslaget i meldingen kunne være tilfredsstillende i første omgang, men at «det politiske innslag» også burde være med «når det blir tale om mer omfattende reorganisering». Den andre fraksjon erklære seg uenig i forslaget i meldingen om fremgangsmåten, og hevdet at det videre arbeid burde skje under ledelse av «et frittstående, uavhengig utvalg».

Forslaget til hovedretningslinjer omfattet også etablering av en landsdelskommando for Sør-Norge (ØKS) og en omorganisering av landsdelskommandoen for Nord-Norge, med større vekt på «enhet i planlegging og ledelse» og på integrering av stabsvirksomheten. Stortinget sluttet seg til disse hovedretningslinjer, som så på vanlig måte ble fulgt opp og nærmere utformet i en gjennomføringsproposisjon (St.prp. 125 for 1968–69). Denne begrenset seg til utformingen av den sentrale organisasjon, idet et eget frittstående utvalg ble nedsatt for å utrede organisasjonen i landsdelene og på det regionale plan. Denne videreføring skal en komme tilbake til.

Integrasjonstanken

Av det som er referert fra de hovedretningslinjer som Stortinget sluttet seg til i 1967 vil det fremgå at integrasjon av selvstendige ledd i Forsvarets organisasjon inntar en fremtredende plass. At selvstendige ledd slås sammen var ikke noe nytt, heller ikke at likeartede ledd inngår i en enda nærmere forbindelse. Det prinsipielt nye i den omorganisering som her er redegjort for er at ledd som er ulike eller som vi har vennet oss til å betrakte som ulike, blir ført sammen til funksjonelle enheter gjennom integrasjon. At man har slått inn på denne veien, kan neppe

tilskrives at de som arbeidet med organisasjonsutviklingen i 60-årene var så meget klokere enn sine forgjengere. Årsaken ligger i at utviklingen gjorde det nødvendig eller hensiktsmessig å gå den veien.

Selve integrasjonstanken var imidlertid ikke helt ny. Den ble i hvert fall lansert av et utvalg nedsatt av Sjøforsvarets overkommando så tidlig som i 1951. Som et alternativ til Thornekomitéens forslag om å føre Kystartilleriet tilbake til Hæren som ledd i etableringen av et artillerikorps, foreslo Sjøforsvarets utvalg at Marinens og Kystartilleriet organisasjoner burde «smeltes mer sammen». En videreføring av dette forslag kom i Forsvarsprogramutvalget (Boyesen-utvalget) i 1955, og ble fulgt opp av nye utredninger som førte til den omfattende integrering som fant sted i Sjøforsvarets organisasjon i 50-årene. Den selvstendige stilling som Generalinspektøren og sjefen for Kystartilleriet hadde, ble opphevet ved integrasjonen av de sentrale ledd i forsvarsgrenen. Festningsorganisasjonen, selve bastionen i Kystartilleriets organisasjon, forsvant ved integreringen av Sjøforsvarets regionale organisasjon (integreringen av sjøforsvarskommandoer, sjøforsvarsavsnitt, festningenes kommandantskap). En tilsvarende utvikling var det også i forholdet Flyvåpen-Luftvernartilleri i samme periode.

Det dreiet seg her i virkeligheten om nokså ulike ledd i Forsvarets organisasjon som ble integrert. Det som var felles var den funksjon de skulle tjene, riktignok ved bruk av forskjellige midler. Slik sett, taler de samme forhold som førte til integrasjon *innen* forsvarsgrenene prinsipielt også for integrasjon innen Forsvaret som helhet. Hvor langt det er hensiktsmessig å gå, kan imidlertid være en annen sak.

Organisasjonen i landsdelene (ØKS og ØKN)

Det tidligere nevnte utvalg som ble nedsatt for å utrede ordningen videre nedover i organisasjonen (Utvalget for Forsvarets regionale ledelse av 1967) fikk, som forøvrig Forsvarskomiteén i Stortinget bad om under behandlingen av den sentrale organisasjon, en sammensetning av uavhengige, faglige og politiske representanter, som følger: Høyesterettsadvokat J. Chr. Hauge, formann, stortingsrepresentant R. Hellem, kontreadmiral T. Holthe, generalmajor S. Sparr, stortingsrepresentant P. Thyness, generalmajor E. Tuft Johnsen og stortingsrepresentant J. Østby. Direktør E. Vatn var hovedsekretær.

Utvalget ble oppnevnt ved Kgl.res. 13. okt. 1967, og fikk som mandat å «vurdere Forsvarets organisasjon for ledelse (kommando), ut-

dannelse/øvelse og forvaltnings/forsyningstjeneste i fred og i krig på det regionale plan, herunder den territoriale inndeling».

Utvalget kunne i utgangspunktet bygge på det grunnlag som allerede var trukket opp i de foran nevnte hovedretningslinjer (St.meld. 80 for 1965–66 og Innst. S nr. 109 for 1966–67) både når det gjaldt den fremtidige ordning av den sentrale ledelse og beslutningen om at det skulle etableres en egen landsdelskommando for Sør-Norge i tillegg til den som allerede var etablert i Nord-Norge. Det var gjort klart at det også i landsdelskommandoene skulle legges vekt på enhet i planlegging og ledelse og at stabsvirksomheten skulle integreres. I og med at utvalget av 1963 også hadde behandlet ordningen i landsdelene, og at Regjeringen allerede gjennom den fremlagte stortingsmelding (St.meld. 80) hadde sluttet seg til de hovedprinsipper som utvalget hadde foreslått (unntatt tilknytningen av Forsvarskommando Sør-Norge til Forsvarets overkommando), kunne det nye utvalg også bygge på disse tidligere utredninger.

I utgangspunktet var det dermed klart at de to øverstkommanderende for henholdsvis Sør-Norge (ØKS) og for Nord-Norge (ØKN) skulle gis en sterk stilling hva angikk både planlegging og ledelse av styrkene i de respektive landsdeler. De skulle kort og godt være det som stillingsbetegnelsen sier: «øverstkommanderende» i landsdelene. Stabsapparatets utforming og dets fysiske etablering måtte innrettes etter disse krav.

Jeg skal ikke her gå inn på de mange krav og hensyn som måtte avveies ved utformingen av landsdelskommandoene. Et hovedproblem var å fastlegge *måten* de øverstkommanderende skulle utøve sin operative ledelse på. Om operative ordrer skulle gå direkte fra ØK til de stridende ledd eller om ordrene skulle gå gjennom forsvarsgrensvise kommandoled, tilknyttet landsdelskommandoene, som kunne utferdige ordrene i «forsvarsgrenenes språk» på grunnlag av de beslutninger som ble fattet av øverstkommanderende.

At de øverstkommanderende måtte ha til rådighet den ekspertise eller spesialinnsikt som var nødvendig for en forsvarlig beslutningsprosess, var klart. Men i spørsmålet om, og i tilfelle i hvilken grad, denne ekspertise skulle fremstå som et synlig eller identifiserbart kommandoled med større eller mindre selvstendig myndighet, hersket det delte meninger.

Man kan her tenke seg en skala av ordninger,

fra en ordning hvor den forsvarsgrensvise ekspertise inngår i toppsjiktet, – f.eks. som øverstkommanderende, nestkommanderende og stabssjef, supplert med ytterligere ekspertise i stabssystemet forøvrig,

til den andre ytterlighet på skalaen hvor alle operative ordrer som utstedes av øverstkommanderende skal gå gjennom forsvarsgrensvise kommandoled som har myndighet til å innvirke på de beslutninger som fattes av øverstkommanderende også ut over det å gi ham råd, m.a.o. et slags begrenset veto.

Jo lenger man beveger seg på denne skalaen bort fra den først nevnte ordning, dess mer begrenser man den øverstkommanderendes muligheter til å samordne planleggingen og innsatsen.

På den annen side vil en ordning i den nedre ende av skalaen trolig gi en del av de utførende ledd en sterkere følelse av at hensynet til deres egen spesialitet er bedre ivaretatt gjennom en slik ordning. At en slik ordning kan virke forsinkende på utførelsen og at den også kan virke uheldig inn på helheten i planleggingen og innsatsen, kan være den pris man må betale. Og tidsmomentet kan ofte være helt avgjørende, man må regne med å ha knappe tidsmarginer å gå på når det gjelder den kombinerte effekt av tid og styrkeinnsats.

På det tidspunkt da ledelsesutvalget av 1967 utredet saken, gikk daværende Forsvarssjef inn for en del integrering i landsdelskommandoene, mens daværende øverstkommanderende i Nord-Norge gikk inn for en integrert stab med stedfortredere fra de tre forsvarsgrener.

Ledelsesutvalget av 1967 fant det ikke riktig å gå så langt på integrasjonsveiene som daværende Forsvarssjef og ØKN gjorde, og la frem forslag til to forskjellige modeller til ordning (den ene fremkom ved en dissens fra et av medlemmene i utvalget). Begge disse ligger noe lenger nede på den foran nevnte integrasjonsskalaen, dissensforslaget lengst nede.

Den ordning som Forsvarssjefen og Regjeringen gikk inn for etter at utvalget hadde avgitt sin innstilling, og som ble vedtatt av Stortinget, ligger nær opp til den som ble fremmet av flertallet i Stortinget. Ved valg av ordning veide det særlig sterkt at landsdelskommandoene ville inngå i det allierte kommandosystem i NATO ved overføring av kommandoen, og at landsdelskommandoene allerede i fredstid også er pålagt visse funksjoner i alliert sammenheng. I og med at Sjefen for Nordkommandoen skal utøve sin ledelse i Norge gjennom landsdelskommandoene (ØKS og ØKN), hvilket vil innebære at allierte styrker

som måtte bli satt inn i Norge også vil komme under kommando av ØKS og ØKN, tilsier dette at vårt eget operative ledelsessystem ikke bør avvike for sterkt fra det som er kjent og akseptert innen alliansen forøvrig. Dette selv om vi ut fra snevre nasjonale hensyn kanskje gjerne skulle ha sett andre ordninger.

Den regionale og lokale ordning

Ledelsesutvalget av 1967 la også frem forslag til endringer i den regionale og lokale organisasjon. For Hæren var forslagene ganske omfattende, mens de for Sjøforsvaret og Luftforsvaret var nokså begrenset. Dette siste var jo helt naturlig, i og med at det i begge forsvarsgrener i de foregående år allerede var foretatt omfattende endringer, med en sterk integrering og rasjonalisering av leddene i den regionale og lokale organisasjon.

Gjennomføringen

De organisasjonsendringer som ble utredet og gjennomført i 60-årene var meget omfattende og kom til å virke inn på hele Forsvarets hovedstruktur, bortsett på Hærens regionale og lokale organisasjon hvor de fremlagte forslag bare i meget begrenset grad er gjennomført. Endringene i den sentrale organisasjon og i landsdelene var så omfattende at alle stillingene i den gamle organisasjon – militære som sivile – ble vedtatt nedlagt av Stortinget, hvorved alle stillinger i den nye organisasjon ble å besette på ny. Trolig er dette den største organisasjonsomlegging som noen gang er gjennomført innen statsadministrasjonen i fredstid.

Det ligger utenfor rammen av dette skrift å gå nærmere inn på den organisasjon som gjelder i Forsvaret i dag. Basert på uttalelser og opplysninger som fra tid til annen fremkommer fra kompetent hold i Forsvaret, er det interessant – men ikke overraskende – å registrere hvor mange av de problemer man sto overfor i 60-årene som man fortsatt sliter med. Noen av disse problemene er av en slik art at det, realistisk sett, burde være mulig å løse dem, mens andre er av en slik art at de er vanskelige å løse (personellhensyn, distriktshensyn, omkostninger ved gjennomføring, hensynet til allerede foretatte investeringer m.v.).

Med bakgrunn i det som her er sagt, og i det tverrsnitt som er gitt gjennom utviklingen av ledelsessystemet etter krigen, kan det være på sin plass med noen sluttbemerkninger.

Sluttord

Skifte over tid:

«Hvis situasjonen noen gang skulle gjøre det nødvendig for styrker fra de to forsvarsgrener (Hæren og Marinen) å operere sammen, vil tidspunktet for hver av dem til å sette seg inn i hva den andre kan utrette være *før* en krise oppstår.»

USAs forsvarsminister Elihu Root i 1903, – og general Dwight D. Eisenhower, ca. 40 år senere:

«*Separat* land, sjø og luftkrig er for alltid et tilbakelagt stadium.»

Disse to sitater viser den endring som er skjedd på krigsteknikkens område i løpet av en generasjon, og de gir samtidig uttrykk for den utfordring til samarbeid mellom de tre forsvarsgrener som følger i kjølvannet av denne utvikling.

Har omorganiseringen vært nødvendig?

Dette skrift gir et streiftog gjennom arbeidet med utformingen av Forsvarets ledelsesordning i tiden fra siste krig og frem til dagens ordning. Selv om utredningen er begrenset til visse hovedtrekk, skulle den likevel gi et inntrykk av den enorme arbeidsinnsats som har vært nedlagt i arbeidet med Forsvarets organisasjonsstruktur.

Et slikt tilbakeblikk som er gitt her, kan gi grunnlag for en rekke spørsmål, – som f.eks.: Har den arbeidsinnsats som har vært viet utformingen av organisasjonen vært nødvendig? Har arbeidet ført Forsvaret fremover i en grad som rettfærdiggjør arbeidsinnsatsen? Representerer arbeidet en prosess som Forsvaret måtte igjennom i bestrebelsene på å sikre seg at det til enhver tid er i pakt med utviklingen? Men like enkelt som det er å stille spørsmålene, like vanskelig er det å gi fullgode svar. Selv utredninger som ikke resulterer i endringer, kan ha sin berettigelse. Det er viktig å gjøre opp bestikk fra tid til annen, for å

sikre seg at man er på riktig kurs. Men her, som i så mange andre av livets forhold, er det mulig å navigere feil. Eksempler på dette finner man i endringer som har vært foretatt, og hvor man så etter en tids utprøving går tilbake til det man forlot. En advarsel om varsomhet med å foreta organisasjonsendringer som ikke er klart nødvendige kan leses ut av en uttalelse som Forsvarssjefen avga i 1965, der han bl.a. fremholdt at organisasjonsendringer er det arbeidsfelt hvor Forsvaret har gjort noen av de grundigste erfaringer siden siste verdenskrig. Større forandringer over et kort tidsrom medfører en temporær svekkelse av Forsvarets effektivitet, men svekkelsen kan også vare over et lengre tidsrom enn først antatt. Svekkelsen er en følge av at ledelsen og de ledd som rammes blir så opptatt med organisasjonsarbeid at det går ut over den øvrige virksomhet. Videre at organisasjonsforandringer medfører misforståelser og forvirring under utøvelsen av den praktiske tjenesten. Forsvarssjefen konkluderer sin uttalelse som følger: «Det er Forsvarssjefens oppfatning at disse forhold tilsier stor varsomhet under planlegging og gjennomføring av større forandringer i vår forsvarsorganisasjon.»

Ett av de argumenter som går igjen i arbeidet med å utrede organisasjonsendringer, er ønsket om å oppnå forenklinger og besparelser. Det er liten tvil om at dette er argumenter med appell som det har vært noe for lett å få gehør for. Rasjonaliseringsarbeidet innen Forsvaret har riktignok gitt betydelige innsparinger, – ofte uten å ty til særlig store organisasjonsendringer, men til tider har man nok latt seg friste til overdreven optimisme når det gjelder å oppnå forenklinger og besparelser gjennom organisatoriske inngrep.

Samvirke eller integrasjon eller hva?

Spørsmålet om hvorledes samarbeidet mellom forsvarsgrenene bør få sin organisatoriske utforming, fremtrer klart som det som har vært vanskeligst å oppnå enighet om innen den militære ledelse. I arbeidet med ledelsesordningen er da også dette det problem som uten sammenligning har kostet den største arbeidsinnsatsen for de sentrale staber. Problemet går lenger tilbake i tid enn det som denne redegjørelse omfatter, og vil også trolig følge med på ferden videre. Det er med andre ord et gammelt problem. Men det som er nytt, er at måten dette samarbeid løses på har så enorm betydning for Forsvarets effektivitet i dag og i fremtiden.

Samarbeidsproblemet mellom forsvarsgrenene er ikke særnorsk, det

gjør seg gjeldende i alle land, og det er neppe noe land som kan sies å ha funnet «den ideelle løsning».

Dette har dypest sett sammenheng med at det ikke kan løses gjennom «organisatoriske håndgrep» alene. Langs denne vei kan man riktignok nå et stykke fremover, men neppe til det som bør være det ideelle mål, som forenklet kan formuleres slik: Et forsvar som *fra grunnen av* er planlagt, organisert, væpnet, utrustet og øvet slik at det i sum gir oss det optimale forsvarsom ressursene tillater, for løsning av de oppgaver som det tilligger Forsvaret å ivareta.

For et land som Norge, med små ressurser til rådighet i forhold til de forsvarsmessige oppgaver vi står overfor, er det mer enn i andre land nødvendig å legge sterk vekt på arbeidet med å nå så langt som praktisk mulig frem mot en slik idell målsetting.

Mange vil sikkert hevde at det er det vi har gjort og at det er det vi gjør. At vi har forsøkt å gjøre det, er riktig. Men har vi virkelig lyktes i en grad vi kan være tilfreds med?

Dypest sett har problemet sin rot i Forsvarets utviklingshistorie. Frem til siste krig levde forsvarsgrenene i isolasjon i forhold til hverandre. Rekruttering, utdanning og tjeneste skjedde *innen* forsvarsgrenene, med liten eller ingen kontakt over forsvarsgrenenes grenser. Selv innenfor de enkelte forsvarsgrener kunne man finne tilsvarende forhold mellom de enkelte våpen. Noen særlige anstrengelser for å skape kontakt og forståelse mellom forsvarsgrenene ble vel heller ikke gjort. Den generelt dårlige tilstand innen Forsvaret ga tydeligvis ikke plass for en slik generøsitet. Dette ble derfor en arv som måtte bæres inn i krigen og også gjennom den.

Ulikheten mellom forsvarsgrenene har ytterligere fra gammelt av vært markert gjennom forskjellig uniformering og særegen «style». Også karrieremessig har befalet knyttet sin skjebne til den enkelte forsvarsgren.

Den særegenhet som hersker innen Forsvaret er altså ikke bare et spørsmål om forskjell mellom «spesialiteter» slik man finner det i andre yrker. Forskjellen går adskillig dypere enn som så. Det er den ekstreme markering av spesialitetene koblet sammen med de avgrensninger som den organisatoriske oppbygging skaper som er særeget for Forsvaret.

Samfølelse og fellesskap?

Krigstiden 1940–45 skapte grunnlag for større samfølelse og fellesskap innen så mange deler av vårt samfunnsliv. Generelt fikk dette sitt uttrykk i «fellesprogrammet». Naturlig nok ble ikke Forsvaret upåvirket av dette uttrykk for nasjonalt fellesskap. Mange innså nødvendigheten av å bygge broer over de – ofte kunstige – barrierer som fantes innen Forsvaret. Det var samtidig klart at dette var et arbeid som måtte skje både på kort og på lang sikt og langs mange veier. Som ledd i de langsiktige tiltak var det naturlig å konsentrere seg om nyrekruttering og utdanning av tilgående befall. Dette ledet naturlig til spørsmålet om etablering av en felles krigsskole for hele Forsvaret.

Et utvalg sammensatt av offiserer fra de tre forsvarsgrener foreslo i 1945 at de tre krigsskoler burde legges til samme område. Forsvarskommisjonen av 1946 gikk også inn for at skolene burde ligge i nærheten av hverandre, og at de burde samarbeide i størst mulig utstrekning. Resultatet ble imidlertid i praksis at de tre krigsskolene ble plassert med størst mulig geografisk spredning i Sør-Norge, – en i Oslo, en i Bergen og en i Trondheim.

Likevel har det etter krigen utviklet seg til et godt samarbeid mellom forsvarsgrenene og befalskorpene i Forsvaret. Mange har æren for dette, men først og fremst befalet selv. De fleste har kort og godt innsett nødvendigheten av å samarbeide. Det har vært betydelig mer kommunikasjon mellom Forsvarets forskjellige ledd i den daglige tjeneste enn hva tilfellet var før krigen. Tjeneste i felles staber har gjort sitt. Det har også skjedd et generasjonsskifte. At befalsorganisasjonene har arbeidet på tvers av forsvarsgrenskillene, og til dels også på tvers av kategorigrensene, har også bidradd sterkt til fremme av samfølelse og samarbeid. Vi kan vel si at vi i dag er kommet så langt at de psykologiske barrierer langt på vei er fjernet. Likevel er det trolig noe som gjenstår.

Hvorfor er dette så viktig?

Personellet er Forsvarets viktigste ressurs. Det er også Forsvarets kostbareste ressurs og den som vanskeligst lar seg fornye, særlig på kort sikt. Effektiviteten i Forsvaret er helt avhengig av at man har et velutdannet og innsatsvillig personellkorps som har vilje og evne til å trekke sammen. Det må dessuten ha stor grad av tilpasningsevne for å møte de stadig skiftende utfordringer.

Lykkes vi fullt ut i å oppnå dette, vil fundamentet for å skape «det optimale forsvar» langt på vei være lagt.

I arbeidet mot dette mål er det viktig å fjerne alle kunstige barrierer som står i veien for å skape og å opprettholde harmoni innen hele personellkorpset.

Et hovedproblem for Forsvaret i tiden som kommer vil trolig være at Forsvarets oppgaver vil vokse raskere enn ressurstilgangen. Skal det være mulig å hamle opp med en slik utvikling, vil det være nødvendig med økte anstrengelser for å gjøre mer ut av det man har. Dette sikter ikke inn mot rovdrift av personellet, – det som er poenget er at man søker å finne og fjerne mulige kunstige eller unødvendige forhold som står i veien for bedre koordinering i planlegging og innsats. Mulige unødvendige eller lavt prioriterte funksjoner må utgå til fordel for viktigere oppgaver. Siktemålet bør være at det som utrettes i de flere tusen ledd i Forsvaret hvert og ett bidrar til det felles hele i «det optimale forsvar».

Nye utfordringer?

I innledningen til denne redegjørelse er den generelle teknologiske utvikling nevnt som en av årsakene til at det har vært nødvendig å foreta organisasjonsendringer i Forsvaret. Våpenteknologien og utviklingen på kommunikasjons-, overvåkings-, varslings- og kontrollsektoren har gjort det både mulig og nødvendig å foreta omfattende endringer i organisasjonsstrukturen.

Mens Forsvarets stridskrefter tradisjonelt opererte *enten* til lands *eller* til sjøs, har utviklingen innen luftkrigen i moderne tid gjort alle tre elementer, land, sjø og luft, til Forsvarets virkefelt, – og vel å merke uten at det i operativ henseende finnes noen egentlige grenser mellom operasjoner i de tre elementer. Land-, sjø- og luftoperasjoner flyter mer og mer sammen og over i hverandre, samtidig som de også hver for seg utvider grensene for sine virkefelter.

Denne utvikling skjer mens Forsvaret, både organisatorisk og idémessig, bærer sterkt preg av de skiller som den historiske utvikling har skapt, men som nu stadig mer viskes bort.

Et karakteristisk trekk ved utviklingen er at den kaller for sterkere spesialisering, samtidig som den krever sterkere samordning i planlegging, ledelse og utøving gjennom hele Forsvarets struktur. Kravet til samordning og samvirke gjelder hele Forsvarets virksomhetsspekter fra de helt grunnleggende studier (med de studier av mer spesiell art

som det kan lede til), gjennom planlegging og utforming av stridsselementene til samvirke i bruken.

En slik utvikling vil representere en enorm utfordring til dem som skal planlegge og lede utformingen av et fremtidsrettet forsvar. Den representerer også en utfordring til alt personell i Forsvaret, særlig på grunn av de omstillinger som vil kreves, – både mentalt og praktisk.

Er vi beredt til å møte en slik utvikling og de perspektiver den stiller oss overfor?

Norwegian Defence Organisation in the Postwar Period

It is a well known fact that most countries have made considerable changes in the organisational structure of their National Defence in the postwar period. Norway is no exception.

The changes made in the Norwegian defence structure are mainly due to the lessons of the wartime experience; to technological developments; and to the need to tailor the national organisation to the NATO organisation.

The problem that has given rise to the most debate, and also some disagreement, has been the development of an organisational model for top-level cooperation and coordination between the three services (Army, Navy and Air Force). The Government appointed a Chief of Defence already during the 1940 campaign. The same was done also during the government's enforced wartime residence in London. The post of Chief of Defence was abolished in 1946, and a somewhat simplified Chiefs of Staff Committee system was established as an interim arrangement, pending recommendations for a more permanent system.

At an early stage in the postwar period, two schools of opinion collided: A Defence Commission appointed by the Government to reconsider the defence structure from top to bottom, proposed a unified command arrangement at top level, with a Chief of Defence as the top military leader, whilst the Chiefs of the Services proposed a model on the lines of the British Chiefs of Staff Committee system. The latter group won the first round of the battle, as the Government in a 1953 White Paper on defence proposed a Chiefs of Staff Committee solution to the Storting (Parliament).

The main argument used by the Service Chiefs to support their proposal was that the NATO command system did not allow for a National Defence Chief with executive (operational) power, and that a Chiefs of Staff Committee system would provide for a better link-up with this command system.

The Storting, however, turned down this proposal, stating firmly that what was needed was a command arrangement with a staff system on the lines proposed by the previously mentioned Defence Commission.

This arrangement would mean that the Defence Staff and the chiefs of the three services and their staffs were to be organised within the frame of an overall Defence Command, where the Chief of Defence Staff in reality would be Chief of Defence, although with limited power over the Service Chiefs. A Chiefs of Staff Committee was to be retained, but with somewhat limited authority.

This firm decision by the Storting represented a decisive turning-point in the development of the top-level organisation in the postwar period. The command arrangement established in accordance with this decision came into being in 1954. A gradual transfer of authority from the Service Chiefs to the Chief of Defence Staff resulted in the reintroduction of the latter as Chief of Defence in 1963.

At this time, however, the defence was confronted with new problems of major dimensions, due to the termination of the weapons aid programmes provided by the USA and Canada. Up to this time, just about the whole defence budget had been used to cover the running costs of the defence, the investment side being taken care of in the main by the aid programmes, mainly 'in kind' by supply of equipment. As the possibility of increasing the defence budget was very limited, the Defence was faced with the option of reducing the armed forces at a time when the military situation rather called for an increase. The situation also called for a thorough search for ways and means to obtain a reduction in the running costs for the benefit of badly needed investment. In its search for solutions to the problem, the Government appointed a highly competent Commission to look into all sides of defence activity, with the sole aim of finding ways and means of reducing the running costs.

After a thorough examination of all cost elements, the Commission came to the conclusion that some major changes in the organisational structure would be required, if cost reduction of any substance was to be achieved. The Commission thus recommended, as one of its main proposals, the unification of the Ministry and the Defence Staff¹ in such a way that the Chief of Defence would retain his command authority in full.

Although the idea for such a change stemmed originally from the Defence Staff, the Commission's proposal on this point was met with strong disapproval from (the new) Chief of Defence.

The Government, taking note of the strong opposition from the military establishment and some other bodies, and still seeking for ways to establish an economically balanced defence structure, reque-

sted the Chief of Defence to propose an alternative solution, based on the principle of maximum integration of the Defence Staff and the central staffs of the services (Army, Navy and Air Force). Through this process, the present integrated staff organisation came into being, with all major central staffs being organised within the frame of the Defence Command, with the Chief of Defence as the supreme leader.

¹ In the Norwegian Defence organisation, the Military Staffs are not – as in many other countries – part of the Ministry of Defence. The Ministry is a civilian body, – the Military Staffs are organisationally outside the Ministry.

The previously mentioned Commission also proposed a number of other changes, one being the establishment of command arrangements for North and South Norway. This latter part of the proposal was to be studied also by a new commission appointed to look into the lower part of the defence structure: Whilst in North Norway a unified command arrangement has been in operation for some time, the operational command in South Norway was in the hands of separate service commanders. The command arrangement proposed by this commission, which later was accepted by the Storting, established joint commands with an integrated staff system both in North Norway and in South Norway, but with separate service commanders.

In establishing the new command arrangement, due consideration had to be taken to the fact that the regional commands also were part of the NATO command system.

The commission also proposed organisational changes in the lower part of the defence structure, in all three services. The whole defence structure has thus been through close examination during the sixties, which resulted in considerable organisational changes in all three services, – though the Army lagged behind, as the recommendations have so far been implemented only to a limited degree.

It is outside the scope of this paper to discuss today's defence organisation. It may, however, be added that it is interesting but not surprising to note how many of the problems of the sixties still remain unsolved today. Some of them are unsolvable, whilst others should be within the realm of the possible.

As an epilogue, the following remarks may be added:

The changes of time:

‘If the two forces (Army & Navy) are ever to be called upon to cooperate, the time for each to learn what the other can do is before the exigency arises.’

US Secretary of War, Elihu Root in 1930,

and General Dwight D. Eisenhower, about 40 years later:

‘Separate ground, sea and air warfare is gone forever.’

These two quotations show the changes that have taken place in the art of war in one generation, and they also illustrate the challenges in the field of cooperation between the three services that follow in the wake of this development.

It is not unfair to ask whether the considerable amount of work laid down to examine and adjust the defence organisation has been justified, but difficult to give a satisfactory answer to the question. It is important to make sure that the defence, in all respects is up to date. On the other hand it is also necessary to be aware of the adverse effects that follow organisational changes.

The problem of reaching agreement on the best organisational base for the promotion of cooperation between the three services at top level has over the years required considerable high level work capacity. This is a common problem in most countries, to which there is no simple answer. The problem is far from solvable by organisational arrangements alone. It is noted that considerable improvements in the respect have been made over the years, but that we still may have some way to go.

In Norway, with small resources for defence relative to strategic position, it is of paramount importance continuously to search for ways and means to make the most out of the resources allocated for defence. To this end, it is necessary to remove all artificial obstructions in the way of developing an optimum defence posture, and to promote an atmosphere of goodwill and cooperation within the defence establishment.

Norsk forsvar gjennom britiske briller

De britiske forsvarsattachéers rapporter for året 1949. Vi fikk gode råd – hvor gode var de?

Innledning

«Det kommer an på øynene som ser.» Ordsprog.

‘To see oorsel’s as ithers see us’ – som Robert Burns uttrykker det – kan være både fornøylelig, sunt og lærerikt. Sunt og lærerikt, fordi man ikke alltid har evnen til å se bjelken i eget øye; fornøylelig, dersom man har evnen ‘to join in the laughter against ourselves’; men også fornøylelig fordi det utilsiktet kan fortelle meget om dem som skriver. Det kommer an på øynene som ser.

Vi har i tidens løp kunnet glede oss over mange beretninger om forholdene i vårt land, fra Pierrino Querinis reise til Røst i 1450-årene til «Three in Norway by Two of Them». Det som her følger kunne vi kalle «Tre i Norge ved tre av dem». Vi skal nemlig ta for oss *de britiske forsvarsattachéers rapporter for året 1949*, hjemsendt 8. mars 1950. Videre skal vi ta for oss en «*Appreciation*» – dvs. en kritisk studie – som den samme hærattaché avga 5. august 1950, og som oppsummerer hva som var galt i Hæren.¹

Slike rapporter er i særlig grad interessante, fordi de ganske sikkert er skrevet uten tanke på at de noen gang ville bli lest av nordmenn. Vi må derfor regne med at slike rapporter – som var hemmeligstemplede – er skrevet uten diplomatiske hensyn til de berørtes følelser, og uten taktiske hensyn til hva som måtte tjene forholdet mellom våre to land best. Dette gjør rapportene til gode kilder. På den annen side kan dette også ha ført til at man ikke i tilstrekkelig grad har prøvet konklusjonene mot kritiske motforestillinger.

Rapportene er interessante også fordi de gir et tidsbilde av det norske forsvar, et innblikk man ikke uten videre finner i norske arkiver. Dette innblikk er særlig interessant, fordi britene hadde vært vår vik-

tigste samarbeidspartner under Den annen verdenskrig og fremdeles var det på dette tidspunkt.

I rapportene finner vi også hvilke konklusjoner som ble trukket og hvilke råd som i neste omgang ble gitt tilbake til Norge. Disse rapportene var således en del av foranledningen til at general Sir Andrew Thorne i 1950 og i 1951 fikk i oppdrag å analysere og foreslå endringer i den norske forsvarsstrukturen. Hans forslag var farget av britiske forhold og erfaringer, og ble bare i mindre grad gjennomført.

Vi skal trekke frem enkelte faktorer som kan belyse hvorfor britene oppfattet den faktiske situasjon annerledes enn de norske myndigheter. Det vil særlig bli lagt vekt på de ulike militære tradisjoner og erfaringer de to landene hadde bl.a. fra Den annen verdenskrig.

Vi vet ikke hvor representative disse rapporter er for det britiske syn i deres UD og i deres forsvarsdepartementer. Vi har imidlertid grunn til å anta at det var så. I alle fall må rapportene ha vært viktige dokumenter som grunnlag for britenes forhold til Norge.

* * *

Jeg støtte første gang på britene under felttoget i 1940, var derefter fire år i Skottland, og tjenestegjorde etter krigen ved Tysklandsbrigaden og ved Det allierte hovedkvarter i Oslo. Jeg har derfor levet meg ganske godt inn i britiske tenkemåter og militære systemer.

Førsteintrykket i 1940 var ikke oppløftende, men dette endret seg radikalt under krigen ettersom den britiske hær stadig ble mer effektiv, mer aktiv og offensiv i stil og tankegang. Respekten for britene var derfor stor.

Men samtidig hadde jeg mine røtter i vår militære fortid og i vår topografi, og jeg sto midt oppi gjenreisningen av vårt forsvar i vår norske militære virkelighet, med vernepliktshær og den politiske hverdag. Her var britene tilskuere og det bidro vel til at de ikke fullt ut kunne leve seg inn i vår situasjon.

* * *

I sin «*Appreciation*» sier Hærattachéen at de norske forsvarsgrener opptre «in water-tight compartments». Når man leser attachéenes rapporter, føler man trang til å returnere komplimentet. Integreringen mellom forsvarsgrenene var neppe kommet særlig langt i Storbritannia heller på dette tidspunkt. I hvert fall er de tre attachéers rapporter tre

helt separate dokumenter. En følge av dette er at vi ikke får noen felles vurdering av det norske forsvar som helhet, enn si av totalforsvaret. Vi får heller ingen felles vurdering av forhold som går på tvers av forsvarsgrenene.

Det virker heller ikke som om det har vært noen felles redigering. Man savner for eksempel Marineattachéens syn på Kystartilleriet (KA). KA behandles i Hærattachéens rapport, men har unektelig så stor betydning for Sjøforsvaret at dette hadde vært naturlig.

En annen følge av den manglende koordinering er at forhold som er omtalt i en attachés rapport ikke er omtalt i en annens, på tross av at samme problem kunne være vel så viktig innen hans felt.

Man sitter uvilkarlig igjen med et ønske om at de tre attachéer hadde kikket hverandre i kortene.

* * *

I denne artikkel vil vi behandle forholdene slik det er naturlig i vår mer integrerte tid – dvs. på tvers av forsvarsgrenene.

Forsvarets øverste ledelse

Organiseringen av Forsvarets øverste ledelse var et stridsemne i de tidlige etterkrigsår, bl.a. i forbindelse med at Forsvarets overkommando ble avløst av Forsvarsstaben, og at Forsvarssjefen ble avskaffet i fred. Et av spørsmålene var hvordan man skulle løse koordineringsproblemet mellom forsvarsgrenene.

Svenskene hadde innført en felles forsvarsstab med forsvarssjef i 1936, og hadde tatt det første skritt i retning av integrering av forsvarsgrenene. Vi ligger vanligvis et hakk bak svenskene – både på godt og ondt – så også her. I 1940 hadde vi to forsvarsgrener – Hæren og Sjøforsvaret, uten noen som helst form for felles militær ledelse. De to forsvarsgrener sto nokså langt fra hverandre – følelsesmessig og praktisk. Trådene løp sammen i Forsvarsdepartementet.

Under felttoget i 1940 ble det første skritt tatt i retning av en felles ledelse. Ved Kgl.res. av 18. mai 1940 ble det opprettet en felles overkommando, og general Otto Ruge ble beordret som Forsvarssjef. Dette kom nærmest til å bli en symbolsk handling, for Ruge fikk ikke noen egen fellesstab, og han bibeholdt stillingen som Kommanderende general. Noe mer var det vel ikke å vente på dette tidspunkt heller.

Ordningen opphørte ved kapitulasjonen i Nord-Norge. Etter regjeringens ankomst til Storbritannia ble Hærens overkommando og Marinens overkommando reetablert der. I 1941 ble også Flyvåpnenes felleskommando opprettet. I 1944 ble Luftforsvaret opprettet som den tredje forsvarsgren.

Ved Kgl.res. av 6. februar 1942 ble det bestemt at Forsvarets overkommando skulle etableres i London. Årsaken var at vi trengte ett ledd for å representere oss overfor de britiske myndigheter, både når det gjaldt vår deltagelse i de løpende operasjoner og når det gjaldt planlegging for gjenrobringen av Norge. Videre hadde Regjeringen behov for å kunne ta råd fra én ansvarlig militær sjef, både når det gjaldt krigstiden og gjenreisningen av Forsvaret etter krigen.

Efter frigjøringen i 1945 gjeninntredte general Ruge som Forsvarssjef, men fratredte allerede i 1946. Høsten 1946 ble så stillingen som Forsvarssjef avskaffet, og Forsvarets overkommando omdannet til Forsvarsstaben, med begrensede oppgaver.

Fra britisk side var man misfornøyd med mangel på sentral koordinering og særlig med Forsvarsstabens rolle. Både Hær- og Flyattachéen fremholder i sine rapporter at den eneste kontakt mellom forsvarsgrenene er når forsvarsgrensjefene møtes personlig. *Hærattachéen* drøfter spørsmålet mer inngående:

‘The benefits of even this contact are, however, largely nullified by the interposition of the Defense Staff between the Chiefs of Staff Committee and the service High Command Headquarters. This form of organisation, which closely resembles the German O.K.W. system, means in fact that there is no genuine Chiefs of Staff Committee machinery whereby a problem can be studied by a planning staff competent to reflect the considered opinion of the three services, and capable of preparing appreciations for the Chiefs of Staff Committee based on true joint consultation. As a result inter-service co-operation suffers at the highest level, and cannot thereafter be improved measurably by an attempt to re-establish it in the area commands. This situation is bound to arise whenever inter-service co-ordination is based on the German O.K.W. system, which proved during the second world war to be singularly inept at solving joint service problems.’

Det hevdes her at vårt system «closely resembles» det tyske OKW-system, og at dette ikke var egnet til å løse koordineringsproblemene.

Den første påstand er gal, den andre tvilsom. Likheten lå i det begge *ikke* hadde – et sjefsnemndsmaskineri som hos britene. Ulikhetene var større. Den norske Forsvarsstaben hadde ikke OKWs sentraliserte kommandomyndighet og operative ansvar. Den norske ordningen anno 1950 var derfor ulik både det tyske og det britiske system – to alternative måter å samordne på. Derimot var det riktig at det var manglende koordinering på norsk side, og at dette førte til uklare forhold mellom den politiske og militære ledelse.

Disse uklarhetene virket konfliktskapende, og forsvarsministerens, Jens Christian Huges personlighet, gjorde det ikke lettere. Han var flere ganger i konflikt med de militære sjefer, flere av dem hadde tatt sin hatt og gått, og forholdet hadde vært særlig tilspisset under Helset-saken i 1948.

I Hærattachéens «*Appreciation*» rettes det sterk kritikk mot Hauge, men man ser også ledelsesproblemet i lys av den norske ledelsesstruktur:

‘The Defence Minister is a dominating personality, he mistrusts the Senior Officers whom he suspects of being obstructionists and of putting personal interests before those of the country. He therefore often rides roughshod over them, will not listen to, or rarely accepts, their recommendations with the result that there is an atmosphere of distrust between the Defence Minister and the Senior Officers of the Army, the latter being unable to act for fear of censure from the Minister or the peremptory reversal of their decisions.

Therefore the first step is to consider a revision of the relationship between the Defence Minister and the Army to restore confidence.

There is no Chiefs of Staff organisation as understood in Britain or America, the three Services work very much in water-tight compartments, with the result that the Army is not in a position to represent, at the highest level, its considered opinions and an agreed inter-Service opinion is quite out of the question.

Therefore a proper Chiefs of Staff organisation must be set up, as until this is done the Defence Minister will consider (quite rightly) that it is a question of his opinion against another individual’s opinion and back his own opinion every time.’

Til grunn for denne kritikken lå en tilsvarende britisk tilfredshet med sitt eget sjefsnemndssystem. *Marineattachéen* anbefaler det britiske komitésystem uttrykkelig:

‘The advantages to be gained from the system of a Chiefs of Staff Committee working under the Minister of Defence, and embodying the heads of the three fighting services, have been pointed out, but so far with no avail. The result is that active cooperation between the three heads of Services is slight, also there is no ready made command system to meet the contingency of war.’

Alle attachéene er negative til Forsvarsstaben rent generelt. Hæren er sterkt dominerende, det er bare to sjøoffiserer og ingen flyoffiser. Det er derfor ikke noe «happy relationship» fordi Forsvarsstaben er «primarily military minded, and unhappy state of affairs in a country whose interests are primarily maritime».

Britene overdrev altså likheten mellom den norske modell og OKW-systemet. De hadde samtidig svært lite til overs for den tyske løsningen som etter deres oppfatning ikke løste koordinerings-problemene. Men her kan de ha oversett at årsakene til manglende koordinering i Tyskland ikke lå i systemet selv, men i Hitlers personlighet og i hans måte å bruke det på. Det kan også skyldes at det kom for brått på, og at offiserene ikke var blitt utdannet med slik tjeneste for øye. I Sverige, hvor man tok tiden til hjelp, hadde – og har – integreringen gått meget godt.

En annen årsak til britenes innstilling var vel at de selv ikke hadde dette system for øverste ledelse. Men her var sammenligningsgrunnlaget skjævt. Den britiske toppledelse hadde ansvaret for et verdensrike, med vidt spredte krigsteatre. Man satt forholdsvis trygt på De britiske øyer, og behøvde ikke ta de samme raske avgjørelser som en øverstkommanderende som selv sitter midt oppi det. Derfor kunne man alltid tillate seg et komitéstyre. Norge var og er derimot selv et krigsteater, med et hovedkvarter innen krigsteatret. For å nyte godt av britiske erfaringer burde man heller ha sett hvilken ordning de hadde hatt i et av sine krigsteatre. Under Lord Mountbattens ledelse i Sørøstasia ville man nok funnet en ordning som mer lignet på vår Forsvarets overkommando.

Nå etterpå er det interessant å se hvordan det gikk. Forsvarsdepartementet foreslo i 1953 at Forsvarsstaben skulle sløyfes, men Stortinget følte et behov for en sentral norsk kommandomyndighet, og beholdt Forsvarsstaben, dog – som før – med en begrenset myndighet.

Samtidig ble det – etter britisk mønster – innført et fellesplanleggingssystem, hvor saker av felles interesse ble behandlet i komitéer på alle stabsnivåer og i alle stabsgrener, og med representanter for de tre

forsvarsgrener i hver. Her begynte arbeidet nedenfra og saken gikk så oppad inntil den endte i Den sentrale sjefsnemnd. Dette system var tungvint, men det var en god skole for deltagerne. Det bragte forsvarsgrenenes offiserer nærmere hverandre, de fikk gjensidig større respekt og forståelse for hverandre, og de lærte å samarbeide på tvers av de gamle grenser mellom forsvarsgrenene.

Det er ikke usannsynlig at systemet på denne måte virket i retning av å gjøre seg selv overflødig. Hvorom allting er gikk utviklingen i retning av integrering og styrking av den sentrale kommandomyndighet. I 1963 fikk vi atter en forsvarssjef, og fra 1970 het det atter Forsvarets overkommando. Ringen fra krigens dager var sluttet.

Hvordan gikk det så med britene selv? Jo, de integrerte sine fire forsvarsdepartementer til ett, de integrerte også sine overkommandoer. De fikk både Forsvarsstab og Forsvarssjef – som hos oss!

Kystartilleriet

Kystartilleriet (KA) var hos oss en del av Sjøforsvaret, mens det i Storbritannia hørte under Hæren. KA er derfor dekket av *Hæattachéens* rapport. Rapporten er meget negativ i sin omtale av KA. Det gjelder såvel spørsmålet om KAs eksistensberettigelse som kvaliteten innen våpenet. Således heter det at 'It is strongly felt that to spend Kr. 15.2 million (i.e. 6 % of the complete Defence Budget) on Coast Artillery is just a waste of money'. Hva kvaliteten av KA angår rangerer han KA skyteskole lavest blant våpenskolene, og sier om soldatudannelsen at 'In some arms the standard is very low; a notable example of this is the Coast Artillery'.

Hva var årsakene til at de norske myndigheter hadde et mer positivt syn på KA enn britene, og hva var årsaken til at forholdene i dette våpen allikevel syntes mindre tilfredsstillende? For å finne disse årsaker må vi gi et historisk resymé av utviklingen innen KA.

Norge hadde i 1905 og under Den første verdenskrig et meget godt KA. Som alt annet forfalt det i mellomkrigstiden, og i 1934 ble det overført til Sjøforsvaret. Her ble det ikke betraktet som en jevnbyrdig partner, slik tilfellet hadde vært i Hæren. Sjøforsvarets ledelse hadde heller ikke den forståelse for viktigheten av forsvar på landfronten, hvilket skulle vise seg skjebnesvangert i 1940.

Den 9. april hadde KA bare $\frac{1}{3}$ av sin mobiliseringsstyrke, og minene

var ikke lagt ut. Allikevel hevdet KA seg ganske godt, og langt bedre enn den fullt mobiliserte Marinen. Derved bekreftet KA den gamle krigshistoriske erfaring at selv et tredjeklasses KA kan hevde seg overfor en førsteklasses marine. Og med et utgangspunkt i hva KA faktisk hadde utrettet, var det lett å forestille seg hvilken fundamental betydning KA kunne hatt, dersom det hadde vært fullt mobilisert og med utlagte miner.

Men derefter gled KA inn i skyggen av Marinen og de andre forsvarsgrener. KAs innsats begrenset seg til én dag; Hæren kjempet i opptil to måneder, Marinen og flyvåpenene gjorde det godt i utlendighet, og også Hæren var med i operasjoner. Vi hadde riktignok en kystartilleriavdeling i Skottland, og også en i Sverige, men også disse befant seg i skyggen av vår øvrige militære virksomhet.

Mens vi var i utlendighet, hadde tyskerne, som ikke var militære analfabeter, spekket Norge med kystartilleri. Dette var av både høy og lav kvalitet, men ved frigjøringen var det mer enn nok av det som var av høy kvalitet til å dekke det vi kunne make å bemanne.

Det spørsmålet dreide seg om, var derfor ikke om man skulle investere i et nytt og dyrt KA, men om man skulle utnytte de enorme investeringer som allerede var nedlagt. Med erfaringene fra 1940 i friskt minne besluttet vi oss til å gjøre det. Her var det dessuten et felt hvor man kunne få meget igjen for få penger.

Britene derimot tilhørte et land som selv ikke hadde hatt bruk for kystartilleri. Gallipoli lot til å være glemt. Britene hadde utkjempet sin maritime krig på sjøen. Den britiske innstilling til KA kan illustreres ved en uttalelse av en britisk sjøoffiser i 1951: «We will meet them 600 miles out at sea and smash them there!» Norge hadde neppe midler til en slik flåte, selv med KAs syv millioner, og det er vel tvilsomt om Royal Navy ville make å være nærværende i tilstrekkelig styrke når det måtte bli aktuelt.

Da vi gikk i gang med å gjenreise forsvaret, kunne Marinen og Flyvåpenet bygge på den «spirit» som deres laurbær fra krigen hadde gitt dem. Hæren kunne også bygge på adskillige offiserer som hadde vært ute. Hæren hadde dessuten sin Tysklandsbrigade, som var en kraftig inspirasjonskilde. KA hadde ikke noe av dette. Dessuten var mange av våre sjøoffiserer, som dominerte Sjøforsvaret, farget av den britiske innstilling, med liten interesse for KA. Dette har da ført til at KA i denne tid førte en stemoderlig tilværelse.

Forfatteren var i årene 1945–47 i Sverige, og så da litt til det svenske KA. Dette ga et ganske annet positivt inntrykk enn det norske på den

tid. Men så var også våpenets plass i sin forsvarsgren – Marinen – og i den militære tankegang en helt annen.

De britiske vurderinger er sterkt farvet av britisk militærtradisjon og strategiske forhold, så sterkt at man åpenbart ikke har oppfanget vesentlige elementer ved det norske problem.

Forsyningstjeneste

Også her ble det rettet kritikk mot tingenes tilstand – med adskillig rett.

Hærattachéen skriver at ‘. . . there is little evidence that the Supply Services are in any way fitted to maintain the Army . . . The services certainly are in a very bad way and unless they receive some impetus and new blood they will undoubtedly continue to lag behind the rest of the Army and fail it in time of war . . . There is an acute shortage of trained staff officers of all grades, especially those with A and Q experience, while the services appear to have none.’

I sin «*Appreciation*» forfølger han dette tema videre: ‘. . . supply, ordnance, maintenance and recovery organisations are in a chaotic state.’

Planene er basert på «the old pre-war conception» om å rekvirere sivile ressurser såsom bakerier og slakterier, og drivmidler fra sivile oljeselskaper.

‘There is a grave lack of officers with any training in supply and ordnance duties in modern war, nor have any been trained since 1945. These services are considered ‘unpopular’.’

De to andre attachéer kommer ikke inn på dette spørsmål, forunderlig nok. *Flyattachéen* nevner dog ‘without any trained Air Staff Officers and without a staff organisation to meet the new requirements’, og ‘extremely low standard of Staff work and administration’ generelt, hvilket også må omfatte denne sektor.

Hærattachéen har nok meget rett i sine betraktninger.

Forsyningstjeneste sto ikke høyt i kurs blant offiserene før krigen, allikevel gikk det forbausende bra under felttoget i 1940. Det skyldtes dels improvisasjonsevne, dels at man den gang kunne «leve av landet».

Under krigen konsentrerte vi oss om feltavdelinger og stridende våpen; unge menn reiste ikke i åpen båt over Nordsjøen for å ofre seg for forsyningstjeneste etter krigen, og både i Storbritannia og i Sverige

behøvde vi selv ikke å ha bakre linjer fordi vi hadde vertslandets administrative hale bak oss.

Når det gjelder bruk av bakerier, slakterier og oljeforsyning har vel kritikken mindre for seg. Britenes syn er nok her influert av at de selv alltid spiller på bortebane, og at deres militære tenkning er mindre integrert i samfunn og totalforsvar enn konseptet var – og er – hos oss.

De hadde vel glemt at i 1941 – da den britiske armé hadde en defensiv rolle – hadde det vært slik i Storbritannia også: «Based at home, it relied on civilian stores and workshop facilities.»²

Aldersgrenser og eldre offiserer

Rapportene er sterkt opptatt av hva vi kunne kalle «forgubbing»; at toppsjiktet domineres av eldre offiserer uten erfaring fra krigstiden, og at de yngre og aktive derfor ikke får slippe til.

Marineattachéen skriver således:

'Promotion and Seniority of Officers. This point is one of the most unsatisfactory features of the Royal Norwegian Navy, and its results are reflected in operational efficiency. It is my opinion that until something is done to clarify the present anomalies of Officer's seniority, and until the incentive of selective promotion based on ability is introduced, there will be little noticeable increase in the efficiency of the Royal Norwegian Navy – in particular as regards their senior officers.'

Som årsaker nevner han aldersgrensene og at det derfor er lite «flow of fresh blood», og omtaler også en del av disse eldre offiserers bakgrunn:

'The reinstatement, according to their age, of Officers with unsavoury war records. This has produced, at the top of the Commanders and Captains lists, a bunch of elderly Officers who in some cases actually cooperated with the occupying Power, or who voluntarily gave themselves up into «safe custody».'

Disse faktorer, skriver han, skaper «discontent and frustration among the younger officers», og opplyser at forholdene har resultert i et protestbrev til Forsvarsdepartementet.

Attachéen ser lite håp om bedring med den militære ledelse man nå har. Og resultatet vil bli at «elderly officers are bound to be out of touch with the sea and modern weapon tactics, and to find difficulty in thinking along the same lines as their more broad-minded colleagues of the North Atlantic Powers».

Flyattachéen er også bekymret:

‘24. As the retiring age for regular officers is 65, the prospects of junior officers reaching high rank are very limited and in consequence there are very few regular officers in the R.N.A.F. and many posts in the commands are filled by reserve officers called up for training.’

Hærattachéen uttrykker seg i samme retning:

‘The Regimental and Staff lists have many officers of all ranks over the age of 50. On the whole, the General officers are not too bad, but a very large proportion of the Colonels, Lt-Colonels and Majors should go as being too old and too hidebound and inexperienced to command troops in modern war. H. M. King Haakon, the Defence Minister, and certainly the Commander-in-Chief, are well alive to this fact, but nothing can be done unless and until there is a revision of the service and retirement rules. As these rules are tied up with the retirement rules of all other Government servants, it is difficult for the Defence Minister to force an amendment through the Storting.

This position, therefore, is that many of the younger and best officers of the Army, who should be Lt-Colonels, are Majors and Captains with (apparently) no hope whatsoever of promotion for ten or more years to come. M. Hauge would have many of the senior Army officers against him in any proposal for revision of the retiring age and as General Berg told Mr. Alexander in London, in Sep 49, that he could not do without the older men, he presumably ranges himself with the opposition.’

Dette, hevder han, svekker moralen.

‘The morale of the younger officers is, if anything, a little higher than last year, but unless the Defence Minister succeeds in obtaining a revision of the present retirement rules for officers, it is likely to deteriorate sharply, nor will the arrival of new equipment help very much.’

I «*Appreciation*» gjentas disse synspunkter:

‘(iv) About half of the Generals and a very much higher proportion of the Colonels are too old, inexperienced or inefficient to hold their present position even in peace – in war they would be quite useless.

Therefore they must be retired if there is to be any advantage gained from the new organisation.

(v) The retiring age for officers of all ranks is at present 65; officers may be permitted to retire before this age but in no circumstances can they draw any pension before this. It is obvious that when an officer has served for a number of years he is unwilling and unable to leave the Service until he has something on which to live. Many Norwegian officers at present serving have ceased to be efficient for a variety of reasons; they are unable to obtain their pensions and many are just ‘clock-watching’. It follows that there is no promotion for the younger officers, they in turn get discouraged, lose their drive and initiative and the better brains are considering leaving the Service whilst they are yet young enough to command a reasonable wage in the civilian market.

Therefore the retiring age for the Services must be immediately amended.’

Hvor riktige var disse påstander? Vi skal gå lett hen over at Hærattachéen ikke kjenner «treårsregelen»; at det var anledning til å gå av med pensjon tre år før aldersgrensen. Verre er påstanden om at halvparten av Hærens generaler og en enda større del av oberstene var «too old, inexperienced or inefficient».

Gjennomsnittsalderen for Hærens generaler var 58 år, for infanteriets oberster 54. Dette kan ikke sies å være oppsiktsvekkende høy alder i fredstid, i det minste ikke hos oss.

Av Hærens 11 generaler hadde 10 vært ute under krigen. Dette gjorde dem vel ikke «experienced» i betydning krigserfarne, men et slikt ønskemål lå da også langt utenfor rimelighetens grenser. De hadde den erfaring som det var mulig å få i norsk aktiv tjeneste under krigen.

Av infanteriets, kavaleriets og feltartilleriets tre generalinspektører og 21 regimentssjefer hadde 14 vært ute under krigen. Av de øvrige hadde flere ført bataljon i 1940, en hadde vært stabssjef ved 6. Divisjon. De øvrige hadde også gjort tjeneste under felttoget i 1940.

En sjøoffiser med tjeneste ute under krigen, kommandør Øivind

Schau, som har lest dette kapittel, opplyser at forholdene var nok så parallelle i Marinen.

Bak denne sammensetningen lå det et etter norske forhold radikalt tiltak, upopulært kalt «høstblotet». Det konstitusjonelt og embedsmessige formelle hadde vært å si «på plass», etter å ha silt ut dem som hadde sviktet. Men man innså at de offiserer som gjorde tjeneste i 1940 var blitt fem år eldre, noen hadde sviktet i 1940, noen senere. I denne situasjonen gjorde man «rent bord», alle offiserer ble løst fra de stillinger de hadde hatt før krigen. Derefter ble alle stillinger kunngjort på nytt med en øvre aldersgrense for å søke, og besatt på nytt. Derved kunne man foreta en vurdering av hver enkelt offiser på fritt grunnlag etter kvalifikasjoner og skille klinten fra hveten. Dette virket i praksis også som en midlertidig senkning av aldersgrensene. En rekke eldre offiserer ble derved stillet til disposisjon.

Ved denne fremgangsmåte unngikk man de vanskeligheter det ville ha medført å få den enkelte svake eller «stripete» offiser fjernet ved lov og dom.

Til tross for dette radikale tiltak bedømte attachéene altså situasjonen så negativt som de gjorde. Det var naturlig at attachéene – selv aktive under krigen – skulle se med størst sympati på de offiserer som hadde vært i aktiv tjeneste under krigen; i Storbritannia, i Sverige eller i Hjemmestyrkene. Moralsk, fordi disse hadde tatt sin beslutning under forhold hvor det så mørkt ut og hvor de hadde måttet brenne sine broer bak seg. Faglig, fordi de hadde tjenestlig erfaring fra krigstiden.

Men når det gjelder de passive offiserer er uttalelsene for unyanserte. Betrachtingene går ikke i dybden. Det var f.eks. ikke bare et spørsmål om «yngre og aktiv» kontra «eldre og passiv», der var også eldre aktive og yngre passive.

Man kan heller ikke skjære alle krigsfangene over en kam. Generalstabs-, sjø- og flyoffiserer ble i 1942 tatt i første omgang, uten det forvarsel som de øvrige derved fikk. Noen satt og ventet på verandaen. En offiser ble arrestert på en hytte i Rendalen etter adskillig detektivarbeid. Tyskerne gikk grundig til verks.

Mange offiserer følte seg bundet av det æresord de hadde avgitt etter kapitulasjonen i 1940. Det kan være delte meninger om det, i en krig «jenzets Gute und Böse», og særlig etter at tyskerne hadde arrestert den første pulje, da de så at offiserer begynte å dra av landet. Forpliktet æresordet kollektivt eller bare individuelt? Hva man enn måtte mene om det, burde ikke *britene* fordømme det, for de tar æresord i krig høytidelig. Selv en som så annerledes på æresordet, må medgi at

det blant krigsfangene var mange som må karakteriseres som gentleman med uplettet vandel.

Den avgjørende skillelinjen gikk ikke mellom unge og eldre, aktiv og passiv, men mellom «hvit» og «stripete». Etter utrenskningene var den siste gruppen ikke særlig stor, men den satte meget vondt blod. Mellom de øvrige kategorier, aktive og passive – jenket det seg forbausende fort.

Det er forøvrig forbausende at det bare er *Marineattachéen* som nevner «unsavoury conduct». Problemet var større i Hæren, for Marinen og Flyvåpnet hadde hatt en langt større prosent av sine offiserer ute.

Attachéenes syn synes å være at man skulle ha besatt alle høyere stillinger utelukkende med offiserer som *både* var yngre og erfarne.

Den oppgave som forelå i første omgang var ikke å utkjempe en moderne krig, men å gjenreise Forsvaret som «lå med brukket rygg». Dette arbeid hadde to sider. På den ene side organisasjon, administrasjon og forvaltning, på den annen side utdanning, i første omgang av befal.

Til disse oppgaver hadde man to kategorier av offiserer. På den ene side eldre offiserer med administrativ erfaring, men uten kjennskap til moderne krigføring. På den annen side de yngre og aktive, med erfaringer fra krigstiden, men uten administrativ innsikt.

Dersom man hadde fulgt de britiske attachéers linje, og «fylt opp fra toppen» med de krigserfarne offiserene, ville det ikke blitt nok igjen til instruktører ved Krigsskolen, våpenskolene og befalskolene, og det var *der* den fremtidige hær ble skapt.

Med lavere aldersgrenser ville dette forhold blitt enda vanskeligere å løse. Man må også være klar over at et «kjempeopprykk» av yngre offiserer ville ha ført til stagnasjon i neste omgang, og ville ha medført at disse offiserer gikk glipp av den tjeneste på hvert trinn som bør være en forutsetning for tjeneste i høyere stilling. Endelig slår vel attachéene seg selv på munnen når de samtidig klager over mangelen på sjø- og flyoffiserer i Forsvarsstaben.

En annen sak er at ansiennitets- og «mildhets»prinsippet ble ført for langt. Dette førte til

– at fremstående offiserer med erfaring fra tjeneste under krigen ble plassert i perifere stillinger. Således ble general Wilhelm Hansteen, sjef for Forsvarets overkommando i London, plassert som Heimevern-sjef, en oberststilling, mens oberst Bjørn Christophersen, stabsjef i FO

i London, ble regimentsjef. Dette var ikke stillinger hvor disse offiserers erfaring kom best til sin rett.

– at et mindre antall offiserer med tvilsom holdning under krigen ble godtatt og forfremmet, hvilket ganske riktig skapte «frustrasjon» blant offiserer som ønsket at offiserstandens skjold skulle være rent.

– at en rekke offiserer med erfaring fra utefronten, og som Forsvaret sårt trengte, forlot oss, bl.a. på grunn av disse forhold.

Rapportene er farget av britiske forhold, med langt lavere aldersgrenser, ikke bare for offiserer, men også for sivile. Vi kunne på dette tidspunkt vanskelig bryte altfor radikalt med det generelle norske prinsipp om høye aldersgrenser, med 70 år som det normale. Bortsett fra dette ville en reduksjon av aldersgrensene på dette tidspunkt ha medført en rekke uheldige konsekvenser både på kortere og lengre sikt. Britenes syn var derfor her urealistisk.

Den utålmodighet som en del relativt yngre offiserer må ha følt på dette tidspunkt, kom heller ikke til å vare lenge. Innføringen av kombinerte regimenter og opprettelsen av Brigaden i Nord-Norge i 50-årene førte til meget raske opprykk, og i Luftforsvaret gikk det enda raskere.

På tross av disse innvendinger må det på den annen side sies at personellpolitikken i noe større grad burde ha tatt hensyn til nasjonal holdning, aktiv tjeneste og erfaring fra krigstiden. Forsåvidt er kritikken ikke helt ubeføyet.

«Vi nordmenn»

I 1945 var det en brigader Hansen i general Thornes stab. Han uttalte den gang at nordmenn var verdens mest lovlidige, men også mest illojale folk. Han kunne ikke skjønne hvordan vi skulle komme oss på fote igjen når ingen ville arbeide. Lignende tanker gjorde seg nok også gjeldende hos oss som kom hjem fra utlendigheten og lengtet etter å ta fatt med oppbrettede armer, uten hensyn til arbeidstid og helligdager. Vi forsto vel ikke at de som hadde gjennomlevet fem gledeløse års okkupasjon hadde et sterkt behov for «avspenning».

Hvordan var så situasjonen fire år senere? Det fornøyeligste i disse papirene er karakteristikken av oss nordmenn. *Marineattachéen* skriver:

‘The easygoing and somewhat lazy mentality of the Norwegians as a race does not lend itself to precise efficiency and hard work as we know it in the Naval Service. Their great weakness is lack of real leadership and inability to think and plan logically and carefully.

As individuals however, they are charming and willing. They are also essentially maritime in outlook, and therefore as individuals they can and do produce first class seamen, who, capably led and given a specific task, could be counted on to do it thoroughly well. They should form excellent material with which to man small ship Navy – *providing the planning and overall leadership is done for them.* (Min uth.) They would be eminently suitable, as in the last war, for operational tasks within their own coastal waters.’

Flyattachéen er ikke nådigere:

‘After two years experience of the R.N.A.F. during which time I have got to know many officers of varying ranks extremely well I have come to the conclusion *that the organisation of a modern air force is beyond the capabilities of the present generation of Norwegians.* (Min uth.) I consider, further, that with their present educational system they are most unlikely to produce any leaders or men of outstanding ability or personality. If, therefore, the R.N.A.F. is to be of any value to the Atlantic Pact allies it will need leadership, planning, organising and training by the R.A.F. or the United States Air Force.’

Denne norske mentalitet preger også den øverste officerkretsen, ifølge *Hærattachéen*. Han omtaler enkelte høyere offiserer ved navn. Han snakker pent om generalene Wilhelm Hansteen, Olaf Helset, Oscar Strugstad og Reidar Holtermann. Om de øvrige heter det: «. . . generally preparing to retire . . . doubtful if he is doing very much . . . reverting to living the life of a country gentleman . . . the only reason for his employment . . . where he can do least harm . . . failed to take advice . . . lacks drive and personality and has only good intentions.»

Selv for en som den gang var en yngre og kritisk offiser synes dette å være i overkant, og kan neppe sies å være i samsvar med de britiske idealer om «balanced opinion» og «understatement».

Om en Distriktskommando-sjef heter det at han er blitt «prised out of» sin DK og sendt til *BAOR* – British Army of the Rhine. *Attachéen*

synes her ikke å ha forstått systemet hvorved våre DK-sjefer i tur og orden ble beordret for et år som sjefer for Tysklandskommandoen.

Hvor meget var det i denne kritikken? Forfatteren – den gang kontorsjef i HOK – kjenner seg i hvert fall ikke igjen. Dette var i den amerikanske våpenhjelps tid, og det ble jammen arbeidet til langt på natt! Og blant de offiserer som rammes av denne generelle karakteristik, finner vi jo også de sjøoffiserer og flygere som hadde gjort det så godt sammen med britene i Storbritannia.

Nå heter det at «det er ingen røk uten ild», og attachéene kan meget vel ha truffet offiserer og besøkt tjenestesteder hvor observasjonene var riktige. De må også ha ergret seg over offiserer som ikke var à jour. Men hva var årsaken til at de skar alle over en kam?

En årsak var naturligvis seierherrenes selvsikkerhet. En annen ligger nok i forskjell i livsstil.

Det britiske offiserskorps er litt av et paradoks. Ingen er mer militære enn dem i tjenesten, ingen er mer sivile utenom. Morgenoppstillingen er en mer prøysisk seremoni enn prøysernes, i messen opptre de som i en privat klubb.

Britiske offiserer utdannes for å lede, og for å opptre som ledere. De har riktignok ikke vært så høyt respektert innen samfunnet som helhet, men i sin rolle nyter de stor respekt. De har derfor en høy grad av selvsikkerhet.

Norske offiserer er derimot et produkt av et egalitært samfunn. Resultatet blir lett en mindre markert profil, en mindre selvsikker – men kanskje også mer selvkritisk – holdning. Man «er» ikke noe bare i kraft av sin stilling. Her var nok forholdene hos oss mer på linje med forholdene i Australia og Canada, slik jeg har fått dem beskrevet.

De britiske forsvarsgrener har en meget fast organisasjon, og meget bestemte prosedyrer, dog ikke uten adskillig «red tape» – et britisk ord for byråkrati. Majoriteten av britiske offiserer er tilfreds med å gjøre slik det står i boken, bare et fåtall er opptatt av eventuelt å forandre noe. Dette bidrar til selvsikkerhet, men ikke til forbedringer.

Hos oss var derimot situasjonen preget av usikkerhet. Nye organisasjoner måtte skapes, nye prosedyrer utarbeides. Et stort antall offiserer var med i arbeidet for å skape noe nytt. En slik situasjon kan lett virke kaotisk på en som kommer fra en fast sammentømret organisasjon, og kanskje var den det også.

Det er også mulig at britene har stirret seg blind på vår nominelle arbeidstid. Å slutte klokken tre er det bare nordmenn som gjør, en dansk bekjent har uttalt at «det dere kaller arbeid kaller vi halvdags-

jobb». Men denne arbeidstid var på denne tiden bare nominell, og forøvrig er det mitt inntrykk at vi – uten en mettende og søvndyssende lunsj, kanskje til og med med alkohol – får mer ut av dagen enn i andre land hvor man slutter kl. 17.

Lønninger

Rapportene avdekker generelt en dårlig forståelse for eller innsyn i særnorske forhold. Man tar også ofte feil eller hopper lett over viktige årsaker til de problemer vi slet med. Ett slikt problem er imidlertid berørt – med rette. Det gjelder lønns situasjonen.

Marineattachéen omtaler våre lønninger slik: «The pay . . . is substantially less than that of the Royal Navy.» Flyattachéen kommer også inn på konsekvensene: Moralen har lidd pga. «. . . poor accomodation and pay compared to that to which they had been accustomed in the R.A.F., and *many good officers left the service in despair.*» (Min uth.)

Det kan synes forbausende at det ikke sies mer om denne sak, sammenlignet med hvor meget som er skrevet om andre emner. For det første dreier det seg om et forhold som måtte være iøyenfallende for en utenlandsk observatør, for det annet fordi vi her står overfor noe vesentlig for Forsvarets kvalitet og effektivitet.

I tiden umiddelbart etter 1945 hadde vi en rekke erfarne befalingsmenn som det hadde vært ønskelig å beholde i forsvaret, men som forlot det så snart som mulig. Resultatet ble at gjennomsnittet forskjøv seg fra aktive til passive, fra erfarne til krigsuerfarne. Det er grunn til å tro at lønnsforholdene spilte en viktig rolle. Aktiv krigsdeltagelse gjenspeiler initiativ, og de initiativrike kunne gå til bedre lønnete sivile jobber.

De to attachéers intensjoner er riktige, men deres innfallsvinkel er mindre velvalgt. Man kan ikke – som Flyattachéen – sammenligne forholdene i krig og fred, ei heller kan man som Marineattachéen sammenligne det norske forsvar isolert sett med det britiske.

Mens det norske forsvar betraktes som én statlig etat av mange, står det britiske forsvar i en langt mer spesiell stilling. De kan derfor utforme sin lønnspolitikk uten å skjele til andre etater. De har f.eks. «marriage allowance» – familietillegg – et prinsipp som ikke finnes hos oss.

Hos oss må derimot lønns systemet harmonere med forholdene i Staten forøvrig.

Det som var feilen, var at man ikke innså at den militære tjeneste medførte ekstra byrder som var enestående for Forsvaret. Dette gjaldt særlig ekstra arbeidsbyrde uten kompensasjon, og hyppige flyttinger med de ulemper dette medførte, særlig for familien. Bedre ble det ikke av at det var vanskeligere for befal enn for andre å skaffe hus.

Myndighetene viste i den første tid liten interesse for dette problem. Byggegrunn på Huseby ble solgt til andre. Forfatteren snakket selv med både høyere offiserer og politikere om lønsspørsmålet, men disse avviste det som en fagforeningssak! Først i 1951 ble det innført fast overtid, uniformsgodtgjørelse og et generelt ulempetillegg, på Jens Christian Huges initiativ. Og under de forhandlinger som fulgte var det de militære fagforeninger som måtte legge frem argumentene for disse tillegg på en slik måte at de ikke skulle skape presedens for andre etater!

Disse tillegg var ikke så store, men det lå i det minste en psykologisk oppmuntring i dem. Men i mellomtiden var mange av de veteraner fra krigstiden vi gjerne skulle ha beholdt, forsvunnet.

Underoffisersspørsmålet

I betraktning av den rolle underoffiserene spiller i det britiske forsvar, med «the sergeant-major» som hærens ryggrad, er det ikke forbau-sende, at dette spørsmål har en bred plass i rapportene. *Hæreattachéen* skriver:

‘The lack of regular NCO Corps makes the provision of instructors and the supply of knowledgeable cadres for mobilization most difficult, if not impossible. Men who volunteer or are selected for training (after 2 months service) at NCOs do 10 months training in an NCO’s School and then serve on for a further year as Sgts. Some serve on under a ‘Gentleman’s Agreement’ but few do more than a total of 4 years service. This means that they do at least 1 year longer in the Service than the rest of the rank and file: being an NCO is, therefore becoming most unpopular, so much so that the C-in-C broadcast at Christmas and appealed for more volunteers.

It is difficult to see how Norway can ever have an efficient Army unless the regular NCO Corps (which was abolished just prior to World War II) is re-introduced.’ (Min uthevelse.)

Spørsmålet reises i en rekke sammenhenger. Under «Training» omtaler han at «progress is bound to be limited, due to the non-existence of regular NCOs», og under svake punkter ved Seksårsplanen nevner han «Failure to recommend the re-introduction of regular NCOs».

Hærattachéen betoner denne svakhet meget sterkt også i «Appreciation». Det er interessant at dette er det eneste konkrete forhold som omtales i en påtegning til årsrapporten fra UD's Northern Department:

‘These reports are interesting, but far from flattering to the Norwegians. There are clearly many defects in all three services of which the fact that there are no regular NCOs in the Army is perhaps the most striking.’

Det britiske system, som var attachéenes bakgrunn, hadde en klar fordeling av ansvar og funksjon mellom offiserer og underoffiserer. Offiserene ble utdannet til å lede, mens underoffiserene hadde ansvaret for instruksjon og indre tjeneste. Forholdet mellom de to befalskategorier var preget av gjensidig respekt. Formelt rangerte eldste underoffiser under yngste offiser, men reelt var forholdet et helt annet, og nåde den fenrik som trampet på fanejunkerens tær.

Et slikt system hadde vi også hatt inntil 1930, og til og med første verdenskrig hadde det fungert utmerket. Så skar det seg. Det var flere årsaker til det. Hærattachéen har berørt en: den sosialpsykologiske.

‘One reason for the absence of a Corps of Regular N.C.Os (which existed up to 1933) is the national characteristic whereby every man dislikes being ‘under’ someone else and the rank of non-commissioned (or «Under»)officer is therefore unpopular.’ (Min uth.)

En annen årsak var våre øvelser, som kun omfattet rekruttskole uten avdelingsøvelser, slik at arbeidsfordelingen mellom offiserer og underoffiserer ikke kom til sin rett. De øvrige årsaker vil det føre for langt å komme inn på her.

Resultatet ble at vi fikk «enhetsbefal» utdannet ved befalsskoler som erstattet både de gamle underoffisersskoler og Krigsskolens nederste avdeling. Og konsekvensen av dette var at vi – i motsetning til andre land – aldri kunne ha en sersjant med lang erfaring.

Mange norske offiserer hadde sett det britiske system i praksis; de misunnte britene dets effektivitet og ønsket seg noe lignende hos oss.

Forsøk ble også gjort, men de førte ikke fram. I Appreciation berøres et forslag som ble lansert:

‘Some means must be devised by which the deficiency of trained regular N.C.Os in the organisation of the Norwegian Army may be overcome. There is a suggestion in the Six-Year Plan that a Corps of ‘Training Officers’ be formed to fulfil this need. There is, however, no real substitute for the good, well-trained N.C.O. and the only solutions appear to be either attracting regular volunteers by really good conditions *or the retention in the army under emergency measures of a proportion of the Senior N.C.Os and technicians for a period of (say) five years.*’ (Min uth.)

Det siste alternativ var nå helt urealistisk.

Soldatene

De sterke britiske ønskemål om et norsk underoffiserkorps gjenspeilte grunnleggende ulike tradisjoner og løsninger i de to land. Dette var kanskje enda mer fremtredende i synet på utdanning.

Flyattachéen uttaler om vår skoleutdanning som grunnlag for verneplikten:

‘Recruits for the R.N.A.F. are, like all Norwegians, educated in State Schools. Education starts at the age of 7 and is designed for the least intelligent. In other words, intakes at the age of 7 finish their education in the same class, so that the more intelligent children are kept back with the least intelligent. The result is an output of very ignorant, slow-witted individuals. After the school-leaving age of 15, those who continue their education in Secondary Schools specialise. For these reasons the recruits entering the R.N.A.F. are intellectually of very low standard.’

Selv for dem som er kritisk innstillet overfor norsk skole synes dette å være vel drøyt. Forfatterens inntrykk fra Tysklandsbrigaden var da også at våre soldater var mer modne enn de britiske. Forøvrig er det uklart om det med «recruits» menes flyelever eller menige.

Hærattachéen er da også mer positiv:

‘The conscripts continue to be good material; sturdy and independent; even the townsmen quickly settle down to military life and field training, although the discipline is very different from that understood by the British Army.’

Og i hans *Appreciation* heter det: «On the whole, the standard of education is quite high among the lower classes.»

Hærattachéens observasjoner over «the townsmen» forteller vel så meget om britisk byliv som om norsk. Tankene ledes uvilkårlig til Andy Capp. Ikke desto mindre har jeg hørt en veteran fra Burma uttale at den beste soldat i jungelen var den britiske byboer. Men så hadde de da også lang trening bak seg.

Den norske livsstil og dens betydning for militærtjenesten gjenspeiler seg også i *Flyattachéens* rapport:

‘The morale of the R.N.A.F. is fairly good mainly because the average Norwegian officer or airman spends most of his time planning his sporting activities; and ski-ing, sailing, fishing and shooting are first class in Norway and available to all.’

Under en manøver i Tyskland uttalte en britisk offiser sin forundring over og sin beundring for hvor godt vi innrettet oss i felten. For britene var en manøver noe som skulle være ubehagelig, og de aksepterte ubehaget på en måte som i og for seg var beundringsverdig. Vi for vår del gjorde det mest mulig behagelig innen rammen av ubehaget. Her var det nok vår livsstil som bar frukter.

Konklusjon

Rapportene setter uten tvil fingeren på mange svake punkter, og lesningen er ikke oppløftende. Stod det virkelig så dårlig til med oss?

Svaret må vel bli både òg. En god del av det som anføres var bomskudd. Forøvrig kan de faktiske forhold som omtales nok ofte være riktige, men det synes som om attachéene har gått for overfladisk hen over årsak og virkning, og de har i for liten grad tatt hensyn til forholdene slik de var:

– De har gått for lett hen over våre historiske, geografiske og sosiale forutsetninger.

- De har overført erfaringer fra oversjøiske krigsteatre til vårt forsvar på «hjemmebane».
- De har «glemt» hvordan forholdene var i deres eget land opp til 1942.
- De har gått for lett hen over det muliges kunst.
- De har vurdert negativt ut fra et ideal, istedenfor å se det positive i en situasjon hvor man måtte begynne fra bunnen. Og herunder synes de å ha glemt at de selv hadde hatt lignende problemer, og at deres egen armé ikke var noen god armé før i 1942 – etter tre års krig.

De britiske synspunkter og anbefalinger i rapportene reflekterte i høy grad den historiske, militære, sosiale og kulturelle utvikling i Storbritannia. Denne tiltro til egne idealer eller modeller tror jeg er enda mer utbredt hos britene enn i andre vesteuropeiske land.

– Det er et velkjent forhold i militærhistorien at seierherrene blir kopiert av andre etter en endt krig, og det må ha ligget nær for britene å mene at det samme burde skje hos oss. Britene hadde gått seirende ut av krigen, og de hadde en naturlig tiltro til egne prinsipper og metoder.

– Britene hadde imidlertid kjempet sin krig «overseas», mens vi hadde kjempet i eget land i 1940, og noe annet var heller ikke aktuelt i fremtiden. Dette gir et nokså ulikt utgangspunkt for vurderingene, og konklusjonene vil lett kunne bli helt andre.

– Britene har en *kontinuerlig* tradisjon med væpnede styrker. Dette kan gjøre det vanskelig for dem å vurdere gjenreisningsvanskene i et land hvor forsvaret – ifølge forsvarsministeren Jens Chr. Hauge – «lå med brukket rygg» og måtte bygges opp nesten fra grunnen av.

– Britene har en kontinuerlig tradisjon med *stående* styrker og – bortsett fra de to verdenskriger – med *regulære* styrker dvs. yrkessoldater. Dette kan gjøre det vanskelig å bedømme forholdene i et land hvor hovedtyngden av forsvaret nødvendigvis må bestå av vernepliktige.

– De britiske væpnede styrker var i slutten av krigen på topp. Men for deres armés vedkommende hadde det tatt lang tid å komme dit. Fremstående briter, fra Churchill og nedover, betonte problemene opp til 1942: «Is our army really good for anything but at colonial war? . . . we started the war without any army . . . Our soldiers are the most pathetic amateurs . . . our staff are a handful of charming amateurs, pitted against the best professionals of the world . . . We are still amateurs – strange for a professional army . . . our soldiers were not

as good fighters as their fathers were . . . our men cannot stand up to punishment . . . there is something deeply wrong with the whole morale of our army . . . lack of vigour in peactime training . . .». Og denne armé, som senere gjorde det så godt, kapitulerte i Singapore og Tobruk med henholdsvis 85.000 og 33.000 mann. Attachéene må ha glemte at «aller Anfang ist schwer».³

– Storbritannia var på dette tidspunkt et land som behersket havet, og som ikke var truet av invasjon over havet. Dette kan ha redusert evnen til å forstå forholdene i et land som ikke behersket havet, og som lå langt nærmere de sovjetiske marinebaser.

– De britiske attachéer må formodes å ha hatt lettest for å omgås de norske offiserer som hadde vært aktive under krigen, som ikke bare snakket engelsk, men som også kunne kommunisere på samme «bølgelengde». Dette kan ha medført at kontaktene kan ha vært noe ensidige.

Når man leser attachéenes rapporter i dag, er det derfor ikke forbausende at de virker farget av attachéenes egen bakgrunn. Et annet forhold som slår en er at bemerkninger og kritikk nok i og for seg kan være riktig, objektivt sett, men attachéene nøyer seg med å konstatere faktum, uten å gå i dybden om hvorfor det var slik, og hvilke muligheter som forelå for at det kunne vært annerledes.

Når vi i dag skal vurdere verdiinnholdet i disse rapporter, kan vi også se på «hvordan det gikk» med de saker de omtaler. Det viser at Norge i stor grad valgte løsninger som ikke var så gale.

Forsvarets øverste ledelse ble ikke slik de rådet til. Utviklingen gikk motsatt vei. Ikke bare Norge, men også Storbritannia fikk det attachéene så nedlatende kaller «the OKW system».

Kystartilleriet har bevart sin plass i systemet, og det er vel få eller ingen som vil bestride denne.

Forsyningstjenesten stod det ikke bra til med, men at Forsvaret den gang baserte seg på sivile bakre forsyningsorganer kan neppe ha vært av Forsvarets største svakheter. Storbritannia hadde forøvrig det samme system den gang de selv var på hjemmebane i krigens defensive periode.

Lavere aldersgrenser var et riktig ønskemål (som vi også har fått oppfylt senere), og mange offiserer manglet visselig meget på å være «fullverdige». Men den gang var det stor mangel på offiserer, og vi måtte bruke det vi hadde til det de kunne. Bortsett fra et mindre antall offiserer som ikke hadde vist nasjonal holdning under krigen var nok vår personellpolitikk stort sett den riktige.

Underoffiserer var det naturlig at man ønsket at vi hadde, og mange norske offiserer var av samme oppfatning. Men i praksis har dette vist seg å være «to flog the dead horse».

I den tiden rapportene omfatter hadde vi Tysklandsbrigaden, som var meget gagnlig for vår hær. Men det er vel mulig at prioriteringen av denne enestående og grunnleggende oppgave gikk ut over «annen virksomhet» som i høyere grad falt attachéene i øynene. Men også på hjemmebane gikk det fremover. Repetisjonsøvelser ble innført, og det er i grunnen ganske imponerende at vi kunne holde øvelse i divisjonsforband allerede i 1952. I 1953 ble så Brig N opprettet. Etterkrigstiden var slutt.

Fotnoter

1. Dokumentene ble friggitt i tråd med den britiske 30-årsregelen for nedgradering, og finnes i det britiske Riksarkiv, Public Record Office, i London. Årsrapportene finnes i FO 371/86504, «Appreciation» i FO 371/86506.
2. Military Affairs, Vol. XLVI, No 1, feb. 82: «The British Rejection of Operation SLEDGEHAMMER, «An Alternative Motive», av Joseph L. Strange.
3. Ibid.

Norway's Armed Forces through British Eyes 1949–1950

It can often be constructive to see oneself through the eyes of others. It may also be amusing for those who are not overburdened by national pique.

In this spirit we have analyzed the reports from the three British service attachés in Norway for the year 1949, and also a special report from the Army Attaché from 1950.

The reports are highly critical of many conditions. One of them is that the Norwegian Services work in water-tight compartments. When comparing the reports of the attachés, one is tempted to return the compliment. They do not appear to have been coordinated. Neither are they overburdened by the characteristic and admirable British understatement.

The British had won the war with a *top level organisation* characterised by committees and secretariats, while the Germans had lost with a more integrated top level structure. It is a common trend in military history that winners' systems become fashion, and the reports favour the British solution.

The reports are highly critical of 'the OKW system', and overlook that Hitler's personal conduct of the war would have obscured the merits of any system. They also overlook the fact that Norway is more comparable to a British theatre of operations than to the British Empire as a whole, and that consequently a study of the command organisation in i.e. South East Asia Command would furnish more appropriate lessons.

Today the integrated system of command has won the day, not only in Norway, but also in Britain.

The reports are entirely negative towards the *Coast Artillery*, and consider even relatively small appropriations a waste of money. In this they seem to overlook the experiences of military history, the geographic configuration of Norway, the differences between British and Norwegian naval strength and the fact that the Germans had already invested a lot in coastal fortifications.

The Coast Artillery has later been maintained at about the same level, and in view of the relative Allied/Norwegian – Soviet naval strength it is believed that we should be happy about this.

The reports are highly critical of the *supply organisation*, and in this they were no doubt right. But they fail to see the reasons. During the war Norwegian units had had a British or Swedish 'tail'. Efforts were concentrated on winning the war, and on the immediate reoccupation of Norway. Few patriots had left Norway in order to serve in logistics. It is therefore hardly surprising that the supply organisation was far from satisfactory.

The reports are however unjust when they criticise the fact that many rear line services were based on civilian organisations – a system which had also been in use for the Home Forces in Britain. To have used our sparse resources to build up an entirely military supply chain would hardly have made things better.

The reports consider that *many officers in the higher ranks were too old and inefficient*, and that lower age limits were required. It would have been preferable to promote the younger ones with experience.

It is a fact that many senior officers had not seen service since the campaign of 1940. But in this campaign they had conducted themselves well.

The policy adopted had been to use 'the old and inefficient' ones in administrative jobs, i.e. regimental commanders, where their pre-war experience came to good use, while the young and experienced ones were employed where their experience could be best utilised, i.e. officer training and arms' schools.

If one had filled up from the top with the young and experienced, there would hardly have been any one left for the latter type of work.

The author therefore in principle approves of the policy which was followed. The question is, however, whether it was pursued too far. Several able officers with war-time experience left the service, and the promotion of *some* officers with a doubtful past caused considerable bad feeling. There are, therefore, elements of truth in the critical attitude of the reports.

The reports criticise the *low pay* in the services. This is at least a criticism in which Norwegian officers will heartily concur, and the low pay was probably one of the reasons why several able officers left the service, leaving more room for the less able.

The reports do, however, make the mistake of comparison with British and wartime conditions. The Services in Norway do not have the same special status as in Britain, they are considered as one branch of the State along with Post & Telegraph. Any improvement would have to be made within the framework of 'Statsregulativ'.

The Norwegian services were at that time – and in general also today – in the unique position that *they did not have a corps of long-service non-commissioned officers (NCOs)*. The attachés knew from their own experience the importance of such a corps, and many Norwegian officers shared their view. Such a corps had been in existence in Norway up to the 1920s.

The reason for our peculiar position must be sought in social and political conditions. To be anything designated by ‘non’ or ‘under’ does not appeal to the Norwegian mind. The advice given was well intended and functionally justified, but one could just as well have flogged a dead horse.

The reports no doubt observe many weak points, but much of the advice given misses the target, and much of it has been proven by later events to have pointed in a wrong direction. The reasons for this are many.

Many of the facts observed may in themselves have been correct, but the reports appear superficial when it comes to the question of how it could have been otherwise.

They have gone lightly over our historical, geographic and social preconditions. They have transferred experiences from their own campaigns overseas to our home defence. They appear to have underestimated the task of starting from scratch, and to have forgotten that they had themselves had similar difficulties during the first years of the war. They have made their observations based on an ideal, and have taken too lightly ‘the art of the possible’.

A situation may either be judged compared to an ideal, i.e. how bad it is. Or it may be judged in comparison to where one started, i.e. how much it has improved. Both methods may be equally correct. But in retrospect the author feels that these years should be remembered rather for their constructive growth than for their demerits.

Bidragstere

Nils Borchgrevink, oberstløytnant. Offiser i 1940, tjeneste ved brigadene i Skottland, Tyskland og Nord-Norge, ved Hærstaben, Nordkommandoen og som forsvarsattaché i Stockholm. Har bl.a. utgitt *Den norske Brigade i Tyskland 1947–1953* (Oslo 1967).

Reidar Godø, generalinspektør for Kystartilleriet 1967, viseadmiral og stabssjef ved Forsvarets Overkommando 1972, sjef for Militærmisjo-

nen i Brussel og norsk representant i NATO's Militærkomité 1976 til 1980. Hovedsekretær i Utvalget for Forsvarets ledelse i 1963.

David C. Pugh, B.A. (Oxon), M.A. and Ph.D. (Lancaster). Gjeste-forsker ved Forsvarshistorisk forskningssenter i 1981 og 1983, har bl.a. publisert artikler i *Internasjonal Politikk*, *Norsk Tidsskrift for sjøvesen* og i *FHFS Notat-serien*. Hans doktoravhandling omhandlet «*The Army and the Norwegian Revolution: Military and Society in Norway to 1814*» (1982).

Olav Riste, D. Phil. (Oxon), forskningssjef ved Forsvarshistorisk forskningssenter og professor i historie ved Universitetet i Bergen, har bl.a. utgitt *The Neutral Ally* (Oslo og London 1965) og «*London-regjeringa*»: *Norge i krigsalliansen 1940–1945* Bd. 1–2 (Oslo 1973–1979).

Tom Vidar Skaret, cand.theol., tilknyttet FHFS som vernepliktig soldat i 1983.

Olav Wicken, cand.philol, forsker ved Forsvarshistorisk forskningssenter, har bl.a. utgitt *Mustad gjennom 150 år* (Oslo 1982); medforfatter i F. Sejersted, *Vekst gjennom krise* (Oslo 1982); *Norsk elektronisk industri 1945–1980* (Oslo 1983); «*Industrial Change in Norway during the Second World War*», *Scandinavian Journal of History* (1983).

Notes on contributors

Nils Borchgrevink, Lieutenant-Colonel. Commissioned 1940, service with the Norwegian Brigades in Scotland during the Second World War, in Germany, and in North Norway; with the Army Staff; with AFNORTH; and as Defence Attaché in Stockholm. Has published i.a. *Den norske Brigade i Tyskland 1947–1953* (Oslo 1967).

Reidar Godø, Inspector-General of Coastal Artillery 1967, Vice-Admiral and CoS Defence Command 1972, head of Military Mission in Brussels and Norwegian representative on NATO's Military Committee 1976–1980. First Secretary of the 1963 Commission on the Defence organisation and command structure.

David C. Pugh, B.A. (Oxon), M.A. and Ph.D. (Lancaster), Visiting Research Fellow at the Research Centre for Defence History in 1981 and 1983. His doctoral thesis dealt with *The Army and the Norwegian Revolution: Military and Society in Norway to 1814* (1982). Has published articles in *Internasjonal Politikk*, *Norsk Tidsskrift for sjøvesen*, and in the *FHFS Notat* series.

Tom Vidar Skaret, cand.theol., assigned to the Research Centre for Defence History in fulfillment of his national service obligation i 1983.

Olav Riste, D. Phil. (Oxon), Director of the Research Centre for Defence History and Professor of History at the University of Bergen. Has published i.a. *The Neutral Ally* (Oslo and London 1965) and '*London-regjeringa*': *Norge i krigsalliansen 1940–1945* (The 'London Government': Norway in the wartime alliance 1940–1945) Vols 1–2 (Oslo 1973–1979).

Olav Wicken, Research Associate at the Research Centre for Defence History. Has published i.a. *Mustad gjennom 150 år* (Oslo 1982), *Norsk elektronisk industri 1945–1980* (Oslo 1983), 'Industrial Change in Norway during the Second World War', in *Scandinavian Journal of History* (1983), and is co-author of F. Sejersted, *Vest gjennom krise* (Oslo 1982).

Tidligere utkommet:

O. Riste (red.) FORSVARSSTUDIER – Defence Studies 1981. Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter, Forsvarets høyskole 1981. (Tanum-Norli 1982):

O. Riste: The Genesis of North Atlantic Defence Cooperation: Norway's «Atlantic Policy» 1940–1945.

O. Riste: Svalbard-krisen 1944–1945.

O. Riste: Functional Ties – A Semi-Alliance? Military Cooperation in North-West Europe 1944–1947.

K. E. Eriksen: Storbritannia og baseproblematikken i Norden 1945–1947.

R. Tamnes: Den norske holdningen til atomfrie soner i Sentral-Europa 1957–1965.

- O. Riste: Politics in the Armed Forces: A Contemporary Problem in Historical Perspective.
- D. C. Pugh: The Armed Forces and Alta: Some Tentative Reflections on Civil-Military Relations.
- R. Tamnes (red.) FORSVARSSTUDIER – Defence Studies 1982. Årbok for Forsvarshistorisk forskningscenter, Forsvarets høyskole 1982. (Tanum-Norli 1983):
- R. Tamnes: Den norske holdningen til en nordisk atomvåpenfri sone 1958–1983.
- O. Riste: Ein idé og ein myte: Roosevelts frihamnstanke for Nord-Norge.
- R. Tamnes: NATO's og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968.
- O. Wicken: Ny teknologi og høyere priser.
- O. Riste: The Foreign Policy-Making Process in Norway: A Historical Perspective.