

Forsvarets stabsskole

Våren 2010

Masteroppgave

Strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret

I skjæringspunktet mellom fag og politikk

Olav Ramberg

Forord

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg over en periode på om lag seks måneder hatt mulighet til å fordype meg i et tema jeg finner interessant. Temaet griper inn i det meste av Forsvarets virksomhet. Oppgavens historiske tilnærming har gitt meg økt innsikt i Forsvarets utvikling gjennom de siste 65 år og i noen av de strømninger som har påvirket denne utviklingen. Denne økte innsikten vil forhåpentligvis gjøre meg bedre i stand til å forstå min rolle i Forsvarets organisasjon.

Selv om arbeidet med oppgaven til tider virket som et enmannsprosjekt, er det på sin plass å rette en velfortjent takk til bidragsyterne. Først og fremst går denne takken til min veileder, Rolf Tamnes, direktør ved Institutt for forsvarsstudier. Uten hans råd, konkrete tilbakemeldinger og oppmuntring, hadde arbeidet med oppgaven vært uoverkommelig. En takk må også rettes til de som velvillig stilte opp til intervju. Disse var kontreadmiral Arne Røksund, ekspedisjonssjef Fridthjof Sjøgaard og spesialrådgiver Kjetil Skogrand, alle ansatte i Forsvarsdepartementet, tidligere forsvarssjef, general Sverre Diesen, avdelingssjef Espen Skjelland ved Forsvarets forskningsinstitutt og lederen for Stortingets utenriks- og forsvarskomite, Ine M. Eriksen Søreide. I tillegg rettes en takk til avdelingsdirektør Frede Hermansen ved Forsvarsdepartementet, som stilte til uformelle samtaler under forberedelsene til oppgaven. Alle har bidratt til å gi meg dypere og mer nyansert innsikt i temaet. En takk skal også rettes til Hege og Nina på biblioteket som har hjulpet meg med å skaffe litteratur.

Sist, men ikke minst skal en stor takk rettes til mine to nærmeste hjemme, Birgit og Håvard, som har gitt meg mulighet til å gjennomføre dette siste året med studier.

Selv om nevnte bidragsytere fortjener takk, er det undertegnede som er ansvarlig for innholdet i oppgaven.

Brekstad, 24. mai 2010.

Olav Ramberg

Summary

This master thesis seeks to explore how the long term defence planning (LTDP) of the Norwegian defence forces has been developed in the intersection between political- and professional military considerations in the period from 1945 to the present. Furthermore, I have tried to identify similarities and differences between the Norwegian defence and the central administration. I have chosen a theoretical-historical framework for studying the relationship between the political leadership and the central administration.

Formative postures of the LTDP have been studied through analysing how key actors have contributed in the process. The key actors are the Parliament (the Storting), the Defence Commissions, the government and the MoD, the Chief of Defence (CHOD), and the Norwegian Defence Research Establishment (NDRE). Among these key actors the Parliament, the government and the MoD may be seen as representing the political influence on the process, while the CHOD represent the professional influence and the NDRE the civil-analytical influence. The Defence Commissions purpose is to build consensus and commitment to the LTDP, both in the political and military environment, as in the Norwegian society as whole.

This thesis suggests that there were some similarities in the development of the shifting influence of political and professional considerations between the defence organisation and the central administration in general. However, the findings indicate that the political ambition to govern and control the defence sector has been much stronger than for the rest of the central administration. The defence was regarded as a “special case”. This strong political will has over the years influenced the LTDP in different ways, from close political control to more freedom for the professionals, but always with the same overall *political intention*: to have a strong influence on the process. The findings also indicate that this will be the case when it comes to the new LTDP model which the MoD is about to implement.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	6
1.1 STRATEGISK LANGTIDSPLANLEGGING FOR FORSVARET – EN OVERSIKT	6
1.2 AVGRENSNING, PROBLEMSTILLINGER OG FORSKNINGSSTATUS	8
1.3 METODE OG TEORETISK RAMMEVERK.....	11
1.4 OPPGAVENS DISPOSISJON.....	16
2 Formative trekk ved den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret i enkelte tidsperioder fra 1945 og frem til i dag	17
2.1 BAKGRUNN	17
2.2 DE FØRSTE STRATEGISKE VEIVALG ETTER ANDRE VERDENSKRIG (1945–1949).....	17
2.3 OMORGANISERING AV LEDELSEN OG SIVILANALYTIKERNES ØKTE BETYDNING I PLANLEGGINGEN (1960-1970-TALLET)	22
2.4 INTEGRERTE PROSESSER (2000-TALLET).....	29
3 Ny planleggingsmodell	39
3.1 BAKGRUNN	39
3.2 ETABLERING AV NY PLANLEGGINGSMODELL – ÅRSAKER OG FORMÅL	39
3.3 ORGANISERING AV DEN NYE PLANLEGGINGSMODELLEN.....	41
3.4 FORHOLDET MELLOM FAG OG POLITIKK	43
4 Konklusjon	48
Litteraturliste.....	56
Vedlegg A1 – Oversikt over intervjuer	61
Vedlegg A2 - Informasjons- og samtykkeskriv intervjuer	62
Vedlegg A3 - Intervjuguide	64
Vedlegg B – Organisasjonskart Forsvarsdepartementet	66

1 Innledning

I siste langtidsplan for Forsvaret, som ble fremlagt i mars 2008, signaliserer Forsvarsdepartementet (FD) at det ønsker å foreta endringer i den måten strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret drives på. Departementet ønsker å gå vekk fra relativt store utredninger hvor hele Forsvarets struktur og organisasjon gjennomgås, til en mer fortløpende planlegging. Det legges opp til at den fremtidige utviklingen av forsvarssektoren skal skje gjennom et mer kontinuerlig strategisk og langsiktig utviklingsarbeid innenfor rammen av det integrerte departementet. Langsiktig planlegging skal være en permanent aktivitet, og i mindre grad fremstå som ekstraordinære og altomfattende skippertak. (St.prp. nr. 48 (2007-2008)).

Dette signalet om endring reiser flere spørsmål om en prosess som til tider har vært livlig debattert. Ett av spørsmålene gjelder avveiningen mellom fag og politikk. Enkelte hevder at det er gjennom langtidsplanleggingen at offiserer i størst grad innvirker på Forsvarets langsiktige utvikling. (Græger, 2007). På et mer overordnet plan berører debatten et stadig tilbakevendende spørsmål, om spenningen mellom politikk og forvaltning. Ifølge enkelte utgjør grensdragningene mellom de to det fundamentale styrings- og forvaltningsmessige problem. (Grønlie & Flo, 2009a).

Hensikten med denne oppgaven er å behandle den langsiktige strategiske planleggingen for Forsvaret i et historisk-teoretisk perspektiv, hvor hovedfokus legges på samspillet mellom fag og politikk. I denne sammenheng vil oppgaven også behandle de seneste forslagene til endring i den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret.

1.1 Strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret – en oversikt

Strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret omhandler utarbeidelsen av planer for Forsvarets utvikling med en lang tidshorisont. Selve planene har ofte vært konkrete for de første 4-6 år, men har også hatt mer generelle beskrivelser av utviklingsretningen i et 15-20-årsperspektiv. Behovet for å operere med planer med et så vidt langsiktig perspektiv er først og fremst begrunnet i materiellanskaffelser og oppbygging av styrkestrukturer, hvor anskaffelsesprosessen ofte tar lang tid og materiellets levetid er lang.¹ Planene er strategiske i den forstand at de behandler sentrale faktorer som er avgjørende for Forsvarets utvikling. Disse faktorene har i hovedsak dreid seg om sikkerhets- og forsvarspolitiske vurderinger, teknologisk og økonomisk utvikling og eksisterende

¹ Ett eksempel på levetid for materiell kan være jagerflyet F-16. Det første norske F-16 landet på norsk jord i 1980 og er forventet å være i operativ bruk frem til ca. 2015.

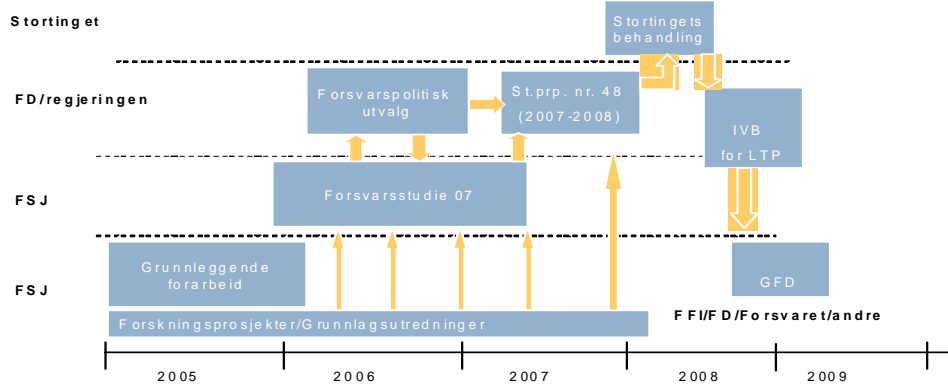
styrkestruktur. Faktorene har vært vurdert helhetlig og dannet grunnlaget for utarbeidelsen av mer detaljerte planer.²

Strategisk langtidsplanlegging har vært drevet på en noenlunde lik måte over tid, og produktene har hatt noenlunde samme funksjon. Prosessen har oftest startet med at forsvarssjefen har utarbeidet egne studier eller utredninger som beskriver mulige utviklingsretninger for Forsvaret innenfor ulike tidsperspektiv, og hvor det er gitt en anbefaling om Forsvarets fremtidige innretning. Med ujevne mellomrom har det også vært nedsatt forsvarskommisjoner eller forsvarspolitiske utvalg med mandater fastsatt av regjeringen. Disse har bestått av representanter fra de politiske partier og andre med kunnskap om forsvarsspørsmål. Slike kommisjoner og utvalg ble nedsatt i 1946, 1974, 1990, 1999 og 2006. De ulike kommisjonene og utvalgene har hatt forskjellig tilnærming til behandlingen av Forsvarets utvikling hva angår bredde, dybde og tidsperspektiv, og de har som oftest arbeidet parallelt med forsvarssjefens studier. Alle disse studier og utredninger har inngått som grunnlag for FDs utarbeidelse av stortingsmeldinger og proposisjoner som regjeringen har fremmet for Stortinget. Stortingets vedtak eller konklusjoner har så dannet grunnlaget for regjeringens og FDs mer detaljerte planer for Forsvarets utvikling. I tillegg har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i varierende grad bistått kommisjonene, utvalgene, forsvarssjefen og FD i deres arbeid med langtidsplaner. Et skjematisk bilde som viser hvordan denne prosessen ble gjennomført i forbindelse med utarbeidelsen av siste langtidsplan for Forsvaret er gitt nedenfor:

² Det kan herske ulike oppfatninger om hvorvidt den langsiktige planlegging for Forsvaret har hatt en strategisk karakter eller ikke i hele den tidsperioden denne oppgaven behandler. Fridthjof Sjøgaard hevder (intervju) at langtidsplanene for Forsvaret ble strategiske, slik han oppfatter betydningen av begrepet, først ved inngangen til 2000-tallet. Dette skyldes først og fremst at planleggingen før den tid var sterkt preget av å være "bottom-up-prosesser", i all hovedsak godt faglig fundert i sine enkelte bestanddeler, men uten at prosessene foregikk innenfor realistiske og helhetlige rammer. Resultatet ble ofte en sum av ønskemål som ikke lot seg forene i en sammenhengende og gjennomførbar strategisk plan for sektoren. Først ved "top down"-innføringen av helhetlige og realistiske rammer for langtidsplanleggingen etter 2000, fikk man etablert strategiske planverk i ordets rette forstand.



Dagens forsvarsplanleggingsprosess



Figur 1: Skisse over prosessen med utarbeidelse av siste langtidsplan for Forsvaret. IVB for LTP: Iverksettelsesbrev for langtidsplanen. GFD: Gjennomføringsdirektiv. Hentet fra forelesningsplansjer av avdelingssjef i FD, kontreadmiral Arne Røksund i forbindelse med forelesning ved Forsvarets stabsskole høsten 2009 i emnet Strategisk virksomhetsstyring.

Som andre statlige utviklingsprosesser har også den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret skjedd i skjæringspunktet mellom fag og politikk. Innenfor henholdsvis fag og politikk har de ulike produktene hatt ulik funksjon. Innenfor politikken representerer stortingsmeldingene, proposisjonene og innstillingene regjeringens og Stortingets syn på Forsvarets langsiktige strategiske utvikling. Formålet med forsvarskommisjonene og de forsvarspolitiske utvalg har først og fremst vært å skape konsensus og forankring i politikk og samfunn.³ Forsvarssjefens studier og utredninger representerer det militærfaglige syn på Forsvarets strategiske langsiktige utvikling, mens FFIs arbeider utgjør sivilanalytiske bidrag i prosessen. Således kan man se den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret som en vekslende prosess mellom fag representert ved bidragene fra forsvarssjefen og FFI, og politikk representert ved medvirkingen til kommisjonene og utvalgene, regjeringen og Stortinget.

1.2 Avgrensning, problemstillinger og forskningsstatus

1.2.1 Avgrensning

Den overordnede beskrivelse av den strategiske langtidsplanprosess for Forsvaret som er gitt overfor, gir ikke et fyllestgjørende bilde av prosessen. Det er mange arbeider og aktører som

³ Ifølge Græger (2007) er hensikten med forsvarskommisjoner å forankre forsvarspolitikken og forsvarsplanleggingen i en bredere politisk kontekst. Kommisjonene har en konsensusfremmende funksjon på tvers av partigrænser og i samfunnet forøvrig. Slike kommisjoner ble nedsatt når det oppstod endringer i de eksterne eller interne rammebetingelser for Forsvarets virksomhet.

inngår i langtidsplanleggingen.⁴ Disse vil imidlertid bare bli omtalt når de anses direkte relevante for å belyse den overordnede strategiske langtidsplanprosess. I denne oppgaven har jeg avgrenset meg til fem ulike kategorier som er sentrale for å belyse samspillet mellom fag og politikk. Disse er (1) forsvarssjefen (militærfaglig), (2) FFI (sivilanalytisk), (3) kommisjoner og utvalg (politisk og samfunnsmessig forankring), (4) forsvarsministeren og FD (politisk) og (5) Stortinget (politisk). Inndelingen er idealtypisk. Jeg vil senere vise at det i enkelte sammenhenger vil være nødvendig å benytte mer finmaskede kategorier. Det kan videre hevdes at denne kategoriseringen utelukker sentrale aktørgrupper, eksempelvis fagforeninger og distrikts- og næringsinteresser. Det kan likevel argumenteres for at posisjonene til slike aktører vil bli reflektert hos de kategoriene jeg har valgt å konsentrere meg om. I alle tilfelle er det i en masteroppgave nødvendig å foreta avgrensninger på grunn av den knappe tiden som står til rådighet.

For å beskrive den historisk-teoretiske utvikling av den strategiske langtidsplanprosess har jeg valgt å ta utgangspunkt i planleggingen fra 1945 og frem til i dag. Jeg har lagt vekt på tidsperioder som har hatt formativ betydning for hvordan planleggingen har vært drevet og for forholdet mellom fag og politikk. Med dette utgangspunkt drøftes så de endringer i strategisk langtidsplanlegging som foreslås i siste langtidsplan for Forsvaret.

La meg også klargjøre hva som forstås med begrepet langtidsplan. I denne oppgaven vil begrepet langtidsplan benyttes om stortingsmeldinger eller proposisjoner som omhandler de strategiske langtidsplanene for Forsvaret.

1.2.2 Problemstillinger

Temaet for denne oppgaven er den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret, med vekt på hvordan planleggingen innvirker på forholdet mellom *fag* og *politikk*. Jeg vil drøfte to hovedproblemstillinger:

- Utviklingen av den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret i skjæringspunktet mellom fag og politikk i perioden fra 1945 og frem til i dag. Jeg vil ta for meg tre tidsperioder som antas å ha hatt formativ betydning for forholdet mellom fag og politikk. Utviklingen i Forsvaret vil bli sammenliknet med utviklingen i sentraladministrasjon for øvrig.

⁴ For en mer detaljert beskrivelse av planleggingsprosessen fra for eksempel 1990 og frem til og med 2000, se Otterlei (2002). Danjord (2008) beskriver prosessen med Forsvarsstudien av 2007 og forsvarskommisjoner og forsvarspolitiske utvalg generelt, samt samspillet mellom disse. Otterlei & Mossing (2003) gir en beskrivelse av hvordan arbeidet med militærfaglig utredning 2003 var organisert. For en mer generisk overordnet beskrivelse av hvordan strategisk langtidsplanlegging kan drives se NATO (2003).

- Overgangen til fortløpende landtidsplanlegging for Forsvaret. Jeg vil drøfte årsakene til og formålet med den nye modellen, hvordan den nye planleggingsprosessen er tenkt organisert, hvilken betydning modellen kan få for planleggingens effektivitet og faglige kvalitet og hvordan den kan innvirke på forholdet mellom fag og politikk.

1.2.3 Forskningsstatus

Den overordnede problemstilling relaterer seg til forholdet mellom fag og politikk i et historisk-teoretisk perspektiv. Grønlie & Haaland (1999) hevder at det har vært lite forsket på norsk forvaltnings- og administrasjonshistorie. Den tidlige forskningen om sentraladministrasjonen etter 1945 var i stor grad preget av statsvitere. Spesielt utløste den første Maktutredningen (NOU 1982:3), som ble gjennomført på 1970-tallet, flere viktige arbeider. Hovedtema i denne utredningen var forholdet mellom politikere og byråkrater og forholdet mellom sentraladministrasjonen og organisasjonene. Maktutredningen og to oppfølgingsundersøkelser gjort med 10 års mellomrom har ifølge Grønlie & Haaland (1999) skaffet til veie viktig kildemateriale for historisk forskning. Siden sent på 1970-tallet og fremover har også historikere i økende grad interessert seg for temaet, men forvaltningshistorie er fortsatt ikke noe stort forskningsfelt.

Forskning og publisering om forholdet mellom fag og politikk generelt er forholdsvis omfangsrik. Det foreligger flere bibliografier, historiegrafiske oversikter og faktasamlinger med forvaltningen som tema. Her må spesielt nevnes Tore Grønlies *Forvaltning og fullmaktslovgiving som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, som omtaler de fleste arbeider av historikere og samfunnsvitere før 1993. Videre har Tom Christensen og Per Læg Reid utgitt oversikter over statsvitenskapelig forskning om sentraladministrasjonen i tiden etter 1945.

For å belyse problemstillingene i denne oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i to arbeider av historisk-teoretisk karakter. I boken *Forvaltning for politikk*, med Tore Grønlie som redaktør, gis en samlet fremstilling av norsk forvaltningshistorie etter 1945. I sentrum står sentraladministrasjonen og dens politiske funksjoner og relasjoner. Gjennomgangstema er balansen og spenningen mellom politikk og forvaltning. Det andre arbeidet er tobindsverket *Sentraladministrasjonens historie etter 1945* med Tore Grønlie og Yngve Flo som redaktører. Det sentrale tema i dette tobindsverket er hvordan sentraladministrasjonen er blitt politisert etter 1945 for å gjøre det lettere å iverksette politikk.

Forskning og litteratur som mer eksplisitt behandler forholdet mellom fag og politikk relatert til Forsvaret er relativt begrenset. Unntakene er Bjerga & Surliens (2000) arbeider om Forsvarets øverste ledelse i et internasjonalt perspektiv, samt Arne Røksunds (2001) kapittel i boken *Den*

fragmenterte staten. Reformen, makt og styring, med Østerud og Tranøy som redaktører. Her behandler Røksund Forsvarets utvikling mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet i et historisk perspektiv. På master- og hovedfagsnivå gir Westersund (2002) en organisasjonsteoretisk vurdering av etableringen av den integrerte strategiske ledelse, mens Tvetbråten (2006) behandler reorganiseringen av Forsvarets ledelsesstruktur i et organisasjonsteoretisk perspektiv.

Det finnes også noe litteratur som omhandler temaet strategisk langtidsplanlegging for det norske forsvaret. Eksempler på dette er de historiske beskrivelsene av norsk forsvarsplanlegging i *Norsk forsvarshistorie*, bind 4 (Skogrand, 2004) og bind 5 (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004), og videre Njølstad og Wickens (1997) arbeid om FFIs historie i perioden 1946-1975, Gjelstens (2001) studie av FFIs og Sjøforsvarets ulike tilnærminger til forsvarsplanlegging på 1970-tallet, Otterleis (2002) gjennomgang av norske forsvarsreformer på 1990-tallet og Grægers (2007) studie av norsk forsvarsdiskurs i perioden 1990-2005. Eksempler på forskning på hovedfags- og masternivå innenfor strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret er relativt begrenset. Unntakene her er Danjords (2008) oppgave om forsvarsstudienes innvirkning på de etterfølgende langtidsplaner, Aabakkens (2001) oppgave som behandler årsaker til manglende oppfølging av Forsvarskommisjonen av 1974 og Forsvarskommisjonen av 1990, og Syvertsens (2007) oppgave som omhandler hvorvidt den integrerte strategiske ledelse i Forsvaret er tilrettelagt for effektiv langtidsplanlegging. I arbeidet med denne oppgaven har jeg hatt særlig stor nytte av *Norsk forsvarshistorie* bind 4 og 5, som setter den langsiktige strategiske utvikling av Forsvaret i årene 1940-2000 inn i en bred kontekst.

Denne oversikten viser at oppgavens overordnede problemstilling i noen grad har vært gjenstand for forskning. Strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret har også vært gjenstand for behandling. Denne oppgavens problemstillinger har imidlertid ikke vært eksplisitt behandlet tidligere.

1.3 Metode og teoretisk rammeverk

1.3.1 Design

Opgavens problemstillinger er førende for design. Jeg har på dette grunnlag funnet det hensiktsmessig å benytte en intensiv tilnærming. I et intensivt design er målsettingen å gå i dybden og innfange nyanser om detaljer ved fenomenet. Det er vesentlig å få frem individuelle synspunkt og oppfatninger, samtidig som likheter også belyses. Dette gir muligheten til å oppnå en helhetlig beskrivelse av fenomenet. I intensive design er det vanlig å benytte såkalte små-N-

studier, hvor enhetene kan være få, mens variablene kan være mange. (Jacobsen, 2005). Denne oppgaven kan hevdes å utgjøre en små-N-studie.

Oppgaven er lagt opp som en undersøkelse bygd på *et historisk-teoretisk perspektiv*. Med dette menes hva som over tid fremstår som kjernen i et politikkområde, i dette tilfelle norsk forvaltningspolitikk. Politiseringen av forvaltningen etter andre verdenskrig er et slikt perspektiv. Oppgaven er videre konsentrert om enkelte tidsperioder som antas å kunne belyse oppgavens problemstillinger på en god måte. I hver av tidsperiodene er formative trekk ved undersøkelsesenheter behandlet og satt inn i et overordnet teoretisk rammeverk. Valg av tidsperioder berører spørsmål som Jacobsen (2005) benevner intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet sier noe om hvorvidt de resultater som fremkommer oppfattes å være riktige, mens ekstern gyldighet omhandler hvorvidt funnene kan generaliseres. En måte å validere intern og ekstern gyldighet på er å kontrollere mot annen teori og empiri. I den sammenheng er det viktig at man ikke bevisst velger ut tidsperioder og fremhever funn som bekrefter teorien, men også kritisk søker å finne forhold som kan svekke teorien.

1.3.2 Kilder

Det er benyttet både primær- og sekundærkilder i denne oppgaven. Det er gjennomført flere intervjuer, og disse kan klassifiseres som primærkilder. I tillegg er flere typer sekundærdata benyttet, spesielt regjerings- og stortingsdokumenter, utredninger og andre offentlige dokumenter, bøker, studier og data hentet fra internett.

Jeg har valgt å gjennomføre det Jacobsen (2005) kaller åpne individuelle intervju, der samtalen mellom intervjuer og respondenten ikke er bestemt fullt ut på forhånd. En viss form for strukturering er gjennomført på forhånd gjennom utarbeidelse av intervjuguide. Guiden beskriver i grovt de ulike deltema i samtalen og enkelte sjekkpunkter det var ønskelig å berøre for hvert deltema. Ulempen med en slik prestrukturering er at man kan risikere å ikke berøre tema som er sentrale for problemstillingen, fordi de ikke var kjent når intervjuguiden ble utarbeidet. Fordelen med å ha en slik guide å støtte seg til, er at man sikrer ønsket fokus i gjennomføringen av intervjuet. En intervjuguide kan også bidra til å strukturere de data som innhentes og den senere analysen av disse data.

Jeg har av tidsmessige årsaker valgt å intervju noen få personer, men som til gjengjeld ble vurdert å ha spilt sentrale roller i planarbeidet. Utvalget ble gjort på grunnlag av posisjoner og på grunnlag av hva en rekke medvirkende og velinformerte aktører fortalte meg om aktører og prosesser. Oversikt over hvem det er gjennomført intervju med, tidspunkt for gjennomføring og intervjuguide er gitt i eget vedlegg.

1.3.3 Eget ståsted i forhold til oppgaven

Min egen motivasjon for å skrive om dette temaet er først og fremst at jeg finner det interessant. Med tjeneste i Forsvaret siden 1985 har jeg erfart hvordan planene og argumentasjonen for Forsvarets utvikling har endret seg etter den kalde krigen, gjennom 1990-årene og frem til i dag. Det siste halvannet året før jeg begynte på masterstudiet, tjenestegjorde jeg i Forsvarsstaben, der jeg i all hovedsak arbeidet med plan- og budsjettoppgaver og med problemstillinger relatert til langtidsplanlegging. Jeg skal tilbake i samme tjenestestilling etter gjennomført masterstudium.

1.3.4 Teoretisk rammeverk

Creswell (2009) hevder at teorier i kvalitative oppgaver kan nyttes til flere formål. Oppgaven kan nyttes til å utvikle nye teorier, eller til å utdype eller nyansere eksisterende teorier. Teorier kan bidra til å forklare hendelser og identifisere mønstre og sammenhenger som kan ha betydning utover det enkelte tilfelle. I denne oppgaven er eksisterende teori nyttet som et slikt rammeverk, samtidig som jeg har en ambisjon om å utdype eksisterende teori.

Oppgavens overordnede problemstilling omhandler forholdet mellom fag og politikk i den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret. Gjennom å betrakte denne utviklingen og sammenligne den med utviklingen i statsforvaltningen for øvrig, er det mulig å finne eventuelle likheter og ulikheter og mulige årsaker til dette.

Utviklingen av statlig styrings- og forvaltningspolitikk⁵ etter andre verdenskrig har beveget seg mellom det som benevnes som fire forskjellige spenningsakser eller interessenemotsetninger. (Grønlie, 2001; Grønli & Flo, 2009a). Disse spenningene finner man i forbindelse med alle styrings- og forvaltningsreformer etter krigen. Den første spenningen gjelder politikk versus forvaltning, den andre fristilling versus styrings- og kontrollbehov, den tredje sentrale beslutninger versus desentralisert beslutningsmakt og rasjonalisering, og den siste effektivisering balansert mot et sett av andre viktige verdier. Grønlie hevder videre at reformer i offentlige sektor berører balansen mellom disse spenningene og at vellykkede reformer og omstillinger avhenger av en avklaring og reforhandling av etablerte balanser og spenninger. Hvis disse balanseforskyvningene er store og systematisk trekker i samme retning, er det mulig å klarlegge sentrale utviklingslinjer i styrings- og forvaltningspolitikken.

Spenningen mellom politikk versus forvaltning dreier seg om hvorvidt et saksfelt innenfor offentlig virksomhet skal gjøres til gjenstand for og avgjøres gjennom en politisk prosess, eller om det skal oppfattes og avgjøres som et forvaltningsmessig eller administrativt anliggende. Her

⁵ Grønlie & Flo (2009b) definerer forvaltningspolitikk som politikk som iverksettes for å endre forvaltningens organisasjon, oppgaver og virkemåter i det politisk-administrative system.

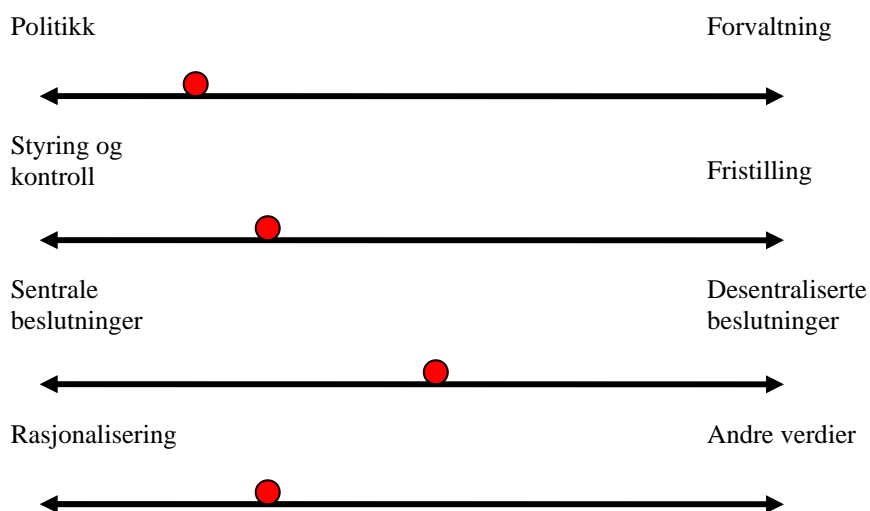
kan diskusjonen dreie seg om valg mellom ytterpunkter og om plassering av tyngdepunkt eller balansepunkter som kan ivareta flere hensyn samtidig.

Det andre spenningsforholdet omhandler fristilling versus styrings- og kontrollbehov. Den sentrale avveining her er balansen mellom politisk og folkevalgt styring eller kontroll på den ene siden og hensynet til institusjonell frihet og selvstendig beslutningsmyndighet på den andre siden. Denne avveiningen berører det meste av det som kan benevnes det offentlige virkefelt. Eksempler på dette kan være hvilke saksfelt som skal plasseres i mer fristilte posisjoner uten tett politisk styring og kontroll, og hvor sterk styring og kontroll det er i forholdet mellom statsråd og regjering og mellom Storting og regjering.

Det tredje spenningsfelt omhandler på hvilket geografisk nivå styrings- eller forvaltningspolitiske beslutninger skal fattes. Et viktig spørsmål er ofte hvorvidt beslutninger skal fattes nært dem det angår, versus behovet for nasjonal likhet og standardisering.

Det siste spenningsforholdet dreier seg om rasjonalisering for å oppnå beslutningseffektivitet eller kostnadseffektivitet versus andre verdier som kan stå i et motsetningsforhold til disse målene, som kravet til rettssikkerhet og ønsket om offentlighet og demokratisk deltakelse. Offentlig virksomhet er organisert slik at denne typen verdier skal ivaretas og ikke nødvendigvis for å oppnå høyest mulig kostnads- og beslutningseffektivitet. Når reformer igangsettes, blir dette spenningsforholdet aktualisert.

Skjematisk kan disse fire spenningsakser i styrings- og forvaltningspolitikken fremstilles på følgende måte:



Figur 2: Fire spenningsforhold med tenkte tyngdepunkter i styrings- og forvaltningspolitikken.

Grønlie poengterer at det er vanskelig å skille de fire ulike spenninger fra hverandre og at de ofte glir over i hverandre når man skal analysere den styrings- og forvaltningsmessige utvikling. I denne oppgaven har jeg funnet det fruktbart å ta utgangspunkt i og avgrense meg til forholdet mellom fag og politikk, og det som i mer avgrensede sammenhenger betegnes som forholdet mellom forvaltning og politikk.

Hvis man betrakter den styrings- og forvaltningsmessige utvikling i Norge fra 1945 og frem til om lag 1980, hevder Grønlie at vi har sett tre store reformperioder. Den første var i perioden 1945-1948 og var sterkt preget av Arbeiderpartiets reformiver etter andre verdenskrig. Sentrale tema i denne perioden var reformer for skape vekst og sysselsetting, utjevning og velferdsbygging og etableringen av et statsapparat som kunne bære frem de politiske satsninger. For å bygge dette statsapparatet ble det etablert to strategier: En indre strategi for å sette sentraladministrasjonen i stand til å initiere og iverksette de politiske satsninger, og en ytre strategi som hadde til hensikt å bygge nye styrings- og forvaltningsstrukturer utenfor sentraladministrasjonen. Den indre strategien innebar ombygging av departementsstrukturen, opprettelse av nye direktorater på de felter det ble satset på, styrking av det som ble ansett som reformfag- og profesjoner i forvaltningen, styrking av den politiske ledelse i departementene og en generell rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen. Den ytre strategi inneholdt opprettelsen av planøkonomiske styringsorganer, organisering av næringsvirksomhet i form av aksjeselskaper og særlovsselskaper og nedsettelse av kommisjoner med mandater til å utrede balansen mellom politikk- og forvaltningsutøvelse.

Den andre reformperioden startet på midten av 1950-tallet og hadde som overordnet mål å styrke sentralforvaltningens reformpolitiske funksjoner. Sentralt stod opprettelsen og utviklingen av fristilte direktorater bygd på målsettingen om en større rendyrking av politikk og forvaltning i skilte institusjoner. Tanken var at direktoratene skulle være frigjorte fra de mer byråkratiske departementene og drive effektiv og faglig basert forvaltning. Dette skulle igjen bidra til at departementene ikke bedrev rutinemessige forvaltningsoppgaver og dermed hadde kapasitet til å konsentrere seg om de politiske satsninger.

Den tredje reformperioden fra 1970 til 1975 preges av kritikk av byråkratiet og en sterkere demokratiseringsorientering. Dette fikk blant annet utslag i etableringen av det fylkeskommunale nivå, en stopp i etableringen og utbyggingen av direktorater og flere lover som berørte måten den

offentlige forvaltning ble drevet på.⁶ Perioden var også preget av en sterk tiltro til planlegging og politisk styring.

Ifølge Grønlie & Flo (2009a) kjennetegnes utviklingen av sentraladministrasjonen i perioden 1945-1980 av etableringen av et *ekspansjonsbyråkrati*. Ekspansjonsbyråkratiet ble etablert på bekostning av det tilbaketrunkne klassiske byråkrati som ble ansett som lite egnet for "den nye tid" med høye ambisjoner om *politisering*. Målet var å omskape sentralforvaltningen til å bli et bedre redskap for å initiere, utforme og iverksette politikk. Byråkratiet ble et redskap for politikken, et *redskapsbyråkrati*. Byråkratiets arbeidsoppgave ble å iverksette reformer for omforming av samfunnet. Vi fikk derfor også et *reformbyråkrati*. Politiseringen førte dessuten til en stadig sterkere integrasjon mellom politikken og forvaltningen, på politikkenes premisser.

Når man beveger seg inn i 1980-årene, hevder Grønlie & Flo (2009b) at ekspansjonsstatens storhetstid er over. I stedet oppstår strømninger preget av nyliberalisme og "New Public Management" (NPM). NPM hentet sine tanker fra liberalistisk økonomisk teori og ledelsesteori og betonte at administrativ og forretningsmessig frihet burde få større gjennomslagskraft på bekostning av politisk kontroll. Ett eksempel på dette var at økonomiske indikatorer ble sterkere vektlagt enn politisk innflytelse for å vurdere kvaliteten på et beslutningssystem. Grønlie & Flo (2009b) reiser spørsmålet om NPM i praksis medførte svakere politiske styring og kontroll. Innføringen og utviklingen av mål- og resultatstyring i statlig virksomhet og senere den detaljerte etatsstyringen departementene iverksatte overfor underlagte enheter, viser imidlertid en fortsatt stor vilje til politisk styring og kontroll med forvaltningen. Den høye grad av integrasjon mellom politikk og forvaltning man så på slutten av 1980-tallet, innebar et potensial både for politikkenes dominans over forvaltningen og for forvaltningens dominans over politikken. Grønlie (2001) stiller spørsmålet om den politiske vilje og evne til å føre en helhetlig og klar reformpolitikk er til stede i dag, noe som kan gi forvaltningen stor innflytelse – og det vil i sin tur innvirke på balansepunktet mellom fag og politikk.

1.4 Oppgavens disposisjon

Mens kapittel 1 har vært viet til å klargjøre grunnlaget for oppgaven, vil jeg i kapittel 2 behandle særtrekk ved den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret i enkelte tidsperioder fra 1945 og frem til i dag. I hver tidsperiode er samspeillet mellom fag og politikk relatert til oppgavens teoretiske rammeverk. I kapittel 3 beskrives den nye modellen for strategisk langtidsplanlegging, og jeg drøfter årsakene til at FD ønsker en slik nyordning og hva som er formålet med denne. Kapittel 4 er viet til konkluderende betraktninger.

⁶ Blant annet offentlighetsloven og forvaltningsloven.

2 Formative trekk ved den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret i enkelte tidsperioder fra 1945 og frem til i dag

2.1 Bakgrunn

Dette kapitlet vil behandle utviklingen av den strategiske langtidsplanprosess for Forsvaret i en historisk-teoretisk kontekst. Jeg vil behandle enkelte tidsperioder fra 1945 og frem til i dag som hadde en formativ karakter for forholdet mellom fag og politikk. Innledningsvis for hver periode argumenteres det for hvorfor perioden er av særlig betydning. Dernest gis en kort omtale av de strategiske planene og de mest sentrale spørsmål og utviklingstrekk som var gjenstand for strategiske avveininger. Videre behandles den strategiske langtidsplanprosess, hvordan denne ble organisert og hvordan sentrale aktører bidro i prosessen. Avslutningsvis for hver tidsperiode er det gitt en vurdering av forholdet mellom fag og politikk.

2.2 De første strategiske veivalg etter andre verdenskrig (1945–1949)

2.2.1 Hvorfor perioden er av særlig betydning

Etter andre verdenskrig var det åpenbart at Forsvaret stod overfor et strategisk veiskille. Lærdommen av hendelsene 9. april 1940 og den etterfølgende motstandskamp i Norge var at de sikkerhets- og forsvarspolitiske forutsetninger før krigen hadde spilt fallitt. I tillegg kom erfaringene fra selve krigen og Norges uklare posisjon i alliansesammenheng umiddelbart etter krigen. Tiden var derfor inne for å foreta en strategisk nyorientering, og Forsvaret var også i en slik forfatning at det var behov for en ny oppbygging av organisasjonen.

2.2.2 Kort om planene – de mest sentrale spørsmål

Tanker om den planmessige oppbyggingen av Forsvaret etter andre verdenskrig startet i London mens krigen ennå pågikk. I 1944 ble det fremlagt skisser til et etterkrigsforsvar. Et sentralt stridstema i tiden umiddelbart etter krigen var hvorvidt man skulle prioritere den nasjonale beredskap på bekostning av et videre samarbeid med de allierte fra krigen. Otto Ruge, som ble gjeninnsatt som forsvarssjef sommeren 1945, var sterkt kritisk til London-regjeringens tilsagn om norsk deltakelse i okkupasjonen av Tyskland. Ruge la heller vekt på den nasjonale gjenreisning på bekostning av en videreføring av samarbeidet med de allierte fra krigens dager. (Skogrand, 2004).

Forsvarsminister Jens Christian Hauge (Ap), som tiltrådte i november 1945, ønsket å beholde og bygge ut det nære forholdet til de allierte. Hauge vektla langsiktig kvalitet på bekostning av en rask oppbygging av nasjonal beredskap. Kort tid etter at Hauge tok over som forsvarsminister, sluttet Ruge som forsvarssjef og et halvt år senere avskaffet Hauge forsvarssjefsstillingen.

Treårsplanen Hauge la frem for Stortinget i 1946, inneholdt blant annet en ny modell for organisering av Forsvarets øverste ledelse basert på en modifisering av den angloamerikanske modell.

Forholdet mellom forsvarsminister Hauge og den militære toppledelse forverret seg frem til 1949 og spisset seg i forbindelse med at sjefen for Forsvarsstaben, generalløytnant Olaf Helset, søkte avskjed i 1948. Helset, Ruge og andre generalers kritikk dreide seg i hovedsak om tre forhold. For det første omhandlet det forholdet mellom politisk styring og faglige vurderinger og spesielt den ledelsesmodell som var valgt. For det andre dreide kritikken seg om faglig uenighet om gjenoppreisningsstrategien og budsjettspørsmål. Og for det tredje gikk kritikken på Hauges personlige lederstil. (Skogrand, 2004).

Det ble tidlig besluttet å etablere en forsvarskommisjon som skulle behandle Forsvarets langsiktige strategiske utvikling både i bredden og dybden. Kommisjonen som ble etablert i 1946 fikk en bred representasjon, med Trygve Bratteli (Ap) som leder. Kommisjonen drøftet spørsmålet om organiseringen av ledelsen slik den hadde blitt etablert av Hauge etter krigen. Det ble anbefalt å videreføre instruksene for sjefen for Forsvarsstaben og forsvarsgrensjefene. Disse instruksene fastslo at de militære sjefer var forsvarsministerens nærmeste rådgivere i de spørsmål som hørte inn under den enkelte sjef. Det var således ingen enhetlig sjef som fremmet de samlede fagmilitære råd til ministeren. Kommisjonen anbefalte også å videreføre den sentrale militære sjefsnemnd, hvor forsvarsministeren og statssekretæren hadde møterett og som ble ledet av statsråden når han var til stede. Kommisjonen var imidlertid opptatt av å styrke den helhetlige planleggingen i Forsvaret, spesielt krigsplanleggingen. Derfor anbefalte den at sjefen for Forsvarsstaben skulle få spesielle fullmakter på bekostning av grensjefene i fredstid når han drev krigsplanlegging, og at han i krig skulle være forsvarssjef og sjef for Forsvarets overkommando. (Forsvarskommisjonen av 1946 (1949b)). I sum var kommisjonens forslag til ledelsesorganisering kompleks, der ønsket om å forene ulike standpunkt overskygget behovet for klarhet og oversiktighet. I praksis fikk kommisjonen liten betydning på dette punkt. Hauges ledelsesmodell ble i liten grad endret, selv om det skjedde en svak forskyvning i retning av mer forsvarsgrenovergripende ledelse. (Skogrand, 2004).

Sett under ett var diskusjonen om gjenreisningsstrategien for Forsvaret og organiseringen av den øverste militære ledelse de mest kontroversielle spørsmål, og de som skapte de største brytninger mellom fag og politikk på forsvarsområdet i de første etterkrigsår.

2.2.3 Organisering av den strategiske planprosess

Den første Treårsplan for gjenreising av Forsvaret⁷ bar ifølge Skogrand (2004) i stor grad forsvarsminister Hauges stempel. Forsvarskommisjonen av 1946, som fremmet sin innstilling i 1949, behandlet i all hovedsak årene 1949-1955, men fastslo i tillegg at hvis det ikke meldte seg behov for radikale endringer, kunne kommisjonens arbeid legges til grunn for planlegging av utviklingen også ut over denne perioden. (Forsvarskommisjonen av 1946, (1949a)).

Kommisjonen støttet seg på det den benevner ”omfattende utredninger” fra de ”militære myndigheter”. I tillegg bidro flere militære og sivile sakkyndige til utredning av særskilte spørsmål. Blant de ”militær-sivile utpekte sakkyndige” var FFI.

Nordmenn i ulike forskermiljøer i alliert tjeneste under andre verdenskrig ivret for tanken om å opprette et forskningsinstitutt etter krigen. Med forsvarsminister Hauges inntreden skjøt prosessen med opprettelsen av instituttet fart, og Stortinget sluttet seg til opprettelsen i april 1946 som et institutt under departementet. (Njølstad & Wicken, 1997). I startefasen var entusiasmen overfor instituttet begrenset både hos de fagmilitære og de gamle forskermiljøene.

Det var erfaringene fra andre verdenskrig og den teknologiske utviklings påvirkning på krigsutfallet som ble førende for FFIs aktivitet. I den første Treårsplanen var dette reflektert i at det forsvar som skulle gjenreises, måtte ta hensyn til krigsteknologiens utvikling for å komme på høyde med tidens krav. Et sentralt bidrag i denne sammenheng var FFIs rådgiverrolle ved anskaffelse av nytt materiell. Ved utarbeidelsen av Treårsplanen fremla FFI en oversikt over den teknologiske utvikling under andre verdenskrig og hvilke konsekvenser dette kunne få for det norske forsvaret. Ifølge Njølstad & Wicken (1997) fikk FFI stort gjennomslag for sitt syn på Forsvarets utvikling i Treårsplanen. Spesielt ga FD sin tilslutning til at Forsvaret måtte moderniseres hva angikk tenkning og organisering, og at dette måtte være basert på vitenskaplig og teknologisk kunnskap.

FFIs rolle i Forsvarets langtidsplanlegging ble bekreftet da også Forsvarskommisjonen ba om en tilsvarende utredning som grunnlag for sitt arbeid. FFI utarbeidet blant annet et eget vedlegg som omhandlet den forsvarsrelaterte teknologiske utvikling. (Njølstad & Wicken, 1997).⁸

Sivilanalytikerne hadde gjort sitt inntog, men på dette stadiet ennå ikke som noen sentral aktør i den overordnede strategiske langtidsplanleggingen.

⁷ Gitt til Stortinget i St.meld. nr. 32 (1946).

⁸ Se Forsvarskommisjonen av 1946 (1949a), vedlegg 2. I vedlegget gir FFI en oversikt over den viktigste våpenteknologiske utvikling under andre verdenskrig og hvordan utvikling av disse teknologiene, samt kjemiske og biologiske stridsmidler, kan tenkes å bli utviklet de nærmeste etterkrigsårene. Avslutningsvis i vedlegget gir FFI noen anbefalinger hvilke konsekvenser dette bør gi for innretningen av det norske totalforsvaret.

2.2.4 Forholdet mellom fag og politikk

Den strategiske reorienteringen de første etterkrigsår og organiseringen av den strategiske planleggingsprosessen ble formative for forholdet mellom fag og politikk. Forsvarsminister Hauge fikk satt sine tunge fotavtrykk på gjenreisningsstrategien og organiseringen av den øverste militære ledelse og la grunnlaget for at det vitenskaplig-tekniske miljø fikk innflytelse på planprosessen.

Ved å drive gjennom sitt syn på gjenreisningsstrategien utfordret forsvarsministeren en oppfatning som var sterkt rotfestet blant mange fagmilitære, nemlig at det politiske nivå ikke skulle involvere seg sterkt i fagmilitære spørsmål, i tråd med tradisjonen i førkrigsårene. Nyorienteringen ble særlig vanskelig for Forsvaret fordi offiserene som profesjon forvaltet en tradisjon med sterk respekt for fagkunnskap. I tillegg mente mange offiserer at den unge forsvarsministeren manglet respekt for posisjon og ansiennitet. At det også var en viss politisk og ideologisk avstand mellom Hauge og mange offiserer, gjorde ikke situasjonen noe enklere.

Nyorganiseringen av den øverste militære ledelse medførte at denne ledelsen i svært liten grad fremsto samlet overfor det politiske nivå. Skogrand (2004) hevder at denne nyorganiseringen kan ha vært et virkemiddel for å styrke den politiske styringen av Forsvaret. Denne oppfatningen deles av Tamnes (1987), som hevder at Hauges grep medførte en skarpere og mer omfattende politisk styring. Røksund (2001) mener imidlertid at en fragmentert ledelsesorganisering gjør det vanskeligere for politikerne å øve innflytelse på Forsvaret. Han hevder at: "Den tradisjonelle oppfatning er at det er lettere å øve politisk styring av et forsvar med en enhetlig ledelse enn over et forsvar der ledelsesstrukturen er fragmentert." (Røksund, 2001, s. 125). Disse ulike synspunktene indikerer at valgt ledelsesmodell alene ikke gir svaret for forholdet mellom fag og politikk, men at det faktiske resultatet er situasjonsavhengig. I Hauges tid kan det argumenteres for at kombinasjonen av en sterk statsråd og en fragmentert militærledelse bidro til økt sentralisering og politisering.

Forsvarsminister Hauge og forsvarskommisjonen av 1946 bidro også til å forsterke betydningen av det teknisk-vitenskaplige for Forsvarets strategiske utvikling. Gjennom opprettelsen av FFI og vektleggingen av instituttets arbeid i Treårsplanen og i kommisjonens innstilling fikk instituttet en rolle i planprosessene.

Selv om Arbeiderpartiet hadde flertall på Stortinget de første etterkrigsår, la partiet stor vekt på konsensus og forankring av forsvarspolitikken. Planprosessene, spesielt forsvarskommisjonen, inkluderte ikke bare militærfaglig og sivilanalytisk ekspertise, men også representanter for de politiske partier. Kommisjonens budskap var ikke bare behovet for et mer profesjonelt forsvar

enn tidligere, men også for et mangefasettet "folkeforsvar" som kunne styrke militærmaktens legitimitet i samfunnet. Det store mobiliseringsforsvaret, etableringen av Heimevernet med en rådsstruktur og opprettelsen av organisasjonen Folk og Forsvar hadde som ett av sine formål å oppnå økt konsensus og forankring.

I dragkampen mellom fag og politikk i Forsvaret i de første etterkrigsår finnes utviklingstrekk som samsvarer med de overordnede trender i staten som sådan. Hovedtrekkene ved politiseringslinjen av statsforvaltningen som Arbeiderpartiet var eksponent for etter andre verdenskrig, var først og fremst begrunnet i det Skogrand (2004) kaller ønsket om en sterkere overordnet politisk planlegging og styring. Forsvarsminister Hauges inngripen i gjenreisningsstrategien og ledelsesspørsmålet viser en sterk vilje til politisk styring av reformer i Forsvaret. Et annet eksempel på vilje til politisk styring er forsvarskommisjonens betydning for styrket konsensus og forankring av sikkerhets- og forsvarspolitikken i både politikk og samfunn. Forsvarskommisjonen rommet et slags demokratisk element, noe som også samsvarer med det mer overordnede syn på samfunnsomformingen. FFI representerte den sivilanalytiske rasjonalitet som måtte ligge til grunn for reformplanene og utgjorde også en motvekt til det fagmilitære byråkratiet.

En av mange årsaker til at det var klare likhetstrekk mellom utviklingen av forholdet mellom fag og politikk i Forsvaret og i statsforvaltningen for øvrig var Hauges sterke innflytelse på mange arenaer. Ifølge Grønlie (1999)⁹ var Hauge en av de viktigste pådrivere og apparatbyggere i Arbeiderpartiets reformstrategi den første etterkrigstiden.

Det finnes imidlertid også tegn som tyder på at Forsvaret ble vurdert å stå i en særstilling i statsforvaltningen. Spesielt fremhever Grønlie & Flo (2009a) den vekt Arbeiderpartiet la på å styrke statsforvaltningens fagorientering. I Forsvaret skjedde imidlertid det motsatte. Her var det viktigere å bringe de fagmilitære under politisk styring og kontroll, noe både spørsmålet om ledelsesorganiseringen og gjenreisningsstrategien viser. Politiseringen innebar dermed redusert makt for fagbyråkratiet. Den politiske intensjonen om økt fagorientering i statsforvaltningen generelt og sterk politisk styring og kontroll med Forsvaret spesielt, resulterte i begge tilfelle i økt politisering av forvaltningen.

⁹ Se også Grønlie & Flo (2009a).

2.3 Omorganisering av ledelsen og sivilanalytikernes økte betydning i planleggingen (1960-1970-tallet)

2.3.1 Hvorfor perioden er av spesiell interesse

På 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet stod Forsvaret overfor dyptgripende strategiske veivalg. Våpenhjelpen som Norge hadde mottatt siden tidlig på 1950-tallet, avtok gradvis utover i 1960-årene og stoppet helt opp på slutten av tiåret. Norge måtte dermed i langt sterkere grad selv bære kostnadene med utrustning og modernisering av Forsvaret. For det andre ble man vitne til store endringer i trusselbildet og i NATOs strategi. Sovjetunionen styrket sin militære slagkraft i nord, mens NATO oppga Massive Retaliation til fordel for Flexible Response med vekt på graderte svar tilpasset situasjon. Vestblokken og Norge måtte forberede seg på ulike trusselformer, herunder begrenset fremstøt og norsk innsats på egen hånd inntil allierte forsterkninger kunne nå frem til krigsteatret. For det tredje hadde ledelsesorganisasjonen over tid vokst seg stor og i ulike retninger, og det oppstod et voksende behov for mer effektive styringsformer. Dermed fikk man også en ny, dyptgripende diskusjon om forholdet mellom fag og politikk.

2.3.2 Kort om planene – de mest sentrale spørsmål i perioden

Ved inngangen til 1970-tallet hadde de rammefaktorer som påvirket Forsvarets langsiktige utvikling endret seg i så stor grad at det var behov for en ny grundig gjennomgang av Forsvarets innretning. Det ble derfor besluttet å nedsette en ny forsvarskommisjon. Blant de sentrale spørsmål var hvordan man skulle håndtere bortfallet av våpenhjelpen, samtidig som den kvantitative oppbygging av mobiliseringsforsvaret skulle realiseres.

Organiseringen av den øverste militære ledelse var et annet viktig spørsmål i tiden. Ledelsesspørsmålet hadde vært en gjenganger også i 1950-årene. Dette skyldtes både indre og ytre omstendigheter. Utbyggingen av det integrerte kommandosystemet i NATO reiste spørsmålet om hvem som skulle fylle de norske posisjonene i den allierte kommandokjeden. Skogrand (2004) hevder at mange nyttet integreringen i NATO-systemet som et argument for å innføre et rendyrket sjefsnemnds-system. Blant indre forhold var den kontinuerlige dragkampen mellom forsvarsgrenene og forholdet mellom Forsvarsstaben og grenene. I 1952 hadde forsvarsminister Nils Langhelle (Ap) foreslått et mer rendyrket sjefsnemnds-system og nedleggelse av Forsvarsstaben. Forslaget innebar i praksis at det ikke ville være en forsvarssjefsfunksjon verken i krig eller fred. Stortinget vedtok imidlertid å opprettholde Forsvarsstaben og fastslo at sjefen for Forsvarsstaben skulle være øverstkommanderende i den nasjonale kommandostrukturen. Dermed opprettholdt man ordningen med et felles stabsledd med en egen sjef i fred og som ville bli forsvarssjef i krig.

Ved inngangen til 1960-tallet kom ledelsesordningen i støpeskjeen. I 1961 ble sjefen for Forsvarsstaben i praksis forsvarssjef da han fikk operativ myndighet over norske styrker i fred og krig. I tillegg fikk han ansvaret for Forsvarets forvaltning, herunder ansvaret for å fremme et helhetlig tverrprioritert budsjettforslag og hovedansvaret for langtidsplanleggingen. I 1963 fikk han tittelen forsvarssjef. (Skogrand. 2004).

Samme år ble det nedsatt et nytt utvalg som skulle se på Forsvarets ledelsesorganisering. Motivet var å rasjonalisere den topptunge ledelsesstrukturen. Det ble etablert et utvalg ledet av tidligere forsvarsminister Jens Christian Hauge som ble benevnt Hauge I-utvalget. Utvalget avga sin innstilling i 1965. Det foreslo at forsvarsgrensjefene ikke skulle ha operativt ansvar i fredstid, men at dette skulle tilligge forsvarssjefen i tråd med ordningen som allerede var etablert. I stedet skulle grensjefene være styrkeprodusenter som stilte styrker under kommando av forsvarssjefen. Utvalget foreslo også å overføre forsvarssjefens forvaltningsoppgaver til det sivile byråkratiet i departementet. Det mest kontroversielle forslaget som var inspirert av angloamerikanske organisasjonsmodeller, var å opprette en integrert ledelsesmodell der både forsvarssjefen og Forsvarsstaben inngikk i FD. Under den politiske ledelse i departementet foreslo utvalget å etablere et kollegium bestående av en forvaltningsråd som skulle lede forvaltningsapparatet, forsvarssjefen som leder av den militære organisasjon og rådgiver i fagmilitære spørsmål, og en vitenskapsråd som skulle gi råd i teknisk-vitenskaplige spørsmål. Sistnevnte posisjon skulle kombineres med direktørstillingen ved FFI. Kollegiet skulle fremme koordinerte råd til forsvarsministeren. Det lå i dette at den integrerte forsvarsledelsen måtte samlokaliseres. Hauge I-utvalgets anbefaling til organisering innebar en betydelig maktforskyving sammenlignet med den etablerte ledelsesmodell. En slik organisering ville i prinsippet gi bedre oversikt og styringsevne for den politiske ledelse. Utvalgets innstilling møtte imidlertid mye motstand både fra alliert hold, fra embetsverket i departementet og fra de militære sjefer.

Etter regjeringsskiftet høsten 1965 tiltrådte Otto Grieg Tidemand (H) som ny forsvarsminister. I meldingen som ble lagt frem våren 1966 fulgte departementet ikke opp forslaget om å integrere forsvarssjefen i departementet samt å etablere en funksjon som vitenskapsråd. Det ble presisert at departementet skulle være et regjeringskontor. I stedet ble det foreslått å slå sammen Forsvarsstaben, de tre grenstabene og Heimevernsstaben til en organisasjon og benevne denne Forsvarets overkommando (FO). Samtidig ble det foreslått å legge ned sjefsnemnden etter en kort overgangsperiode. Stortinget ga sin tilslutning til denne modellen. (Skogrand. 2004). Med etableringen av stillingen som forsvarssjef og FO fremstod en sterkere og tydeligere militær sjef og fagmilitær rådgiver for forsvarsministeren og regjeringen. Endringene skjedde først og fremst

på bekostning av forsvarsgrensjefene og de fagmilitære råd som ble fremmet ble mye mindre fragmenterte.

Hauge I-utvalget led nederlag for tanken om en integrert løsning. Det skulle fortsatt være et skille mellom departementet som regjeringskontor og Forsvaret som etat. Utvalgets anbefalinger om samlokalisering av FO og FD ble imidlertid realisert. Overkommandoen var mye større enn departementet, og samlokaliseringen medførte i manges øyne en svekkelse av departementets posisjon og var en viktig årsak til at departementet senere flyttet til Myntgaten. (Børresen et al., 2004). Denne vurderingen deles også av Grønlie & Flo (2009b),¹⁰ som hevder at samlokaliseringen medførte en reell maktforskyving i de militæres favør.

Opprettelsen av FO og nedleggelsen av de grenvise overkommandoene var en grunnleggende organisasjonsreform. At Forsvaret etter 1970 var samlet under en sjef – forsvarssjefen – var viktig for å oppnå en mer effektiv og enhetlig samordning av Forsvarets virksomhet. Ved en slik organisering var det bedre muligheter for å oppnå en enhetlig planlegging, overordnet faglig prioritering av ressursene og en avveining av motstridende syn og interesser.

Parallelt med etableringen av en tydeligere fagmilitær ledelse fremsto FFI som en stadig mer innflytelsesrik aktør. Det var en rekke grunner til det. Først må nevnes at etter hvert som den komplekse forsvarssektoren møtte nye utfordringer, vokste det frem et behov for mer effektive planleggingsinstrumenter. Dette var et internasjonalt fenomen. I USA skjedde det på begynnelsen av 1960-tallet mer eller mindre en revolusjon i måten man vektla planleggingsfunksjonene på,¹¹ hvor målsettingen var å styrke den politiske og økonomiske kontroll over ressursallokeringen til Forsvaret. Forsvarsminister Robert S. McNamara var en pådriver for denne utviklingen. Programbudsjettering og system- og perspektivanalyser var noen av verktøyene som ble benyttet.¹² (Njølstad & Wicken, 1997). FFI hadde bygd opp en kapasitet innen operasjons- og systemanalyse fra siste halvdel av 1950-tallet og stod parat når denne nye planleggingsoptimismen¹³ feide inn over landet. Når FFI la frem sine tanker om innføring av et kvantitativt planleggingssystem og det som ble kalt rullerende funksjonsbudsjettering, ble dette positivt mottatt av forsvarsminister Gudmund Harlem (Ap). Forsvaret var her i takt med tiden.

¹⁰ Grønlie & Flos arbeider som behandler forholdet mellom FD og Forsvarets militære ledelse baseres på et upublisert notat til Tore Grønlie fra Kjell Inge Bjerga ved Institutt for forsvarsstudier, skrevet i 2008, med tittelen "Forsvarssektoren motstrøms i tilknytningsspørsmålet 1960-2003?".

¹¹ Se blant annet Mintzberg (1994) og Elter (2004) om fremveksten av litteratur innen strategisk planlegging i denne perioden.

¹² Mintzberg (1994) er kritisk til systemet McNamara var en talsmann for - hvor man forsøkte å koble strategisk planlegging til aktivitetsprogrammering og budsjettering i ett system.

¹³ I følge Gjelsten (2001) omtaler Einar Lie i sin bok fra 1995 om Finansdepartementet i perioden til 1945-1965 også dette som "den nye planleggingsoptimismen".

Også innenfor andre sektorer mente man at disse nye systemene kunne bidra positivt til utviklingen, som i Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå. (Njølstad & Wicken, 1997).

Et annet forhold som kan forklare FFIs økte innflytelse på forsvarsplanleggingen fra midten av 1960-tallet, var at den nyopprettede Systemgruppen begynte å inkludere militære trusselvurderinger og analyser av sikkerhetspolitisk karakter i sine analyser og anbefalinger, i tillegg til operasjons- og systemanalyse. I sum representerte dermed gruppen et bredt kompetansespekter.

Et tredje forhold som bidro til FFIs høye status som rådgiver, var det kontaktnett instituttet etter hvert skaffet seg og den rolle det påtok seg i å utrede allierte forsterkninger til Norge. Et fjerde forhold var at med omstrukturering av Forsvarets øverste ledelse, hvor Forsvarsstaben ble nedlagt i 1968 og FO opprettet i 1970, mistet overkommandoen en betydelig del av de ressurser som skulle ivareta den rullerende planlegging for Forsvaret. Det oppstod dermed et tomrom i forsvarssjefens totale planleggingskapasitet. Dette tomrommet fylte Systemgruppen ved FFI. Systemgruppen ble på flere måter Forsvarets ”general-/admiralsstab” i den strategiske planleggingen frem til Sentralstaben ble opprettet i 1996. FD ønsket at det ble etablert et slikt sterkt uavhengig fagmiljø som kunne gi råd til departementet i tillegg til FO.¹⁴ Et femte forhold som må nevnes, var at FFI var en viktig aktør i utviklingen av norsk forsvarsmateriell og skaffet seg betydelig kompetanse av stor betydning i forbindelse med kjøp i utlandet. Dette engasjementet økte i betydning da våpenhjelpprogrammet falt bort.

De konkrete bidrag fra instituttet til planleggingsprosessen på 1970-tallet bestod i første rekke av det som ble benevnt forsvarsgrenanalyser og tverranalysen. Formålet med disse var å klargjøre hvordan forsvarsgrenene og Forsvaret som helhet burde struktureres for å gi mest mulig forsvarsevne sett i relasjon til kostnadsrammer og trusler. Sentralt i disse analysene stod kvantitative måleverdier for de ulike våpensystemer og avdelingers effektivitet. Derneft måtte det etableres en funksjonssammenheng mellom et gitt forsvarssystemets struktur og effektivitet i konkrete konfliktsituasjoner, og en total kostnad for strukturen. (Njølstad & Wicken, 1997). Et viktig utgangspunkt var at hvis Norge ble utsatt for angrep, måtte man selv ivareta den innledende forsvarsinnsatsen inntil man kunne få assistanse fra de allierte. Tidsrommet fra krigsutbrudd til man mottok assistanse ble benevnt *holdetid*. Holdetid ble kjernen i forsvarsplanleggingen under resten av den kalde krigen og et mål for norsk forsvarsevne.

¹⁴ I intervju med Espen Skjelland deler han denne oppfatningen at FFIs anbefalinger i perioden 1990 til 2003 trolig ble oppfattet å være konstruktive da FD ikke hadde egen militær fagkompetanse. FFI fungerte dermed som et korrektiv til de fagmilitære anbefalinger.

2.3.3 Organiseringen av den strategiske planprosess

Det strategiske planregime for Forsvaret kom inn i faste former med virkning fra 1958, da det ble etablert et system der Stortinget regelmessig fikk seg forelagt femårsplaner i form av meldinger.

I utarbeidelsen av disse femårsplanene bidro både fagmilitære og FFI med sine innspill.

Forsvarssjefens faglige vurderinger fulgte med meldingene som egne vedlegg. I tillegg støttet planene seg på siste forsvarskommisjons arbeid. (Skogrand, 2004).¹⁵

Forsvarskommisjonen av 1974, som avga sin innstilling i mars 1978 ble først ledet av Odvar Norli (Ap) og deretter Ronald Bye (Ap). Den var bredt sammensatt og hadde også representanter fra de politiske partier. Kommisjonen hadde en rekke møter med både forsvarssjefen og andre representanter for Forsvarets øverste ledelse og dessuten med FFI og en rekke organisasjoner med tilknytning til Forsvaret. (NOU 1978:9).

FFIs betydning for forsvarskommisjonens arbeid blir tydelig ved at den ba om tre års utsettelse slik at FFIs arbeider med forsvarsgrenanalysene og tverranalysen kunne gjennomføres først. Kommisjonen gjennomgikk detaljert hvordan kvantitative analyser ble nyttet som grunnlag for å utrede ulike forsvarsstrukturer, og de kvantitative studienes betydning ble tillagt stor vekt i kommisjonens arbeid.¹⁶

Planleggingsoptimismen som rådde utover 1960- og 1970-tallet, gjorde seg også gjeldende i FO. Denne typen aktivitet ble høyt prioritert i overkommandoen. Fra 1968 ble det etablert et rullerende langtidsplanprogram under forsvarssjefen som var koordinert med tilsvarende prosesser i NATO. Det ble utviklet egne planleggingsverktøy inndelt i en hierarkisk struktur med ulike tidsperspektiver. Ganske snart viste det seg at virkeligheten var mer gjenstridig enn planleggingsoptimistene hadde forestilt seg. Ett av problemene med det nye planhierarkiet var at planene var så generelle at de i praksis ikke fungerte som overordnede styringsdokumenter. Dette ga rom for at forsvarsgrenene kunne iversette tiltak og starte opp prosjekter uten at disse var reflektert i de overordnede planene. Forsvarsgrenene fremstod i dette planhierarkiet som til dels autonome aktører uten en sterk overordnet planmessig styring. Et annet forhold som bidro til å forverre dette bildet var at overkommandoen led under mangel på kvalifisert personell til å ivareta dette arbeidet. I tillegg bidro beordringssystemet og stor personellrotasjon til lite

¹⁵ Aabakken (2001) hevder at mønsteret med femårsplaner ble etablert fra 1963 med St.meld. nr. 84 (1962-1963).

¹⁶ Njølstad & Wicken (1997) hevder også at kommisjonen i stor grad støttet seg til de simuleringer og analyser FFI og FO utarbeidet. Ett forhold som kan eksemplifisere hvordan kommisjonen ble påvirket av faglige innspill var det faktum at kommisjonen ifølge Tamnes (1997) var mest opptatt av de nasjonale forsvarstiltak som kunne iverksettes i tilfelle angrep. Han fremholder at statssekretær i FD, Johan Jørgen Holst, reagerte på dette og hevdet at i kommisjonens arbeid ble Forsvaret "vurdert som en selvstendig og nesten lukket bedrift. Alliansesamvirket kommer kun inn i randbemerkninger og påvirker ikke analysearbeidet." (Tamnes, 1997, s. 85).

kontinuitet i planarbeidet. Børresen et al. (2004) hevder at overkommandoens langsiktige planleggingsinnsats i denne perioden var kraftløs, lite helhetlig og inkonsistent.

2.3.4 Forholdet mellom fag og politikk

Den store reorganiseringen og de store endringene i måten strategisk langtidsplanlegging ble drevet på i 1960- og 1970-årene, satte dype spor, også fordi endringene innvirket på forholdet mellom fag og politikk. Mange av nyordningene stod ved lag helt frem til årtusenskiftet, og noen har også betydning for det pågående reformarbeidet knyttet til strategisk langtidsplanlegging.

Jeg vil løfte frem tre sentrale problemstillinger i perioden. Den første gjelder spørsmålet om et integrert departement. Haug I-utvalgets anbefalinger til ledelsesorganisering representerte en videreføring av grunntankene i den politisering av byråkratiet som Arbeiderpartiet hadde forfektet det første tiår etter andre verdenskrig. Oppfatningen var at en integrert ledelsesmodell ville gjøre byråkratiet til et mer egnet apparat for gjennomføring av politiske forsvarsreformer. I tillegg representerte den teknisk-vitenskapelige dimensjon i forslaget til ledelsesorganisering en videreføring av vektleggingen av den rasjonalitet som hadde ligget til grunn for reformarbeidet etter krigen. Ifølge Grønlie & Flo (2009a) brøt Hauge I-utvalgets anbefaling til ledelsesorganisering med den forvaltningspolitikk det ble lagt opp til fra midten av 1950-tallet. Trenden i statsforvaltningen for øvrig på 1950-tallet var etableringen av direktorater for å skille sterkere mellom departementenes politiske funksjoner og mer rutinepreget saksbehandling. Også Røksund (2001) fastslår at Hauge I-utvalgets forslag gikk i motsatt retning av det som var tendensen i offentlig forvaltning for øvrig. Han hevder at det kan ha vært en rådende oppfatning i utvalget at militærapparatet var annerledes enn andre statlige fagmyndigheter som i perioden ble gitt mer faglig frihet.

Hauge I-utvalgets innstilling ble ikke fulgt opp. Motstanderne poengterte betydningen av avstand mellom og fag og politikk ved å fastslå at departementet burde være et politisk sekretariat, mens forsvarssjefen burde være en distinkt militær sjef og fagmilitær rådgiver. Denne avstanden ble redusert noe gjennom samlokaliseringen på Huseby – men da slik at FO og FFI fikk stor innflytelse på planarbeidet - for så igjen å bli mer markert etter at departementet flyttet fra Huseby til Myntgaten.

Sett i forhold til utviklingen i statsforvaltningen på 1970-tallet ble skillet mellom departementet og FO nokså utypisk. Departementene skulle nå i langt sterkere grad være ”verksteder” for planmessig politisk reformvirksomhet, og trenden med etablering av direktorater stanset opp. At forsvarsstrukturen ble annerledes, kan skyldes at departementet ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å være et ”politisk verksted”, men at denne kapasiteten var å finne på FFI og senere i FO.

Etableringen av FO kan tolkes som en tydeliggjøring av overkommandoen som et direktorat, noe som også avvek med utviklingen i statsforvaltningen for øvrig på 1970-tallet. Når samlokaliseringen mellom FO og departementet opphørte i 1987, reflekterte dette i sterkere grad trenden i statsforvaltningen som sådan. På slutten av 1980-tallet oppstod igjen strømninger som favoriserte etableringen av direktorater.

Den andre problemstilling jeg vil løfte frem, var den vekt som ble lagt på teknisk-vitenskapelig og sivilanalytisk kompetanse. Den planleggingsoptimisme som hersket, ikke bare i Norge, men også internasjonalt, fikk stor betydning for måten den langsiktige strategiske planprosess utviklet seg på. Grøndahl (1999)¹⁷ hevder at det som først og fremst særpreget reformpolitikken som ble drevet overfor det norske byråkratiet på 1970-tallet, var den økte vekt som ble lagt på planlegging. Selv om denne økte vektlegging overfor de ulike departementer fikk ulikt utslag, var grunntanken at man gjennom planlegging skulle drive en aktiv styring av fremtiden og således distansere seg fra det klassiske byråkrati. Den rådende oppfatningen var at planlegging i seg selv representerte en alternativ styringslogikk. Planlegging innebar ikke rutineforvaltning eller enkeltsakshåndtering og representerte derfor en politisering av styrings- og forvaltningspolitikken. I det langsiktige strategiske planarbeidet i Forsvaret ga dette seg utslag i at FFI på mange måter dimensjonerte planprosessen og bidro i stor grad til å farge forsvarskommisjonens arbeid.

Den tredje problemstillingen jeg vil nevne var bruken av forsvarskommisjoner. Kommisjonen av 1974 videreførte mye av den konsensus og forankrende funksjon som var formålet med forsvarskommisjoner. Den var bredt sammensatt, og den innhentet råd og innspill fra en hel rekke sivile og militære fagpersoner. Men her var også nye innslag. Kommisjonen hvilte som nevnt tungt på de sivilanalytiske utredninger fra FFI. Det kan derfor hevdes at fagekspertisen i form av den fagmilitære og spesielt den sivilanalytiske kompetansen hadde større innflytelse på kommisjonens arbeid på 1970-tallet, og at det politisk demokratiske fotavtrykk var mindre synlig i 1974-kommisjonen enn i 1946-kommisjonen.

I sum er det mulig å hevde at de utviklingstrekk vi ser i perioden i forholdet mellom fag og politikk, medførte en forskyvning i fagets favør. Etableringen av forsvarssjefsfunksjonen og opprettelsen av FO, og den vekt som ble lagt på det teknisk-vitenskapelige i planleggingen, er eksempler på dette. Samlokaliseringen på Huseby forsterket denne tendensen. Spissformulert hevder Skauge (1992) at FD ble et lite departement som ble integrert i et stort direktorat (FO). Imidlertid er det mulig å hevde at de politiske *intensjoner* med endringene fortsatt var å

videreføre den politiseringslinje som hadde blitt etablert tidlig etter andre verdenskrig, men at den nå ga seg utslag i at det ble etablert et mer markant skille mellom fag og politikk og troen på at det ville være enklere å utøve politisk styring over en samlet sektor under ledelse av forsvarssjefen, enn overfor en svært fragmentert organisasjon.

2.4 Integreerte prosesser (2000-tallet)

2.4.1 Hvorfor perioden er av spesiell interesse

På slutten av 1990-tallet og ved inngangen til det nye årtusen stod Forsvaret overfor nye dyptgripende strategiske valg. I løpet av 1990-tallet hadde det i liten grad greid å tilpasse seg nye sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser. Innledningen i St.prp. nr. 45 (2000-2001), som omhandlet planperioden 2002-2005, var ifølge daværende forsvarsminister Bjørn Tore Godal (2003) både provoserende og riktig: "Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise. To grunnleggende ubalanser preger situasjonen: Forsvarets størrelse står ikke i forhold til de ressurser det blir tilført, og Forsvarets innretning er ikke egnet til å løse framtidens oppgaver." (St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 6)).

Det måtte foretas drastiske grep for å snu den negative utviklingen, og det kom til skje. Tiltakene endret måten strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret ble drevet på og virket også inn på forholdet mellom fag og politikk.

2.4.2 Kort om planene og sentrale spørsmål

De strategiske langtidsplaner for Forsvaret på 2000-tallet handlet i all hovedsak om hvordan Forsvaret skulle legges om fra invasjonforsvaret som hadde blitt etablert under den kalde krigen til et innsatsforsvar tilpasset nye rammebetingelser og politiske ambisjoner. De spørsmål som var gjenstand for mest diskusjon tidlig på 2000-tallet omhandlet selve innretningen på Forsvaret. På den ene siden stod de som fremhevet behovet for et forsvar innrettet for å ivareta tradisjonelle nasjonale sikkerhets- og forsvarsbehov. På den annen side stod de som hadde et internasjonalt fokus og som mente at Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer i vel så stor grad lå utenfor landets nærområder. Diskusjonen hadde visse likhetstrekk med diskusjonen om kvalitet versus kvantitet umiddelbart etter andre verdenskrig. For det andre var det en opphetet debatt om rammene for forsvarsplanleggingen. I Forsvarsstudien av 2000 tok forsvarssjefen utgangspunkt i hvilket forsvar som kunne frembringes med de midler man kunne forvente å få. Et tredje forhold som var gjenstand for debatt, var forslaget om endring i organiseringen av den øverste ledelse og etableringen av en integrert strategisk ledelsesmodell. Her var det et sentralt spørsmål hvorvidt forsvarssjefen i en integrert ledelsesmodell kunne fremstå som en uavhengig fagmilitær rådgiver

¹⁷ Se også Grønlie & Flo (2009b) s. 382-387 for en beskrivelse av det som benevnes "planleggingens glanstid".

overfor det politiske nivå. Forslaget til organisering av den integrerte strategiske ledelse hadde noen likhetstrekk med den modell Hauge I-utvalget hadde foreslått på midten av 1960-tallet, og bekymringen den gangen, som tidlig på 2000-tallet, var om forsvarssjefen kunne opprettholde sin faglige uavhengige posisjon. (Børresen et al., 2004).

2.4.3 Den strategiske langtidspanprosess

Fra midten av 1980-tallet skjedde det interessante endringer i måten forsvarssjefen ga sine innspill til departementets langtidsmeldinger. Forsvarssjef Fredrik Bull-Hansen valgte i 1985 på eget initiativ å utarbeide og offentliggjøre en forsvarsstudie. Studien utløste en strid mellom forsvarssjefen og forsvarsminister Johan Jørgen Holst (Ap).¹⁸ Stridens kjerne gjaldt i hvilken grad forsvarssjefen kunne fremme fagmilitære vurderinger med utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjoner uten at dette først var avklart med den politiske ledelse. Spørsmålet ble også debattert i Stortinget uten at det fremkom noen entydig konklusjon på hvilken rolle forsvarssjefen skulle spille. Studien dannet imidlertid i noen grad presedens for hvordan arbeidet med langtidspaner for Forsvaret ble gjennomført senere. Frem til 1985 hadde forsvarssjefens faglige vurderinger blitt presentert for Stortinget i form av egne vedlegg til langtidsmeldingene, mens det fra 1985 ble utarbeidet egne studier i regi av forsvarssjefen. Etter Bull-Hansens tid ble imidlertid studiene utformet i et tett samarbeid med FD og etter rammer trukket opp av departementet. Samtidig som samvirket mellom FO og FD ble tettere ble FFIs innflytelse på prosessen gradvis svekket. At FD tok et tettere grep om planleggingen, kan også ses i sammenheng med oppbyggingen av sikkerhetspolitisk kompetanse i departementet fra 1970-tallet. (Børresen et al., 2004).

I løpet av 2000-tallet ble dette planregimet endret på flere måter. For det første ble planperioden fra slutten av 1990-tallet kortet ned fra fem år til fire år.¹⁹ Regjeringen mente at en forkortet planleggingssyklus ville gi økt handlefrihet gjennom hyppigere justeringer uten at tidshorisonten som ble behandlet ble kortere enn tidligere. For det andre ble utredningstiden kortet ned. Både forsvarssjefens studier og de forsvarspolitiske utvalg brukte betraktelig mindre tid på å fremme sine anbefalinger enn tidligere. I tillegg forsøkte FD i 1998 også for første gang å få aksept for at den fireårige økonomiske rammen planen la opp til skulle være bindende, men de fikk ikke Finansdepartementets og Regjeringens aksept for dette. (Børresen et al., 2004).

¹⁸ Grytbakk (1993) gir en utfyllende gjennomgang og drøfting av striden mellom forsvarsministeren og forsvarssjefen i 1986-1987. Se også Tamnes (1987) for en historisk drøfting av de prinsipielle spørsmål om denne striden.

¹⁹ For første gang i St.meld. nr. 22 (1997-1998).

I erkjennelsen av den negative utvikling i Forsvaret utover 1990-tallet ble det i 1999 nedsatt et forsvarspolitisk utvalg som avga sin innstilling ett år senere. (NOU 2000:20). Utvalgets hovedoppgave var å komme med anbefalinger til arbeidet med en ny langtidsplan for perioden 2002-2005. Utvalget var en hurtigarbeidende ”mini-forsvarskommisjon”. (Børresen et al., 2004; Græger, 2007). Utvalgets sammensetning var i all hovedsak lik de tidligere kommisjoner og mandatet var vidtfavnende i den forstand at det kunne behandle alle sider ved Forsvarets kommende omstilling. Utvalget var i tett inngrep med FD, forsvarssjefens studie og FFI i tillegg til at de mottok innspill fra en rekke andre militære og sivile organisasjoner.

Forsvarssjefens forsvarsstudie 2000 ble ferdigstilt samtidig med det forsvarspolitiske utvalg. Arbeidet med studien ble i motsetning til tidligere styrt stramt fra toppen, i dette tilfelle fra den nyopprettede Sentralstaben i FO. I studien ble det foretatt en helt annen tilnærming til problemstillingene enn ved tidligere korsveier. Tidligere studier hadde som hovedregel tatt utgangspunkt i tre forskjellige ressursforutsetninger. Denne studien tok utgangspunkt i mer realistiske budsjettforutsetninger.

Studien representerte også et annet markant brudd ved at man gikk bort fra invasjonforsvar i én landsdel som dimensjonerende faktor. Grunnen til dette skyldtes to forhold. For det første ville de økonomiske forutsetninger som var lagt til grunn ikke gjøre det mulig å opprettholde størrelsen på invasjonforsvaret. For det andre tilsa den sikkerhetspolitiske utvikling at styrkestrukturen måtte bestå av styrker med høy reaksjonsevne og mobilitet, noe som ikke var mulig å oppnå med mobiliseringsstyrker. Kvalitet ble derfor prioritert foran kvantitet. Det kan hevdes at de siste restene av ”kald-krigs tenkningen” ble forlatt med denne studien. Studiens konklusjon var at det måtte iverksettes en ”hardhent omstilling”. (Forsvarets overkommando, 2000).

Virkelighetsoppfatningen i det forsvarspolitiske utvalg, hos forsvarssjefen og i departementet var i stor grad den samme som i forsvarsstudien.

Ifølge Godal (2003) måtte det igangsettes en radikal omlegging av Forsvaret. St.prp. nr. 45 (2000-2001) inneholdt forslag om store reduksjoner og endringer i Forsvarets styrkestruktur. Fokus skulle endres fra mobiliseringsforsvaret til styrker som var tilgjengelige på kort varsel og tilpasset trusselbildet.

I et planperspektiv representerte proposisjonen viktige endringer i forhold til etablert praksis. Ett viktig grep var at departementet nå bestemte seg for å gå for en såkalt langtidsproposisjon for

perioden 2002-2005.²⁰ Hovedmodellen til da hadde vært å fremme en stortingsmelding som ble fulgt opp gjennom en rekke proposisjoner i løpet av perioden. Problemet med denne løsningen var at de ofte ambisiøse, men uforpliktende målene i meldingene ikke ble fulgt opp i de etterfølgende proposisjonene. Med den nye modellen søkte man å få til et samlet grep, som rommet både meldingens ambisjoner og proposisjonens forpliktende vedtaksforslag.

FFIs endrede rolle i planleggingen ble også mer tydelig i denne fasen. Begrensningene ved bruk av kvantitative metoder ble mer synlige i det uklare trusselbildet.²¹ FFIs bidrag i prosessen bestod i hovedsak av to produkter. I samarbeid med Etterretningsstaben utarbeidet instituttet et sett med scenarier, og det foretok kostnadsberegninger av de ulike strukturalternativene som ble utarbeidet. I motsetning til tidligere var det forsvarsstudien selv som i hovedsak stod for utarbeidelsen av strukturskissene, basert på innspill fra forsvarsgrenene og FFI. Dermed ble dette arbeidet i sterkere grad enn før gjennomført ved bruk av en blanding av kvantitative og kvalitative metoder. (Gjelsten, 2001).

FFIs innflytelse på arbeidet til det forsvarspolitiske utvalg var også betraktelig mindre enn det som hadde vært tilfelle overfor kommisjonen av 1974. Utvalgets skepsis kom til uttrykk ved at det viste til at de beregninger både Forsvaret og FFI hadde gjort gjennom 1980- og 1990-tallet, hadde vært utilstrekkelige. Det anbefalte derfor at det ble innhentet ekstern kompetanse som kunne bidra til å skaffe best mulig beslutningsunderlag for fremtiden. (Gjelsten, 2001).

Forsvarsminister Godal hadde en ambisjon om å oppnå et bredt forlik med opposisjonen i Stortinget ved fremleggelsen av langtidsproposisjonen. Selv om de fleste reformforslag fikk flertall i Stortinget, ble det ikke oppnådd et slikt forlik.²² Etter regjeringsskiftet høsten 2001 fremmet den nye Bondevik II-regjeringen en ny proposisjon, St.prp. nr. 55 (2001-2002), som i hovedsak bygde på Godals proposisjon og Stortingets behandling av denne, men med noe økte budsjетtrammer. Arbeiderpartiet som da satt i opposisjon, valgte å inngå forlik med Bondevik II-regjeringen om proposisjonens innhold, inkludert de spesifiserte budsjетtrammer for fireårsperioden. (Børresen et al., 2004).

Den neste langtidsperiode ble behandlet i St.prp. nr. 42 (2003-2004), som ble fremlagt i mars 2004 og som skulle gjelde for perioden 2005-2008. I praksis ble dermed foregående planperiode kortet ned fra fire til tre år.

²⁰ Når det gjelder perioden som skulle forplikte Stortinget, hevder Sverre Diesen (intervju) at daværende formann i forsvarskomiteen foreslo fire år, som tilsvarte en valgperiode og som det ble gitt tilslutning til.

²¹ Se Gjelsten (2001) for en mer detaljert beskrivelse av de kvantitative metoders svakheter.

Forsvarssjefen igangsatte sin egen utredning for å støtte opp under denne langtidsplanen. Hans fagmilitære råd fikk en litt annen innretning enn tidligere, blant annet for å imøtekomme kritikken om at studien av 2000 hadde fremmet råd basert på forventede budsjetter og i mindre grad basert på faglige behov, og likeledes at studien hadde vært for lite inkluderende i sitt arbeid. I Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU 03), ble en større del av den militære organisasjon engasjert i utredningen for å skape sterkere forankring. Departementets rammer for utredningen var mer detaljerte enn tidligere. Det ble blant annet gitt tre mulige økonomiske rammer, og departementet godkjente også scenariene. (Forsvarsdepartementet, 2002). Disse rammene og føringene reflekterte den gryende nyorganiseringen med en integrert strategisk ledelse. FFIs bidrag til MFU 03 var i hovedsak som til studien av 2000 og innebar støtte til scenarioutvikling og gjennomføring av operative spill samt kostnadsberegning av strukturforslagene. (Otterlei & Mossing, 2003).

En annen viktig reform i perioden var de dyptgripende endringer som ble gjennomført i ledelsesstrukturen. En av følgene av den manglende omstilling på 1990-tallet var at det festet seg en oppfatning av at det var tvingende nødvendig å reformere Forsvarets øverste ledelse.

Forsvarspolitisk utvalg av 2000 grep tak i denne problemstillingen og drøftet spørsmålet, men klarte ikke å bli enig om en felles anbefaling. Halvparten av utvalget anbefale en såkalt integrert løsning. De anså at en slik organisering ville sikre at relevante fagmilitære momenter ville følge arbeidet helt frem til beslutning. De vektla også den gjensidige utveksling av kompetanse mellom sivil og militær side man kunne oppnå ved en integrert løsning og at rivaliseringen mellom de to ville bli nedtonet. De hevdet at en integrert ledelse ville gi forsvarssjefens arbeid større gjennomslagskraft internt i departementet og styrke ledelsens evne til helhetlig prioritering. Det ble poengtert som viktig å skape klare ansvarsforhold i den integrerte modellen, slik at ikke forsvarssjefens posisjon som øverste fagmilitære sjef ble svekket. Derneft ble det argumentert for at man ville unngå dobbeltarbeid, noe som igjen kunne føre til et raskere tempo i gjennomføringen av politiske vedtak. Hele utvalget betonte behovet for å rasjonalisere og slanke den øverste ledelsesstrukturen radikalt. Den beste måten å få til dette var ifølge halvparten av utvalget å etablere en integrert ledelsesmodell. (NOU 2000:20).

Den andre delen av utvalget vektla betydningen av avstand mellom militær og politisk ledelse og at spesielt forsvarssjefen ble oppfattet å være politisk uavhengig. De var også opptatt av at en

²² Skogrand (2001) mener at det i hovedsak var tre grunner til at det ikke ble oppnådd forlik. For det første fordi det på Stortinget var uenighet om moderniseringsstrategien for Forsvaret, for det andre svakheter i selve beslutningsprosessen og til sist at forsvarsspørsmål som sådan var blitt gjenoppdaget som partipolitisk stridsfelt.

integrert ledelsesmodell brøt med den statlige forvaltningspolitiske tradisjon, hvor prinsippet om skillet mellom politisk sekretariat og utøvende forvaltningsorgan stod sterkt. (NOU 2000:20).

I dette spørsmålet valgte regjeringen å vektlegge argumentene til tilhengerne av en integrert løsning. I langtidsplanen som ble fremmet for Stortinget i 2001, ble det foreslått å etablere et sivilt-militært byråkrati i FD. Forsvarssjefen skulle inngå i departementet som ministerens øverste militære rådgiver, samtidig som han skulle være etatssjef for Forsvarets militære organisasjon. Til støtte i sin rolle som etatssjef skulle forsvarssjefen ha seg underlagt en stab – Forsvarsstaben. I første omgang avviste Stortinget dette forslaget og begrunnet det med at forsvarssjefen måtte forbli en synlig leder. Ett år senere ble imidlertid forslaget igjen tatt opp som en del av forsvarsforliket mellom den nye Bondevik-regjeringen og Arbeiderpartiet.²³ De argumenter som ble anført for og imot en integrert løsning, støttet seg i all hovedsak på argumentene som hadde fremkommet i det forsvarspolitiske utvalg. Den integrerte modellen ble vedtatt i 2002 og det ble besluttet å legge ned FO fra august 2003. Flertallet i Forsvarskomiteen påpekte at planleggingsvirksomheten i all hovedsak skulle foregå i de sivil-militære avdelingene i departementet og at Forsvarsstaben derfor skulle være av begrenset omfang. (Innst. S. nr. 232 (2001-2002)).

Det er rimelig å anta at andre hensyn også pekte i favør av en integrert løsning. Fra slutten av 1990-tallet ble Forsvarets virksomhet i økende grad en del av den daglige politiske agenda: Med økt deltakelse i internasjonale operasjoner, lokale konsekvenser av omstillingen og endringene i innretningen av Forsvaret var det politisk ønskelig å ta et sterkere helhetlig grep om Forsvaret. I tillegg opplevde Forsvaret flere saker av negativ karakter som til tider skapte store oppslag i media og som var belastende for den politiske ledelse. Græger (2007) hevder at det var et politisk mål å sikre best mulig kontroll med gjennomføringen av omleggingen i Forsvaret.

Ved utarbeidelsen av den neste langtidsplan for Forsvaret, som dekket perioden 2009-2012, var det etablert en helt ny ledelsesstruktur og klart slått fast at ansvaret for den strategiske planleggingen skulle ligge i det integrerte departementet. De ulike aktørgruppene ble i planprosessen vevd mye tettere sammen enn hva som hadde vært tilfelle tidligere.

For utarbeidelsen av langtidsplanen etablerte forsvarssjefen sin Forsvarsstudie 2007. Arbeidet med studien ble organisert som et prosjekt og rapporterte til en styringsgruppe som var oppnevnt av forsvarssjefen. I styringsgruppen satt forsvarssjefen, sjefen for Forsvarsstaben, sjefen for Avdeling for forsvarspolitikk og langtidsplanlegging i departementet og administrerende direktør

²³ Godal (2003) gir en mer utfyllende beskrivelse av Stortingets behandling av St.prp. nr. 45 (2000-2001).

ved FFI. I tillegg ble det etablert en utvidet styringsgruppe bestående av lederne for Forsvarets øverste militære enheter og FDs øvrige avdelinger. Prosjektgruppen ble bemannet med personell fra den militære organisasjonen, departementet, Forsvarsbygg og FFI. (Forsvaret, 2005). Som ved tidligere studier og utredninger på 2000-tallet bestod FFIs støtte til studien av 2007 av scenarieworkere og kostnadsberegninger.²⁴ (Forsvarssjefen, 2007). I tillegg ble et forsvarspolitisk utvalg opprettet etter modell fra utvalget som avga sin innstilling i 2000. Det nye utvalget avga sin innstilling i oktober 2007. For å styrke forankringen og bygge konsensus ble utvalget anmodet om å gjennomføre en serie med regionale samlinger i forskjellige deler av landet med deltakelse fra sentrale, regionale og lokale aktører. (NOU 2007:15).

2.4.4 Forholdet mellom fag og politikk

Som omtalt tidligere fant det etter andre verdenskrig sted en økt sentralisering og politisering av den strategiske forsvarsplanlegging. En sterk statsråd og en fragmentert militærledelse bidro sterkt til denne utviklingen. Samtidig med dette begynte det nyopprettede FFI å få en rolle i forsvarsplanleggingen. I løpet av 1960- og 1970-årene ble vi vitne til betydelige endringer i forholdet mellom fag og politikk. Med etableringen av stillingen som forsvarssjef og Forsvarets overkommando fremstod en sterkere og tydeligere militær sjef og fagmilitær rådgiver for forsvarsministeren og regjeringen. I tillegg fikk nå FFI stor innflytelse på planprosessene. Endringene skjedde først og fremst på bekostning av forsvarsgrensjefene.

Hva utgjør så de viktigste endringstrekk i forholdet mellom fag og politikk i Forsvaret gjennom i den senere tid og spesielt etter årtusenskiftet? I faglitteraturen poengteres det på den ene siden at vi fra 1980-årene har sett en utvikling i Forsvaret som samsvarer med hovedtendensen i statsforvaltningen generelt ved at reformene i statsforvaltningen også har fått konsekvenser for Forsvaret. (Grøndahl & Grønlie, 1999). "New Public Management" – med bruk av markedsøkonomiske prinsipper som outsourcing, internprising, benchmarking, fokus på etablering av kunde-leverandørforhold og servicegrad – er reformtrekk vi også gjenfinner i Forsvaret i perioden. Det er blitt argumentert for at NPM i praksis medførte svakere politisk styring og kontroll. På den andre siden innebar den økte vekt på mål- og resultatstyring en politisk ambisjon om helhetlig styring.

Samtidig påpekes det i faglitteraturen at vi har vært vitne til en mye sterkere vilje til politisk styring av forsvarssektoren enn i statsforvaltningen for øvrig. Etableringen av integrert strategisk ledelse brukes som et eksempel på en slik tendens. Kritikerne av den integrerte løsningen fremhevet at den forvaltningspolitiske tradisjon og utvikling tilsa at man burde opprettholde et

²⁴ For en mer detaljert beskrivelse av FFIs støtte til Forsvarsstudien 2007, se Hennem & Glærum (2007).

tydelig skille mellom etater og departement. En integrert løsning ville ifølge dette syn innebære en sammenblanding av departementets rolle som politisk sekretariat og utøvende forvaltningsorgan. (NOU 2000:20).

Jeg vil understreke to viktige tendenser ved de strategiske planprosessene etter årtusenskiftet. Den første er at departementet har fått en stadig mer betydningsfull rolle. Det har formulert rammene for arbeidet, og gjennom den integrerte modellen har embetsverket deltatt aktivt i utredningsarbeidet gjennom de ulike faser. Departementets Avdeling for sikkerhetspolitikk og langtidsplanlegging har fått en spesielt viktig rolle, men de øvrige avdelingene har også på ulike måter vært tungt inne i prosessene.

Nyordningene innebar store endringer i forsvarssjefens rolle. Tidligere hadde han i prinsippet drøyt 1500 ansatte i FO som kunne involveres i tunge, selvstendige utredningsprosesser. Etter 2003 kunne han med sin plassering i departementet *potensielt* utøve betydelig innflytelse som statsrådets fremste fagmilitære rådgiver. Han har imidlertid ikke lenger et eget apparat som utelukkende er hans for strategiske utredninger. Hans viktigste strategiske planleggingsressurser ligger nå i departementet, spesielt i Avdelingen for sikkerhetspolitikk og langtidsplanlegging. Parallelt med dette har FFIs sivilanalytikere fått en mindre fremtredende rolle i planarbeidet. Instituttets er i mindre grad blitt en premissleverandør men heller en aktør som støtter planarbeidet, spesielt i form av kostnadsberegninger.

Også de forsvarspolitiske utvalgene fikk en mindre fremtredende rolle enn forsvarskommisjonene. Lederne for utvalgene var ikke så markante aktører i norsk politikk og samfunnsliv som kommisjonslederne hadde vært. Utvalgene var også hurtigarbeidende, som knapt hadde tid til å drøfte Forsvarets utvikling i bredden og dybden og heller ikke mye tid til konsensusbygging og forankring. Kontreadmiral Røksund viser til en interessant dobbelthet i rollen til de forsvarspolitiske utvalgene: Jo ”tyngre” politisk et utvalg er, desto mindre albuerom har fagstatsråden. Det kan derfor tenkes at utvalgene ble gjort ”lette” for å skape politisk handlingsrom. Det vil si at man fortsatt ønsket å skape politisk forankring, men samtidig politisk handlingsrom. (Røksund, intervju).

Hva så med Stortingets rolle i den strategiske planleggingsprosessen etter årtusenskiftet? Med langtidspolisjonene fikk Stortinget anledning til å ta stilling til omfattende og dyptgripende endringer i Forsvarets struktur og organisasjon, og det ga parlamentarikerne potensielt store muligheter til å påvirke retningsvalg. Imidlertid sørget regjeringen og i noen grad utvalgene for å forankre mange av de sentrale spørsmål i partigruppene før proposisjonen kom til stortingsbehandling, og dermed var det gjennomgående ikke grunnlag for omfattende endringer

under stortingsbehandlingen. Til dette kom at ett av formålene med langtidsproposisjonene var å ansvarliggjøre parlamentarikerne og binde dem til masten. De fikk seg forelagt en helhetlig pakke som synliggjorde sammenhengen mellom penger og tiltak. Da var det ikke like stort handlingsrom som før til å bevilge penger til alle gode formål. Dessuten ble Stortingets medvirkning i planprosessene langt på vei avgrenset til behandlingen av langtidsproposisjonene. I de lange tidsperiodene mellom de konsentrerte slagene om langtidsplanen bød det seg ikke mange anledninger til å behandle Forsvarets innretning.

Den andre tendensen jeg vil understreke, er de sammenvevde planprosessene og de mindre åpenbare skillelinjene mellom fag og politikk. Situasjonsforståelsen på politisk og fagmilitært hold var langt på vei den samme. Det har bidratt til å redusere avstanden at forsvarssjefens planutredninger tok utgangspunkt i hva man erfaringsmessig og ut fra en totalvurdering kunne forvente av budsjettmidler, og med mindre tydelighet enn før har klargjort de fagmilitære behov.

Det fremste uttrykk for sammenvevningen er etableringen av det integrerte departement og de integrerte planprosessene, med styringsgrupper og prosjektgrupper som har bestått av medlemmer fra hele forsvarssektoren. Mønsteret har i hovedsak vært det samme enten det er forsvarssjefen eller departementet som har hatt ansvaret for utredningsarbeidet. Heller ikke FFI var lenger en så distinkt aktør som før. Forsvarsanalysens tid var definitivt forbi. Instituttet leverte nå i stedet delbidrag på en rekke felter i ulike faser. I noen grad var også de forsvarspolitiske utvalgene vevd inn i integrerte prosesser gjennom sin samhandling med forsvarssjefens utredninger og med departementet. I bunn og grunn var det en relativt liten gruppe av eksperter eller ressurspersoner som støttet og bidro til å forme de aller fleste prosessene.

Sett under ett kan vi konkludere med at den forvaltningspolitiske utviklingen Forsvaret på 2000-tallet var gjenstand for fremstår som utypisk i forhold til utviklingen i den øvrige sentralforvaltning. Ifølge Tranøy & Østerud (2001) bærer den forvaltningspolitiske utviklingen i dag preg av at stadig flere forvaltningsorganer plasseres utenfor departementene og at departementene i større grad blir politiske sekretariater. Tendensen for Forsvaret har til dels gått i motsatt retning med etableringen av den integrerte strategiske ledelse. Også Grønlie & Flo (2009b) konkluderer med at den organisatoriske løsningen med integrering av forsvarsledelsen i departementet definitivt avviker fra hovedtendensen i statsforvaltningen forøvrig, der man igjen har sett en økt utskillelse og etablering av direktorater. De hevder imidlertid at den overordnede målsetting med begge løsninger, det vil si både integrering og utskillelse, er å oppnå en sterkere politisk styring og kontroll med forvaltningen.

Hvilke følger har dette for forholdet mellom fag og politikk i forsvarssektoren? Ifølge tradisjonell oppfatning vil et sterkere departement innebære økt politisk styring. Og det er utvilsomt slik at en sterk og kompetent forsvarsminister har fått et sterkt verktøy for aktiv politisk styring. Like interessant er imidlertid at den integrerte modellen etablerer en betydelig *fagekspertise* i departementet som i planarbeidet ikke bare skal forholde seg lojalt til politiske signaler, men som også har en rett og plikt til å fremme faglig velbegrunnede utredninger og anbefalinger. Denne faglige dimensjonen er blitt tydeligere etter etableringen av det integrerte departement, som tar opp i seg funksjoner som i statsforvaltningen for øvrig tilligger direktorater. FDs utredningsrapport fra mars 2010 om lokalisering av de nye kampflyene er et eksempel på et tungt utredningsarbeid som nå ligger i departementet og hvor embetsverket presenterer en faglig vurdering som ikke forplikter den politiske ledelse, verken med hensyn til argumentasjon eller stedsvalg. (Forsvarsdepartementet, 2010). I mange tilfelle vil det imidlertid med en integrert modell være vanskeligere å trekke grensen mellom fag og politikk. Eksempelvis kan statsråden bli anklaget for å ha påvirket utredningsarbeidet, med rette eller urette. Den integrerte modell tydeliggjør eller forsterker dermed enkelte dilemmaer som en statsråd kan bli stilt overfor. Det samme vil være tilfelle for embetsmenn. Ekspedisjonssjef Fridthjof Sjøgaard i FD søkte å løse denne gordiske knute på denne måten i sin innledning til et foredrag i Oslo militære samfund i april 2010: ”Det som fremgår av dette foredraget, er ikke nødvendigvis representativt for den politiske ledelses vurderinger, men det er *vel å merke* heller ikke nødvendigvis i strid med deres vurderinger.” (Sjøgaard, 2010).

Disse resonnementene bringer meg tilbake til de fem ulike kategoriene som ble skissert i kapittel 2 og som er sentrale for å belyse samspillet mellom fag og politikk. Her ble forsvarsministeren og FD definert som en politisk kategori. Det kan ha mye for seg idealtypisk, men resonnementene overfor viser begrensningene i en slik forståelse: Det integrerte departement er ikke bare ministerens politiske verktøy, men også et faglig utredningsapparat med de krav til uavhengighet og integritet som ligger i en slik rolle.

3 Ny planleggingsmodell

3.1 Bakgrunn

Dette kapitlet vil behandle endringene i måten den strategisk langtidsplanlegging drives på og forslaget om en ny planleggingsmodell. Jeg vil drøfte hvilke årsaker som angis for å foreta endringer og formålet med endringene. Kapitlet vil også inneholde en beskrivelse av den nye planleggingsmodellen og noen refleksjoner om hvordan modellen kan innvirke på forholdet mellom fag og politikk.

3.2 Etablering av ny planleggingsmodell – årsaker og formål

Den integrerte ledelsesmodellen bidro til å slanke den øverste ledelse og gi planleggingen en tydeligere strategisk innretning, men prosessene var fortsatt i noen grad sekvensielle slik de hadde vært i hele etterkrigstiden. Også dette spørsmålet kom nå på dagsorden. Det forsvarspolitiske utvalg av 2007 drøftet spørsmålet inngående. Utvalget hevdet at Forsvaret måtte styrke sin kontinuerlige planleggings- og iverksettingsevne og at Forsvarets ledelse i større grad enn tidligere burde settes i stand til kontinuerlig strategisk planlegging og omstilling av Forsvaret. Det etablerte systemet med fireårsplaner for Forsvaret var ifølge utvalget skapt gjennom sedvane, og det sa dermed implisitt at systemet ikke var utelukkende rasjonelt begrunnet. Essensen i kritikken utvalget rettet mot den fireårige planleggingssyklusen, var at planleggingen ikke ble drevet av endringer i indre eller eksterne rammefaktorer, og at man i nesten hele gjennomføringsfasen i en planperiode hadde et for sterkt fokus på kommende perioder. I lys av usikkerheten på lang sikt om blant annet den sikkerhetspolitiske og teknologiske utviklingen og prisstigningen på forsvarsmateriell, så utvalget det som lite hensiktsmessig å gi konkrete anbefalinger om budsjettnivåer utover den umiddelbare fireårsperioden. (NOU 2007:15).

I 2008 grep forsvarsministeren tak i saken. I sin årlige tale i Oslo militære samfund på nyåret 2008 uttrykte forsvarsministeren i større klarhet sine betenkeligheter med den planleggingsmodell Forsvaret benyttet. Her sa hun:

Jeg er rett og slett usikker på om det fortsatt er formålstjenlig at vi hvert fjerde år kaster hele Forsvaret opp i luften og setter sammen bitene på nytt. Det går fint an å drive kontinuerlig organisasjonsutvikling samtidig som vi kan gjennomføre endringer. (Forsvarsministeren, 2008).

Disse betenkelighetene kom også til uttrykk i St.prp. nr. 48 (2007-2008) og ved behandlingen av denne i Stortinget. Her drøftet man eksplisitt svakhetene med den etablerte modellen og behovet for en *fortløpende* langtidsplanleggingsprosess. I en interpellasjon i Stortinget den 26. februar 2008 i forbindelse med behandlingen av proposisjonen hevdet forsvarsministeren at forsvarssektorens rammebetingelser hadde endret seg betydelig etter den kalde krigen. De sikkerhetspolitiske omgivelsene hadde blitt mer usikre og dynamiske, i tillegg til at andre rammer og forutsetninger for forsvarssektorens virksomhet endret seg raskt, slik at prioriteringer måtte endres oftere. Statsråden anså det dessuten som problematisk at man tidlig i hver planperiode startet opp igjen arbeidet med dyptgripende og omfattende reformer der store deler av forsvarssektoren ble gjennomgått på nytt. Dette bidro også til å skape unødig utrygghet og usikkerhet hos de ansatte og de lokalsamfunn som var berørt av Forsvarets aktivitet. Hun fastslo at etableringen av en kapasitet for fortløpende planlegging ville følge opp sentrale forutsetninger som ble lagt til grunn da den integrerte strategiske ledelse i forsvarssektoren ble etablert. (Stortinget, 2008).

Forsvarsministeren fremholdt i sitt innlegg at formålet med å etablere en fortløpende planlegging var å skape et robust utgangspunkt for endring og tilpasning til det uforutsette, både på kort og lang sikt. Den nye måten å drive strategisk langtidsplanlegging på, måtte kontinuerlig fange opp endringer og håndtere disse i et langsiktig og helhetlig perspektiv. Det var en målsetting å finne en bedre balanse mellom behovet for stabilitet og bærekraft på lang sikt og nødvendig evne til tilpasning på kort sikt. (Stortinget, 2008).

Det er grunn til å hevde at en av årsakene til ønsket om å etablere en ny planleggingsmodell skyldes at man heller ikke etter år 2000 klarte å skape det nødvendige samsvar mellom ressurser og struktur. Dette skjedde på tross av mer integrerte prosesser og at planene bar form av forpliktende proposisjoner i stedet for meldinger. Forholdet kommer best frem når det gjelder den økonomiske utvikling for Forsvaret på 2000-tallet. De budsjettmessige tildelinger til Forsvaret ble ikke slik planene la opp til, og effektene av innsparingstiltakene ble ikke slik det var forutsatt. I vedlegg 2 til Innst. S. nr. 318 (2007-2008) behandles dette forholdet. Her sier FD at hvis det i løpet av planperioden skulle oppstå avvik i de forutsetningene som legges til grunn for langtidsplanen av for eksempel budsjettmessig karakter og disse er varige, ville regjeringen komme tilbake til Stortinget før langtidsplanens utløp og foreslå ytterligere strukturelle tiltak. Det ble poengtert at etableringen av den fortløpende langtidsplanlegging måtte ses i en slik sammenheng hvor behovet for endringer var det førende, enten det skyldtes brist i forutsetningene for planen eller nye behov som måtte oppstå.

Den sykliske planleggingsmodell innskrenket også muligheten for forsvarsministeren og Stortinget til å drive løpende politisk arbeid. Gjennom å etablere forsvarsstudier, kommisjoner og utvalg, som ofte brukte lang tid på å utrede og fremme anbefalinger, ble politiske aktører på mange måter hindret fra å kunne ta fortløpende politiske valg av mer eller mindre strategisk karakter i påvente av studier og utredninger. Det må antas at dette var frustrerende for en aktør med ambisjoner om å markere seg politisk.

3.3 Organisering av den nye planleggingsmodellen

3.3.1 Trekk ved den nye modellen

Det konkrete innholdet i den nye planleggingsmodellen har ennå ikke blitt utarbeidet i detalj og kommunisert utad, men FD har utarbeidet *utkast* til en håndbok i langtidsplanlegging som skisserer modellen. (Forsvarsdepartementet, 2009). I intervju med kontreadmiral Arne Røksund og spesialrådgiver Kjetil Skogrand i FD ble det presisert at dette må betraktes som et første utkast til modell og at tilpasninger og endringer trolig vil finne sted etter hvert som man skaffer seg erfaring med den. Den etterfølgende beskrivelse av modellen baserer seg derfor på det første utkastet til håndbok og gjennomførte intervjuer.

Håndboken beskriver hovedprinsippene for hvordan langtidsplanleggingen i Forsvaret skal drives. Det presiseres at planleggingen skal være *behovsdrevet*. Med dette forstås at det er behovet for nye planbeslutninger som skal drive prosessen, enten det skyldes avvik fra gjeldende plan, nye erfaringer, endringer i rammefaktorer eller nye mål. At planleggingen skal være behovsdrevet, skiller den fra en tidsdrevet tilnærming, der planarbeidet følger en definert syklus og der utrednings- og beslutningsbehov akkumuleres og håndteres samlet. Håndboken poengterer likevel at langtidsplanleggingen etter den nye modellen ikke skal drives uten tidsplaner eller forutsigbare leveranser. Det er imidlertid konkrete utfordringer eller behov som må avgjøre *hva* som behandles, *hvordan* behovene og utfordringene behandles og *når* de behandles. (Forsvarsdepartementet, 2009).

Som en følge av at planleggingen skal være behovsdrevet, fastslår håndboken at den må drives *kontinuerlig* og at en kontinuerlig planprosess vil kreve økt vekt på analyse av de forhold som påvirker Forsvarets kortsiktige og langsiktige utvikling. Analysen skal danne grunnlag for å identifisere behov og muligheter som igjen kan gi grunnlag for beslutninger.

Den nye planleggingsmodellen skal også vektlegge *langsiktighet* slik at planene er robuste. Robuste planer gjør at nødvendige endringer kan iverksettes innenfor rammen av overordnede langsiktige mål, eller bidra til å videreutvikle de langsiktige mål.

3.3.2 Aktørenes roller i prosessen

I den nye planleggingsmodellen er målsettingen at arbeidet skal utføres gjennom én, fasttømret, målrettet integrert prosess i linjen – og ikke som før i form av flere parallelle og svakt samordnede ad hoc utvalg, studier, prosjekter og arbeidsgrupper.

Det integrerte departementet skal være kraftsentret i den nye planleggingsprosessen og skal organiseres i tråd med de prinsipper som ble lagt til grunn for etableringen av den integrerte strategiske ledelse. Dette innebærer blant annet at forsvarssjefens medvirkning i planleggingsarbeidet skal skje gjennom hans rolle som rådgiver i departementet og at han i denne rolle skal hente sin støtte fra departementets avdelinger. Arbeidet skal derfor drives som en helhetlig prosess i FD og i nært samarbeid med andre deler av forsvarssektoren. (Forsvarsdepartementet, 2009).

Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging (avdeling IV) skal ha det overordnede ansvaret. (Organisasjonskart for FD er vedlagt). Den vil selv ivareta strategisk analyse, kapasitetsutvikling og strukturplanlegging samt investeringsplanlegging. De øvrige avdelinger i departementet skal blant annet bidra med oppdaterte innspill i strukturutviklingen og investeringsplanleggingen, analyser og anbefalinger for håndtering av sikkerhetspolitiske spørsmål og policyutvikling og anbefalinger i personellpolitiske spørsmål.

Utenfor departementets egen organisasjon skal støtte hentes i Forsvarsstaben gjennom direkte bistand og kvalitetssikring. Støtte kan også innhentes hos forsvarssjefens direkte underlagte sjefer og etatens direkte underlagte sjefer i spørsmål som er av mer fagspesifikk karakter. Denne støtte skal koordineres gjennom Forsvarsstaben. Det fastslås at FFI er en sentral bidragsyter i kapabilitetsplanleggingen og strukturutviklingen, og instituttet kan også bidra i den strategiske analysen. Departementets øvrige underlagte etater vil også være bidragsytere, herunder Forsvarsbygg (FB) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). I tillegg ser departementet for seg å trekke veksler på utenlandske miljøer i forbindelse med utredninger om flernasjonalt og bilateralt samarbeid. (Forsvarsdepartementet, 2009).

For at planleggingen skal drives kontinuerlig og sikre involvering og forankring skal det etableres ulike fora og møtестrukturer. Informasjon, faglig dialog og forankring på toppledernivå i sektoren skal sikres gjennom etableringen av et *strategisk planforum*. Deltakere i dette forum vil være sjef Forsvarsstaben, forsvarssjefens direkte underlagte sjefer, avdelingssjefene i departementet, administrerende direktør ved FFI og NSM og sjef FB. Møtet skal ledes av sjefen for avdeling IV i departementet og avholdes to ganger årlig eller ved behov.

For å sikre tilsvarende informasjonsutveksling, dialog og forankring på mellomledernivå, skal det etableres et *planforum* som skal ivareta den overordnede koordinering og forberede møtene i det strategiske forum. Planforum skal ledes av nestkommanderende i avdeling IV, mens øvrige deltakere vil være plansjefer hos forsvarssjefens direkte underlagte sjefer og relevante seksjonssjefer i departementet. Dette forum skal møtes fire ganger årlig.

For å sikre intern koordinering, utveksling av informasjon, faglig drøfting og kvalitetssikring i departementet gjennomføres møter hvor departementets seksjonssjefer og nestkommanderende, sjef for kampflyprosjektet og sjef for avdeling IVs økonomiteam deltar. I tillegg vil det internt i avdeling IV bli etablert et planleggingssekretariat bestående av representanter fra denne avdelingen, men hvor departementets avdeling for økonomi og styring kan delta ved behov. (Forsvarsdepartementet, 2009).

Dette innebærer at det i tillegg til den fortløpende dialog i linjen vil bli etablert fire ulike fora: To av dem skal sikre involvering og forankring av aktører utenfor departementets organisasjon, mens de to andre skal sikre intern koordinering og forankring.

3.4 Forholdet mellom fag og politikk

Den nye planleggingsmodellen er ennå i støpeskjeen. Den vil trolig ta form under inntrykk av tre faser: Konkretisering, praktisering og justeringer bygd på erfaringer. Først da kan vi med større trygghet si noe mer om modellens sterke og svake sider. Dette forhindrer ikke at man allerede nå kan gjøre seg noen refleksjoner om den. Drøftingen tar som utgangspunkt to sentrale endringstrekk, både etableringen av et integrert ledelsesapparat og løpende planlegging, fordi det er kombinasjonen av disse to forhold som peker i retning av en kvalitativ ny tilnærming til strategisk forsvarsplanlegging. Jeg vil først drøfte planleggingens effektivitet og faglige kvalitet og deretter ta for meg spørsmålet om samspill og spenning mellom fag og politikk.

3.4.1 Effektivitet og faglig kvalitet

Arbeidet med strategisk forsvarsplanlegging vil i større grad enn tidligere bli kraftsamlet i departementet, spesielt i avdeling IV, og også anta en mer strukturert form. Vi må formode at dette vil gjøre prosessen mer målrettet og kostnadseffektiv. En behovsdrevet, løpende strategisk planlegging kan også øke mulighetene for å justere kurs under inntrykk av endrede forutsetninger. Dette kan gi planleggingen større realisme og økt kvalitet.

Perspektivet kan også bli mer helhetlig: For at den strategiske planleggingsvirksomheten skal kunne få effekt og føre til bærekraftige resultater, må de som arbeider med langtidsplanlegging, forstå politikk og økonomiske realiteter. De må være innforstått med at planleggingen gjøres innenfor overordnede rammer som også er realistiske. Dette vil bli krevende. Planleggerne må

samtidig sørge for at alle fagmilitære deler av arbeidet skal være ledet av forsvarssjefen. Ulike fagmilitære hensyn må avdømmes hos ham, som sentrale ledd i det samlede utkast til plan som fremlegges av embetsverket for politisk beslutning. (Søgaard, intervju).

Departementet har i dag bedre forutsetninger enn før til å tenke helhetlig og til å inkludere de fagmilitære hensyn. Med etableringen av den integrerte ledelsesmodellen har departementet fått tilført om lag 100 offiserer med militær fagkompetanse, og det har mulighet til å innhente ytterligere faglige råd både i og utenfor Forsvaret.

Samtidig er det ulike oppfatninger om hvorvidt den nye modellen vil skape tilstrekkelig rom for de militærfaglige hensyn. Ifølge Søgaard har forsvarssjefen fått betydelig økt innflytelse for sitt fag etter at planleggingen i større grad ble strategisk innrettet fra rundt årtusenskiftet, og spesielt etter etableringen av integrert strategisk ledelse i 2003, med integreringen av forsvarssjefens og hans strategiske funksjoner i departementet. (Søgaard, intervju). Imidlertid vil nok innflytelsen avhenge av om forsvarssjefen makter å utnytte det mulighetsrom som den nye modellen gir ham.

På samme tid understreker Søgaard at det er avgjørende at forsvarssjefen og hans strategiske apparat i departementet kan få arbeide uforstyrret med langtidsplanlegging og ikke bli tynget ned av løpende og ofte mer kortsiktige hensyn som også må ivaretas i et regjerningskontor. Kun på denne måten vil forsvarssjefen kunne fremme sine uavhengige faglige råd, i tråd med de krav som stilles til forsvarssjefsrollen. (Søgaard, intervju).

Enkelte hevder at de tidligere forsvarsstudiene skapte et tydelig skille mellom de langsiktige strategiske spørsmål og de mer løpende avveininger og erfaringer. Det er en fare for at de løpende saker vil få prioritet i det daglige arbeidet, eller at det ikke blir noe tydelig skille mellom det langsiktige og kortsiktige. (Skjelland, intervju).

Løpende strategisk forsvarsplanlegging gir større fleksibilitet, men bærer også i seg en fare for at enkelte kan bli forledet til å tro at vanskelige spørsmål om Forsvarets langsiktige utvikling lar seg løse gjennom små, enkle og skrittvis tiltak. Virkeligheten er sjelden slik, fremholder Espen Skjelland, avdelingssjef ved FFIs analyseavdeling. Han understreker også at den nye planleggingsmodellen kan gjøre det vanskeligere enn før å avdekke en uønsket utvikling. (Skjelland, intervju). Sverre Diesen utdyper dette: Fireårsplanene som ble utarbeidet, var nødvendige for å skape situasjonsforståelse og for å foreta justeringer av struktur og ambisjon. Hvis ubalansene i struktur og ambisjon får lov til å utvikle seg over tid, vil den løpende planleggingen ikke være like egnet til å synliggjøre disse problemene. (Diesen, intervju).

3.4.2 Fag versus politikk

Med den nye modellen vil planleggingen ledes og i hovedsak skje i det integrerte departementet. Institusjonelt vil planleggingen dermed foregå nærmere det politiske beslutningsnivå. Dette kan gjøre det vanskeligere for den politiske ledelse å holde avstand til planleggingen, både når det gjelder hva som planlegges og hvilke forslag som utredes.

Diesen anser at nyordningen med integrert ledelse og løpende planlegging er styrt av et ønske om en mer smertefri politisk prosess. Han viser til at den forrige statsråden fant det delvis ubehagelig at det verserte saker i media om hvilke forslag som ble vurdert i det militærfaglige utredningsarbeidet. Hun fant det vanskelig ikke å kommentere slike påstander og avvente forsvarssjefens anbefalinger. Forholdt hun seg taus, ville det bli fremsatt påstander om at hun ikke hadde kontroll over Forsvaret. (Diesen, intervju). Også Sjøgaard adresserer dette problemet: Det vil være krevende å opprettholde ordningen hvis det er en risiko for løpende lekkasjer fra arbeidet eller hvis det ikke er respekt i det politiske miljø for at det i departementet til enhver tid pågår planleggingsvirksomhet som per definisjon ikke alltid kan være ”politisk korrekt”.

(Sjøgaard, intervju). Ett (ikke usannsynlig) reaksjonsmønster kan være en statsråd som generelt søker å holde avstand til de faglige utredningsprosessene, men som griper inn i dem så fort det melder seg kritiske røster i offentligheten.

Generelt er Diesen urolig for at den inkrementelle planleggingen og utviklingen kan gjøre det politisk mulig og fristende å kamuflere eventuelle ubalanser, fordi planleggingen er trukket inn i departementet med de muligheter det åpner for politisk kontroll og utydeliggjøring. Han mener dog at hvis man i utgangspunktet klarer å skape balanse mellom struktur og budsjett og at man gjennom den løpende planlegging justerer avvik i forhold til planen, kan en løpende planlegging være hensiktsmessig. (Diesen, intervju).

Det kan hevdes at slike utfordringer ikke er avgrenset til den nye modellen for Forsvaret, men gjenspeiler bredere utviklingstrekk og også vil gjøre seg gjeldende i andre sektorer med en annen departementstype. Fridthjof Sjøgaard hevder at måten forsvarsplanleggingen i perioder har vært drevet på etter årtusenskiftet, innebærer en fare for at det som er faglig kreativt og innovativt, blir visket ut i prosessen og at det som til slutt blir anbefalt, kan bli for ”frisert”. Hvis føringer legges tidlig og samtidig er detaljerte, kan det virke hemmende på nytenkning og i praksis føre til en status quo-tilnærming i planleggingen. Denne utfordringen vil være der enten planleggingen gjøres i regi av en forsvarssjef utenfor departementet eller en forsvarssjef integrert i departementet, og enten den gjøres i form av de tidligere forsvarsstudier eller en mer fortløpende planlegging. Det er derfor viktig at man er seg meget bevisst denne faren og begrenser seg til

generelle, men samtidig helhetlige, sammenhengende og svært tydelige føringer i den tidlige fasen av planleggingen. (Søgaard, intervju).

Vi står overfor spesielle utfordringer når det gjelder ivaretagelsen av de fagmilitære hensyn. Det forutsettes at departementets ansatte er seg bevisst skillet mellom sitt utrednings- og rådgivingsansvar som henholdsvis forsvarssjefens faglige rådgivere og i rollen som politisk sekretariat. Sverre Diesen anser dette som en viktig problemstilling. Selv om det ikke er grunn til å sette spørsmålsteget ved de ansattes faglige og politiske integritet, er han kritisk til et system som i sterkere grad enn før gjør det personavhengig hvorvidt faglige synspunkter blir hevdet selv om de skulle være politisk vanskelige. Når utredningsapparatet er en del av det politiske sekretariat, kan man ifølge Diesen i større grad enn før ende opp med politiske bestillingsverk. Vi kan få en lakmestest på dette hvis man igjen skulle komme en tilsvarende situasjon som ved årtusenskiftet, da det var mange symptomer på at noe er galt og en utbredt oppfatning at noe måtte gjøres. Hva vil forsvarsministeren gjøre i en slik situasjon, og i hvilken grad vil statsråden involvere forsvarssjefen og andre for å håndtere problemene? Ifølge Diesen bærer det nye planleggingssystemet i seg kimen til sin egen undergang. Han tror man vil få tilbake forsvarsstudier i en eller annen form, fordi det nye systemet er egnet til å undervurdere og tilsløre Forsvarets utfordringer. (Diesen, intervju).

I hvilken grad vil etableringen av integrerte planprosesser i kombinasjon med løpende strategisk planlegging innvirke på Stortingets posisjon og innflytelse? Stortinget vil kunne få seg forelagt flere meldinger og proposisjoner med betydelig substans enn hva som var tilfellet i perioden med langtidsproposisjoner. Dette vil utvilsomt bli opplevd som viktig for aktører hvis oppgave er å sysle med politikk; de lange ”tørkeperiodene” de senere år har skapt frustrasjon.

På samme tid vil det fortsatt være behov for å gå til Stortinget med meldinger og proposisjoner som omhandler Forsvarets helhetlige utvikling. Det vil være en forventning om det på Stortinget – blant annet fordi man har fått det tidligere, samtidig som også regjeringen vil være interessert i å presentere helhetlige og overgripende perspektiver for Stortinget. (Røksund, intervju; Skogrand, intervju). Slike helhetlige meldinger og proposisjoner vil kunne fungere som ”en fot i bakken”, og skape det nødvendige referansepunkt for å beskrive og forankre Forsvarets faktiske tilstand og fremtidige utvikling, på lik linje med langtidsplanene som ble utarbeidet frem til 2008. I motsetning til tidligere vil imidlertid slike helhetsplaner ikke bli fremsendt med faste mellomrom, men når det vurderes å være behov for det. Sett under ett tilsier disse forhold at Stortingets posisjon og innflytelse ikke skulle forringes.

Mye avhenger likevel av hvordan opplegget blir i praksis. Ine M. Eriksen Søreide, leder for Stortingets Utenriks- og forsvarskomiteé, viser til at det kan være ulike oppfatninger om når det er behov for å fremlegge helhetlige planer for Stortinget. Saker som departementet vurderer å være små justeringer, har en tendens til ikke å bli oppfattet slik hos stortingspolitikere. Spesielt kan man tenke seg at en løpende planleggingsprosess kan lede til mange små, fortløpende justeringer, med den konsekvens at man beveger seg langt vekk fra det som Stortinget har oppfattet å være den langsiktige kursen. (Søreide, intervju).

En annen utfordring som komitelederen tar opp, gjelder den informasjon som tilflyter Stortinget og spesielt den fagmilitære stemme. De årlige budsjettproposisjonene, som i dag utgjør det mest helhetlige, løpende dokument som fremlegges for Stortinget, er fra hennes ståsted innholdsmessig noe tynne, og mange av forutsetningene bak tallene er vanskelige å etterprøve. Dette kompliseres ytterligere av at det synes å være et stort sprik i virkelighetsoppfatning mellom det som fremgår av proposisjonene og de oppfatninger parlamentarikerne får gjennom direkte kontakt med andre aktører i forsvarssektoren. Tidligere var det slik at den fagmilitære prosessen startet før den politiske, og det fagmilitære råd kom tydelig til uttrykk i det offentlige rom. Innføringen av integrerte prosesser i kombinasjon med utflyttingen av generalinspektørene og en svekkelse av Forsvarssjefens stab skaper utfordringer med hensyn til å sikre at de gode faglige råd blir reflektert i ordsiftet og i det som fremmes for og besluttes av Stortinget. Overgangen til løpende langtidsplanlegging vil på dette grunnlag stille større krav til at de årlige budsjettproposisjoner og andre dokumenter som virker inn på Forsvarets langsiktige utvikling, er av en slik karakter at Stortinget får et reelt informasjonsgrunnlag til å fatte beslutninger. Saker som fremmes for Stortinget, må være godt faglig fundert, også for å motvirke at beslutningene inviterer til omkamper og bidrar til å svekke tilliten til beslutningsprosessen. (Søreide, intervju).

I en demokratisk stat er politisk og samfunnsmessig forankring en viktig del av den strategiske planleggingsprosessen. Jeg har tidligere vist at det etter andre verdenskrig ble instituert en rekke organisasjoner og mekanismer for å bygge bro mellom Forsvaret og folket.

Forsvarskommisjonene og de forsvarspolitiske utvalg hadde som ett av sine formål å forankre viktige prinsipper og beslutninger. Med nyordningen forsvinner denne forankringsmekanismen. Det reiser spørsmålet om det vil oppstå behov for andre tiltak for å ivareta dette hensyn fullt ut. Man skal ikke utelukke at det, spesielt i en kritisk situasjon, igjen vil bli behov for å nedsette et bredt sammensatt utvalg for å utrede Forsvarets fremtid.

4 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg behandlet den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret i skjæringspunktet mellom fag og politikk i tiden fra 1945 og frem til i dag. Jeg har først tatt for meg tre tidsperioder som har hatt formativ betydning for forholdet mellom fag og politikk. Utviklingen i Forsvaret er her sammenliknet med utviklingen i sentraladministrasjon for øvrig. Dernest har jeg behandlet det pågående arbeidet i Forsvarsdepartementet med sikte på å gå over til fortløpende langtidsplanlegging. Jeg har her drøftet årsakene til og formålet med de foreslåtte endringene, sett nærmere på den nye modellens betydning for planleggingens effektivitet og faglige kvalitet og drøftet hvordan modellen kan innvirke på forholdet mellom fag og politikk. For å belyse samspillet mellom fag og politikk har jeg fokusert på fem ulike idealtypiske kategorier av aktører som inngår i planleggingsprosessen: Forsvarsjefen; Forsvarets forskningsinstitutt; kommisjoner og utvalg; forsvarsministeren og Forsvarsdepartementet; og Stortinget. Denne inndelingen er generelt fruktbar, men jeg har vist at den ikke er finmasket nok for å kunne analysere forholdet mellom fag og politikk i alle tilfeller.

Den første formative periode omhandler de første år etter andre verdenskrig. Perioden var preget av gjenreisningen, høye reformambisjoner og en ekspansiv statlig politikk på flere samfunnsområder. For gjennomføring av reformene bygde regjeringen opp et statsapparat som kunne initiere, planlegge og drive gjennom reformene. Som ledd i styringsbestrebelsene satset regjeringen sterkere på en fagorientering av forvaltningen på bekostningen av den klassiske byråkratiske tilnærmingen. Dermed skaffet regjeringen seg et mer kraftfullt verktøy for styring, og dette verktøyet ble brukt: Statsapparatet ble *politisert*.

Jens Christian Hauge var en av de fremste pådrivere for disse tankene i Arbeiderpartiet. Hauge ble forsvarsminister høsten 1945, og Forsvarets første langtidsplan etter andre verdenskrig var sterkt preget av ham. Hauge fikk gjennomslag for sitt syn i flere spørsmål av strategisk karakter. Samtidig var det viktig for ham og partiet å bygge konsensus og forankre politikken. Dette var ett av formålene med den bredt sammensatte Forsvarskommisjonen av 1946, ledet av en sentral Arbeiderpartimann. Gjennom sine mange initiativ og tiltak markerte Hauge at en rekke av de spørsmål som hadde vært ansett som fagmilitære før andre verdenskrig, nå skulle underlegges polisk styring. Organiseringen av den øverste militære ledelse uten én samlende forsvarssjef som kunne fremme omforente faglige anbefalinger, bidro til å styrke den politiske innflytelse på bekostning av den militærfaglige. Samtidig begynte det nyopprettede FFI gradvis å gjøre seg

gjeldende i planleggingsprosessene. FFI representerte den faglige rasjonalitet i form av vitenskap og forskning og bidro til å styrke fagorienteringen i reformarbeidet. Etter hvert skulle det gå tydelig på bekostning av den fagmilitære innflytelse.

Det er i de første etterkrigsår flere likhetstrekk ved utviklingen i forholdet mellom fag og politikk i Forsvaret og i statsforvaltningen for øvrig, med det er også interessante ulikheter. Forskjellene kommer sterkest frem gjennom Huges inngripen i viktige strategiske spørsmål. Grønlie & Flo hevder da også at politiseringen i Forsvaret fikk andre utslag enn i andre statsetater. Selv om Arbeiderpartiet ønsket å styrke forvaltningens fagorientering, "(...) ser vi tydelig at det var en prioritert målsetting for forsvarspolitikere og regjeringen å bringe det fagmilitære inn under politisk styring og kontroll. Her innebar altså en politisert forvaltning nettopp *reduisert makt* for fagbyråkratiet." (Grønlie & Flo, 2009a, s. 123).

Den andre tidsperioden som er behandlet, er 1960- og 1970-tallet. Her har jeg løftet frem tre sentrale spørsmål som virket inn på langtidsplanleggingen og på balansen mellom fag og politikk. Det første spørsmålet gjelder organiseringen av den øverste militære ledelse, som fant sin løsning i løpet av tiårsperioden 1963–1973. Ledelsesspørsmålet ble utredet av Hauge I-utvalget. Det foreslo en integrert ledelsesmodell hvor forsvarssjefen og Forsvarsstaben inngikk i departementet sammen med en vitenskapsråd. I modellen skulle også forsvarssjefens forvaltningsoppgaver overføres til det sivile byråkrati i departementet. En slik modell innebar i praksis en betydelig maktforskyving sammenlignet med den etablerte ledelsesordning og skilte seg fra organiseringen i statsforvaltningen for øvrig. Grønlie & Flo (2009a) sier at Hauge var seg bevisst dette faktum, men at han trolig mente at forsvarssaker var for tett koblet til den politiske agenda til at det var ønskelig å gjøre et klart skille mellom fag og politikk.

Hauge I-utvalgets anbefalinger ble ikke fulgt opp. I stedet ble FO opprettet som et organisatorisk nivå ledet av forsvarssjefen, noe som innebar at den fagmilitære stemme ble sterkere og tydeligere. FO var dessuten vesentlig større enn FD, og enkelte har spissformulert hevdet at i den tiden de to var samlokalisert på Huseby, ble FD som et lite departement integrert i et stort direktorat (FO). Skillet mellom de to ble klarere etter at departementet flyttet fra Huseby til Myntgaten i 1987.

Et annet sentralt spørsmål i perioden var den sterke innflytelse som FFIs sivilanalytikere fikk i planleggingen. 1970-tallet var preget av en sterk planleggingsoptimisme og tiltro til at planlegging representerte en alternativ styringslogikk. FFIs analyser ble tillagt betydelig vekt av forsvarssjefen, Forsvarskommisjonen av 1974 og departementet. FFIs holdetid-begrep kom til å

forme langtidsplanleggingen, som et mål på norsk forsvarsevne, fra sent 1970-tallet og frem til godt ut på 1990-tallet.

Det tredje spørsmål omhandler Forsvarskommisjonenes betydning i planleggingen.

Kommisjonen bidro utvilsomt til å skape konsensus og forankre viktige forsvarspolitiske spørsmål. Samtidig er det grunn til å stille spørsmålstegn ved kommisjonens innflytelse på utformingen av Forsvarets struktur og organisering, da den i så stor grad hvilte på FFIs analyser.

Ser vi 1960- og 1970-tallet under ett, fant det sted en forskyvning av balansepunktet mellom fag og politikk til fordel for faget. Den nye ledelsesordningen med forsvarssjefsfunksjonen og FO, samlokaliseringen på Huseby og FFIs store innflytelse innebar til sammen en styrket posisjon for de fagmilitære og sivilanalytikerne. I faglitteraturen fremholdes det at myndighetenes *intensjon* fortsatt var å opprettholde sterk politisk styring og kontroll over den militærfaglige profesjonen spesielt. I praksis ble ikke det tilfellet. Imidlertid bidro departementets utflytting fra Huseby til å skape større avstand og til å styrke den politiske innflytelse i balanseforholdet mellom fag og politikk.

Den tredje perioden omhandler tiden fra årtusenskiftet og frem til i dag. Her har jeg lagt vekt på to utviklingstendenser. Den første er at departementet fremsto som en tydeligere og sterkere aktør i langtidsplanleggingen. Dette skyldes flere forhold. Etter etableringen av den integrerte modell i 2003 ble departementet tilført om lag 100 fagmilitære til sin organisasjon. Spesielt fikk departementets Avdeling for forsvarspolitikk og langtidsplanlegging en sentral rolle i dette planarbeidet. Fra andre halvdel av 1990-årene ble dessuten FFIs metoder og verktøy ansett som mindre egnet til å analysere de nye sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer man stod overfor, og instituttet ble dermed en mindre sentral premissgiver i planleggingen enn det hadde vært fra 1970-tallet. De forsvarspolitiske utvalg spilte fortsatt en rolle i bestrebelsene på å oppnå konsensus og forankring, men de hadde så lite tid til disposisjon at betydningen av dette arbeidet ikke bør overdrives.

Med unntak av noen få tilfeller har Stortinget generelt ikke hatt noen stor innflytelse på den strategiske innretningen av Forsvarets organisasjon og struktur i tiden etter andre verdenskrig. Det meste ble gjennomgående avgjort og forankret i regjeringens partigruppe(r) før sakene kom til Stortinget. Nyordningen med langtidsproposisjoner hadde som formål å oppnå mer forpliktende vedtak gjeldende for hele fireårsperioden – og dermed til å binde også Stortinget til masten. Følgen av det var at representantene fikk mindre handlingsrom til å drive politikk i perioden mellom behandlingen av langtidsproposisjonene. I sum bidro alle disse utviklingstrekk til at departementet fremstod som en tydeligere aktør i prosessen.

Den andre viktige utviklingstendensen er den tettere sammenvevingen mellom fag og politikk som fant sted utover 2000-tallet. Forsvarssjefens og departementets styringsgrupper og prosjektgrupper som ble etablert for å lede og utarbeide faglige innspill, hentet deltakere fra hele forsvarssektoren. FFI bidro med delanalyser og fremsto ikke lenger som en distinkt analyseaktør med helhetlige anbefalinger. Også de forsvarspolitiske utvalg trakk store vekslere på og samhandlet nært med ekspertisen i forsvarssektoren.

Utviklingen vi har sett i forholdet mellom fag og politikk i Forsvaret etter årtusenskiftet, har flere likhetstrekk med den generelle utvikling i statsadministrasjonen. Ett trekk ved utviklingen var en stadig tettere integrering mellom fag og politikk. Selv om man i faglitteraturen er forsiktig med å dra bastante konklusjoner om effektene av forvaltningsreformene de siste to tiår, er det god grunn til å konkludere med at disse fikk virkning også for Forsvaret. Det kan hevdes at den måten blant annet etatsstyringen etter hvert ble praktisert på i Forsvaret, i stor grad reduserte den fristillingseffekt forvaltningen kunne ha fått gjennom reformene. Integreringen mellom fag og politikk i Forsvaret kom spesielt sterkt til uttrykk gjennom etableringen av den integrerte strategiske ledelse. Dette mener man i faglitteraturen åpnet for en utvikling der enten politikken kunne få dominans over faget, eller at faget fikk dominans over politikken. For Forsvarets del kan det synes som utviklingen etter årtusenskiftet har medført at politikken dominerer over faget, men det finnes også forhold som tilsier at en slik konklusjon blir for unyansert.

Opgavens andre hovedproblemstilling omhandler overgangen til fortløpende landtidsplanlegging for Forsvaret. Ordningen med langtidsproposisjoner og etableringen av den integrerte ledelsesordningen markerte første steg i endringsprosessen, motivert i nye eksterne rammebetingelser og i behovet for sterkere styring. Andre steg kom med tanken om fortløpende planlegging. Spørsmålet ble drøftet i ulike sammenhenger, blant annet i innstillingen fra det forsvarspolitiske utvalg i 2007, men saken kom for alvor på dagsorden i 2008, da forsvarsministeren tok opp betenkelighetene med den gjeldende planleggingsmodellen. Hun satte spørsmålsteget ved om det var formålstjenelig å "snu hver eneste stein" hvert fjerde år, og anførte flere argumenter til fordel for fortløpende planlegging. Hun viste spesielt til de raske endringene i eksterne rammebetingelser og de negative interne konsekvensene av sekvensiell planlegging. Blant årsakene til behovet for endring er det også grunn til å nevne at man heller ikke etter årtusenskiftet klarte å skape samsvar mellom planene og den faktiske utvikling.

Formålet med den nye planleggingsmodellen er å skape et robust grunnlag for den langsiktige utvikling, samtidig som nødvendige endringer kan håndteres innenfor rammen av fastlagte mål og prioriteringer. Planleggingen må derfor organiseres slik at den er behovsdrivet, og slik at det

er de konkrete utfordringer og behov som avgjør hva som skal tas opp, i hvilken form dette skal gjøres og når det skal skje.

Planleggingsprosessen er tenkt organisering rundt Forsvarsdepartementets Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging, som skal kunne hente støtte fra departementets øvrige avdelinger, Forsvarets militære organisasjon, departementets øvrige etater, FFI og andre nasjonale og internasjonale instanser. For å koordinere, involvere og forankre planleggingen skal det etableres flere møtefora med både intern og ekstern deltakelse.

Hvilken betydning kan den nye modellen få for planleggingens effektivitet og faglige kvalitet? Refleksjoner om dette må ha som utgangspunkt både den integrerte ledelsesmodellen og en fortløpende strategisk langtidsplanlegging. Det er i kombinasjonen av disse to forhold vi kan øyne en kvalitativ endring i den strategiske planleggingsprosessen.

Det faktum at planarbeidet kraftsamles i departementet, tilsier at prosessen vil bli mer helhetlig, strukturert, målrettet og kostnadseffektiv. Fortløpende strategisk planlegging vil gjøre det enklere å foreta justeringer hvis forutsetningene skulle endres, noe som kan bidra til å gi planene økt realisme og kvalitet. Det faktum at planleggingen er så tydelig forankret i departementet, tilsier at det skulle være mulig å tenke og handle helhetlig. Man må kunne regne med at de som former planene, er innforstått med at de må utarbeides innenfor politiske og økonomiske rammer, samtidig som fagmilitære behov blir ivaretatt, og at det på dette grunnlag kan fremmes helhetlige anbefalinger overfor den politiske ledelse.

Her ligger imidlertid flere utfordringer. Forsvarssjefen må være i stand til å utnytte det mulighetsrom den nye modellen gir ham. Det kan videre bli krevende for forsvarssjefens strategiske apparat i departementet å skaffe seg tid og rom til å arbeide med de langsiktige strategiske utfordringer, og ikke bli fanget av de løpende og kortsiktige avveininger som ofte preger et regjeringskontor. Løpende strategisk planlegging, hvor man ikke tar seg god tid til grundig analyse og refleksjon med faste mellomrom, kan også gjøre det vanskeligere å avdekke en uønsket utvikling. Noen kan bli forledet til å tro at store utfordringer kan løses gjennom små, skrittvis tiltak. I dette ligger det en mulighet for at planarbeidet nok kan bli mer effektivt, men dårligere rent faglig.

En drøfting av forholdet mellom fag og politikk må ta som utgangspunkt at planleggingen vil kraftsamles i et politisk sekretariat og nærmere det politiske beslutningsnivå. Dette vil gjøre det vanskeligere for den politiske ledelse å holde avstand til utredningsarbeidet. I hvor stor grad vil for eksempel den politiske ledelse kunne akseptere at det i planarbeidet inngår spørsmål som

ikke nødvendigvis er ”politisk korrekte”? Kan utredningsarbeid i større grad bli politiske bestillingsverk? Sett under ett viser dette at den nye planleggingsmodellen er krevende. Skal den virke etter sin hensikt, forutsetter den en velutviklet rolleforståelse både hos politisk ledelse og hos den sivile og militære fagekspertisen i departementet.

Den nye modellen vil neppe innebære vesentlige endringer i Stortingets rolle i den strategiske langtidspanprosessen. Det poengteres at man også i fremtiden vil måtte gå til Stortinget med helhetlige meldinger eller proposisjoner om Forsvarets langsiktige utvikling. Det kan imidlertid gjøre seg gjeldende ulike oppfatninger om når og hvor ofte regjeringen bør gå til Stortinget: Endringer som kan synes små for departementet, kan oppfattes som store hos parlamentarikerne. Det viktigste spørsmålet er likevel hvordan regjeringen overholder sin informasjonsplikt overfor Stortinget, og i hvilken grad den integrerte modellen vil gi rom for at det fagmilitære budskap kan bli kommunisert både til offentligheten og Stortinget.

En annen side ved reformen er at man ikke ser for seg å bruke forsvarskommisjoner eller forsvarspolitiske utvalg som del av en sekvensiell prosess. Det kan argumenteres for at man dermed mister et verktøy for konsensusbygging og forankring. Det kan ikke utelukkes at man igjen vil finne det nødvendig å etablere slike kommisjoner eller utvalg hvis situasjonen vurderes å være slik at det må gjøres dyptgripende endringer.

La meg avslutningsvis komme med noen overordnede betraktninger om forholdet mellom fag og politikk i den strategiske langtidspanlegging etter andre verdenskrig. I faglitteraturen er det blitt poengtert at tyngdepunktet mellom fag og politikk ikke bare har skiftet, men også at vi også har vært vitne til interessante pendelbevegelser. Etter krigen endret tyngdepunktet seg klart i politisk retning. På 1960- og 1970-tallet beveget pendelen seg noe tilbake, i retning av faget. På 2000-tallet har tyngdepunktet igjen beveget seg mot politikken.

Denne fortolkningen har mye for seg. Samtidig er det grunn til å nyansere bildet av hva den nye planleggingsmodellen kan innebære for forholdet mellom fag og politikk. Forsvarsdepartementet har både en politisk funksjon og en faglig funksjon. Reformene gjennom de senere år innebærer at departementet er blitt tilført mye ekstra fagekspertise, og det har tatt opp i seg funksjoner som i andre sektorer ligger hos etater. Dermed har departementet fått en tydeligere dobbeltfunksjon. Departementets embetsverk skal også støtte forsvarssjefen i hans fagmilitære utredningsarbeid, og forsvarssjefen har fått muligheten til å følge planarbeidet helt frem til politisk avgjørelse. En slik fortolkning peker i retning av at tyngdepunktet ikke har svingt så langt i retning av politikken som den skjematiske oversikten overfor skaper et inntrykk av.

Hvordan den nye planleggingsmodellen og balansen mellom fag og politikk kan tenkes å utvikle seg, må uansett ses i lys av Forsvarets ”sonderweg” etter andre verdenskrig. Grønlie & Flo fremholder:

Det som hele tiden lå bak de nærmest kontinuerlig tilstedeværende – og påtrengende – reorganiseringsbehovene, var Forsvarets stilling som et *særlig politisk ømfintlig forvaltningsområde*. Det som skiftet var *situasjonsanalysen og erfaringene knyttet til den modellen en til enhver tid jobbet innenfor*, og dermed forholdet mellom tiltro og mistillit til om det var en forsvarsledelse på en armlengdes avstand eller en som var plassert tett innpå den politiske ledelse i departementet, som ville gi den mest tilfredsstillende balansen mellom politisk styring og fagmilitært handlingsrom. (Grønlie & Flo, 2009b, s. 264, mine uth.).

Mye tyder på at Grønlie & Flo har rett når de hevder at forsvarspolitikken har vært ansett som et særlig politisk ømfintlig forvaltningsområde, og at det er hovedårsaken til at Forsvaret ikke har fulgt de generelle forvaltningspolitiske trender i staten.

Tar vi dette som utgangspunkt, vil skjebnen til den nye modellen i særlig grad være avhengig av situasjonsanalysen til aktørene i den strategiske langtidsplanlegging og deres erfaringer med den nye modellen. Modellen vil være krevende både politisk og faglig, noe som kan føre til at aktørene vil høste ulike erfaringer og trekke ulike konklusjoner. For departementet vil modellen være krevende, fordi embetsverket må få rom for å utøve sin faglige frihet uten for mye politisk innblanding, samtidig som det samme embetsverk vil måtte ta inn over seg at de virker i et politisk sekretariat og underlagt politiske føringer.

Historien har også vist at enkeltpersoner kan spille en avgjørende betydning, det være seg en sterk statsråd eller en sterk forsvarssjef. Hvordan vil forsvarssjefen fortløpende vurdere sin posisjon i den nye modellen? Vil han være av den oppfatning at hans råd blir tillagt tilstrekkelig vekt? I hvilken grad vil politisk ledelse utnytte det faktum at planleggingen er kraftsamlet i departementet og intervensere i smått og stort? Stortingets erfaringer med den nye modellen kan også komme til å influere på hvordan den utvikler seg. Vil den nye løsningen bidra til økt parlamentarisk medvirkning, etter den ”tørkeperiode” Stortinget har opplevd på 2000-tallet med bindende langtidsproposisjoner, og derigjennom medvirke til et positivt syn på modellen? Eller kan det tenkes at Stortinget vil oppleve å bli sulteforet med informasjon og dermed ikke ha det nødvendige grunnlag for å fatte helhetlige og gode beslutninger? Hvordan skal man bygge konsensus og forankring om den strategiske planleggingen i fremtiden? Er åpne høringer og offentlig debatt tilstrekkelig til å ivareta dette hensynet, eller kan man se for seg at regjeringen

igjen i gitte situasjoner finner det hensiktsmessig å nedsette forsvarspolitiske utvalg eller kommisjoner?

Svaret på disse og andre spørsmål kan fortelle oss noe om hvordan den nye modellen vil utvikle seg og om det fremtidige tyngdepunktet mellom fag og politikk i Forsvaret.

Litteraturliste

- Bjerga, K. I. & Surlien, K. A. (2000). *Forsvarets øverste ledelse i internasjonalt perspektiv*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie: Allianseforsvar i endring*. Bind 5. Bergen: Eide Forlag.
- Cresswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative and mixed methodes approaches*. (3. utg.). Los Angeles: Sage.
- Danjord, F. (2008). *Forsvarssjefens forsvarsstudier – hvilken innvirkning har de på departementets etterfølgende langtidsplaner? En vurdering av forsvarsstudiene og deres innvirkning på de etterfølgende langtidsplaner*. Masteroppgave ved Forsvarets stabsskole. Forsvarets stabsskole, Oslo.
- Elter, F. (2004). *Strategizing in Complex Contexts*. Series of Dissertations 7/2004. Oslo: BI Norwegian School of Management.
- Forsvaret. (28.12.2005). *Realistisk forsvarsplanlegging*. Hentet fra <http://www.mil.no>.
- Forsvarssjefen. (2007). *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007. Sluttrapport*. Hentet fra <http://www.mil.no>.
- Forsvarets overkommando. (2000). *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2000. Sluttrapport*. Oslo: Forsvarets overkommando. Hentet fra <http://www.mil.no>.
- Forsvarsdepartementet. (2002). *Rammer for Forsvarssjefens militærfaglige utredning*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>.
- Forsvarsdepartementet (2009). *Håndbok Langtidsplanlegging. Versjon 1.0*. Upublisert utkast.
- Forsvarsdepartementet (2010). *Vurdering av lokaliseringalternativer for Forsvarets nye kampfly. Utredningsrapport*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/FD/Høringsdokumenter/Kampflybasevalg_hoeringsrapport.pdf.
- Forsvarsministeren. (2008). *Trusler og utfordringer, sikkerhet og forsvar*. Forsvarsministerens foredrag i Oslo militære samfund 7. januar 2008. Hentet fra

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/forsvarsministerstroem-erichsen/2008/oms-foredrag-.html?id=495932.

- Forsvarskommisjonen av 1946. (1949a). *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946. Del 1. Grunnleggende synspunkter og forslag.*
- Forsvarskommisjonen av 1946. (1949b). *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946. Del 3. Den øverste ledelse av landets samlede forsvar. Del 4. Det militære forsvar.*
- Gjelsten, R. (2001). *Simulert forsvar?: Forsvarets forskningsinstitutt og Sjøforsvaret – ulike tilnæringer til forsvarsplanlegging.* (Forsvarsstudier 3/2001). Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Godal, B. T. (2003). *Utsikter: Store lille Norge i en ny verden.* Oslo: Aschehoug.
- Grytbakk, T. (1993). *Lojalitet og faglig uavhengighet. En studie av striden mellom forsvarsministeren og forsvarssjefen i 1986-87.* Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitet i Oslo, Oslo.
- Græger, N. (2007). *Norsk forsvarsdiskurs: Internasjonaliseringen av Forsvaret.* Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo, Oslo.
- Grøndahl, Ø. N. (1999). Byråkrati eller demokrati? Forvaltningspolitikken i 1970-årene. I T. Grønlie (Red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945* (s. 237-272). Bergen: Fagbokforlaget.
- Grøndahl, Ø. N., & Grønlie, T. (1999). Mellom politikere og byråkrater. I T. Grønlie (Red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945* (s. 327-342). Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, T. (1999). Nytt apparat for en ny politikk. Reformiver 1945-1948. I T. Grønlie (Red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945* (s. 67-96). Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, T., & Haaland, T. (1999). Tema, tradisjoner og perspektiver. I T. Grønlie (Red.), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945* (s. 11-40). Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, T. (2001). Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken. I B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring* (s. 39-66). Oslo: Gyldendal.

- Grønlie, T., & Flo, Y. (2009a). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Ekspansjonsbyråkratiets tid 1945-1980*. Bind 1. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, T., & Flo, Y. (2009b). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten? Tiden etter 1980*. Bind 2. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hennum, A. C., & Glærum, S. (2007). *Metode for langtidsplanlegging – støtte til FS 07*. (FFI-rapport-2007/02174). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Innst. S. nr. 232. (2001-2002). *Innstilling fra Forsvarskommisjonen om Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Stortinget. Hentet fra <http://www.stortinget.no>.
- Innst. S. nr. 318 (2007-2008). *Innstilling fra Forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: Stortinget. Hentet fra <http://www.stortinget.no>.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (2. utg.). Oslo: Høyskoleforlaget.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. London: Prentice Hall.
- NATO. (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning*. North Atlantic Treaty Organisation. Research and Technology Organisation. RTO-TR-069. France.
- Njølstad, O., & Wicken, O. (1997). *Kunnskap som våpen: Forsvarets forskningsinstitutt 1946-1975*. Tano Aschehoug.
- NOU 1978: 9. *Forsvarskommisjonen av 1974*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2000:20. *Et nytt forsvar*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>.
- NOU 2007:15. *Et styrket Forsvar*. Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>.
- Otterlei, J. M. (2002). *Norwegian defence reforms of the 1990s*. (FFI-rapport-2002/01206). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

- Otterlei, J. M., & Mossing, T. (2003). *FFI-vurdering av omfang og virksomhet. En oversikt over og analyse av FFIs støtte til Forsvaret politiske og militære ledelse i forbindelse med langsiktig planlegging og utvikling av Forsvaret.* (FFI-studie-2003/01935). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Røksund, A. (2001). Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet. I B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Red.), *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring* (s. 125-153). Oslo: Gyldendal.
- Skauge, T. (1992). Offisersprofesjonen og offentlig politikk 1952-1982. I J. O. Jacobsen, A. Offerdal & T. Skauge (Red.), *Militærprosjektets skriftserie. Publikasjon nr. 8* (s. 223-270). Bergen: Universitet i Bergen.
- Skogrand, K. (2001). Forliket som forsvant. *Norsk militært tidsskrift*. 8/9-01, 15-17.
- Skogrand, K. (2004). *Norsk forsvarshistorie: Alliert i krig og fred*. Bind 4. Bergen: Eide forlag.
- Stortinget. (2008). *Interpellasjon i Stortinget. Sak nr. 7. 26. februar 2008. Interpellasjon fra representanten Jan Sahl til Forsvarsministeren*. Oslo: Stortinget. Hentet fra <http://www.stortinget.no>.
- St.meld. nr. 22. (1997-1998). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>.
- St.prp. nr. 45. (2000-2001). *Omstillingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>.
- St.prp. nr. 55. (2001-2002). *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>.
- St.prp. nr. 42. (2003-2004). *Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>.
- St.prp. nr. 48. (2007-2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>.
- Syvertsen, J. O. (2007). *Er "Integrert strategisk ledelse" (ISL) i Forsvaret tilrettelagt for effektiv langtidsplanlegging?: Identifikasjon av mulige organisatoriske fallgruver erfart ved BRAC-modell med anvendt teori for Norge*. Masteroppgave i industriell økonomi og informasjonsledelse. Høgskolen i Agder, Grimstad.

- Søgaard, Fridthjof (2010). *Ressurssituasjonen i forsvarssektoren*. Foredrag i Oslo militære samfund 19. april 2010. Hentet fra <http://intranett.mil.no/start/innhold/soek/article.jhtml?articleID=929646>.
- Tamnes, R. (1987). Mellom fag og politikk. Embedsmenns og offiserers yringsfrihet. *Norsk militært tidsskrift*. 3/87. 1-19.
- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitikks historie. Bind 6. Oljealder. 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tranøy, B. S., & Østerud, Ø. (2001). En fragmentert stat? I B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Red.), *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring* (s. 9-36). Oslo: Gyldendal.
- Tvetbråten, Kari. (2006). *Forsvarets øverste ledelse – reorganisering av ledelsesstrukturen over tid*. Masteroppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Westersund, Kari. (2002). *Forsvaret mellom fag og politikk. En casestudie av reorganiseringen av strategisk ledelse i Forsvaret*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Aabakken, S. (2001). *Årsaker til manglende oppfølging av planene i Forsvarskommisjonen av 1974 og Forsvarskommisjonen av 1990*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitet i Oslo, Oslo.

Vedlegg A1 – Oversikt over intervjuer

Intervjuene ble gjennomført i perioden fra 22. mars 2010 til 5. mai 2010. Under intervjuene ble det benyttet opptaker. Det er gjennomført intervju med følgende:

- Kontreadmiral Arne Røksund. Intervjuet ble gjennomført 23. mars 2010. Røksund er sjef for Forsvarsdepartementets avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging (avdeling IV). Røksund var blant annet også medlem av det Forsvarspolitiske utvalg 2007 og sentral i prosessen ved organiseringen av den integrerte strategiske ledelse i 2003.
- Ekspedisjonssjef Fridthjof Sjøgaard. Intervjuet ble gjennomført 12. april 2010. Sjøgaard er sjef for Forsvarsdepartementets avdeling III med ansvar for økonomi og styring. Avdeling III har ansvar for planlegging, utvikling, virksomhet og struktur innenfor den enkelte langtidsplanperiode. Sjøgaard har også tidligere vært sjef for plan- og økonomiavdelingen med ansvar for langtidsplanlegging og arbeidet i sikkerhetspolitisk avdeling i Forsvarsdepartementet.
- General (P) Sverre Diesen. Intervjuet ble gjennomført 22. mars 2010. Diesen var forsvarssjef i perioden 2005-2009. Før dette var han blant annet militær assisterende departementsråd i Forsvarsdepartementet. Han ledet arbeidet med forsvarsstudien av 2000.
- Spesialrådgiver Kjetil Skogrand. Intervjuet ble gjennomført 23. mars 2010. Skogrand er ansatt i Forsvarsdepartementets avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging. Han har bakgrunn som historiker og forsker og har gitt ut flere forsvarshistoriske bøker, blant annet Norsk forsvarshistorie bind 4. Han var statssekretær i Utenriksdepartementet under Stoltenberg I-regjeringen. Skogrand har tidligere vært rådgiver for Arbeiderpartiet i forsvarsspørsmål.
- Avdelingssjef Espen Skjelland. Intervjuet ble gjennomført 22. mars 2010. Skjelland er avdelingssjef ved analyseavdelingen ved Forsvarets forskningsinstitutt og har tidligere vært ansatt i Forsvarsdepartementet hvor han arbeidet med langtidsplanlegging. Skjelland var også hovedsekretær i de to forsvarspolitiske utvalg som ble etablert på 2000-tallet.
- Ine M. Eriksen Søreide. Søreide er leder av Stortingets utenriks- og forsvarskomite og stortingsrepresentant for Høyre. Intervjuet ble gjennomført 5. mai 2010.

Vedlegg A2 - Informasjons- og samtykkeskriv intervjuer

Olav Ramberg
Oberstløytnant/elev
Forsvarets stabsskole/Masterstudiet
Oslo mil/Akershus

Forespørsel om intervju i forbindelse med utarbeidelse av masteroppgave

Undertegnede er elev ved Forsvarets stabs- og masterstudium 2009-2010 og skal i løpet av våren 2010 ferdigstille en masteroppgave. Den overordnede problemstilling for oppgaven er hvordan den strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret har utviklet seg og kan tenkes å utvikle seg *i skjæringspunktet mellom fag og politikk*. I den forbindelse er jeg også interessert i få belyst hvordan en ny planleggingsmodell kan tenkes å innvirke på måten Forsvaret skal drive langtidsplanlegging i fremtiden. Mer konkret er dette behandlet i Stortingsproposisjon nr. 48 (2008-2009), som primært omhandler Forsvarets utvikling i perioden 2009-2012, og som slår fast at regjeringen ønsker å gå vekk fra relativt store utredninger hvor hele Forsvarets struktur gjennomgås til en mer fortløpende planlegging av utviklingen. Det legges opp til at den fremtidige utviklingen av forsvarssektoren skal skje gjennom et mer kontinuerlig strategisk og langsiktig utviklingsarbeid innenfor rammen av det integrerte Forsvarsdepartementet. Langsiktig planlegging skal være en permanent aktivitet og i mindre grad fremstå som ekstraordinære og altomfattende skippertak (egne understrekningsmerker).

For å behandle dette temaet planlegger jeg å intervju et lite utvalg av personer (tentativt 7 personer). Disse vil være ansatte og en tidligere ansatt i Forsvarsdepartementet med ansvar for og erfaring fra langtidsplanlegging, en tidligere toppleder i Forsvaret, en ansatt ved Forsvarets forskningsinstitutt og en stortingsrepresentant. Spørsmålene vil dreie seg om deres erfaringer og synspunkter på måten Forsvaret har drevet langtidsplanlegging, og synspunkter på de endringene som det legges opp til i Stortingsproposisjon nr. 48 (2008-2009). En egen intervjuguide er utarbeidet og følger vedlagt dette skriv.

Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens intervjuet gjennomføres. Intervjuet vil ta omtrent en time. Opplysninger som fremkommer i intervjuet, kan bli sitert i oppgaven og/eller inngå i mer helhetlige beskrivelser og vurderinger i oppgaven. Ved siteringer vil det bli henvisning til den som har gitt sitatet. Det vil i eget vedlegg til oppgaven bli redegjort for hvem det er gjennomført intervju med og tidspunkt for gjennomføring av intervjuet. Opptakene vil etter at intervjuene er gjennomført bli oppbevart på en trygghets måte av undertegnede og slettet når sensur for oppgaven er falt, tentativt medio juni 2010.

Det er naturligvis frivillig å stille til intervju, og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg under eller etter intervjuet, vil alle data du har gitt bli slettet.

Dersom du er positiv til å la deg intervju, er det fint om du skriver under samtykkeerklæringen nederst i dette skriv og overleverer denne til meg før intervjuet starter.

Hvis det er noe du lurer på, kan du ringe meg på telefon 95 47 72 93, eller sende en e-post til oramberg@fsts.mil.no. Min veileder for masteroppgaven er direktør Rolf Tamnes ved Institutt for forsvarsstudier. Han kan treffes på telefon 23 09 77 01.

Behovet for intervju i forbindelse med utarbeidelse av oppgaven er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S. I brev fra Personvernombudet datert 11. mars 2010 til undertegnede er det meddelt at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningslovens paragraf 31, og at behandlingen av slike opplysninger i forbindelse med utarbeidelse av oppgaven, slik det er beskrevet, tilfredsstillende kravene i loven. Hvis ønskelig kan nevnte brev forevises før intervjuets start.

Med vennlig hilsen
Olav Ramberg

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om oppgaven om langtidsplanlegging i Forsvaret og ønsker å stille på intervju.

Signatur Telefonnummer

Vedlegg A3 - Intervjuguide

Overordnet problemstilling: Strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret i skjæringspunktet mellom fag og politikk

Langtidsplanlegging i historisk perspektiv

Spørsmål 1:

Hvis du betrakter den *måten* strategiske langtidsplanlegging for Forsvaret har vært drevet på i et mer historisk perspektiv, for eksempel i tiden etter 1945 og frem til i dag, kan du mer overordnet gi din beskrivelse av denne hvor du vektlegger din forståelse av hvordan henholdsvis fag og politikk har innvirket på planleggingen?

Oppfølgingsspørsmål som kan/bør berøres:

- Har det skjedd endringer/brudd i utviklingen fra 1945 og frem til i dag?
 - Hvilke?
 - Hvilke endringer/brudd har vært mest betydningsfull?
 - Hvilke konsekvenser har disse endringene/bruddene gitt for forholdet mellom fag og politikk?
 - Hva tror du er årsaken(e) til at disse endringene/bruddene har oppstått?
- Hvis det ikke har skjedd det du vil betegne endringer/brudd i utviklingen, hvordan vil du da beskrive utviklingen?
 - Hva tror du er årsaken(e) til den utvikling du beskriver?

Spørsmål 2:

Hva er etter ditt syn styrkene og svakhetene med *måten* strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret har vært drevet på?

Oppfølgingsspørsmål som kan/bør berøres:

- Prosessen:
 - Sterke/svake sider ved prosessen som har bidratt til nødvendig politisk og faglig forankring av planene?
 - Sterke/svake sider ved prosessen som har medført uforholdsmessig stor innflytelse fra noen av aktørene?
 - Sterke/svake sider ved prosessen som ivaretar/ikke ivaretar Forsvarets behov for langsiktig strategisk utvikling?
- Produktene av prosessen, det vil si planene i seg selv:
 - Planperiodene, for korte eller for lange?
 - For detaljerte?
 - Planene som strategisk styringsverktøy?

Ny planleggingsmodell

Spørsmål 3:

Hvilke fordeler og ulemper ser du ved etableringen av en ny planleggingsmodell, som medfører at langtidsplanleggingen skal skje fortløpende?

Oppfølgingsspørsmål som kan/bør berøres:

- Mulighet for en mer kontinuerlig tilpasning?
- utfordringer i forhold til å beholde og styre mot de langsiktige målsettinger?
- Forståelse for den nye modellen?
- Skape nødvendig forankring for den langsiktige strategiske utvikling?

Spørsmål 4:

Hvordan tror du den nye planleggingsmodellen kan virke inn på forholdet mellom fag og politikk?

Oppfølgingsspørsmål som kan/bør berøres:

- Forholdet mellom Forsvarssjef og departement?
- Forholdet mellom departement og Storting?
- FFIs rolle?
- Internt i departementet?

Vedlegg B – Organisasjonskart Forsvarsdepartementet

(Hentet fra www.regjeringen.no).

