



Forsvarets stabsskole

2007- 2008

Stabs- og masterstudiet

Masteroppgave

Privatisering av Forsvaret – hvor går grensen?

Eirik Greger Olsen

Privatisation of the Norwegian Armed Forces – Where is the limit?

English Summary

The object of this study is to identify, describe and explain different factors that may affect the level of privatisation in the Norwegian Armed Forces. In order to do that, I have developed a model by combining two theoretical perspectives. The basis of the model is Carl von Clausewitz' triad of State, People and Defence. The State sets the goals for the Defence to achieve, the Defence develops suitable capacities and the People provide the necessary will. This triad symbolises the national dimension. The national dimension, however, is affected by external, international forces. For this purpose I have used the works of Robert D. Putnam. In his article "*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*" he argues that international politics is a two-level game. On the national level different groups will try to promote their own agendas by lobbying the politicians, whilst the politicians on their part will seek power by constructing coalitions amongst these groups. On the international level, national governments will try to maximise their abilities to satisfy domestic demands, and at the same time try to minimise the negative consequences of international developments.

It is highly likely that international trends such as the Revolution in military affairs, the changing character of war and the reform of public sectors through New Public Management, have an impact on the level of privatisation of the Norwegian armed forces. However, on the national level the following factors stand out as most significant: First the political determination to privatise military support functions in order to save money and focus on operational core tasks, such as international operations. Second, the number and complexity of tasks that the Defence is expected to handle, combined with limited funding, opens up for burden sharing. Third, the ongoing transformation of the Defence into a smaller, more professional and technological demanding organization, makes it more reliant on private expertise and support. Fourth, the reform of public sector in Norway, combined with the absence of an imminent and plausible threat to national security, opens up for more out sourcing.

On the other hand, traditions for a strong State, support of international law and humanitarian values, as well as public scrutiny of the armed forces through media, hampers the will and ability to privatise anything that may be linked to combat operations or the use of arms. Privatisation of support functions seem to be accepted and encouraged, both by the government and the public, but not military core functions.

Key words: Privatisation, RMA, NPM, professionalism

Forord

Det kan være at privatisering av militærmakt er et forbigående fenomen. På den annen side lever vi i en konfliktfylt verden som preges av et gap mellom mål og midler. Dette gapet vil noen sørge for å fylle. Denne erkjennelsen har vært min motivasjon for å skrive denne oppgaven, og jeg ville undersøke hvordan dette fenomenet har påvirket vårt eget forsvar. Jeg opplever imidlertid ikke at det gjennom oppgaven er avdekket forhold som tyder på at Norge vil gå spesielt langt i privatiseringen av sitt Forsvar. Til det er det for mange kulturelle og politiske barrierer. Like fullt ser vi en utvikling der private aktører overtar stadig flere ressurskrevende støttefunksjoner, slik at Forsvaret kan konsentrere seg mer om sin operative virksomhet. Dette er en politisk bevisst strategi. Tiden får vise hvor grensen faktisk går.

Det ble en hektisk innsjutt på slutten av skriveprosessen. Det er derfor litt rart å sette punktum nå, når jeg endelig har kommet skikkelig i gang. Det er mange som har bidratt til at denne oppgaven har blitt til. Først og fremst vil jeg takke min veileder professor Øyvind Østerud for konstruktive tilbakemeldinger og hyggelige samtaler. Jeg vil også rette en stor takk til personalet ved biblioteket på Stabsskolen. De har vært meget behjelpelige med å finne relevant litteratur og har vist stort initiativ ved en rekke anledninger. Takk også til John Andreas Olsen og Magnus Eriksson på stabsskolen for gode råd innledningsvis, men uten velvillige bidrag fra de som jeg har intervjuet i forbindelse med oppgaven, hadde den ikke blitt til. Takk for at dere tok dere tid, og delte deres synspunkter og erfaringer med meg.

Jeg vil også takke min samboer, Ingrid, for den tålmodighet og toleranse hun har hatt for meg i skriveprosessen. Det er ikke alltid enkelt for de rundt når kandidaten er ”alene i sitt eget hode” med aparte problemstillinger og snurrige ideer.

Son, mai 2008, *Eirik Greger Olsen*

Innholdsfortegnelse

1 KONSEPTUELT RAMMEVERK	6
1.1 INNLEDNING	6
1.2 AVGRENSNINGER	7
1.3 METODE	8
1.4 RELEVANT LITTERATUR OG TIDLIGERE FORSKNING	10
1.5 TEORI OG FORKLARINGSMODELL	11
1.6 DISPOSISJON – OPPGAVENS STRUKTUR	14
2 HVORFOR ET MARKED FOR PRIVAT MILITÆRMAKT?	15
2.1 SLUTTEN PÅ DEN KALDE KRIGEN	15
2.2 KRIGENS ENDREDE KARAKTER	17
2.3 REVOLUTION IN MIL AFFAIRS (RMA)	19
2.4 MARKEDSTANKEGANG OG PRIVATISERINGSÅND I SAMFUNNET	20
3 BESKRIVELSE AV FUNN I MATERIALET	21
3.1 PRIVATISERINGSBEGREPET – PROBLEMATISERING OG AVKLARING	21
3.2 KATEGORIER PRIVATE AKTØRER OG TJENESTER	23
3.3 FORSVARETS KJERNEOPPGAVER	26
3.4 POLITISKE HOLDNINGER OG FØRINGER	29
3.5 HVORDAN ER PRAKSISEN I FORSVARET?	33
4 SENTRALE FORKLARINGSFAKTORER	41
4.1 STATEN	41
4.1.1 Utenriks- og sikkerhetspolitiske mål	41
4.1.2 Politisk kontroll	46
4.1.3 Effektivisering av offentlig sektor	48
4.2 FORSVARET	52
4.2.1 Økt etterspørsel etter kompetanse	53
4.2.2 Oppgavedeling	55
4.2.3 Samfunnsansvar	56
4.3 FOLKET	57
4.3.1 Militærmaktens legitimitet	58
4.3.2 Økt aversjon mot risiko	59
4.3.3 Fra borger til kunde og medias rolle	60
5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	62
6 VEDLEGG A – KILDELISTE	67
6.1 SKRIFTLIGE KILDER	67
6.2 ELEKTRONISKE KILDER	69
7 VEDLEGG B – OVERSIKT OVER INTERVJUER	73
8 VEDLEGG C – INTERVJUGUIDE	74

1 Konseptuelt rammeverk

1.1 Innledning

Privatisering av militærmakt har vært gjenstand for omfattende debatt de seneste årene, og den har tiltatt i styrke og fått nye dimensjoner spesielt i forbindelse med USAs engasjement i Afghanistan og Irak. Ikke minst skyldes dette det store antall personer som nå utfører oppgaver for den private delen av militærmakten. I Irak alene ble det i 2007 anslått å være mellom 20 000 og 50 000 personer som arbeidet for private selskaper på kontrakt, enten for den amerikanske eller den irakiske regjeringen (web 1). I Afghanistan var det tilsvarende estimert at mellom 18 500 og 28 000 personer var ansatt i den private sektoren, i en blanding av afghanske og internasjonale private firmaer (web 2).

En av årsakene til at fenomenet ”privatisering av militærmakt” er interessant og derfor gjenstand for debatt, er antakelsen om at privatiseringen kan utfordre nasjonalstatens legitime voldsmonopol. Det forfektes at stor grad av privatisering fører til at staten mister innsyn i og kontroll over utøvelsen av volden, og at statens autonomi og selvstendighet i forlengelsen av dette utfordres (Avant 2005 s. 3). Den britiske filosofen Thomas Hobbes skrev i sin tid at *”A human being is by nature a wolf, and therefore the state should have an absolute monopoly over the use of violence – if not, society may be ripped apart in “a war of all against all.”*” (Hobbs 1998). Siden fredsslutningen i Westfalden i 1648, som markerte starten på den moderne nasjonalstatens suverenitet, har den Weberske oppfatningen av forholdet mellom stat og bruk av makt rådet: *”A state is a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory* (web 3). Er den Weberske normen nå under press? Hva betyr egentlig den såkalte privatiseringen av militærmakt i forhold til det å ha oversikt over og kontroll med utøvelsen av den organiserte volden? Er dette uansett et fenomen som bare gjelder store og ledende stater på den internasjonale arena, og ikke småstater som Norge? Hva skjer egentlig i Norge hva angår privatisering av militærmakt? Hvor går grensen, offisielt og i praksis, gitt våre allianseforpliktelser og internasjonale ambisjoner på den ene siden, og våre nasjonale krav og tradisjoner, på den andre siden? Hvor går med andre ord grensen for privatisering av Forsvaret?

Hensikten med denne oppgaven er å identifisere, beskrive og forklare ulike faktorer som enten fremmer eller hemmer privatisering av Forsvaret i Norge, gitt den internasjonale utviklingen. Oppfatningen er at Norge kun i moderat grad benytter private firmaer til

tradisjonelle militære oppgaver sammenlignet med ledende allierte nasjoner¹, og man kan undres hvorfor. Oppgaven har følgende problemstilling:

Hva er drivkrefter og begrensninger i privatisering av Forsvaret?

Ved å analysere problemstillingen vil oppgaven undersøke dynamikken mellom norsk holdning til og praksis for privatisering av militærmakt, sett opp mot ledende allierte nasjoners utstrakte bruk av private militære kontraktører. Jeg har valgt denne tilnærmingen fordi den for det første gir en oversikt over den internasjonale utviklingen innenfor privatisering av militærmakt, i den tro at det også er av betydning for Norge som en global aktør. Den vil for det andre utforske Norges holdninger til og bruk av private aktører i forsvarssektoren i en tid som er preget av internasjonalisering og privatisering (Matlary 2005). Til slutt håper jeg å avdekke forhold som eventuelt fører til at privatisering av Forsvarets kjerneoppgaver er et nærmest ikke-tema i den fagmilitære og offentlige diskursen.

1.2 Avgrensninger

Oppgaven består av en beskrivende del (kapittel 2 og 3) og en forklarende del (kapittel 4). Siden temaet for oppgaven er privatiseringen av Forsvaret vil jeg i den beskrivende delen i liten grad redegjøre for privatisering av andre offentlige sektorer i Norge, med mindre dette kan ha konsekvenser for Forsvaret. Selv om oppgaven er relatert til norske forhold, har jeg likevel valgt å beskrive noen sentrale internasjonale utviklingstrekk som har bidratt til at staters voldsmonopol i økende grad blir satt under press. Dette har jeg gjort for å få frem at privatisering av Forsvaret (i Norge) blir influert av hva som foregår utenfor Norges grenser. Jeg ser i den sammenhengen spesielt på ledende allierte som USA og Storbritannia, og deres bruk av private aktører i internasjonale operasjoner, siden Norge tradisjonelt har et nært forhold til disse statene. Jeg vil også i en viss utstrekning hente eksempler fra Sverige, da dette er et nordisk land som har en lik samfunnsstruktur som Norge. Jeg vil ikke trekke sammenligninger til andre land utover dette. Jeg belyser i tillegg Norges forhold til NATO, FN og folkeretten, siden dette er institusjoner som er med på å legge premissene for bruk av militærmakt. Jeg vil derimot ikke gå i dybden på folkerettslige betraktninger rundt privatisering av militærmakt, men legger til grunn de viktigste prinsippene, da dette kan ha betydning for grensene for privatiseringen av Forsvaret.

Jeg har valgt et nasjonalt perspektiv som utgangspunkt for oppgaven. Jeg ser på Forsvaret i samspill med politiske myndigheter (Staten) og det sivile samfunnet (Folket), for å få frem at dette utgjør en dynamikk som kan legge både begrensninger for, men også kan være en pådriver i, privatiseringen av Forsvaret. Jeg benytter en forklaringsmodell for å få frem sammenhengen

¹ Med ledende allierte nasjoner menes i denne sammenhengen først og fremst USA og Storbritannia.

mellom politiske mål for bruk av norsk militærmakt, Forsvarets evne til å oppfylle politiske mål, og Folkets vilje til å understøtte både politikken og Forsvaret. Når det gjelder politiske mål vil jeg ikke komme inn på partipolitiske forhold. På samme måte vil jeg kun se på noen utvalgte faktorer i vurderingen av Folkets vilje som kan påvirke grad av privatisering i Forsvaret. Jeg har valgt faktorene legitimitet, risikovilje, marked og media, fordi disse antas å ha stor innvirkning på Folkets vilje. Det er åpenbart andre faktorer som kan påvirke Folkets vilje, men jeg må ta et valg. For å forklare kreftene som virker i Forsvaret, velger jeg å bruke profesjonalisering som innfallsvinkel. Med utgangspunkt i profesjonalisering vil jeg forsøke identifisere eventuelle drivere og begrensninger for privatisering innad i Forsvaret. Dette er en tilnærming som kan være risikabel i det den kan bli for endimensjonal i analysen av Forsvaret. På den annen side er det mitt håp at denne vinklingen (med profesjonalisering) kan få frem aspekter som ikke har vært belyst i stor grad tidligere.

Oppgaven er også avgrenset i tid. Jeg har tatt et valg på ikke å bruke plass i oppgaven på å gjennomgå de lange historiske linjene for bruk av private militære styrker, selv om dette åpenbart kan være av interesse. Jeg konsentrerer meg derimot om perioden etter den kalde krigens avslutning og frem til i dag. Det er først og etter 1990 at privatisering av militærmakt i nyere tid har blitt en problemstilling i internasjonal politikk, og derfor også kan ha innflytelse på den norske forsvarsmakten.

Jeg har i tillegg valgt å avgrense oppgaven i forhold til forklaringsnivå. Jeg er interessert i de overordnede trekkene ved privatisering av Forsvaret, og vil derfor i mindre grad gå inn i detaljerte vurderinger av taktiske disposisjoner innenfor avgrensede områder. Jeg vil likevel benytte eksempler og elementer fra alle nivåer for å få frem de overordnede sammenhenger, slik at drivere og begrensninger for privatisering av Forsvaret trer frem.

1.3 Metode

Jeg har i denne oppgaven benyttet en kvalitativ metode. For å avdekke nyanser og være åpen for uventede forhold har jeg valgt et intensivt opplegg med kvalitativ datainnsamling. Jeg har forsøkt å gå i dybden gjennom studier av litteratur, forskning og et begrenset antall intervjuer. Gjennomføringen av intervjuene har vært en prosess. Først har jeg hatt åpne samtaler med noen informerte personer, for å kunne formulere og kvalitetssikre problemstillingen, avdekke dens omfang og få innspill til kilder. Dernest, når problemstillingen var ”moden”, har jeg gjennomført et begrenset antall strukturerte intervjuer med utvalgte personer. Jeg har valgt å gjennomføre intervjuene som samtaler, der jeg på forhånd hadde utviklet en intervjuguide som inneholdt spørsmål til ulike aspekter ved privatisering av Forsvaret. Denne guiden var nødvendig for å

sikre at relevante momenter ble berørt i samtalene. Intervjuene ble tatt opp på digitale lydfiler, og etter avslutningen av hver samtale ble innholdet i lydfilene overført til tekst, for videre analyse og tolkning.

Intervjuer er et godt supplement til litteraturstudier og statistikk, men det er ressurskrevende å gjennomføre. Derav mitt begrensede antall respondenter. I tillegg kan det være vanskelig å finne den røde tråden i svarene til respondentene, selv om en intervjuguide kan gi en viss struktur. Valg av respondenter er gjort ut fra personenes interesse for og kunnskap om privatisering av militærmakt. Jeg har lagt vekt på å finne intervjuobjekter som har ulikt ståsted, men de er begrenset i antall, og vil derfor ikke dekke alle innfallsvinkler. Det har i tillegg vært forskningsetiske utfordringer ved å gjennomføre intervjuene. For det første er lett å interagere med respondentene, og nøytralitet blir derfor et tema i forhold til analytisk avstand. Det er også en utfordring at noen av respondentene kan være interessert i spesielle ”funn” eller fremstillinger som underbygger deres egne syn eller personlige posisjon, f.eks. hvis de arbeider i den private sektoren eller forsker på området. Dette er forhold jeg er bevisst på. Ved å gjennomgå, analysere og tolke lydbåndene i ettertid, håper jeg å kunne få satt intervjuene i et større perspektiv som bidrar til økt nøytralitet og større grad av objektivitet. Oversikt over intervjuobjekter og utskrift av intervjuene finnes vedlagt.

Når det gjelder datainnsamling utover intervjuene, har jeg i stor utstrekning basert meg på sekundærdata i form av ulike tekster. Av skriftlige kilder har jeg i første rekke benyttet meg av:

- Dokumenter fra Stortinget, Regjeringen og Forsvarsdepartementet
- Norsk og utenlands litteratur og forskning
- Avisartikler og tidsskrifter
- Artikler, innlegg og hjemmesider på Internett
- Diverse militære dokumenter, som forsvarstudier og rapporter

En utfordring med å benytte sekundærdata er at dette er data som i stor grad er samlet inn av andre, og til andre formål enn det jeg ønsker å benytte det til. Siden sekundærdata ikke er rådata, ble det en utfordring å finne data som er valide (gyldige og relevante) og reliable (pålitelige) i forhold til problemstillingen. Det vil kunne være begrensninger her knyttet til for det første å finne informasjon i sekundærdata som jeg kan benytte i min oppgave, og for det andre som jeg kan stole på. Tilsvarende vil det være utfordringer knyttet til om kildene sier noe om den enkelte situasjon, eller om opphavspersonens meninger og holdninger. Uansett må jeg gjennom sekundærdata forholde meg til andres fortolkninger, og dette er et filter jeg må være bevisst på i

mine studier. På samme måte vil det være en utfordring å revidere min egen forforståelse underveis i prosessen. Med dette mener jeg at mine egne oppfatninger og bakgrunnskunnskap vil influere på mine funn, og mine tolkninger av disse funnene. Jeg har forsøkt å ha et åpent sinn i skriveprosessen, men oppgaven vil unngåelig bære et visst preg av mine oppfatninger og tolkninger av ulike forhold.

Opgaven har som tidligere nevnt en ambisjon å beskrive og forklare ulike sider ved privatisering av Forsvaret. Til dette har jeg funnet det formålstjenelig å benytte en forklaringsmodell for å strukturere de sentrale faktorene som enten hemmer eller fremmer privatisering. Metodisk sett kan dette ha noen begrensninger, ved at denne modellen kan være med å forme analysen. Det vil si at jeg legger for mye vekt på analysemodellen og tolker alle observasjoner gjennom denne. Derfor er det viktig å betrakte modellen som er hjelpemiddel, og ikke som den eneste eller beste tilnærmingen til problemstillingen.

1.4 Relevant litteratur og tidligere forskning

Det foreligger mye litteratur om, og det er gjennomført en del forskning på den såkalte privatiseringen av militærmakt, spesielt på den internasjonale arena. Hensikten med å gjennomgå litteraturen og forskningen på området, er ikke å gi en fullstendig oversikt over hva som finnes, men kort å trekke frem noen få relevante bidrag i diskursen om privatisering av militærmakt.

Bøkene *Corporate Warriors – The Rise of the Privatized Military Industry* (Singer 2003) og *The Market for Force – The Consequences of Privatizing Security* (Avant 2005) gir en god oversikt over årsaker til og virkninger av privatisering av militærmakt. De beskriver blant annet hvordan det tradisjonelle statlige monopolet på den militære profesjonen og bruk av legitim og organisert vold er i endring. Bøkene er relevante ved at de trekker de lange linjer og gir et godt bilde av ulike utfordringer ved privatisering av militærmakt. De har derimot perspektiver og tilnærminger som ikke uten videre kan appliseres på norske forhold.

Rapportene *Market Forces – The Political Economy of Private Military Companies* (Spear 2006), *Armed Services: Regulating the Private Military Industry* (Jennings 2006) og *Regulating the Private Security Industry* (Percy 2006) gir gode oversikter over de folkerettslige aspektene ved privatisering av militærmakt. Fellesnevneren ved disse rapportene er mulighetene og begrensningene for å regulere, og derigjennom kontrollere, den private militære industrien. Dette er betraktninger som bidrar til å legge rammen for privatisering av også norsk militærmakt.

I boken *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet* diskuterer Østerud og Matlary det de omtaler som ”nyliberal militærmakt” i et eget kapittel (Østerud & Matlary 2007). Forfatterne

peker på at det har skjedd en markant endring i militærvesenet i mange land de senere år; at det ikke lenger er et offentlig monopol. Kapitlet beskriver hvorfor det er et marked for militærmakt generelt og ser spesielt på privatisering av militærmakt etter den kalde krigen. Kapitlet gir også en god oversikt over hvordan Norge har tilpasset seg den internasjonale utviklingen, og trekker sammenligninger til både de andre nordiske landene og Storbritannia. Kapitlet gir derimot ingen teoretiske perspektiver på den norske tilpasningen.

I en artikkel i boken *Mot et avnasjonalisert forsvar?* (Matlary & Østerud 2005) konkluderer forfatterne at privatiseringen av Forsvaret i Norge er kommet kortere enn i mange andre land, men at det likevel er en klar tendens til privatisering av logistikk- og støttefunksjoner. Artikkelen beskriver to ulike dimensjoner ved avnasjonaliseringen av Forsvaret; privatisering og internasjonalisering. Ragnvald Solstrand gjennomgår i en annen artikkel i den samme boken, det formaliserte samarbeidet mellom Forsvaret og det sivile samfunn, offisielt benevnt som Offentlig – Privat Partnerskap (OPP). Han mener det er primært økonomiske hensyn som ligger bak utviklingen av OPP, der målet er mer forsvarseffekt for hver krone. Han hevder likevel at erfaringer fra andre offentlige sektorer i Norge, og fra andre lands forsvarsreformer, ikke uten videre lar seg direkte overføre til Forsvaret, fordi en gjennomgripende privatisering av Forsvaret ikke står på den politiske agendaen. Forsvarssjef Sverre Diesen har i den samme boken en artikkel der han gjennomgår Forsvarets transformasjon. Han redegjør blant annet for bakgrunnen for at Forsvaret er blitt mer nettverkbasert, allianseintegreert og profesjonalisert. Dette er utviklingstrekk som også har implikasjoner for i hvilken grad Forsvaret privatiseres. Selv om alle de tre nevnte artiklene i denne boken gir ulike tilnærminger hvordan utviklingen av Forsvaret enten fremmer eller hemmer privatisering, så rommer de ikke teoretiske perspektiver og ser i mindre grad på dynamikken mellom eksterne og interne krefter i forhold til privatisering.

1.5 Teori og forklaringsmodell

Sentralt i diskursen om privatisering av militærmakt står, som tidligere nevnt, antakelsen om at økt privatisering av forsvarsoppgaver kan undergrave den politiske kontrollen over militære kjernevirksomhet. Tanken er at en privatisering av de oppgaver som er knyttet til utøvelsen av militær primærvirksomhet vil utfordre nasjonalstatens legitime maktmonopol.

Det er en betydelig trend i Vestens stabiliserings- og gjenoppbyggingsoperasjoner i f eks Irak og Afghanistan, at ledende allierte nasjoner, som USA og Storbritannia, benytter seg av private kontraktører til et mangfold av oppgaver som tradisjonelt har vært utført av nasjonale styrker, under statlig kontroll. Dette er en internasjonal utvikling som også påvirker Norge og vår

nasjonale forsvarssektor, enten direkte gjennom norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, eller indirekte, gjennom en dreining av norsk sikkerhetspolitikk og tilhørende transformasjon av Forsvaret. I tillegg til disse ytre drivkreftene for endring, virker også indre, nasjonale krefter, i befolkningen, i markedet, i den politiske ledelsen og i Forsvaret selv. De indre kreftene vil vekselvis understøtte eller begrense den internasjonale påvirkningen på Forsvaret når det gjelder privatisering av militære funksjoner og oppgaver.

Som utgangspunkt for å beskrive og forklare de indre krefter som fremmer eller hemmer privatiseringen av Forsvaret, vil jeg benytte Karl von Clausewitz sin triade; Staten (den politiske ledelsen/regjeringen), Folket og Forsvaret, der triaden representerer både aktører og krefter som gjensidig påvirker hverandre, innad i nasjonen. Et vesentlig poeng ved triaden er at de tre aktørene beveger seg i ulike sfærer: Den politiske ledelsen agerer i den rasjonelle sfæren, de militære i den tilfeldige og folket i den emosjonelle sfæren, men er i likevel i et nært samspill. Noe forenklet er oppgavefordelingen innen triaden som følger (Rekkedal 2003 s. 66):

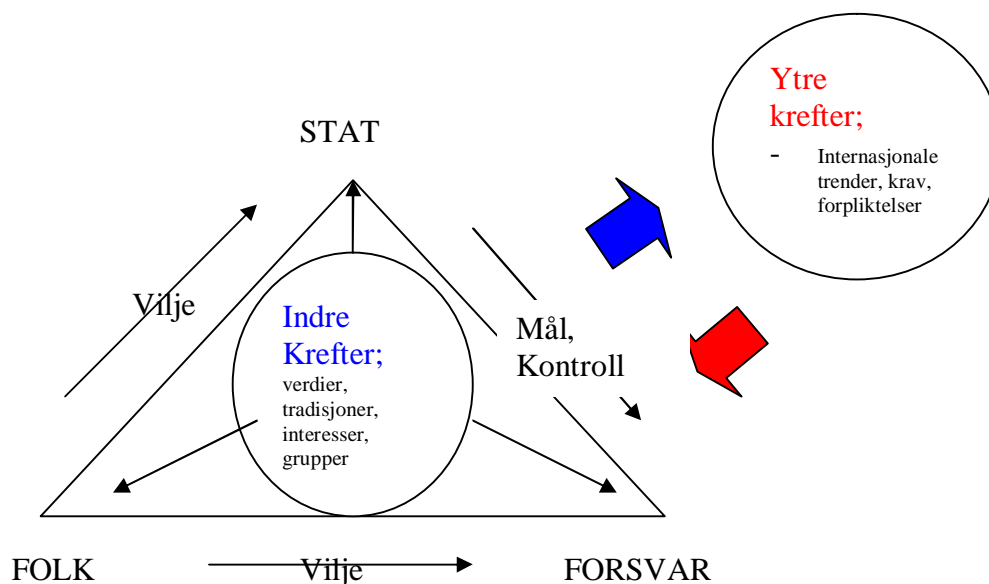
1. Regjeringen fastslår hva som er de politiske mål.
2. De militære fremskaffer de nødvendige militære kapasiteter som skal til for å nå de politiske mål.
3. Befolkningen må fremskaffe den nødvendige vilje.

Selv om triaden ble utformet i en annen tid, preget av mellomstatlige og symmetriske konflikter, finner jeg likevel å kunne bruke den som en modell for å få frem dynamikken mellom Stat, Folk og Forsvar i dag, da denne dynamikken synes tidløs så lenge verden er organisert i suverene nasjonalstater.

For å anskueliggjøre de ytre kreftene, og vekselvirkningen mellom de ytre og indre kreftene, vil jeg støtte meg på Robert D. Putnam. I artikkelen "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" argumenterer han for at internasjonal politikk kan oppfattes som et to-nivå spill (web 4). På det nasjonale plan vil ulike grupperinger forfølge sine interesser ved å presse de politiske myndigheter til å føre en gunstig politikk for dem, mens politikere på sin side, vil søke makt ved å konstruere koalisjoner blant disse grupperingene. På det internasjonale nivået vil nasjonale regjeringer på den ene siden forsøke å maksimere sin evne til å tilfredsstille innenrikspolitiske krav, og på den andre siden minimere de negative konsekvensene av internasjonal utvikling (web 5). Overført på denne oppgavens tema om privatisering av Forsvaret, har en slik tilnærming relevans i det Norge er en liten nasjon som er utsatt for internasjonal påvirkning og er avhengig av transnasjonalt samarbeid, samtidig som det

eksisterer sterke indre krefter i form av nasjonale grupperinger med ulike og dels motstridende verdier, interesser og tradisjoner.

Ved å kombinere Clausewitz sin triade og Putnam's teori om to-nivå spill, kan vi få følgende forenklete modell, som kan benyttes for å analysere oppgavens problemstilling:



Figur 1: Triaden og påvirkningskrefter

Sentralt i triaden er også at Forsvaret er underlagt politisk kontroll. Tidligere nevnte Max Weber blir ofte trukket frem som den personen som introduserte tanken om Statens voldsmonopol: At voldsmonopolet var en av faktorene som definerte Statens oppgaver, og at Staten som ide hvilte på dette voldsmonopolet. Hans poeng var at Staten ble etablert for å sikre innbyggernes velferd og sikkerhet, og at Staten i bytte mot borgernes lydighet påtok seg denne oppgaven (Mohlin 2006). Diskursen om privatisering av militærmakt dreier seg ofte om politisk kontroll over private militære aktører, eller manglende sådan. Jeg finner det derfor hensiktsmessig å inkludere kontroll i modellen.

I forhold til sivilmilitære relasjoner og den politiske kontrollen over militærmakten, velger jeg å benytte Samuel P. Huntingtons definisjon av "civilian control" som et utgangspunkt (Huntington 1956). Han hevder det i prinsippet eksisterer to generelle måter å redusere militærvesenets makt på, henholdsvis ved subjektiv og objektiv sivil kontroll. Den subjektive sivile kontrollen kjennetegnes ved at man har konkurrerende sivile grupperinger som søker makt og innflytelse over militærmakten. Selv om Huntingtons ståsted er innenfor det amerikanske systemet; han trekker blant annet frem rivaliseringen mellom Kongressen og Presidenten, har

problemstillingen klare analogier til demokratiske stater generelt, og kan følgelig anvendes her. Subjektiv sivil kontroll med militærmakten er i praksis det samme som demokratisk kontroll; at demokratisk valgte offentlige myndigheter, som skal agere på vegne av fellesskapet, styrer og kontrollerer Forsvaret. Slik subjektiv sivil kontroll vil, i følge Huntington, føre til enten en politisering av Forsvaret, eller at de militære trekkes inn i politikken gjennom å drive lobbyvirksomhet. Forsvaret blir på denne måten et speilbilde av det sivile samfunnet. Subjektiv sivil kontroll er, i følge Huntington, den eneste mulige formen for sivil kontroll med militærvesenet dersom et profesjonelt offiserskorps ikke finnes (Huntington 1956).

Den andre måten å kontrollere de militære styrker på, er det han kaller objektiv sivil kontroll. Ved å maksimere den militære profesjonalitet vil objektiv sivil kontroll oppnås. Dette er hans ideal og skjer ved å gjøre de militære enda mer militære, ved at de dyrker sin profesjonalisme og ikke blander seg inn i politikken. På denne måten blir de et a-politisk verktøy for Staten, som adlyder ordre og ikke har en egen agenda utover å fremme sin faglige ekspertise, sin korpsånd og sitt samfunnsansvar. Dette er kjernen i den militære profesjonalitet, i følge Huntington (Huntington 1956). Forutsetningen for slik objektiv sivil kontroll er dog at det eksisterer sterke institusjoner og en velutviklet organisasjonsstruktur, som binder det hele sammen.

1.6 Disposisjon – oppgavens struktur

Oppgaven består av 5 kapitler og er konstruert i tråd med den metodiske tilnærmingen beskrevet under pkt 1.3. Kapittel 1 gir det konseptuelle rammeverket for oppgaven. Her aktualiseres temaet for og hensikten med oppgaven, samt at problemstillingen uteskes. Kapitlet gir også en oversikt over den metodiske tilnærmingen, de teoretiske perspektiver og forklaringsmodellen, som legges til grunn for oppgaven. I tillegg gjennomgås valgte avgrensninger og en oversikt over relevant litteratur og forskning. Kapittel 2 gir en overordnet beskrivelse av sentral trekk ved internasjonale forhold som har bidratt til økt privatisering av militærmakt, som f eks avslutningen på den kalde krigen, at krigen har endret karakter, den såkalte "Revolution in military affairs" (RMA) og at det har hersket en generell privatiseringsånd i store deler av verden de senere år.

I kapittel 3 følger en beskrivelse av de observasjoner som er gjort i skriftlige kilder og i samtaler med intervjuobjekter. Først er det en problematisering av selve begrepet privatisering i forhold til Forsvaret og hva dette innebærer. Deretter følger en kort gjennomgang av ulike kategorier private aktører og de ytelser som aktørene kan tilby forsvarsmakten. Kapitlet fortsetter med en diskusjon rundt ulike tilnærminger til hva som er, eller bør være, Forsvarets

kjerneoppgaver, og beskriver deretter rådende politiske holdninger og føringer for privatisering i Forsvaret. Avslutningsvis følger en beskrivelse av hvordan privatisering praktiseres i Forsvaret, i henholdsvis støtte- og primærvirksomheten.

Kapittel 4 forklarer hvordan ulike krefter kan bidra til å enten fremme eller hemme privatisering av Forsvaret, ved å koble forklaringsmodellen fra kapittel 1, opp mot sentrale momenter i kapittel 2 og 3. I kapittel 5 oppsummeres de viktigste funn og argumenter i oppgaven, og konkluderer i forhold til problemstillingen. Kapitlet vil avslutningsvis trekke frem eventuelle metodiske svakheter ved oppgaven og vurdere om problemstillingen er besvart på en tilfredsstillende måte.

2 Hvorfor et marked for privat militærmakt?

Det har utviklet seg et stadig økende marked for private aktører som profiterer på de væpnede konfliktene i verden, det være seg i borgekriger, mellomstatlige konflikter, humanitære intervensjoner eller i kampen mot terror og organisert kriminalitet. Langs hele den militære verdikjeden tilbyr ulike private firmaer sine tjenester, mot betaling, i alt fra tradisjonell forsvarsindustri til væpnet kamp (Matlary & Østerud 2005 s. 147), til både sterke og svake stater, til ikke-statlige organisasjoner, og til firmaer og enkeltpersoner med betalingssevne. Vestlige nasjoner har så langt satt grensen ved rene kampooppdrag ved kontrahering av slike firmaer, men ledende allierte som USA og UK benytter likevel private aktører i sine kampanjer i stor utstrekning, det være seg i Irak, Afghanistan eller andre konfliktsoner.

Det er i denne sammenhengen verd å nevne at private selskapers deltakelse i kamphandlinger tidligere har vært forbudt i henhold til amerikansk lovgivning. Dette forbudet ble imidlertid opphevet gjennom en såkalt "an interim rule passed to the Federal Register" 16. juni 2006. Denne tok effekt umiddelbart og innebærer i praksis at kontraktører kan bruke dødelig makt i selvforsvar, og for å forsvare personer eller verdier under deres beskyttelse (web 6). Dette forholdet understreker den globale tendensen med mer omfattende privatisering av tradisjonelle militære gjøremål, stadig nærmere kjernefunksjoner og skarpe operasjoner.

Hva er bakgrunnen for at et marked for militærmakt har utviklet seg? Svaret på dette spørsmålet er sammensatt, men har på et overordnet plan å gjøre med tilbud og etterspørsel, som for ethvert marked (Avant 2005).

2.1 Slutten på den kalde krigen

Den kalde krigens slutt førte til en reduksjon av forsvarsbudsjettene i både NATO og i land fra den tidligere Warszawa pakten. Trusselen om total krig forsvant, og derved også den logiske begrunnelsen for å bruke ressurser på å opprettholde store militære styrker. Dette førte blant

annet til en markant nedbemanning i militært personell i både Europa, USA og i det tidligere Sovjetunionen, og overflødige profesjonelle offiserer og soldater ble tilgjengelige for andre oppdrag. I Sør Afrika førte også slutten på Apartheid regimet og en løsning av Namibia konflikten til en tilbudsøkning av militær arbeidskraft (Matlary & Østerud 2005 s. 148).

Samtidig som tilbudet av militær arbeidskraft økte, så tiltok også etterspørselen etter sikkerhet i utsatte deler av verden. Den kalde krigens opphør innebar slutten på den stabiliserende effekten rivaliseringen mellom øst og vest hadde hatt på ustabile regioner. Potensielle konflikter som tidligere ble undertrykt av stormaktsinteresser kom til overflaten, både i form av borgerkriger som i Somalia, Sierra Leone og på Balkan, men også i mellomstatlige konflikter som f eks mellom Etiopia og Eritrea (Singer 2003). Antall borgerkriger økte f eks markant halvveis på 90-tallet, da det var fem ganger så høyt som under midten av den kalde krigen, mens antall konfliktsoner i verden ble anslått å ha doblet seg (Singer 2003). Mens etterspørselen etter sikkerhet tiltok i disse regionene, var større nasjoner mer restriktive med å stille styrker til disposisjon, da områdene var av mindre strategisk betydning enn under den kalde krigen. Denne tilbakeholdenheten fra sterke stater til å engasjere styrker i turbulente områder, spesielt i Afrika, kombinert med svake staters begrensede evne selv til å slå ned opprørere og intern vold, bidro til å skape et marked for private militære firmaer (web 7). Det Sørafrikanske firmaet Executive Outcome (EO) og deres offensive bidrag til angolske myndigheters kamp mot opprørere i 1993, og EO's aktive rolle under borgerkrigen i Sierra Leone i 1995, er eksempler på en slik utvikling (Singer 2003). Et annet eksempel er det britiske firmaet Sandline Internationals kontrakt med regjeringen i Papa Ny Guinea for militært å bekjempe en separatistisk opprørsgruppe i 1997 (Avant 2005).

På den annen side har også Vestens etterspørsel etter privat militærmakt økt etter avslutningen på den kalde krigen, både i kampen for menneskerettigheter og i kampen mot terror. På 90-tallet var det et oppsving av intervensjoner på såkalt humanitært grunnlag der menneskerettigheter og demokratiske verdier skulle fremmes og beskyttes. FNs fredsopprettende operasjoner i tidligere Jugoslavia fra 1991 og i Somalia i 1992, er eksempler på dette. Men reduserte nasjonale forsvar i Vesten, kombinert med begrenset vilje til å ta store risiki i områder som ikke var av avgjørende strategisk betydning, la begrensinger på størrelsen og omfanget på de internasjonale bidragene. Etter terrorangrepet mot Pentagon og New York 11. september 2001 kom også Vestens egen sikkerhet igjen i fokus. For første gang i historien ble NATOs artikkel 5 om kollektivt selvforsvar iverksatt. Behovet for militærmakt, til å støtte USA og det internasjonale samfunns kamp mot terror, økte derved ytterligere.

Dagens konflikter kan således oppfattes til å inkludere både ideelle målsetninger som beskyttelse av menneskerettigheter gjennom såkalte humanitære intervensjoner, på den ene siden, og realpolitiske mål som ivaretagelse av egne borgeres sikkerhet og Vestens sosioøkonomiske strukturer, gjennom ”selvforsvar”, på den annen side. Det kan synes som humanitære og realpolitiske interesser konvergerer i disse konflikter, ved blant annet at vi nå har en sikkerhetspolitisk kontekst som er preget av såkalte ”failing and rough states”². Problemene i disse statene utgjør på den ene siden en fare for sivilbefolkningen i regionen, men kan også føre til ”spill-over” effekter med globale implikasjoner, gjennom blant internasjonal terrorisme og kriminalitet, og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Dette er trusler som også oppfattes til å kunne true vestlige lands (og borgeres) interesser og sikkerhet. For å ivareta dette mangfoldet av utfordringer har det utviklet seg en stadig økende etterspørsel etter private aktører i dagens komplekse konflikter, for å dele risiko og kompensere for manglende statlige ressurser. Spesielt gjelder dette i den ofte langvarige og komplekse stabiliserings- og rekonstruksjonsfasen, etter at de innledende kampene er vunnet. For å sette det hele i perspektiv hevder en amerikansk rapport at private kontraktører nå er en permanent og integrert del av amerikanske militære operasjoner med operativ logistikk, støtte og sikkerhetstjenester (web 8), og at det ikke er noen vei tilbake.

Etterspørselen etter privat militærmakt er ytterligere forsterket ved minst tre andre sentrale forhold. For det første at krigens karakter har endret seg, for det andre ved den såkalte ”Revolution in Military Affairs” (RMA), og for det tredje at det råder en generell markedstankegang og privatiseringsånd i verden.

2.2 Krigens endrede karakter

Med krigens endrede karakter menes at ”reglene” og uttrykket for bruken av vold for å påtvinge ens vilje på en annen part, har forandret seg. Dagens konflikter skiller seg fra tidligere konflikter ved at det nå kjempes om andre mål enn tidligere. Det dreier seg ikke lenger om bare å holde og slå fienden gjennom militære slag, men ofte om å skape en tilstand der andre, ikke-militære virkemidler benyttes for å nå de overordnede politiske mål (Smith 2007). Militærmakt blir således kun ett av flere virkemidler i en større sammenheng. Målet for bruk av militærmakt blir derfor ikke å vinne krigen, men å skape forutsetninger for freden. Det snakkes i så måte om at vi nå ikke kriger mot trusler, men mot usikkerhet, og det ikke er tale om offensiv og defensiv, men om å håndtere risiki (Coker 2001). Men enten det er snakk om å etablere en tilstrekkelig trygg og sikker tilstand ved hjelp av militære virkemidler, som grunnlag for rekonstruksjon, eller om det handler om å håndtere risiki, så finnes det visse fellestrekk for hvordan krigens karakter har

² ”A failing state” blir ofte brukt for å beskrive en stat uten en sosial og politisk struktur. ”A rouge state” er et

endret seg: At de nye konfliktene i økende grad er blitt privatiserte, at de er asymmetriske og stadig mer demilitariserte (Munkler 2005).

Dagens konflikter er uomtvistelig mer komplekse, ikke minst ved at nasjonalstatene ikke lenger har monopol på bruk av militærmakt. Teorier om såkalt 4. generasjons krigføring snakker om ikke-statlige celler som opererer i nettverk, uten en klar kommandostruktur og nasjonal legitimitet (Osinga 2007). Hvordan finne en fiendes tyngdepunkt når han ikke er synlig og ikke forholder seg til et politisk styre, er blitt en utfordring for konvensjonelle militære styrker. Vestens institusjoner og forholdet mellom politikken, folket og forsvaret i demokratiske nasjonalstater, forutsetter at militærmakten er underlagt kontroll av ansvarlige politiske myndigheter. Når en motpart ikke forholder seg til etablerte spilleregler i så måte, skaper dette friksjon og kan påvirke vår evne til måloppnåelse for det første, og bruken av metoder og midler for det andre. En motstander som er ikke-statlig og som ikke lar seg kue eller avskrekke ved tradisjonell militærmakt, vil nødvendigvis utfordre våre mål og strategier. Dersom strategi er produktet av politiske mål og bruken av virkemidler, kan en se for seg at en privatisering av krigen fører til et økende gap mellom mål og midler. Bekjempelsen av ikke-statlige aktører, som opprørsgrupper og terrorceller, krever sannsynligvis andre virkemidler enn vestlige konvensjonelle militære styrker som er beheftet med strenge ”rules of engagement”³, noe som igjen kan bidra til økt bruk av private kommersielle aktører fra vestlig side. Den økende motstanden fra ikke-statlige aktører utenfor politisk kontroll av legitime myndigheter, som i Afghanistan og Irak, er ikke i seg selv et uttrykk for at dagens kriger har endret karakter, men når Vesten selv velger å sette bort deler av sine militære operasjoner til sivile kontraktører, kan dette sies å være et bidrag til at krigen nå har endret sin karakter.

Et annet aspekt ved den nye krigen er at den er preget av lavintensitet og asymmetri⁴, der konvensjonelle vestlige styrker møter tilpassede og små grupperinger, uten nødvendigvis felles mål og kommando (Smith 2007). Et eksempel her er islamske fundamentalister og deres nettverk av terrorceller som tilsynelatende har til hensikt å ødelegge de sosioøkonomiske strukturene til det sekulære Vesten, ved å spre frykt. Det er ikke nytt at kriger er asymmetriske, da enhver part i krigen vil søke å finne en motstanders svake punkt, og utnytte det til sin fordel. Men hvis vi tenker asymmetri i form av at Vesten nå er involvert i en såkalt ”three block war”⁵, der reelle

uttrykk for en 3. verden stat som er i besittelse av masseødeleggelsesvåpen og som støtter terrorisme (web 9).

³ Engasjementsregler (Rules of Engagement, ROE) er direktiver som angir tillatelser og begrensninger for militære styrkers maktbruk, FFOD s 37

⁴ En tilstand av ulikhet eller ubalanse mellom to eller flere aktører. Asymmetri kan innebære forskjeller på en rekke områder, herunder kapasiteter, teknologinivå, struktur, organisasjon og metoder, FFOD s. 165.

⁵ Three Block War er en metafor for å beskrive kompleksiteten i dagens operasjoner, der soldater langs tre bykvartaler kan drive høyintensitetsoperasjoner, stabiliseringsoperasjoner og humanitære operasjoner, FFOD s. 59

kamper, lav intensitets fredstjeneste og humanitær bistand inngår i samme konflikt, så byr dette på nye utfordringer. Når vi i tillegg må erkjenne at motstanderne er lærende og adaptive, ikke-statlige organisasjoner, så gir dette krigen nye dimensjoner, og bidrar til at krigen endrer karakter. Denne utviklingen representerer en økt kompleksitet som krever et mangfold av ulike virkemidler, noe som igjen kan øke etterspørselen etter private bidrag.

Det folkerettslige skillet mellom stridende og ikke-stridende kommer i slike konflikter også i bakgrunnen, og skaper store utfordringer for konvensjonelle vestlige militære styrker. At motstanderen skjuler seg blant sivilbefolkningen er for så vidt ikke et nytt trekk. Dette har vært gjort i geriljakriger gjennom alle tider, men at sivile generelt blir et mål for volden, i den hensikt å skape frykt og erodere viljen hos motstanderen, innebærer store utfordringer for en okkupasjonsmakt og øker etterspørselen etter sikkerhet for sivilbefolkningen og ulike sivile organisasjoner. I 1998 ble det f.eks. drept flere sivile FN bistandsarbeidere enn soldater i fredsoperasjoner. Enkelte vil mene at private selskaper kan fylle "sikkerhetsgapet" når Stater ikke er i stand til å garantere for sikkerheten til hjelpeorganisasjoner (web 10).

I sum bidrar disse trekkene ved krigens endrede karakter til at etterspørselen etter private aktører øker, da konvensjonelle militære styrker enten ikke er i tilstrekkelig antall eller har de riktige virkemidlene til disposisjon for å drive effektiv krigføring, stabilisering og rekonstruksjon.

2.3 Revolution in mil affairs (RMA)

Et annet trekk ved moderne krigføring, som bidrar til både å endre krigens karakter og øke etterspørselen etter privat militærmakt, er den såkalte "Revolution in Military Affairs". RMA er omtalt som et markant skifte i måten å drive krig på, gjennom bruk av ny teknologi, nye militære doktriner og nye operasjonelle og organisatoriske konsepter, som endrer karakteren på og gjennomføringen av militære operasjoner (web 11). RMA representerer i hovedsak fire typer endringer: For det første, fokuset på avstandsleverte og meget presise treff; for det andre, dramatisk forbedret kommando, kontroll og etterretning; for det tredje, betydningen av informasjonskrig og for det fjerde, økt vekt på ikke-dødelighet (Web 12). Med bakgrunn i utviklingen i informasjonsteknologi, og ledet an av USA, fører RMA til nye måter å drive krigføring på. Hensikten er raske seirer med et minimum av tap på begge sider gjennom tempo, manøver, fleksibilitet og overraskelse. Denne måten å krige på er igjen avhengig av presis ildkraft, spesialstyrker og psykologiske operasjoner, og den søker å integrere land-, sjø-, og luftmakt i et sømløst hele. USAs invasjon i Afghanistan i 2001 og i Irak i 2003 har vist at RMA ikke lenger er teori, men praksis. Det bærende elementet i RMA er informasjonsoverlegenhet

gjennom ny informasjonsteknologi. Informasjonsoverlegenhet innebærer bedre evne enn motstanderen til å samle inn, bearbeide og distribuere informasjon i en uavbrutt strøm, for derved å oppnå beslutningsoverlegenhet (FFOD 2007 s. 92).

RMA påvirker etterspørselen etter private aktører på minst to måter; for det første at det kreves et stort innslag av ulike typer ekspertise for å understøtte RMA, som de nasjonale forsvarerne enten ikke har i egen organisasjon, eller finner for kostbart og tidkrevende å produsere selv. For det andre, at transformasjonen av de militære styrkene for å kunne operasjonalisere RMA, er for kostbart uten tilsvarende reduksjoner i strukturen og mannskapsmengden. Dette åpner igjen for økt etterspørsel av private aktører til å fylle viktige, men "sekundære" militære funksjoner, som f.eks. logistikk og støttevirksomhet.

2.4 Markedstankegang og privatiseringsånd i samfunnet

Den økonomiske globaliseringen har på mange måter gitt privatisering av militærmakt de nødvendige rammebetingelsene for å kunne utvikle seg. Frihandel, migrasjon, og fri flyt av kapital og teknologi er gjerne kjennetegn på den økonomiske globaliseringen. Verdensbanken definerer økonomisk globalisering som; *"a quickly rising share of economic activity in the world that takes place between people who live in different countries"* (web 13). I tillegg har en vestlig reformbølge av offentlig sektor i vestlige land vært en pådriver for økt markedstankegang og privatiseringsånd i samfunnet. Økonomisk stagnasjon og kriser, kombinert med en markant høyrebølge på slutten av 1970-tallet, førte til økt privatisering og markedsretting av offentlig sektor (Østerud & Matlary 2007 s. 151), og la grunnlaget for denne reformbølgen. Bølgen fikk navnet "New Public Management" (NPM), og er en fellesbetegnelse på en rekke ulike virkemidler og tilnærminger, som har felles at de ønsker å effektivisere offentlig sektor: *"I stedet for at politikken skal disiplinere markedet så skal markedet disiplinere politikken. Offentlige hierarkier sees på med skepsis, og de ønskes splittet opp og bygget ned, og konfrontert mer direkte med markedet og brukerne. På denne måten skal effektiviteten økes"* (Christensen & Lægneid 2001). Ved mindre politikk og mer marked skulle offentlig virksomhet avlastes og effektiviseres, etter mal av privat virksomhet.

NPM har sine røtter i gruppen av angloamerikanske land og har preget mange land de siste årene (Christensen & Lægneid 2001). Det er på mange måter blitt det gjeldende paradigmet i offentlig sektor i Vesten. NPM virker noe forenklet i to retninger: For det første gir den et internt fokus der offentlig administrasjon skal effektiviseres gjennom tiltak som desentralisering, mål- og resultatstyring, økt konkurranseeksponering, økt vekt på service, kvalitet og brukerfokus og kostnadskutt. For det andre retter NPM seg utover gjennom økt bruk av privat sektor til å

produsere varer og tjenester som tidligere ble tilbudt av offentlige institusjoner. NPM utfordrer også det tradisjonelle ansvarsforholdet mellom det offentlige og borgerne ved at borgerne endrer status til kunder, og kunder har ikke de samme rettigheter eller forpliktelser som borgere, når offentlig sektor blir gjort om til et marked. Denne trenden ble ytterligere forsterket ved introduksjonen av den såkalte markedsstaten. På 1990-tallet dukket markedsstaten opp som fenomen i USA og Vest Europa, som en følge av den globaliserte økonomien. Markedsstatens hensikt er å hevde mulighetene for mennesker til å fremme seg selv, og å sikre de nødvendige markedsstrukturer som sørger for velferd og sosial fremgang. Der hvor nasjonalstaten baserer sin legitimitet på løftet om bedre velferd til nasjonen, så lover markedsstaten å maksimere mulighetene til den enkelte innbygger (web 14).

I sum har den økonomiske globaliseringen, reform av offentlig sektor gjennom NPM og utviklingen av markedsstaten, lagt forholdene til rette for en økt privatisering av statlig virksomhet, og dersom politisk vilje foreligger, også av militær makt.

3 Beskrivelse av funn i materialet

Det har gjennom intervjuene og i studier av det skriftlige materialet til denne oppgaven, kommet frem en rekke forhold som kan bidra til å beskrive privatiseringen av det norske forsvaret. I dette kapitlet gjennomgås for det første hva som ligger i begrepet ”privatisering” sett opp mot Forsvaret, for det andre ulike kategorier private firmaer på markedet og ytelser de tilbyr, for det tredje hva som kan være Forsvarets kjerneoppgaver, for det fjerde den offisielle holdningen til privatisering i Forsvaret, og til slutt, en beskrivelse av privatiseringen i Forsvaret, slik den praktiseres. I beskrivelsen vil det også bli pekt på mulige drivere og begrensninger for privatisering av Forsvaret, der dette fremkommer av materialet.

3.1 Privatiseringsbegrepet – problematisering og avklaring

Kjernen i denne oppgaven er privatisering av Forsvaret, og det er sentralt for oppgavens beskrivelse og analyse at begrepet privatisering oppfattes så klart som mulig. På den måten kan størst mulig grad av presisjon og forståelse oppnås. Privatisering kan generelt forstås som: ” ..the full or partial transfer of government responsibility for certain activities to the private sector” (web 15). Oversatt til Forsvaret så vil dette innebære full eller delvis overføring av ansvaret for visse militære aktiviteter til privat sektor.

Blant respondentene er det en gjennomgående omforent forståelse om at privatisering innebærer å flytte “noe” fra offentlig til privat regi, men det er likevel ulike oppfatninger av hvordan dette kommer til uttrykk. Ett syn er at privatisering handler om å sette bort oppgaver til det private og derved gi fra seg det overordnede kontrollansvaret: ”Privatisering ser jeg på som

utenforstående aktører som kommer inn og tar oppgaver” (Hellestveit 2008). Poenget her er at man ved å sette bort selvstendige oppgaver til private aktører ikke bare mister kontrollen på hvordan utførelsen av oppgaven foregår, men også over sluttresultatet, selv om Forsvaret gir føringer for hva som skal gjøre, og hvordan. Holdningen er at siden de private aktørene ikke er en del av Forsvarets kommandostruktur, så reduseres også muligheten for å ha effektiv kontroll.

Forsvarsdepartementet understreker på sin side at privatisering gjennom å sette bort Forsvarets oppgaver ikke er aktuelt (Halgunset 2008). Forsvaret har derimot innført begrepet Offentlig Privat Partnerskap (OPP) som en samlebetegnelse for sitt grensesnitt mot privat sektor, der OPP omfatter virkemidlene bortsetting, partnering og offentlig-privat samarbeid (OPS). Dette er en del av en utvikling der offentlig sektor i økende grad tar privat sektor i bruk for bidra til å løse offentlige oppgaver, men ikke overfører det formelle ansvaret for dem. OPP er på mange måter et forsøk på å operasjonalisere noen av prinsippene for reform av offentlig sektor, hentet fra New Public Management teorien, i Forsvaret (Østerud & Matlary 2007). Ved bortsetting og partnering betaler Forsvaret for ytelsen på tradisjonelt vis, mens ved offentlig-privat samarbeid står en privat aktør for både finansiering og produksjon, og Forsvaret leier en ytelse tilbake. Forsvarets kontrakt med private rederier for leie av flere kystvaktfartøyer er et eksempel på sistnevnte forhold.

Målet med OPP er å øke fokuset på Forsvarets strategiske områder, få en mer effektiv ressursutnyttelse, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon, gjennom en best mulig utnyttelse av de til enhver tid rådende markedsressurser. Virkemidlene innebærer et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom Forsvaret og den private part. En gjennomgående karakteristikk av alle samarbeidsformene er at Forsvaret definerer krav til kapasiteten i form av ytelse og kvalitet, mens den private part har ansvaret for å foreslå, utvikle og levere løsninger basert på disse kapasitetskravene⁶.

En mer allmenn forståelse av privatisering er at dette inntreffer når private bedrifter overtar ansvaret for vare- og tjenesteproduksjon som tidligere har vært produsert av offentlig sektor⁷, gjennom bortsetting eller “outsourcing”. Men å inkludere bortsetting eller “outsourcing” i en samlebetegnelse kalt privatisering, er også diskutabelt: ” *Vi (Sverige) outsourcer en mengde med funksjoner, restauranter, transportere, vekten på denne skolen, og på hovedkvarteret, men det er outsourcing og ikke privatisering*” (Mohlin 2008). I forlengelsen av dette ligger det at selv ikke USA driver privatisering i stort monn, men “contracting”, som likestilles med “bortsetting”

⁶ Konsept for offentlig privat partnerskap (OPP) i forsvarssektoren, per 24.2.2004.

eller ”outcourcing” (Mohlin 2008). Frode Halgunset ved Forsvarsdepartementet er også kritisk til sammenblandingen av begrepene privatisering og bortsetting, og han uttrykker det på følgende måte: *”Det er privatisering, det sier noe om at dette er ikke vårt ansvar. Dette er de privates ansvar, det er veldig viktig når man leser St.prp. nr. 78, som sier hva denne regjeringens politikk knyttet til privatisering er, eller det du kaller privatisering, som vi kaller da bortsetting”* (Halgunset 2008).

En annen tilnærming til privatisering innebærer at statlig virksomhet overføres til privat sektor, helt eller delvis, gjennom tre ulike og adskilte dimensjoner; regulering, finansiering og produksjon. Dette betyr at man enten kan overføre ansvaret for produksjonen til det private, mens virksomheten som sådan er regulert og finansiert av Staten. Eller man kan beholde reguleringen og sette bort både finansiering og produksjon til en private aktører. Alternativt kan man velge å overføre alt til det private, og da slipper Staten kontrollen og kan se bort fra ansvaret helt og holdent. Privatisering av militærmakt er med andre ord ikke endimensjonalt: *”For meg så er det ikke så enkelt med privatisering, slik man kan få inntrykk av en del av det som skrives om privatisering av volden, men man privatiserer et aspekt av denne virksomheten”* (Mohlin 2008).

Det er tilsynelatende visse avvik i forståelsen og bruken av begrepet privatisering både blant respondentene, og i det skriftlige materialet. Forsvarsdepartementets holdning om at bortsetting til, og samarbeid med, private leverandører under OPP regimet ikke er privatisering, står f eks i kontrast til den mer generelle oppfatningen om at privatisering også inkluderer kjøp av varer og tjenester fra det private markedet. For denne oppgavens vedkommende vil likevel begrepet privatisering omfatte alle dimensjonene; regulering, finansiering og produksjon (inkludert bortsetting), samlet eller delt. Det vesentlige er at utøvelsen av tjenesten, eller produksjonen av varen, ikke foregår i Forsvarets egen virksomhet, men er overlatt til en privat aktør, mot betaling, og er således unntatt Forsvarets formelle kommando- og kontrollregime og arbeidsgiveransvar.

Hvem er så disse private aktørene, og hva slags tjenester kan de tilby? Sett fra utsiden kan det være vanskelig å skille mellom private og offentlige aktører på den ene siden, og mellom de ulike private selskapene og de ytelser de tilbyr, på den andre siden.

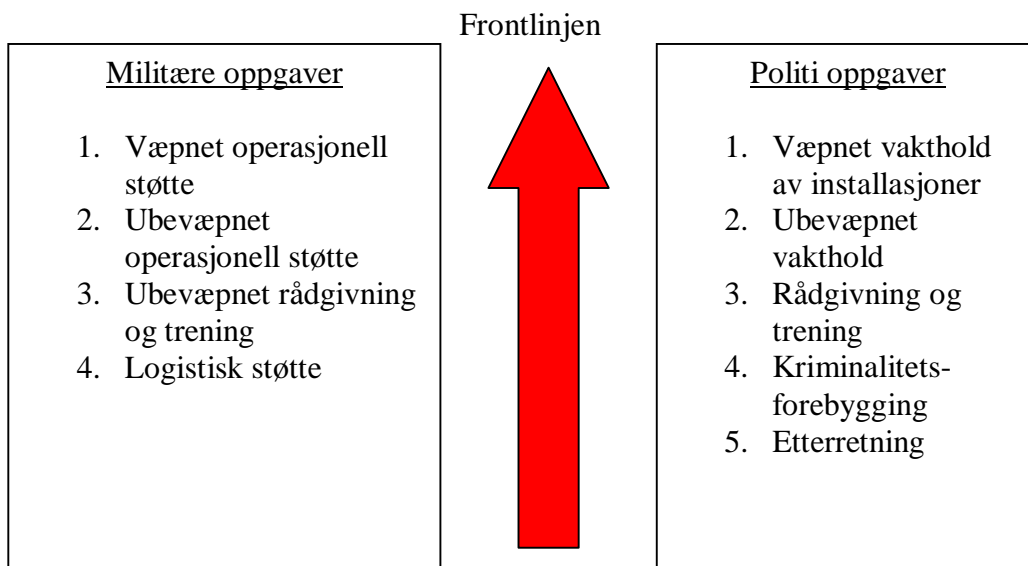
3.2 Kategorier private aktører og tjenester

Private militærselskaper, private sikkerhetsselskaper og den privatiserte militærindustrien er noen av betegnelse som brukes på private aktører som tilbyr tjenester i et markedet som i

⁷ Se f eks Wikipedia

nasjonalstatens tid stort sett har vært forbeholdt Statens militære styrker. Tjenestespekteret er bredt, og inkluderer f eks: - sikkerhetstjenester, bevæpnet og ubevæpnet; - trening og sikkerhetssektor reformtjenester som avvæpning, demobilisering, våpentrening og grensevakttrening; - informasjonsanalyse og konsulenttjenester som risiko vurderinger, håndtering av kidnapping og utpressing; - logistikk og operasjonsstøttetjenester som vedlikehold, ingeniørstøtte, medisinske tjenester, overvåkning og etterretning; - EOD og mine tjenester og ulike utviklingstjenester som institusjonsbygging og nødhjelp (web 16).

Det er flere tilnærminger til en fornuftig inndeling av denne private sektoren. Man kan blant annet ta utgangspunkt i den type ytelser som leveres, og kategorisere disse basert på et skille mellom indre og ytre sikkerhet og rangert etter nærhet til frontlinjen. Med den indre sikkerheten menes typiske politioppgaver og relaterer seg til det å holde kontroll innenfor et lands grenser. Nærmest den frontlinjen tilbys tjenester som f eks væpnet vakthold av installasjoner, deretter ubevæpnet vakthold, så politi rådgivning og trening, kriminalitetsforebygging og til slutt etterretning. Den ytre sikkerhet, på sin side, er gjerne forbundet med militære oppgaver og kan rangeres som følger: Nærmest kampsonen tilbys såkalt væpnet operasjonell støtte, deretter ubevæpnet operasjonell støtte, så ubevæpnet militær rådgivning og trening, og til slutt logistisk støtte. En slik tilnærming kan visualiseres på følgende måte (Avant 2005 s. 17):



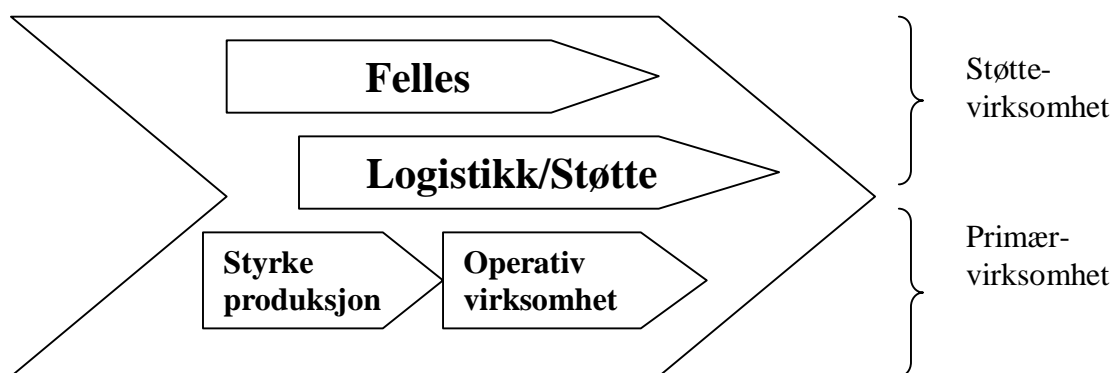
Figur 2: Tjenestespekter private tjenester

I det internasjonale markedet kan derimot det samme private firmaet tilby tjenester innenfor flere av disse oppgavene, og således bidra langs store deler av skalaen. Det kan derfor i noen tilfeller

være misvisende å plassere ett privat firma i kun en kategori, da større firmaer, som f eks DynCorp International og MPRI International Group, er organisert som konsern, med flere underavdelinger, og tilbyr et bredere spekter av tjenester.

En kategorisering av ulike typer firmaer, basert på deres primære funksjon, er likevel ofte benyttet. I et slikt perspektiv deles den private industrien ofte inn som følger: Private Militære firmaer, som tilbyr ulike aktive og passive sikkerhetstjenester og taktisk militær assistanse; Private Sikkerhetsfirmaer, som tilbyr konsulenttjenester i form av ulik rådgivning og trening; og Militære Støttefirmaer, som tilbyr logistikk, etterretning og annen type understøttelse (Singer 2005). Denne inndelingen er gjort fra et amerikansk ståsted, men kategoriseringen kan likevel ha generisk gyldighet da også europeiske stater, ikke-statlige organisasjoner (NGOs) som Røde kors og CARE, internasjonale organisasjoner som f eks FN, NATO og OSSE og private selskaper kjøper ulike ytelser fra private aktører, i alle tre kategorier (web 17). Det er imidlertid verd å understreke at brorparten av de private firmaene som understøtter f eks amerikanske styrker og koalisjonen i Irak, og alliansen i Afghanistan, bidrar med ulike logistikk- og støttefunksjoner. Kun er mindretall av kontraktørene er ansatt i private sikkerhetsfirmaer (web 18).

Fra et norsk militært perspektiv kan det være hensiktsmessig å bruke de ulike funksjonene i Forsvarets verdikjede (DIVØ 2006) som utgangspunkt for en inndeling av områder der private aktører kan bidra. I verdikjeden er typiske fellesfunksjoner forbundet med ledelse og administrasjon, forskning og utvikling og presse- og informasjonsarbeid. Logistikk og støttevirksomhet omhandler f eks anskaffelse, forvaltning, vedlikehold og drift av materiell, transport og fagmyndighets- og tilsynsvirksomhet. Styrkeproduksjon på sin side dreier seg i stort om alle typer for utdanning, øving og trening, mens den operative virksomheten omfatter blant annet: forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid, planlegging og gjennomføring av ulike typer operasjoner, kommando og kontroll, vakthold og sikring, etterretning og sikkerhet.



Figur 3: Forsvarets verdikjede, jf Direktiv for Virksomhets- og Økonomistyring i Forsvarets Militære Organisasjon

Forsvarets verdikjede og inndelingen i henholdsvis primær- og støttevirksomhet gir, sammen med tjenestespekteret som vist i figur 2, et intuitivt bilde av på hvilke områder den private industrien kan understøtte Forsvaret, uavhengig av hvilken betegnelse de ulike firmaene går under. Verdikjeden evner derimot ikke i like stor grad å gi en like entydig forståelse av hva som er Forsvarets kjerneoppgaver, utover at det trolig har med operativ virksomhet å gjøre.

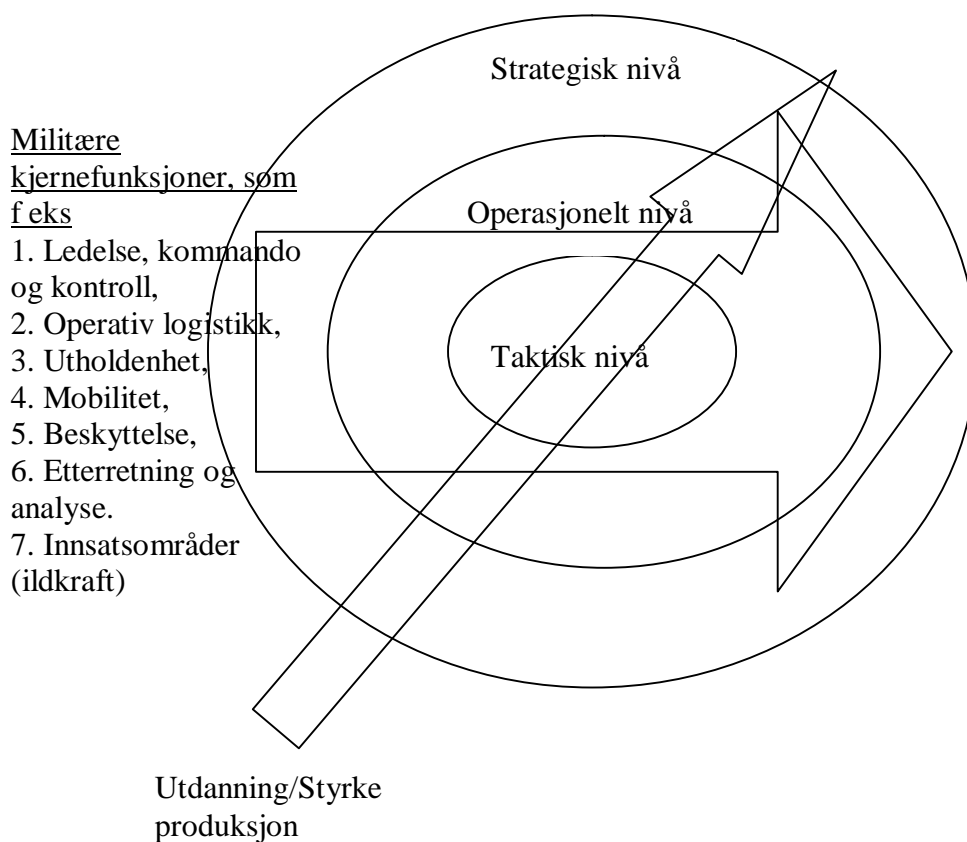
3.3 Forsvarets kjerneoppgaver

På spørsmål om hva som er Forsvarets kjerneoppgaver har intervjuobjektene til denne oppgaven noe avvikende oppfatninger, men de fleste synes likevel å være enige om ett forhold; nemlig at kjernen i Forsvarets virksomhet er utøvelse av vold. En av respondentene uttrykker det således: *””combat operations”, det er jo det som er kjernen, altså evnen til krig i siste instans”* (Hellestveit 2008). En annen av respondentene har følgende oppfatning: *”Etter min mening så er vel Forsvarets kjerneområde ”maktanvendelse”. Det bør og må ikke settes ut etter min mening. Opplæringen kan fortsatt settes ut, men gjennomføringen må Forsvaret selv ta seg av. Og det mener vel jeg er Forsvarets kjernevirksomhet i så måte. Om det er et sivilt selskap som har vedlikehold på stridsvogner, så bekymrer ikke det meg så lenge det er Forsvarets personell som bruker de rent taktisk* (Nielsen 2008). En interessant observasjon her er at selv respondenten fra den private sikkerhetsbransjen i Norge (Nielsen) har reserverasjoner mot å sette ut operative oppgaver til private aktører.

På den annen side argumenteres det også for at Forsvaret kjerneoppgaver må omfatte mer enn bare utøvelsen av makt i operativ virksomhet. Marcus Mohlin ved Forsvarshøgskolen i Stockholm illustrer dette poenget ved å visualisere Forsvarets oppgaver som ringer. I den innerste ringen handler det om selve voldsutøvelsen; det å anvende våpen mot en motstander, mens i ringen utenfor ligger den organiserte utøvelsen av makt. Denne ringen inkluderer, grunnleggende militære funksjoner som blant annet ledelse, kommando og kontroll, visse logistikkfunksjoner, innsatsmidler, utholdenhet, mobilitet, beskyttelse, etterretning og analyse (FFOD 2007 s. 73). Og som han sier: *”Alle kan nok erkjenne at de som er ute og skyter og bekjemper, det er kjernen, men det er den neste ringen som begynner å bli problemet, og det er her vi diskuterer grensdragningene”* (Mohlin 2008). For å komplisere bildet ytterligere, så kan man tenke seg at disse ringene finnes på alle militære nivåer; på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Det betyr blant annet at i forhold til den militære funksjonen utholdenhet, så vil taktisk og operasjonell utholdenhet ligge innenfor operasjonsområdet, og vil derfor være militære kjerneoppgaver. Strategisk utholdenhet derimot, gjennom f eks logistikkbaser utenfor

det geografiske operasjonsområdet, er ikke det, og driften av disse kan ut fra en slik logikk settes bort til private kontraktører. I forlengelsen av et slikt syn ligger også at strategisk løftekapasitet, som luft- og sjøtransport, er utenfor kjernen, og derfor kan settes bort.

På samme måte kan alle de grunnleggende militære funksjoner betraktes. Det finnes f.eks. taktisk, operasjonell og strategisk etterretningstjeneste, og jo nærmere man kommer det taktiske, dess mer sann tid blir det, og det påvirker operasjoner mye. Med andre ord, det tilhører kjernen (Mohlin 2008). Strategisk etterretningstjeneste, derimot, både innsamling og analyse, er lenger unna de militære operasjoner i både tid og rom, og kan ut fra en slik argumentasjon hevdes å være på utsiden av Forsvarets kjerneoppgaver. Poenget med en slik fremstilling, med ringer på ulike nivåer, er å få frem at Forsvarets kjerneoppgaver danner et flerdimensjonalt bilde, som illustrert nedenfor, og at dette kan komplisere grensdragningene for privatisering av Forsvaret:



Figur 4: Militære kjernefunksjoner på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå

Bildet blir ytterligere komplisert når man vet at utdanning, trening og øvelser foregår i alle disse kjernefunksjonene, på alle tre nivåer. Hvorvidt utdanning, trening og øvelser er kjerne eller ikke, kan derimot diskuteres.

Forsvarsdepartementet hevder på sin side at *"mye av styrkeproduksjonen, trenger ikke å gjøres av oss selv, fordi at leger, for eksempel, i operasjoner, så ønsker vi at de skal være underlagt mil kommando eller underlagt vårt arbeidsgiveransvar og styringsrett, men produksjonen og utdanningen av disse kan skje på Ullevål sykehus"* (Halgunset 2008). Det kan ut fra dette tolkes som deler av utdanningen, opplæringen og øvelsene i Forsvaret, eller styrkeproduksjonen, for å bruke et litt videre begrep, i henhold til Forsvarsdepartementet, ikke er en del av Forsvarets kjernevirksomhet. På den annen side er det et spørsmål om den virksomheten som går på opplæring, på alle nivåer, innen våpen- og utstyrshåndtering, trening, øvelser, så lenge det har en direkte konsekvens mot den spisse enden i Forsvaret, bør drives av Forsvarets ansatte, og således er kjerneområder militært sett? For noen er poenget at Forsvaret driver denne virksomheten i egen regi, og ikke leier den inn fra sivile kontraktører, da det kan ha konsekvenser for Forsvarets maktutøvelse (Torsteinsson, 2008).

Oppslagene i media tidligere i år om den såkalte "RONIN-saken" (web 19), tyder på at bruk av private selskaper til sikkerhetsopplæring av personell i Forsvaret er kontroversielt. I følge lederen av det private sikkerhetsfirmaet RONIN var det i denne saken snakk om opplæring av norsk militært personell som skulle til Afghanistan, på visse spesialområder som livvaktjeneste, evne til overlevelse i felt, taktisk kjøreutdanning, nærkamp, eskorte og sikring av andre (Nielsen 2008). Når denne praksisen ble slått opp i media vinteren 2008 førte det til massiv kritikk mot Forsvaret og deres bruk av private sikkerhetsfirmaer til opplæring av soldater, og samarbeidet med både RONIN og andre private sikkerhetsfirmaer ble midlertidig innstilt. Dette kan oppfattes som en indikasjon på at denne type opplæringsvirksomhet berører Forsvarets egenart i for stor grad, og således er en kjerneoppgave. Det er likevel et paradoks at det internt i Forsvarsdepartementet ikke anses som et problem å benytte private firmaer til denne type opplæring. I departementet innser man at de private selskapene sitter på mye kompetanse og dette bør komme vår militære virksomhet til gode: *"de er ute og driver business hver dag de og beskytter, og har gjerne proffe eks soldater – folk med erfaring som har drevet masse med dette her. En erfaring som det er vanskelig for oss å bygge opp for vårt eget personell. Og det er uheldig at ikke våre soldater skal få den beste kompetansen og opplæring. Der vil jeg si at det er et utslag av den medie verden vi lever i, hvor det er komplisert å forklare og komme med den type resonnementer"* (Halgunset 2008)

Ragnvald Solstrand, forskningssjef og avdelingsleder ved Forsvaret forskningsinstitutt, foreslår på sin side åtte brede virksomhetsområder som mulige kjernevirksomheter, som enten ut fra sin strategiske viktighet eller nære tilknytning til bruk av tvangsmakt, er vitale for Forsvaret. Disse er strategisk planlegging, fremskaffelse av militære kapasiteter, økonomistyring, forskning og utvikling, presse- og informasjonstjeneste, personalforvaltning, planlegging og gjennomføring av stridende operasjoner og operativ logistikk (Solstrand 2005). Det er likevel trolig at noen av disse brede virksomhetsområdene dekker funksjoner som det ikke er avgjørende at Forsvaret utfører i egen regi; med personell underlagt militær kommandomyndighet og arbeidsgiveransvar, selv om det her defineres som et kjerneområde. Fremskaffelse av militære kapasiteter, der anskaffelse og vedlikehold av materiell nødvendigvis inngår, foregår i dag i et nært samarbeid med den private industrien. Forskning og utvikling er tilsvarende avhengig av private aktører, det samme kan sies om Forsvarets økonomistyring.

Som det fremgår ovenfor er Forsvarets kjernevirksomhet et mangslungent begrep og har flere dimensjoner enn den taktiske utøvelsen av makt. Kjernevirksomheten griper åpenbart inn i både Forsvarets støtte- og primærvirksomhet og er vanskelig å definere entydig.

3.4 Politiske holdninger og føringer

Den rådende politiske holdningen til det å sette ut forsvarsvirksomhet til eksterne (les private) aktører kan oppsummeres på følgende måte, som formulert i Innst.S.nr.30 (2007-2008) fra Forsvarskomiteen: *”Der det er mogleg og føremålstenleg å effektivisere internt i Forsvarets militære organisasjon, vil dette prioriterast framfor å setje delar av Forsvarets verksemd ut til eksterne aktørar. Dette er i tråd med det Regjeringa la opp til i [St.meld. nr. 10 \(2005-2006\)](#), og som Stortinget slutta seg til (jf. [Innst.S.nr.176 \(2005-2006\)](#)). Regjeringa ser det ikkje som aktuelt å privatisere dei ulike oppgåvene som Forsvaret er pålagt i dag”* (Innst.S.nr.30 (2007-2008). Forsvarskomiteen presiserer i samme innstilling at når det gjelder Forsvarets kjernefunksjoner, ikke minst den operative virksomheten, så skal disse alltid utføres i regi av Forsvaret selv. Det er et klart mål for omstillingen av Forsvaret å styrke den operative virksomheten, slik at Forsvaret kan løse sine oppgaver på best mulig måte. Operativ virksomhet, inkludert operativt understøttende logistikk, er derfor et område som uansett bør gjennomføres av Forsvaret selv, heter det. Det konkretiseres dog ikke i dokumentet hva som ligger i Forsvarets kjernefunksjoner, utover at det har med operativ virksomhet, inkludert operativ logistikk, å gjøre.

I St.prp. nr. 48 følger Regjeringen opp Forsvarskomiteen innstilling ved å slå fast at: *”I den videre moderniseringen av Forsvaret legger regjeringen opp til å prioritere effektivisering internt i Forsvarets militære organisasjon, der det er mulig og hensiktsmessig, fremfor å sette*

deler av Forsvarets virksomhet ut til eksterne aktører” (St.prp. nr. 48 (2007–2008) s. 141).

Samtidig erkjenner politiske myndigheter at Forsvaret er en stor og viktig samfunnsinstitusjon som er avhengig av et godt og effektivt samarbeid med næringslivet, for både å kunne løse sine oppgaver og bidra til næringsutvikling. Den overordnede strategien for en slikt samarbeid er nedfelt i St.meld. nr. 38 (2006-2007) Forsvaret og industrien – strategiske partnere, og referert til i St.prp. nr. 48 (2007-2008). Målsetningen med strategien er å bidra til økt nasjonal verdiskaping og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv, samt sikre Forsvaret nødvendig tilgang på kompetanse, materiell og tjenester, gjennom Forsvarets anskaffelser. Videre vil det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet, basert på Forsvarets behov, styrkes. Samarbeidet omfatter både nasjonale og internasjonale prosjekter (St.meld. nr. 38 (2006-2007)).

Denne strategien er operasjonalisert i Konsept for offentlig privat partnerskap (OPP) i forsvarssektoren⁸ fra Forsvarsdepartementet. I konseptet blir det presisert at ulike former for offentlig-privat samarbeid er ett av flere virkemidler i moderniseringen av Forsvaret, men ikke et mål i seg selv. Hensikten er å få økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av Forsvarets kjernevirksomhet og en reell kostnadsreduksjon, gjennom å benytte næringslivet nasjonalt og internasjonalt, til å levere varer og tjenester, når dette er formålstjenelig. Konseptet presiserer videre de effekter departementet ønsker å realisere for forsvarssektoren gjennom å benytte OPP som et strategisk virkemiddel. Man ønsker for det første å få bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser, og derigjennom økt fokus og ressursandel til operativ og prioritert virksomhet. For det andre ser man for seg at spesifisering av resultatkrav (hva) ovenfor den private industrien, fremfor prosess- og tekniske krav (hvordan), vil øke innovasjonen og derved komme Forsvaret til gode. For det tredje, at man får økt fleksibilitet ved å kjøpe tjenester fremfor å ansette eget personell, og at man også får tilgang på privat sektors kompetanse. For det fjerde, at Forsvaret kan redusere risiko ved å identifisere og overføre denne til en privat samarbeidspart. Det nevnes dog ikke hva slags type risiko det her er tale om. For det femte, at et slikt samarbeid vil bidra til å heve kvaliteten på støttevirksomheten, og til sist; at et tettere samarbeid med private aktører er nødvendig for å støtte Forsvaret i væpnede konflikter, i Norge eller utlandet. Det omtales ikke i dokumentet hvordan sistnevnte samarbeid (i væpnede konflikter) skal foregå, men det presiseres at *”Ingen private aktører skal tillates å utføre stridende funksjoner (kombattant virksomhet). Med stridende menes funksjoner som etter krigens folkerett kun kan*

⁸ Justert versjon, februar 2005

utføres av personer som har rett til å delta direkte i fiendtlighetene uten å pådra seg straffansvar”⁹.

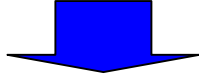
Når det gjelder etterlevelsen av disse styrende dokumentene, blir det fra Forsvarsdepartementets side understreket at virksomhet som ikke er definert som Forsvarets kjerneoppgaver, og derved ikke må utføres av Forsvaret selv, kan settes ut til privat sektor, etter en såkalt hensiktsmessighetsbetraktning. Med en slik betraktning mener departementet at det i beslutningsprosessen blant annet må vurderes om private aktører kan gjøre det billigere, totalt sett, enn hva Forsvaret selv er i stand til. Det skal også vurderes om det vil gå utover sikkerheten på noen måte, og ikke minst hvorvidt det er akseptabel risiko ved å sette bort virksomhet (Halgunset 2008). I vurderingen av hva Forsvaret ”må gjøre selv”, og hva som kan overlates til andre, legger departementet følgende sammenheng til grunn: At bestemte innsatsfaktorer ligger til grunn for ulike kapabiliteter¹⁰, som i forskjellige kombinasjoner danner militære kapasiteter¹¹, som igjen utgjør Forsvarets evne for å oppfylle utenriks- og sikkerhetspolitiske målsetninger, jf figuren nedenfor.

⁹ Konsept for offentlig-privat partnerskap, pkt 3.4

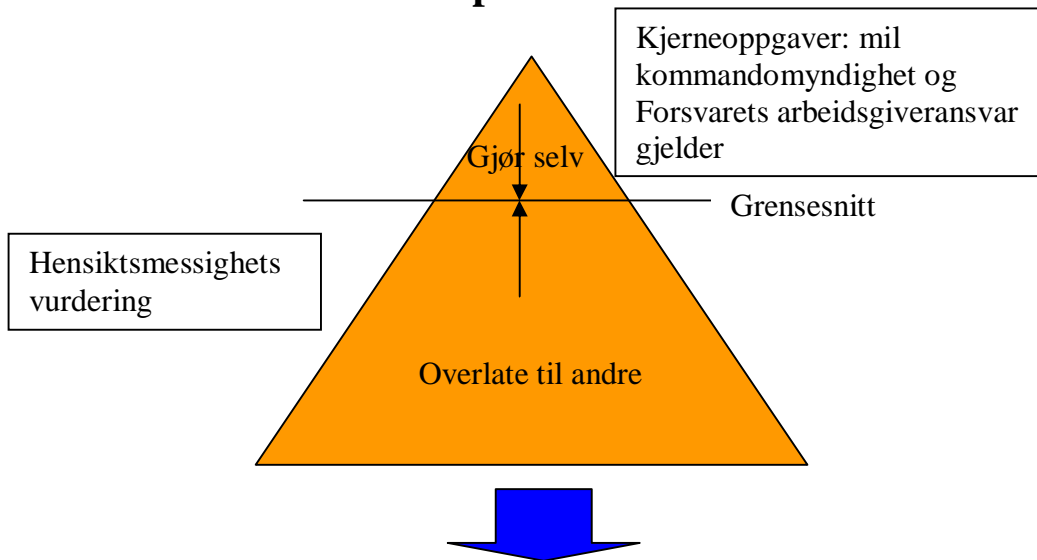
¹⁰ I denne forbindelse betyr kapabilitet evne til å omsette ulike innsatsfaktorer til kapasiteter. F eks evne til luftovervåking er en kapabilitet, den er satt sammen av fly, trenet personell, vedlikehold, lufthavn osv. Summen av ulike luftkapabiliteter gir luftstridskrefter

Innsatsfaktorer:

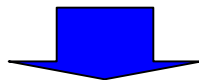
1. Personell, 2. Materiell, 3. EBA, 4. Utdanning og trening
5. Utholdenhet, 6. Konsept og 7. Ledelse, kommando og kontroll



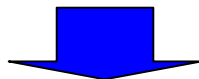
Kapabiliteter:



Kapasiteter



Forsvarets evne



Utenriks- sikkerhetspolitiske behov

Figur 5: Sammenhengen mellom politiske mål og militære midler

I forhold til hva Forsvaret må gjøre selv, så mener departementet at dette hviler på to forutsetninger. For det første at personell som utfører slike oppgaver må være underlagt militær kommandomyndighet, og for det andre at Forsvarets arbeidsgiveransvar må gjelde (Halgunset 2008). Hva som konkret er Forsvarets kjerneoppgaver, er foreløpig ikke omforenet i departementet, men det pågår et arbeid under ledelse av oberstløytnant Lars Håkon Borgen for å bringe dette på det rene. Størst mulig entydighet om hva Forsvarets kjerneoppgaver er, er avgjørende for å kunne utnytte potensialet for bortsetting til privat sektor best mulig: ”Dette

¹¹ Eksempler på kapasiteter er land-, luft- og sjøstridskrefter og spesialstyrker.

arbeidet som nå pågår med å definere kjernevirksomhet vil være til hjelp for argumentere for at flere områder kan settes bort, av hensiktsmessighetsgrunner” (Halgunset 2008).

For å oppsummere, så er det fra politisk hold, herunder forsvarsdepartementets side, en holdning om at det som er Forsvarets kjerneoppgaver ikke kan, eller skal, settes bort til private aktører. Det som faller utenfor en slik avgrensning kan derimot overlates til private aktører, etter en hensiktsmessighetsbetraktning.

3.5 Hvordan er praksisen i Forsvaret?

Observasjoner som er gjort i samtaler med intervjuobjektene og i skriftlige kilder tyder derimot på at det kan være en viss forskjell mellom departementets oppfatning av hvordan privatisering av Forsvaret bør foregå, og den praksisen som reelt sett følges. For lettere å plassere de observasjoner som er gjort finner jeg det formålstjenelig å beskrive de ulike funnene ut fra deres plassering i Forsvaret verdikjede, enten som støtte- eller primærvirksomhet.

Støttevirksomheten omhandler som tidligere nevnt funksjonene Logistikk og støtte og Felles i Forsvarets verdikjede (Felles vil ikke bli beskrevet her da det ikke foreligger tilstrekkelige data). For å ta logistikk først, så er det et begrep som i militær sammenheng omhandler den virksomheten som er knyttet til planlegging og gjennomføring av flytting, understøttelse og vedlikehold av militære styrker. I sin videste forstand dreier logistikk seg om design og utvikling, anskaffelse, lagring, transport, fordeling, vedlikehold og disponering av materiell og forsyninger, også kalt materiellforvaltning (FFI rapport 2007). Støttetjenester på sin side, kan f.eks. være informasjonstjeneste, finansiering, sivilmilitært samarbeid, etterretning, politisk og juridisk rådgiving, målutvelgelse og personaladministrasjon (FFOD 2007 s. 106). I sum favner Logistikk og støtte et bredt spekter av funksjoner og oppgaver. Det er i en slik kontekst følgende uttalelse fra Forsvarsdepartementet må leses: *”Det er jo allerede i dag et veldig omfattende samarbeid med næringslivet, og det har ikke blitt mindre med denne regjeringen, de facto”* (Halgunset 2008). I vedtatt forsvarsbudsjett for 2008 ligger f.eks. materiellinvesteringer og EBA investeringer inne med henholdsvis ca 7,7 mrd og ca 1,8 mrd kroner¹².

For å ivareta Forsvarets investeringer har Forsvarsdepartementet delt sin investeringsportefølje inn i 7 ulike programmer¹³, som skal være pådrivere i gjennomføringen av materiellplanen. Forsvarsdepartementet er i hovedsak strategisk premissleverandør i materiellspørsmål, og har ansvaret for valg av forsvarsstruktur gjennom langtidsplanleggingen,

¹² Forsvarsbudsjettet for 2008

kapasitetsutviklingen og planleggingen av Forsvarets investeringer. Departementet har også oppfølgingsansvar ovenfor Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) i deres gjennomføring av materiellinvesteringer. FLO er på sin side ansvarlig for selve anskaffelsen av materiellet og eier materiellet på vegne av Forsvaret (FFI rapport 2007). I Forsvarets investeringskonsept legges det opp til økt vekt på driftskonsekvenser og levetidskostnader ved Forsvarets investeringer. I forlengelsen av dette følger at den private industrien derfor kan overta ansvaret for drift og vedlikehold av materiellet i visse tilfeller: *”Det er den måten man gjennomfører dette på; vi har veldig mange gamle strukturelementer som historisk sett har vært ivaretatt av egen virksomhet, mens nye strukturelementer som innføres, i større grad tas inn med vedlikeholdskonsepter basert på at eksterne gjennomfører vedlikeholdet, så blir det da at egne virksomheter som driver med dette blir tvunget til omstilling”* (Halgunset 2008). Forsvarets prosess med bortsetting av logistikk og støttefunksjoner, som er forutsetning for å kraftsamle rundt Forsvarets operative virksomhet, jf tidligere nevnte OPP konsept, ble likevel forsinket etter overgangen til ny regjering (les Stoltenberg II).

Det er en erkjennelse i Forsvarsdepartementet at OPP så langt ikke har gitt de ønskede resultater og effekter. Det var blant annet to store prosjekter som var klare til å gå ut i merkantil fase når nåværende regjering tok over. Det ene prosjektet omhandlet vedlikehold av hjulkjøretøy og landbasert materiell, og det andre prosjektet dreide seg om vedlikehold av luftfartøyer. Disse prosjektene ble imidlertid stoppet av nåværende regjering, i den tro at det foregikk stor grad av privatisering i Forsvaret (Halgunset 2008). Iht. Soria Moria erklæringen skulle all privatisering i Forsvaret først evalueres: *”Regjeringen vil gjennomgå erfaringene fra nedbemanning, privatisering og anbud samt horisontal samhandel”* (Innst.S.nr. 30 (2007-2008)). Som en konsekvens av denne evalueringen ble disse to prosjektene, som nevnt, stoppet, med det resultat at kompetansemiljøet for bortsetting i FLO forsvant. Den bebudede evalueringen viste likevel at *”dei operative forholda har vorte tilfredsstillande tekne vare på, samstundes som det er identifisert betre kontroll og styring med kostnadene og auka fleksibilitet”* (Innst.S.nr. 30 (2007-2008)).

Miljøet for bortsetting av virksomhet er i ferd med å bygges opp igjen i FLO, og ut fra tidligere nevnte hensiktsmessighetsbetraktninger foregår det nå et arbeid i FD med å klargjøre f eks vedlikeholdskonseptet for nye strukturelementer, som enhetshelikoptre til kystvakt og fregatter, for bortsetting til den private industrien. Når det gjelder nye kampfly så er både LO og NHO bekymret for den nasjonale vedlikeholdskompetansen, og man ser her for seg et industrielt

¹³ Disse programmene er: Land-, sjø og luftstrid, Logistikk, NbF, SOI/SOF og EBA

vedlikeholdskonsept utenfor Forsvaret (Halgunset 2008). Det pågår likeledes et arbeid med å rasjonalisere Forsvarets kommunikasjonsinfrastruktur, som per nå håndteres av FLO/IKT. For å effektivisere driften av denne infrastrukturen, herunder frigjøre personell til andre oppgaver, diskuteres to alternative løp; enten intern effektivisering ved hjelp av næringsssamarbeid, eller radikal virksomhetsoverdragelse av store deler av strukturen (Halgunset 2008). Innen IKT generelt i Forsvaret skal det i tillegg søkes å etablere et tettere samarbeid med relevante forskningsmiljøer og industri, for å bedre tilgangen til relevant kompetanse (St.prp.nr 48).

Selv om kompetansemiljøet for bortsetting skulle være på plass i FLO, og FD arbeider med konkrete planer for bortsetting av ulike virksomheter til det private næringslivet, så trekkes det frem særlig to ytterlige utfordringer for en vellykket effektivering av bortsettingsprosessen. For det første at det for mange av de områdene som er aktuelle for bortsetting i Forsvaret, ikke er egnet sivil industri i Norge for å overta. Til sammenligning pekes det på at både USA og Storbritannia har en mye større industri å samarbeide med enn Norge. Det trekkes også frem i den sammenhengen at mye av kompetansen og kapasiteten i Norge er knyttet til f eks Forsvarets egne verksteder, og at det ikke finnes relevante private nasjonale alternativer (Halgunset 2008). På den annen side har sivile bedrifter i Norge som er rettet inn mot Forsvaret, organisert seg i Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSI) for å mobilisere for økt innsats når Forsvaret i større grad skal ut på markedet (Østerud & Matlary 2007). Dette kan tyde på at markedet er beredt til å overta en større del av støttevirksomheten i Forsvaret.

For det andre oppfattes det som en begrensende faktor, at det internt i departementet, som tidligere nevnt, ennå ikke foreligger en omforenet oppfatning av hva som er kjernevirksomhet. En avklaring av hva som inngår i kjernevirksomheten til Forsvaret vil kunne bidra til at man ovenfor politisk ledelse kan argumentere for bortsetting av virksomhetsområder, etter såkalte hensiktsmessighetsbetraktninger, og dermed i større grad evne å operasjonalisere intensjonene bak OPP. *”Så lenge vi har såpass mange ”modne tomater” som ligger såpass langt unna det som er kontroversielt, at det er masse å hente før vi trenger å nærme oss det som er kontroversielt”* (Halgunset 2008).

Transport er et annet område hvor Forsvaret i stor utstrekning understøttes av private firmaer. Store deler av Forsvarets transportbehov i fredsdrift er dekket gjennom kontrakter med sivile transportselskaper. Likeledes er Forsvarets behov for tilgang på strategisk sjø- og lufttransport i fm operasjoner sikret gjennom videreføring av avtaler med sivile rederier og flyselskaper (St.prp. nr. 48). Utfordringen kommer når slike transporter er forbundet med risiko, og det koster Forsvaret mer i beskyttelse av en sivil konvoi, enn å benytte eget materiell og

personell. I Kosovo er det f.eks. uproblematisk å benytte sivile firmaer til denne type virksomhet, men hvis situasjonen eskalerer må man ut fra en helhetsbetraktning vurdere om det er hensiktsmessig å utsette sivile for denne risikoen, siden disse transportene åpenbart er militære lovlige mål iht. Folkeretten (Halgunset 2008). Ut fra dette kan det oppfattes som at Forsvarsdepartementet ikke ønsker å benytte private aktører i riskoområder generelt, og at dette kan legge begrensninger på privatisering av f.eks. transportoppgaver i operasjonsområder.

Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) har på sin side stilt spørsmål ved leveringssikkerheten fra private selskaper til norsk, militært personell i krise/krigssituasjonen. De ber Forsvarsdepartementet vurdere nøye hvilke mekanismer det faktisk og rettslig er mulig å etablere for å ivareta leveringssikkerheten i en slik situasjon. Det vil særlig være aktuelt å gjennomføre grundige vurderinger knyttet til spørsmål om bruk av private aktører i forbindelse med transporttjenester, vakt- og sikringstjenester og forpleiningstjenester i en krise/krigssituasjon. Spørsmål om bruk av private rådgivere, eksempelvis i tilknytning til avanserte våpensystemer og kommando/kontrollsystemer, bør ifølge NSM også bli gjenstand for inngående vurderinger. NSM påpeker at disse spørsmålene ikke er utredet i særlig grad i Forsvarsdepartementets dokument om offentlig privat partnerskap i forsvarssektoren (NSM temahefte 2005). Det at NSM stiller spørsmål ved leveringssikkerheten i krise og krig kan også begrense mulighetene for privatisering i fredstid, siden grunnlaget legges her. Forsvarsdepartementet ønsker på sin side å etablere et strategisk samarbeid med den private industrien i fredstid istedenfor å "sjokketablere" når det er krise eller krig, ut fra tanken om at et godt samarbeid med det private næringslivet gir "wartime readiness" (Halgunset 2008).

Innenfor offentlig-privat samarbeid, den andre søylen i OPP konseptet, trekkes Forsvarets samarbeid med private rederier rundt Kystvakten frem som det fremste eksempelet. Dette samarbeidet begynte opprinnelig som en nødløsning på 70-tallet, men ble satt i mer organiserte former på 90-tallet, da to kystvaktfartøyer ble bygd av spesifikasjoner fra Forsvaret, men eid og driftet av rederiene (Østerud & Matlary 2007). Per i dag er det 17 kystvaktfartøyer som driftes under denne formen for offentlig-privat samarbeid, i både indre og ytre kystvakt (web 20). På den annen side forgår det nå prosesser i Forsvarets ledelse for avvikle denne praksisen. Forsvarsdepartementet hevder i den sammenhengen at man nå vurderer å gjøre kystvaktfartøyene og mannskapene til en del av Forsvaret igjen, ut fra at man ønsker å kjøre flere typer operasjoner ut fra fartøyene. Selv om man er godt fornøyd med den løsningen man har i dag er det likevel noen kvalitative fordeler ved å tilbakeføre virksomheten til Forsvaret: *"Men det er et hensiktsmessighetsspørsmål, og ikke et "må" spørsmål, vi må gjøre en vurdering"* (Halgunset

2008). Utover det nevnte samarbeidet om kystvakten er det i intervjuene og i det skriftlige materialet ikke avdekket andre konkrete og løpende samarbeidsområder eller områder der Forsvaret er partner med private aktører.

Forsvarets styrkeproduksjon og operative virksomhet utgjør primærvirksomheten, og det er her privatisering først og fremst oppfattes som kontroversielt. Som tidligere nevnt er den offisielle holdningen at Forsvarets kjerneoppgaver ikke skal privatiseres, og kjerneoppgavene til Forsvaret ligger trolig for det meste i Primærvirksomheten. Spørsmålet er likevel om det er forskjell mellom "liv og lære". Flere av respondentene uttrykker at det er en viss forskjell, og at det i hovedsak har med økonomiske forhold å gjøre; at det er et gap mellom mål og midler. Med gap mellom mål og midler menes i denne sammenhengen at det ikke er samsvar mellom de oppgaver Forsvaret pålegges og de ressursene som stilles til disposisjon for å løse oppdragene. Men også kompleksiteten i, og omfanget av Forsvarets oppgaver, blir trukket frem av respondentene som forhold som øker innslaget av privat sektor i Forsvaret.

I Forsvarets styrkeproduksjon inngår utdanning og trening, og en av konsekvensene av et gap mellom mål og midler er at Forsvaret ikke lenger har den nødvendige kompetansen tilgjengelig i egen organisasjon for å drive opplæring av nytt personell på en del områder. For eksempel i forhold til utenlandsoperasjoner, så er Hæren blitt så liten at det personellet som har kompetansen til å lære opp andre, selv er ute og gjør tjeneste i internasjonale operasjoner (Nielsen 2008). For å understreke Hærens utfordringer kan Generalinspektør for Hæren, Robert Mood, uttalelser til TV 2 nyhetene i januar 2008 trekkes frem. Her hevdet han at Hæren var blitt så liten at *"Dersom vi samler alt sammen på en plass, så kan vi i et tradisjonelt scenario kanskje håpe på å forsvare en bydel i Oslo eller området fra Majorstua til Røa. Og det er den samlede norske hær"* (web 16). Hæren består i dag av rundt 3000 fast ansatte og 4000 vernepliktige etter å ha blitt redusert med 95 % i løpet av de siste 15 årene (web 21).

Selv om Hæren spesielt og Forsvaret generelt skulle ha den nødvendige kompetansen i egen organisasjon, så er det likevel for liten kapasitet i Forsvaret på en del fagområder til selv å dekke behovet for opplæring av nytt personell. For å kunne løse sine oppdrag må militært personell ha tilstrekkelig kompetanse på, og trening i, å møte ulike situasjoner i operasjoner, og avdelinger i Forsvaret tyr derfor til alternative løsninger for å dekke sine behov: *"Jo strammere økonomiske retningslinjer Forsvaret får, dess mer forlanges at de får ut av hver krone. Og derved blir våre tjenester (les private)¹⁴ mer interessante."* (Nielsen 2008). Det er her tale om

¹⁴ Min merknad i parentes.

tjenester i form av kursleveranser, og ikke oppdragsløsning på vegne av Forsvaret i operasjoner. Opplæring i taktiske militære spesialområder som f eks styrkebeskyttelse, livvaktjeneste, bordingstjeneste, taktisk kjøreutdanning, nærkamp og lignende, inngår i disse kursleveransene, og blir levert til Forsvares operative avdelinger av flere private sikkerhetselskaper i Norge: *”jeg kan jo raskt nevne kanskje 30 andre selskaper som leverer kompetanse til Forsvaret”* (Nielsen 2008). Vi snakker her om selskaper som i stor grad består av personell med bakgrunn fra Forsvaret, gjerne med spesiell kompetanse og erfaring som det tar lang tid å erverve seg.

Logikken synes i den sammenhengen å være at det er bedre for Forsvaret å hente denne kompetansen tilbake fra disse firmaene som oppdatert hyllevare, fremfor å sette av tid og ressurser til å starte et langt utdanningsløp for eget personell. For å bruke Kystjegerkommandoen (KJK) som eksempel, så er de utdannet til å operere i kystnære områder med gummibåter og Hellfire missiler, og ikke til å drive operasjoner i høyfjellet i Afghanistan. Når de likevel benyttes til oppdrag i Afghanistan, så trenger de for en tidsbegrenset periode kompetanse på f eks kjøring av feltvogn. Dette er en type kompetanse KJK som avdeling ikke behøver i sin organisasjon til daglig, men som de trenger for oppdragets varighet. Når denne kompetansen ikke er tilgjengelig i Forsvaret, fordi det personellet som har den, er opptatt på andre hold, så leier KJK inn sivile firmaer til å få kompetansen (Nielsen 2008). På det praktiske planet i Forsvaret blir det ikke oppfattet som kontroversielt å sette bort utdanningen innenfor spesielle områder til sivile firmaer, for det er tross alt tidligere kollegaer i stor grad som forestår utdanningen (Eriksson 2008).

Tidligere nevnt RONIN Consulting er et slikt firma, og tilbyr utdanning innen ulike disipliner av sikkerhet som selvforsvar, eskortetjeneste og utrykningskjøring. Det er også ett av fire firmaer i Norge som har konsesjon fra Politidirektoratet på å drive opplæring i livvaktjeneste (Nielsen 2008), selv om et søk på ”livvaktjeneste” på Nettkatalogen på Internett gir 13 treff. Dette er firmaer som tilbyr kompetanse innenfor små og spesielle områder, og driver ikke med grunnleggende soldatsopplæring for Forsvaret. Forskjellen på disse firmaene, og såkalte private militære firmaer, er generelt sett at de norske sikkerhetsfirmaene gir kompetanse til Forsvaret, mens private militære firmaer, som f eks det amerikanske Blackwater, løser oppgaver på vegne av de militære styrkene (Nielsen 2008).

På den annen side pekes det på at når Forsvaret velger å benytte private sikkerhetsfirmaer til å gjennomføre utdanningen av militært personell på visse områder, så signaliserer Forsvaret samtidig at her er det et marked. Med andre ord at det blir en egen dynamikk der flere tilbydere vil dukke opp og tilby sine tjenester til Forsvaret, mot betaling, og at dette derved vil øke i

omfang. I tillegg er det ingen garanti for at den opplæringen som gis til avdelinger i Forsvaret har den kvaliteten som er nødvendig: ”når du sender ut 25 vognførere til Golsfjellet for å trene med sivilister, så har du ikke tid eller råd til å sende med nok ledelse fra egen organisasjon til å påse at treningen foregår slik den er spesifisert. Så det vi i realiteten sier er at de 25 vognførere som vi sender til Afghanistan, de har vi ingen kontroll på om de har den nødvendige opplæringen, selv om vi kan tro eller mene det” (Torsteinsson, 2008).

Vakthold og sikring er et annet aspekt innenfor Forsvarets primærvirksomhet som ut fra sin art kan settes bort til private firmaer. Dette er en type tjeneste som er passiv sin natur, men som er ressurskrevende. Det gir liten operativ effekt å ha militært personell til å utføre denne type tjeneste. Mye av vaktholdet rundt militære installasjoner i Norge i fredstid ivaretas i dag av sivile vaktelskaper som Securitas. Vaktholdet rundt Akershus festning dekkes f.eks. på dagtid av Forsvarets eget personell, mens det på natten ivaretas av et sivilt vaktelskap (Nielsen 2008). Bruk av sivile firmaer til å sikre Forsvarets installasjoner er blitt en innarbeidet praksis over de siste 10-15 årene. Man kjøper f.eks. et viss antall vakttimer per år og er det opp til det private selskapet å utdanne, trene og opprettholde vaktstyrken iht. en spesifisert kontrakt. Dette oppfattes som rasjonelt siden Forsvaret for det første ikke selv har de nødvendige personellressursene til å ivareta denne tjenesten, og for det andre selv slipper å administrere en slik tjeneste (Nielsen 2008).

I forhold til vakthold av norske styrker i utlandet blir misforholdet mellom mål og midler enda mer tydelig. Norge hadde f.eks. et ingeniørkompani i Irak i 2004, der evne til egen styrkebeskyttelse var meget begrenset: ”all ”force protection” ble utført av en korporal med AG-3” (Nielsen 2008). Dette var fordi det ikke ble ansett som kosteffektivt å sende med en egen vaktstyrke for å passe på ingeniørkompaniet, siden hensikten med engasjementet i Irak var å bygge infrastruktur, ikke å drive egenbeskyttelse. Forsvarsdepartementets holdning til å benytte private sikkerhetsfirmaer til å beskytte militære norske avdelinger i internasjonale operasjoner, er at dette ligger langt frem i tid, og er utenkelig i dag (Halgunset 2008). På den annen side er noen av de norske avdelingene som reiser ut i operasjoner sannsynligvis for spesialiserte til å prioritere ressurser på eget vakthold. Veien til et privat sikkerhetsselskap synes derfor kort.

På spørsmål om hvordan dette praktiseres i Afghanistan i dag, opplyses det at ikke bare er det amerikanske og britiske avdelinger som benytter private sikkerhetsselskaper til vakthold og sikring av egne styrker, men at dette også gjøres i en viss utstrekning av norske avdelinger (Nielsen 2008). Begrunnelsen for å bruke f.eks. britiske sikkerhetsselskaper til den type beskyttelse er at de allerede er i ”teateret” og har vært der i flere år, med de samme personene,

som kjenner folket, kulturen og infrastrukturen på en helt annen og bedre måte enn norsk militært personell, som rullerer hver 3-4 måned. Som regel handler det om å finne praktiske løsninger på utfordringer som oppleves ute i operasjoner, selv om løsningene man finner ikke er politisk aksepterte hjemme i Norge. Forsvarsdepartementet er klar i sin tale når de presiserer at det fra norsk side ikke er aktuelt å bruke sivilister til å forsvare militære avdelinger eller installasjoner, siden disse er lovlige mål i en konflikt. Slike oppgaver, som vakt hold og sikring, må utføres av personell underlagt militær kommandomyndighet og arbeidsgiveransvar (Halgunset 2008). Norske firmaer støtter foreløpig ikke Forsvaret med sikkerhet ute i operasjoner da forsvarsdepartementet ikke tillater det, men som lederen for RONIN uttrykker det: *”hadde vi fått spørsmålet, og hadde det vært opp til oss, så hadde vi antakeligvis reist. Vi hadde ikke hatt noen prinsipielle motforestillinger mot det”* (Nielsen 2008). En slik holdning tyder på at markedet fungerer.

Fra norsk side er det også et annet aspekt ved ivaretagelsen av sikkerheten i internasjonale operasjoner som trekkes frem, i tillegg til sikring av norske militære styrker. Det har med Norges ambisjoner som internasjonal humanitær aktør å gjøre. Norge bidrar med substansielle sivile bidrag i f.eks Afghanistan til gjenoppbygging av landet. Ulike departementer og frivillige organisasjoner er fra norsk side involvert i hjelpearbeidet i Afghanistan, og er engasjert på bred front. Samtidig er det å være humanitær aktør i konfliktområder mye farligere nå enn for bare 10-15 år siden (Hellestveit 2008). Sammenblanding av sivile og militære roller, f.eks gjennom de såkalte Provincial Reconstruction Teams (PRT) i Afghanistan, og den asymmetriske krigføringen som blant annet gjør at sivile utlendinger er militære mål for motparten, har gjort sikkerheten til et hovedanliggende også for humanitære organisasjoner. Spørsmålet er hvor norske humanitære aktører skal hente sin sikkerhet fra, sivile hjelpeorganisasjoner er tross alt et viktig virkemiddel for den norske staten i Afghanistan. Norge er en av de største bidragsyterne til sivil oppbygging av landet. Bidraget for 2007 var nesten 480 mill kroner, og totalt 2,6 mrd kroner siden 2000 (Web 22).

Er det Forsvarets oppgave å sikre norske humanitært personell i Afghanistan, eller skal man få andre til å ivareta dette, når den Afghanske regjeringen ikke makter det? Utviklingen går helt klart i retning av mer privatisering også på dette området. Det er blitt internasjonalt mer akseptert å benytte private sikkerhetsfirmaer til å beskytte sivile hjelpeorganisasjoner i urolige områder i verden (Hellestveit 2008). Dette forholdet har i utgangspunktet ikke noe med privatisering av Forsvaret å gjøre isolert sett, men kan bidra til å legge press på norske myndigheter for å øke aksepten for og bruken av private sikkerhetsfirmaer generelt, da Forsvaret

ikke har kapasitet til eller som sin oppgave å sørge for slik beskyttelse. På den annen side er FNs holdning til privat sikkerhet i operasjoner negativ: ”*Military armed private security soldiers are essentially a new way of describing mercenaries, who are frequently responsible for human rights abuses*”, og ønsker å holde stater som eksporterer denne type virksomhet ansvarlige (web 23).

4 Sentrale forklaringsfaktorer

Formålet med dette kapitlet er å identifisere og analysere ulike krefter som kan bidra til å enten fremme eller hemme privatisering av Forsvaret. Dette vil jeg gjøre ved hjelp av forklaringsmodellen, jf pkt 1.5, der jeg ser den Clausewitziske triaden av Stat, Forsvar og Folk opp mot indre og ytre krefter. Jeg vil i den grad det er mulig benytte observasjoner av krefter som er gjort gjennom beskrivelsen i kapittel 3, men jeg introduserer også nye faktorer.

4.1 Staten

Staten ved regjeringen setter de politiske målene som Forsvaret skal understøtte, og kontrollerer utøvelsen av militærmakt. Spørsmålet her er for det første hvordan ulike utenriks- og sikkerhetspolitiske mål kan påvirke privatisering av Forsvaret, og for det andre hvilken effekt den politiske kontrollen med militærmakten har på privatiseringen av Forsvaret. Det er også en målsetning for Staten å effektivisere driften av offentlig sektor. Hvordan påvirker dette Forsvaret i forhold til privatisering? Dette er forhold som vil bli diskutert nedenfor.

4.1.1 Utenriks- og sikkerhetspolitiske mål

Tradisjonelt handler sikkerhetspolitikk om å sikre nasjonal suverenitet og handlefrihet ovenfor andre land ved bruk av ulike forsvars- og utenrikspolitiske virkemidler (web 24). Etter den kalde krigens slutt har derimot innholdet i begrepet sikkerhet blitt mer omfattende. Det såkalte utvidede sikkerhetsbegrepet innebærer at sikkerhet er noe mer enn den tradisjonelle syntesen mellom forsvars- og utenrikspolitikk, med prioritet på nasjonal territoriell sikkerhet: Sikkerhet må også omfatte politisk, sosial og miljømessig sikkerhet (Gleditsch 2001). I det utvidede sikkerhetsbegrepet ligger i tillegg samfunnsikkerhet; det å forebygge og bekjempe organisert kriminalitet og terrorisme, katastrofer og lignende, og menneskelig sikkerhet; det å ivareta grunnleggende menneskerettigheter (web 25).

Retorikken i sikkerhetspolitikken i Norge går i dag stort sett langs tre hovedlinjer. *For det første* bærer politikken preg av at vi er et land med store forventninger til nasjonal suverenitet. Vekten på selvråderetten har gått som en rød tråd gjennom den norske tilnærmingen til internasjonal politikk (Gulbrandsen et al. 2002 s. 38). Eksempler på dette er blant annet Norges

vegring mot å bli medlem av EU og reservasjoner til NATO medlemskapet, som forbud mot atomvåpen på norsk jord; ingen allierte militærbaser i Norge og restriksjoner på alliert øvingsvirksomhet mot tidligere Sovjetunionens grenser. Ønsket om selvråderett er fortsatt gjeldende i Norge og kan f eks leses ut fra følgende målformulering i Stortingsproposisjon nr. 48: ” *Forsvaret skal utøve norsk myndighet innenfor definerte områder, og bidra til å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske nærområder*” (St.prp.nr. 48). Nordområdene er blant annet et definert strategisk satsningsområde for Stoltenberg II regjeringen (St.prp.nr. 48), hvor fiskeri, olje og gass er ressurser som skal forvaltes og forsvares. Fra Forsvarsdepartementets side pekes det på at Norges samlede utfordringer i nord understreker betydningen av militær tilstedeværelse også i årene fremover. Fraværet av slik tilstedeværelse kan bli tolket som utslag av manglende norske ambisjoner i området. Forsvarets tilstedeværelse i nord har derfor en viktig signalfunksjon, men da i betydningen som bidrag til regional stabilitet, snarere enn avskrekking og forsvar i tradisjonell forstand (web 26).

Denne dimensjonen ved norsk sikkerhetspolitikk kan binde den politiske ledelsen sammen med forsvarsmakten og folket, da det handler om eget territorium og felles nasjonale interesser og ressurser. I dette målbildet er det et interessefellesskap mellom alle aktørene i triaden, der demokratisk kontroll med virkemidlene blir viktig. Dette kan igjen bidra til å redusere private aktørers innslag i denne type felles utfordringer, siden det anses å være et offentlig ansvar å håndtere, og en individuell forpliktelse å delta, i nasjonale anliggender. Nasjonal sikkerhet har med andre ord ikke noe i et marked å gjøre. I den nasjonale dimensjonen kan det derfor virke som om at det er sterke indre krefter for å opprettholde norsk suverenitet og integritet uten bruk av private aktører.

På den annen side kan fraværet av en troverdig og dimensjonerende trussel mot norsk territorium føre til begrenset politisk vilje til å prioritere begrensede ressurser på et nasjonalt orientert forsvar. Det fremholdes blant annet at territoriell beskyttelse er nedprioritert i praksis gjennom nedbyggingen av den nasjonale forsvaret, til fordel for deltakelse i internasjonale operasjoner (Torsteinsson 2008). Norge renonserer også på visse kompetanseområder som det politiske lederskapet ikke regner med å bli utfordret på, som f eks invasjon fra øst og tilstedeværelse i Nord-områdene (Solstrand 2007). Selv om den politiske retorikken forsøker å koble nasjonal sikkerhet med såkalt fremskutt forsvar som en del av NATO alliansen, er dette utviklingstrekk som kan bidra til å øke avstanden mellom Staten og Forsvaret på den ene siden, og Folket på den andre. Dette kan igjen åpne opp for økt privatisering. Norske rederier har f eks vært sterkt delaktige i håndhevelsen av norsk suverenitet og myndighetsutøvelse de senere år,

ved det offentlig-private samarbeidet om Kystvakten. Det er også på det rene at mye av støttevirksomheten i Forsvaret i økende grad søkes satt bort til næringslivet gjennom ulike tiltak i OPP, for å effektivisere driften og øke fokuset på Forsvarets primærvirksomhet (Halgunset 2008).

Den andre linjen i sikkerhetspolitikken forholder seg til det at vi er et lite land, som til tross for ønsket om nasjonal selvråderett, er avhengige av allianser med større nasjoner og organisasjoner, som Storbritannia, USA og NATO, som garantister for fortsatt norsk frihet og suverenitet (Gulbrandsen et al. 2002). Endringer i NATOs og ledende allierte nasjoners strategi de senere år, har derimot ført til at Norge har opplevd en internasjonal marginalisering og dalende alliert interesse for våre nære sikkerhetspolitiske utfordringer. Vi har derfor blitt tvunget til å gå nye veier for å sikre våre verdier og interesser, også gjennom endret bruk av militære virkemidler. Militære internasjonale bidrag omsettes til politisk innflytelse siden Norges geostrategiske betydning for tiden er redusert. Ved blant annet økt militær deltakelse i skarpe internasjonale operasjoner, der vi solidarisk yter vår skjerv, mener man å kunne øke garantien for alliert bistand til støtte for norske interesser i påkommende tilfeller. Man kobler ved dette nasjonalt forsvar med internasjonal deltakelse, ut fra tanken om resiprositet. Det å være netto mottaker av sikkerhet gjennom NATO, og kun bidra i fredsbevarende operasjoner med lav risiko, anses ikke lenger å være tilstrekkelig (Matlary 2005). Det er vilje til å ta risiko på vegne av fellesskapet som etterspørres, noe som debatten rundt bidrag til norsk deltakelse i Sør-Afghanistan eksemplifiserer. I denne sammenhengen er det et uttalt mål i regjeringens politikk at Norge også skal bidra til kollektivt forsvar i NATO alliansen og i flernasjonalt krisehåndtering (St.prp. nr. 48). I en slik kontekst, hvor Norge deltar med militære kapasiteter som en integrert del av allierte fellesoperasjoner, f.eks på Balkan og i Afghanistan, settes den nasjonale integriteten under press. Her virker ytre krefter som kan få konsekvenser for privatiseringen av Forsvaret.

Norge kan blant annet ikke isolere seg fra den generelle utviklingen som foregår blant våre ledende allierte i internasjonale operasjoner. Så lenge det ikke er tale om vitale nasjonale interesser, så er det også begrenset politisk vilje til å trekke inn egen sivilbefolkning direkte i konflikten (Hellestveit 2008). Koblingen mellom Folket på den ene siden og Staten og Forsvaret, på den andre, blir løsere. Det oppfattes i mindre grad som et "folkelig" ansvar å bidra i denne type konflikter. Det internasjonale samfunn velger isteden å benytte profesjonelle soldater, ulike internasjonale og frivillige organisasjoner og det private markedet, i såkalte sivilmilitære

integreerte operasjoner, for å nå politiske mål. Dette er en utvikling som også påvirker Norge. I forhold til internasjonale operasjoner så er en av hovedlærdommene fra både Afghanistan og Irak, at for lite folk (les militære styrker)¹⁵ på bakken, gir for lite sikkerhet (Hellestveit 2008). Militærmakt er et nødvendig virkemiddel i internasjonale stabiliseringsoperasjoner, men den politiske viljen som trengs for å stille store nok nasjonale styrker er ofte ikke tilstede. Uten stabilitet og sikkerhet på bakken, gjennom tiltak som demobilisering, avvæpning og opprettholdelse av lov og orden, så foreligger heller ikke grunnlaget for sivile politiske virkemidler som demokratibyggning og utviklingshjelp, og man snur seg derfor etter alternative løsninger, som f eks privat militærmakt (Hellestveit 2008).

Den norske politiske holdningen til å benytte private aktører til å løse militære kjerneoppgaver er som tidligere nevnt begrenset. For oppgaver som Forsvaret ”må gjøre selv” skal Forsvarets kommandomyndighet og arbeidsgiveransvar gjelde (Halgunset 2008), og bruk av private militære firmaer eller sikkerhetsfirmaer, f eks til operasjonell støtte for norske militære styrker i utenlandsoperasjoner, tillates normalt ikke. Norge aksepterer USAs lederskap, men ikke deres måte å gjøre tingene på (Solstrand 2007).

På den annen side påvirkes Forsvaret av praksisen i de ulike misjonene. Det er ledende allierte som setter agendaen, og deres anvendelse av ulike virkemidler, deriblant bruk av private aktører i konfliktområdene, dominerer. Til tross for strenge ROEs, som blant annet legger begrensninger på norske styrkers interaksjon med private militære aktører i operasjonsområdet, er de norske bidragene moderate i den store sammenhengen. Den norske påvirkningskraften er derved begrenset. Norske styrker må forholde seg til gjeldende praksis i misjonen og innordne seg best mulig for å kunne løse sine oppdrag. Vi må i denne sammenhengen innse hvem vi ”spiller på lag med”, at vi er en del av et større bilde, hvor visse oppgaver settes bort til private selskaper (Hellestveit 2008). Det er med andre ord ikke opp til Norge å bestemme verken målene for de internasjonale operasjonene vi er involvert i, eller hvordan disse målene søkes oppnådd. Som tidligere nevnt har det vært tilfeller der også norske styrker i Afghanistan har benyttet private sikkerhetselskaper til vakthold og sikring av egne styrker, til tross for politiske pålegg om ikke å gjøre det (Nielsen 2008).

Dette kan tolkes som at den internasjonale bruken av private aktører til å utføre f eks, vakthold og sikring, også påvirker norske styrker i felt, og at de indre føringene for hva som er legitim bruk av private aktører derfor ikke alltid følges i praksis. Ved å sette seg

¹⁵ Min merknad i parentes

sikkerhetspolitiske mål, som medfører at norske militære styrker blir en integrert del av allierte operasjoner, så reduseres også norske politiske myndigheters muligheter for kontroll med hvordan militærmakten utøves på taktisk nivå, til tross for strenge ROEs. Til sammenligning blir det hevdet at Sverige er innstilt på å privatisere alt bortsett fra rene kampfunksjoner (Mohlin 2008).

Den tredje linjen i sikkerhetspolitikken er av mer utenrikspolitisk karakter, og har med Norges rolle som internasjonal humanitær aktør, og forkjemper for FN-pakten og folkeretten, å gjøre. Det er i den forbindelse en uttalt målsetning at Forsvaret skal bidra til internasjonal fred og sikkerhet innenfor rammen av folkeretten og FN-pakten (St.prpr. nr. 48), i det såkalte "FN-sporet". I senere tid har denne linjen i denne norske politikken kommet til uttrykk blant annet gjennom det planlagte norske bidraget til Darfur: *"Det er en klar norsk ambisjon å stille med et substansielt bidrag til den kommende, FN-ledet operasjonen i Darfur. Et slikt bidrag vil også være ledd i oppfølgingen av Soria Moria-erklæringens målsetting om at Norge skal trappe opp norsk sivil og militær deltakelse i FNs fredsbevarende arbeid"* (web 27). Nå ble det norske bidraget til Darfur kansellert, men viljen til å stille sivile og militære bidrag til denne misjonen, som ikke er av vital sikkerhetspolitisk betydning for Norge som nasjon, viser at det er klare ambisjoner i Staten om å bruke militærmakt også ut fra mer ideelle målsetninger.

Denne linjen i politikken, om at Norge ønsker å være en forkjemper for Folkeretten, menneskerettigheter og demokratiske verder som frihet, likhet og rettferdighet, legger også implisitte føringer på bruken av virkemidler. Det er for det første en forventning om at militærmakt ad bellum skal ligge innenfor FN-charterets rammer; at den skal være legal. Dette innebærer blant annet respekt stateres for suverenitet og ikke-intervensjonsprinsippet, og at det er kun FNs sikkerhetsråd som kan godkjenne bruk av makt utover selvforsvar. For det andre er det en forventning om at bruken av virkemidler in bello skal være under kontroll, ansvarlig og human. I åpne og demokratiske nasjoner som Norge er det her en kobling mellom Folket og Staten, som legger begrensninger på Statens bruk av militære virkemidler i denne type operasjoner. Konseptet "Responsibility to Protect" som ble godkjent på verdensstoppmøtet i FN i 2005 synliggjør dette kravet til legitimitet. Bakgrunnen for konseptet var et ønske om å forebygge eller stoppe større overgrep på menneskeheten, i ytterste konsekvens ved bruk av militærmakt, selv om det er mot stateres suverenitet og i strid med ikke-intervensjonsprinsippet. Dette er et konsept også myndighetene i Norge stiller seg bak (web 28).

I Folkeretten har ikke private selskaper status som part i en konflikt, med mindre de kommer innunder definisjonen av leiesoldater, som det er forbud mot å benytte (web 29). Norges

støtte til FN pakten og Folkeretten forplikter. Det anses følgelig ikke som akseptabel praksis å nytte private selskaper til å utøve militær makt på vegne av Staten: ”*Ingen private aktører skal tillates å utføre stridende funksjoner (kombattant virksomhet). Med stridende funksjoner menes funksjoner som etter krigens folkerett kun kan utføres av personer som har rett til å delta direkte i fiendtlighetene uten å pådra seg straffansvar*” (OPP konseptet 2005). Folkeretten har sterk dessuten gjenklang i Norge (Hellestveit 2008) og representerer således både indre og ytre krefter, som legger begrensninger på Statens og Forsvarets bruk av private aktører til oppgaver som tenderer mot Forsvarets kjerneoppgaver.

Likevel, alle tre linjene i sikkerhetspolitikken innebærer et betydelig antall politiske mål totalt sett, både av realpolitisk og ideell karakter. Dette er mål som Forsvaret skal understøtte. Norge har som de fleste andre land redusert sine militære styrker betraktelig etter den kalde krigens slutt og har følgelig et begrenset antall militære kapasiteter til å løse pålagte oppdrag. Flernasjonalt forpliktende samarbeid, f eks innen kjøp og vedlikehold av materiell, utdanning, øvelser og operasjoner er *en* måte Staten og Forsvaret søker å dekke gapet mellom mål og midler på. Den såkalte Nordsjø-strategien¹⁶ som omfatter land som Storbritannia, Nederland, Tyskland og Danmark er et eksempel på dette. Forsvarets samarbeid med Sverige innen utdanning, er et annet. Men også økt bruk av privat sektor til å utføre oppgaver, som ikke er definert som Forsvarets kjerneoppgaver, vektlegges. Forsvarets kjerneoppgaver er derimot ikke entydig definert og vanskeliggjør derfor bortsetting til, og partnerskap og samarbeid med privat sektor. Men både økt militær integrasjon med andre land og økt bruk av privat sektor til understøttelse av støttevirksomheten, for å søke å dekke gapet mellom mål og midler, innebærer redusert nasjonal styring med Forsvaret. Jo mindre penger til Forsvaret, dess mer tap av nasjonal makt over militærmakten, dersom man skal opprettholde en viss nasjonal forsvarsevne (web 30). Den politiske kontrollen med Forsvaret utfordres derved.

4.1.2 Politisk kontroll

På hvilken måte kan den politiske kontrollen med Forsvaret være en faktor i privatiseringen av Forsvaret? I forklaringsmodellen, jf pkt 1.5, trekkes det frem to ulike måter på hvordan militærmakten kan være under politisk kontroll, enten ved subjektiv eller objektiv sivil kontroll. For det første, den senere tids transformasjon av Forsvaret, for å bli det fleksible virkemidlet som politikken etterspør; at Forsvaret skal kunne brukes til å både løse hjemlige oppgaver og i arbeidet for internasjonal sikkerhet og stabilitet, i hele konfliktspekteret (web 31), påvirker den

sivile kontrollen med Forsvaret. Transformasjonen medfører blant annet store endringer i praktiseringen av verneplikten, fra en allmenn forpliktelse for den mannlige delen av den norske befolkningen, til å bli en rekrutteringsbase for Forsvarets mer spesifikke behov. Dette, samt innføringen av avdelingsbefal, fokuset på skarpe operasjoner og ikke minst gjenreisningen av krigerdryder i Forsvaret, kan vitne om at Forsvaret er i ferd med å re-profesjonaliseres:

”Etableringen av en militær profesjonskultur innebærer tilbakevending til klassiske militære dyder, som lojalitet, mot og disiplin” (web 32). Dette kan være tegn på en bevegelse mot mer objektiv politisk (sivil) kontroll med Forsvaret. I et slikt perspektiv kan det være i Forsvarets egeninteresse å hegne om militærmaktens egenart; den organiserte utøvelsen av vold, og at dette igjen vil redusere innslaget av private aktører i Forsvarets primærvirksomhet.

På den annen side er det i Norge ikke mulig å snakke om at militærmakten er en uavhengig søyle i Staten. Forsvaret kan derimot sammenlignes med et stort sivilt konsern med behov for å trekke til seg en rekke ulike typer kompetanse for å kunne levere de kapasiteter som er nødvendig for å understøtte politiske mål (Janowitz 1960). Dette åpner igjen opp for økt bruk av private aktører i Forsvaret. En effektiv integrering av ulike kompetanseområder fører til at den tidligere hierarkiske organisasjonen, Forsvaret, blir utfordret av ulike former for sivilmilitær samhandling. Eksempler på dette kan være offentlig privat partnerskap og samarbeid, og bortsetting av selvstendige virksomhetsområder, som i sum fører til økt interaksjon med den private industrien på en rekke områder i Forsvarets verdikjede, spesielt innenfor Støttevirksomheten. Dette innebærer at de militære ikke kan trekke seg inn i en profesjonell etos, men blir en integrert del av samfunnet i større grad (Janowitz 1960). I et slikt perspektiv vil den politiske kontrollen best ivaretas ved at militærmakten har de samme verdiene som samfunnet for øvrig, gjennom subjektiv sivil kontroll. Men dersom militærmakten gjenspeiler samfunnet i stor grad, og samfunnet generelt er blitt mer privatisert, f.eks. innenfor sektorer som tele, helse, og skole, så er det nærliggende å tro at dette også vil være krefter som virker for økt privatisering av Forsvaret, spesielt innen Støttevirksomheten. Det antydes her et skille; på den ene siden et mer profesjonelt etos i Primærvirksomheten som begrenser innslaget av private, utenforstående aktører, mens på den andre siden en mer sivil innrettet og privatisert Støttevirksomhet.

I tillegg, bruk av såkalte ”Constabulary Forces”, som f.eks. amerikanske US Marine Corps, der militærmakten brukes direkte som et politisk instrument, er også en utvikling vi ser i Norge. Norske myndigheters fokus på Provincial Reconstruction Teams (PRTs) og spesialstyrker

¹⁶ Hovedmålsettingen med strategien er å styrke Forsvarets fellesoperative evne gjennom samarbeid om utvikling av forsvarskapasiteter, anskaffelser av forsvarsmateriell, logistikk, trening og øving, og operativ virksomhet (St.prp. nr. 1 (2006-2007))

i Afghanistan er eksempler på dette (Hellestveit 2008). Implisitt i dette ligger at det tradisjonelle skillet mellom strategisk, operasjonelt og taktisk nivå er i ferd med å bli utvisket, siden taktiske disposisjoner som gjøres av militære styrker i f eks Afghanistan, kan ha politiske konsekvenser for Staten. Dette kan være en årsak til at Forsvarsdepartementet har valgt integrasjon av etaten, i motsetning til andre sektorer, fordi militærfaget oppleves som politisk sensitivt. Politikerne ønsker best mulig oppfølging av hva Forsvaret driver med. Uttrykket ”den strategiske korporal” er ment å understreke dette forholdet, og innebærer økt politisk detaljstyring av Forsvarets bruk av militærmakt. Det er ikke opp til forsvarsmakten ved det operasjonelle nivået selv å bestemme hvordan militærmakt skal appliseres, for å nå gitte politiske mål. Bruken av militærmakt styres i økende grad direkte av Integrert Strategisk Ledelse (ISL) gjennom blant annet Situasjonssenteret på Akershus festning. Dette kan igjen legge begrensninger på Forsvarets mulighet til å benytte private sivile firmaer til understøttelse av sine operasjoner, selv når det fra operasjonelt og taktisk nivå vurderes som opportunt og effektivt. Det ligger i privatiseringens natur at den politiske kontrollen blir utfordret: *”For privatisering handler om at du setter det ut til aktører som du overhodet ikke har politisk kontroll med”* (Hellestveit 2008).

I balansegangen mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet er det særlig to faktorer som synes å utløse behov for økt politisk styring, nemlig endringer av sikkerhetspolitisk karakter og økonomiske innstramminger (Røksund 2001). Storingsproposisjon nr. 45 (2000-2001) var ett steg i retningen av mer politisk kontroll med Forsvaret gjennom integrert politisk og militær ledelse av Forsvaret. Denne integreringen understreker forskjellen mellom Forsvarssektoren og andre områder i den offentlige forvaltningen (Røksund 2001). Overført på denne oppgavens tema, privatisering, så kan denne forskjellen bidra til å forklare hvorfor privatisering av Forsvaret har sakkert akterut sammenlignet med f eks tele- og helsesektoren, der bruk av private aktører til å løse disse sektorenes kjerneoppgaver er mer utbredt og akseptert.

4.1.3 Effektivisering av offentlig sektor

Fraværet av en samlende og dimensjonerende eksistensiell trussel mot nasjonen har medført at Forsvaret i større grad enn under den kalde krigen blir betraktet som en av flere offentlige sektorer. Når det i offentlig sektor de senere årene har blitt satt større fokus på økt legitimitet, økonomisk effektivitet og styrbarhet (Busch, Johansen, Vanebo, 2002), så berører dette også Forsvaret. Hermansen-utvalgets utredning om Den nye staten og senere reformplaner, var et viktig utgangspunkt for innføringen av i New Public Management, selv om disse prinsippene ikke er gjennomført fullt ut i den offentlige forvaltningen i Norge (Østerud & Matlary 2007). Forsvarets innføring av mål- og resultatstyring, horisontal samhandel og virksomhets- og

økonomistyring (DIVØ 2006), er eksempler på at også Forsvaret implementerer bedriftsøkonomiske prinsipper og markedsteori i sin virksomhet. Uttalelser fra Forsvarsdepartementet understreker dette forholdet: *”forsvarssektoren er organisert etter kunde-leverandør forhold, med departementet på toppen, det er jo NPM. Horisontal samhandel er NMP”* (Halgunset 2008).

I praksis betyr dette at Forsvarets avdelinger er kunder i et internt marked der støttevirksomheten er leverandører, f eks ved at operative avdelinger (som kunder) kjøper varer og tjenester fra Forsvarets logistikkorganisasjon. Forsvaret blir ved en slik dreining av den interne virksomheten trolig også mer åpen for markedsløggikk og private løsninger, og man kan få en endring av kulturen i deler av Forsvaret. Innføringen av OPP i Forsvaret, der målet er økt fokus på kjernevirksomheten ved effektiv ressursutnyttelse og kostnadsreduksjon, og optimal utnyttelse av rådende markedsressurser, kan være et eksempel på dette (OPP konseptet 2005). Det kan med andre ord utvikle seg en kultur i deler av (støtte)virksomheten over tid, som ser på Forsvaret som en stor bedrift, og som skal styres og driftes deretter, og ikke som et offentlig gode som administreres av Staten på vegne av Folket. Innføringen av nevnte mål- og resultatstyring og horisontal samhandel, i tillegg til økt konkurranseeksponering, kostnadskutt og kostnadsdisiplin i den daglige fredsdriften i Forsvaret, kan være indikatorer på at Forsvaret i visse henseende allerede ter seg som et sivilt konsern. Dette understrekes av at man i Forsvaret i dag tilsynelatende er mer fokusert på ”bunnlinjen” enn tidligere.

Det vedvarende presset for å effektivisere driften av Forsvaret viser at økonomi er *den* styrende og dimensjonerende faktoren for tiden, og det å spare penger er i så måte blitt et mål i seg selv. De senere års forsvarsstudier er f eks ikke styrt av scenarioer og trusselvurderinger, men ut fra et forventet nivå på forsvarsbudsjettet (Torsteinsson 2008). Siden økonomien legger premissene for virksomheten, så ligger det også en forventning om at den interne driften i Forsvaret skal være mest mulig kostnadseffektiv, i den betydning at det handler om å ”gjøre tingene riktig”; at man søker lavest mulig kostnad per produserte enhet. Dette gir igjen incitamentet til å overføre virksomhet i Forsvaret til privat sektor, i de tilfeller der dette vurderes til å være mest kostnadseffektivt. Når det er økonomiske beveggrunner for benytte markedet, så ligger forholdene derved også til rette for å nytte den private industrien, der den er vurdert til å være bedre enn Forsvaret. Foreløpig går grensen ved Forsvaret kjerneoppgaver. Dette er en toppstyrt utvikling og er som tidligere nevnt operasjonalisert blant annet gjennom OPP konseptet, hvor man søker å sette bort virksomhet til, og inngå partnerskap og samarbeid med private aktører for å spare penger, ut fra såkalte hensiktsmessighetsbetraktninger.

Det kan også virke som om private alternativer foretrekkes i en del tilfeller, fremfor å beholde virksomheten i Forsvaret: *"det er sterke incentiver hos en privat aktør til å levere, koste hva det koste vil nesten, men hva er incentivet for å levere for våre egne, likesom?"* (Halgunset 2008). Likeledes hevdes det at et godt avklart grensesnitt opp mot en stor (privat) samarbeidspartner gir bedre kontroll og styring i noen sammenhenger enn hva som er tilfellet internt i Forsvaret (Halgunset 2008). Dette er holdninger som vitner om tillit til det private markedet og kan bidra til ytterligere privatisering av deler av Forsvaret. Effektiviseringen av Forsvaret virker fra et slikt ståsted rasjonell, ved at man søker å finne løsninger som gir best mulig resultat til minst mulig kostnad, enten ved å optimalisere egen virksomhet etter NPM logikk, eller ved å benytte den private industrien, der dette er formålstjenelig og kosteffektiv. Men den offisielle holdningen er fortsatt at Forsvarets kjernevirksomhet skal utføres av Forsvaret selv, med personell underlagt kommando og arbeidsgiveransvar.

Utfordringer kan derimot oppstå som en konsekvens av et overdrevent effektiviseringsfokus. *For det første* når det ikke oppfattes som samsvar mellom de oppgaver Forsvaret pålegges og de ressursene som stilles til disposisjon. På grunn av relativt sett større teknologifordyrelse på forsvarsmateriell sammenlignet med anskaffelser til andre formål, kombinert med at forsvarsbudsjettene ikke er inflasjonsjustert, er den reelle kjøpekraften for Forsvaret redusert ved å bibeholde nivået på forsvarsbudsjettet (Græger s. 71). Rundt 1990 hadde Forsvaret en kjøpekraft på ca 30 mrd kroner per år. Forsvarsbudsjettet i dag er på litt over 30 mrd kroner, men kjøpekraften er redusert til ca 20 mrd kroner. Dette tvinger frem, som en dyd av nødvendighet, at Forsvaret ser seg om etter alternative løsninger når oppgavene ikke er redusert tilsvarende (Torsteinsson 2008). Gapet mellom mål og midler er kanskje den største drivkraften for privatisering av Forsvaret (Solstrand 2007), og kan medføre at man på ulike nivåer i Forsvaret føler seg "tvunget" til å bruke private løsninger for å makte å løse pålagte oppdrag. Eller som lederen for det private sikkerhetsselskapet RONIN uttrykker det: *"Jo strammere økonomiske retningslinjer Forsvaret får, dess mer forlanges at de får ut av hver krone. Og derved blir våre tjenester mer interessante"* (Nielsen 2008). Effektivisering og rasjonalisering av Forsvaret har bidratt til en slankere og mer effektiv organisasjon på mange måter, men har samtidig tappet virksomheten for både kompetanse og kapasitet på en del områder, med den konsekvens at Forsvaret må kjøpe denne tilbake fra private aktører. Det er ikke gitt verken Forsvarssjefen eller den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet å ha fullstendig kontroll over alle de ulike disposisjoner som gjøres nedover i Forsvaret rekker, selv om de skulle forsøke. Avdelingssjefer i Forsvaret er villig til å strekke seg langt for å tilfredsstille spesifikke krav, selv

om dette innebærer bruk av private aktører, kan hende i strid med politiske intensjoner (Torsteinsson 2008).

For det andre kan effektivisering av Forsvaret bli en utfordring i all den tid militære kjerneoppgaver, som tidligere nevnt, ikke er entydig definert. På den ene siden kan dette gjøre det vanskeligere å argumentere for økt bortsetting av virksomhet etter såkalte hensiktsmessighetsbetraktninger, siden det kan såes tvil om legitimiteten. Den tidligere nevnte RONIN-saken er et eksempel på dette. Det kan med andre ord være en begrensende faktor for ytterligere effektivisering av f eks Støttevirksomheten i Forsvaret. På den annen side kan tvetydighet rundt Forsvarets kjerneoppgaver, kombinert med strenge effektiviseringsmål, gi den motsatt effekten, nemlig en ukritisk bruk av private aktører som fører til et avhengighetsforhold Forsvaret ikke er tjent med, eller som får utilsiktede konsekvenser for den operative virksomheten. Militære operasjoner er f eks ikke mulig uten logistikk, etterretning, strategisk løftekapasitet, personellforvaltning, vedlikehold av våpensystemer og kommando- og kontrollsystemer, for å nevne noe. Dette er funksjoner og oppgaver som er sentrale i militære operasjoner, uavhengig av hvilken merkelapp som settes på dem, kjernevirksomhet eller ikke, men som det kan være fristende å sette bort. Private aktører er ikke underlagt militær kommando, de kan svikte gjennom personalmangel eller nedleggelse av virksomhet, eierforholdene kan være uoversiktlige og skiftende, og sensitiv informasjon kan komme på avveie (Østerud & Matlary 2007).

Det er på den annen side ikke gitt at bortsetting av virksomhet til private aktører alltid er kostnadsbesparende, eller bidrar til å effektivisere virksomheten. Internasjonale studier har vist at kostnadene er mellom 10 og 40 % høyere ved å bruke en kontraktør fremfor egen virksomhet (web 33). De siste tallene som har kommet fra finansdepartementet i USA, om amerikanernes bruk av private kontraktører i Irak, konkluderer på samme måte; at en slik praksis er dyrere enn om man hadde benyttet egne styrker (Hellestveit 2008). Til og med den amerikanske bransjeorganisasjonen for private selskaper på dette feltet (IPOA)¹⁷ erkjenner at dette ikke er billigere, men de hevder det er mye mer effektivt (Mohlin 2008). I tillegg anføres det i en rapport fra Deloitte Consulting (web 34) at istedenfor å forenkle operasjoner, medfører bortsetting ofte økt kompleksitet, økte kostnader og friksjon i verdikjeden, og effektiviseringsgevinsten blir derved borte.

¹⁷ IPOA er forkortelsen for International Peace Operations Association og er den amerikanske bransjeorganisasjonen for private selskaper. (web 35)

Det er en stadig tilbakevendende debatt når det gjelder all privatisering og ”outsourcing”; at det er billigere og bedre enn det offentlig sektor kan få til. Spørsmålet er om ikke det er en myte. Dette handler kanskje mer om ideologisk ståsted; hvorvidt Staten skal være en maksimalstat som i Norge, eller om den skal være en minimalstat som i USA. Det er nok slik at dette handler mer om ideologi enn økonomi (Mohlin 2008). Fra et slikt ståsted dreier ikke privatisering av Forsvaret om det koster mer eller mindre penger, selv om det for politikere kanskje gjør det på kort sikt. Det dreier seg om det prinsipielle spørsmålet om Forsvarets aktiviteter egner seg for privatisering i utgangspunktet, og hva slags strukturelle og politiske konsekvenser dette kan få på lengre sikt (Hellestveit 2008). I forhold til triaden av Stat, Folk og Forsvar vil privatisering, selv ut fra rasjonelle effektiviseringshensyn, kunne føre til at balansen forrykkes: *”Det du ender opp med da, det er et profesjonelt og privatisert forsvar, direkte styrt av et maktapparat i Staten, ikke gått ut fra folket slik som Forsvaret alltid har gjort etter andre verdenskrig. Ikke basert på verneplikt, ikke basert på en følelse i befolkningen om at selvfølgelig skal vi kunne forsvare oss selv”* (Torsteinsson 2008). Dersom dette erkjennes som et problem, kan det føre til redusert vilje til å privatisere Forsvaret.

4.2 Forsvaret

I triaden er det Forsvarets oppgave å stille med de militære kapasiteter, i den mengde og kvalitet, som skal til for å løse politiske mål. Militærmakt er således et virkemiddel i politikken. I Stortingsproposisjon nr. 48 understrekes dette poenget i følgende formulering: *”Regjeringen legger vekt på at militærmaktens rolle først og fremst er å bidra til å skape et grunnlag for å etablere og gjennomføre politiske løsninger”*. For å være det relevante virkemidlet som politikken etterspør, må Forsvaret kunne ivareta både forsvar av eget territorium og nasjonal krisehåndtering, samt Norges forpliktelser i NATO alliansen og støtte til humanitære aktiviteter. I praksis betyr dette at forsvaret skal ivareta nasjonale fredstidsoppgaver som suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse over norsk territorium opp til en eventuell krise, på den ene siden. Mens på den andre siden skal også Forsvaret bidra i både krisehåndtering, fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner, høyintensitetskonflikter og såkalte post konflikt operasjoner (Diesen 2005), i samarbeid med andre land og organisasjoner. Og dette skal kontinuerlig øves og forbedres. I sum stiller disse oppgavene store krav til både bredden og kompetansen i Forsvarets kapasiteter, samtidig er ressursene til disposisjon begrensede. Forsvaret går derfor gjennom store strukturelle og konseptuelle endringer for tilpasse seg nye rammebetingelser, Forsvaret transformeres.

En av konsekvensene av denne transformasjonen er at Forsvaret gradvis profesjonaliseres, ikke fordi det er ønskelig, men fordi rammefaktorene gjøre en annen utvikling meget vanskelig. Materiellet blir i økende grad mer kapitalkrevende og tvinger Forsvaret til å spare på drift, samtidig har vernepliktige mannskaper begrenset verdi fordi det er mer krevende å komme seg opp på et taktisk og teknisk akseptabelt nivå enn tidligere (Diesen 2005). Den økte teknologiske kompleksiteten som følger av overgangen fra et plattformbasert til et nettverkbasert forsvar, krigens endrede karakter og fokuset på integrering med allierte styrker stiller også krav et tradisjonelt vernepliktforsvar vanskelig kan håndtere. Forsvaret blir mer profesjonelt.

”En profesjon kan defineres som en gruppe som gjennom felles, spesialisert og langvarig utdanning får monopol på å utøve visse funksjoner i samfunnet” (Græger 2007).

I sosiologien oppfattes gjerne en profesjon å være mer omfattende enn et yrke, i den forstand at en profesjon forutsetter en unik fagkunnskap eller ekspertise. Videre anses en profesjon for å være selvregulerende og at den er begrenset av formelle krav som f.eks. embetseksamen og således er et kvalitetssikret og beskyttet fagområde i samfunnet. Jurister, leger og offiserer omtales ofte som representanter for sine respektive profesjoner. De tilbyr nøkkeltjenester som samfunnet ikke kan klare seg uten, og det ligger i profesjonens natur at de skal tjene samfunnets interesser. For den militære profesjonen snakker Huntington om at den er kjennetegnet ved ekspertise, samfunnsansvar og korpsånd (Huntington 1956). Spørsmålet her er hvordan en profesjonalisering av Forsvaret påvirker graden av privatisering.

4.2.1 Økt etterspørsel etter kompetanse

I forhold til ekspertise, som handler om personellet spesialiserte kunnskaper og ferdigheter som brukes for å løse profesjonens oppgaver (FFOD 2007), så er det å ha rett ekspertise, i rett mengde en utfordring i Forsvaret i dag. Forsvarets organisasjon slankes og effektiviseres som en del av transformasjonen, hvilket nødvendigvis medfører frafall av personell med erfaring og kompetanse. Dette er personell som gjerne går over i privat virksomhet, men som fortsatt har kontakter med og interesse for Forsvaret. Fra Forsvarets ståsted er det naturlig å betrakte dette personellet som en del av ”forsvarsmiljøet”, som har kompetanse og erfaring som er interessant og nødvendig for Forsvaret, f.eks. innen logistikk, støttevirksomhet, styrkeproduksjon og operative nisjefunksjoner. Til sammenligning har USA satt bort store deler av sin utdanningsvirksomhet til private firmaer, drevet av tidligere offiserer, da de ønsker å trekke veksler på deres kompetanse (Mohlin 2008).

For Forsvarets del var innføringen av ny befalsordning med blant annet avdelingsbefal og omleggingen av befals- og utdanningsordningen (Ot.prp. nr. 60 (2003-2004) grep som ble tatt for

å vri kompetanse i ønsket retning. Men det tar tid før dette gir ønsket effekt, og som lederen i RONIN påpeker: ”Jeg har 20 års forsprang på en ung fremadstormende fenrik som skal begynne å skaffe seg kompetansen nå, og det vil han aldri klare å ta igjen” (Nielsen 2008). For å sikre at blant annet personell som skal ut i operasjoner gis best mulige forutsetninger for å klare seg, og løse sine oppdrag, vil ansvarlige sjefer i Forsvaret sørge for å tilby opplæring som står i forhold til oppdraget. Dersom Forsvaret selv ikke har kapasitet til å sørge for slik utdanning, så benyttes tidligere kollegaer som nå er i privat virksomhet. På den annen side er det andre som ser på en slik utvikling med bekymring, at Forsvaret føler seg tvunget til å gå ut på det private markedet og hente inn ulik kompetanse, det være seg innen spesialfunksjoner for styrkebeskyttelse, eskortetjeneste eller livvaktjeneste (Torsteinsson 2008). Men det synes likevel å være en enighet blant respondentene at Forsvaret for en periode er tvunget til å sette bort opplæringen av visse militære funksjoner til private aktører, på grunn av begrenset kapasitet internt.

Likeledes er det ikke sikkert at det personellet som forblir i Forsvaret har den nødvendige og oppdaterte kompetansen som et operativt fokusert, nettverkbasert og høyteknologisk forsvar behøver. Norge har ikke det samme yrkesløpet for offiserer som f.eks. i USA, hvor de må gå av etter 20 år dersom de ikke konkurrerer seg til høyere stillinger (grad over major). I Norge er derimot fast ansatt personell i Forsvaret sikret jobb i etaten til de går av med pensjon. Sverige, som har en tilsvarende yrkesløp for offiserer som Norge, erfarer at de har en personellsammensetning som er både for gammel og utdatert i forhold til en del av oppgavene, spesielt deltakelse i internasjonale operasjoner, og ser derfor på mulighetene for økt privatisering (Mohlin 2008). På samme måte som i Sverige, er ikke det gitt at det norske forsvarrets samlede kompetanse er tilstrekkelig for å hevde seg i en stadig mer komplisert militær hverdag. Blant annet er systemene på en del områder i Forsvaret blitt så avanserte at man behøver eksperter som har den siste kunnskapen for å drifte dem, og veien til den private sektoren blir derfor kort.

Tradisjonelt har forsvar i de fleste nasjoner lagt stor vekt på å ha teknologisk dybdekunnskap og spisskompetanse om sitt materiell og sine systemer i sin egen organisasjon. Dette er ikke lenger mulig, heller ikke i Norge. For det første fordi Forsvaret av ressursmessige årsaker må fokusere på sin kjernevirksomhet og prioritere operative funksjoner. For det andre, fordi den teknologiske utviklingen går for hurtig, og kompleksiteten i systemene har blitt så stor, at det ikke lar seg gjøre å opprettholde nødvendig kompetanse innenfor Forsvaret (FFI rapport 2007). Dette innebærer at den private industrien i økende grad blir en integrert del av logistikksystemet til Forsvaret. Som tidligere nevnt vurderer f.eks. Forsvarsdepartementet å få til

en industrielt samarbeid innenfor helikoptervedlikehold. Det er tatt et initiativ fra departementets side om å etablere et nasjonalt kompetansesenter for helikoptre på Sola, der private aktører tar ansvaret for kompetansen og gjennomfører vedlikeholdet for blant annet Forsvarets enhetshelikoptre (Halgunset 2008). Dette kan tyde på at et mer profesjonelt forsvar er et mer teknologisk og kompetansemessig krevende forsvar, som derved krever økt støtte fra privat sektor.

4.2.2 Oppgavedeling

Et mer profesjonelt forsvar er på den andre siden også et mindre forsvar, og åpner av den grunn for oppgavedeling med andre aktører. Forsvarets OPP konsept legger forholdene til rette for en slik oppgavefordeling, der i prinsippet alt som ikke er kjernefunksjoner kan enten bortsettes eller være gjenstand for partnerskap eller samarbeid med private aktører (Halgunset 2008). Dette skal imidlertid gjøres ut fra hensiktsmessighetsbetraktninger, der økonomi og risiko er sentrale faktorer. Men siden Forsvarets kjerneoppgaver langt fra er entydig definert og fordi gjennomføring av OPP tiltak er kompetanse- og ressurskrevende i seg selv, er ikke potensialet tatt skikkelig ut i forsvarssektoren. I følge forsvarsdepartementet er det ”mange modne tomater” som venter på tur for å bli privatisert, som ligger lagt unna det man antar er Forsvarets kjerneoppgaver, og derfor ikke kontroversielt (Halgunset 2008). Det er primært ulike logistikkfunksjoner og støttevirksomhet det her er tale om.

Når det gjelder oppgavedeling i den operative virksomheten så er det minst to krefter som virker. For det første de politiske begrensningene på at alt som tenderer mot skarpe operasjoner og maktanvendelse, herunder operativ logistikk, som krever at dette gjennomføres av personell underlagt militær kommando og arbeidsgiveransvar. Involvert personell skal med andre ord være etterrettelige og kunne stilles til ansvar. Dette utelukker i prinsippet å overlate skarpe oppdrag til private militære firmaer og sikkerhetsfirmaer, enten nasjonalt eller i internasjonale operasjoner. På den annen siden innebærer profesjonalisering av Forsvarets operative virksomhet også økt fokus på ”det å få jobben gjort”. Dette kan i operasjoner medvirke til at man på taktisk nivå finner praktiske løsninger: *”Ja, da kommer vi til realitetene og den store virkeligheten, når man skal gjøre noe. Da blir vi pragmatiske og når denne pragmatismen inntreffer, ja da løser vi militære oppgaver, eller så ser vi til at noen gjør det for oss. Men det betyr ikke at det er politisk akseptabelt”* (Mohlin 2008). Tidligere nevnte eksempel fra norske styrkers bruk av britiske private aktører til styrkebeskyttelse i Afghanistan er et eksempel på dette (Nielsen 2008).

Dette er to ulike tilnærminger som kan skape friksjon: Offiserskorpset er handlings- og resultatorientert og vil i prinsippet bruke alle de nødvendige midler som skal til for å løse

oppdraget, mens politikere balanserer den militære deltakelsen som et forhandlingskort for å få ”goodwill” i alliansen, opp mot opinionens aksept for bruk av militærmakt. I sum kan dette medføre at det blir et gap mellom politiske handlingsregler og militær pragmatisme, spesielt i forhold til norske styrkers deltakelse i utenlandsmisjoner.

4.2.3 Samfunnsansvar

Mindre friksjon kan det likevel bli når profesjonalitet også innebærer at militære styrker er bevisste sitt ansvar ovenfor det samfunnet de representerer. I dette ligger blant annet at Forsvaret må være sensitive for verdiene i samfunnet og politiske signaler. Sivile verdier som f.eks menneskerettigheter, human bruk av militære virkemidler og økonomisering av ressurser er styrende for politiske beslutningstakere i vestlige land, også i Norge. Spesielt når bruken av militærmakt kontinuerlig overvåkes av et kritisk mediekorps. Den militære profesjonens samfunnsansvar forutsetter at den utfører oppdrag på vegne av samfunnet på en måte som er sosialt akseptert. Tendensen er således at de militære styrker, offiserer som soldater, i større grad enn tidligere, må beherske flere roller og ha større bredde og dybde i sine kunnskaper og ferdigheter for å være et profesjonelt, og derav effektivt politisk verktøy. Klare handlingsregler, som definerer ansvar og myndighet for den militære organisasjonen og den enkelte soldat, en forutsetning for å sikre best mulig kobling mellom politiske mål og militære midler i komplekse operasjoner. For i en slik situasjon, med et begrenset handlingsrom og tett sivilmilitær integrasjon på alle nivåer, forutsettes det ofte at soldaten er diplomat og akademiker i tillegg til kriger. Dette kan igjen bidra til å redusere innslaget av private aktører på norsk side i operasjoner, da det er innarbeidet i profesjonen at bruk av militærmakt skal være underlagt demokratisk kontroll og styring, hvilket private firmaer for tiden ikke er.

Men dersom reduksjon eller fjerning av verneplikt medfører økt avstand mellom det sivile samfunn og den militære organisasjon, i forhold til hva det sivile samfunn anser som akseptabel oppførsel på den ene siden, og hva krigens natur egentlig innebærer, på den annen side, kan dette likevel by på utfordringer. Det er et paradoks at kravet om en mer spesialisert og kombattant soldat i visse tilfeller oppfattes til å være i strid med utøvelsen av profesjonens samfunnsansvar; på mange måter at krigens natur kommer i konflikt med krigens endrede karakter. Likevel, tatt i betraktning at de som deltar i krigen ofte er avsondret fra samfunnet for øvrig og at samfunnets bilde av krigen presenteres gjennom media, så kan det forstås at det kan bli et skille mellom samfunnet på ene siden, og militæret på den annen. Internasjonale undersøkelser har vist at militært personell som deltar i internasjonale operasjoner i lang større grad enn tidligere gjør dette motivert ut fra egne prioriteringer, som økonomi eller

selvrealisering, enn for å forsvare samfunnets verdier og sikre nasjonens trygghet (Moskos 2000). Hvis dette er tilfelle, er det en tendens som ytterligere kan bidra til å skille de militære styrker fra folket, men som kan knytte de militære nærmere til de politiske myndigheter, og kan åpne opp for økt privatisering av Forsvaret.

Ideen om at militære styrker blir et politisk og profesjonelt verktøy er på ingen måte ny eller kontroversiell, men faren for fremmedgjøring i forhold til det samfunnet man er satt til å representere og forsvare kan øke. Tendensen med at vestens militære styrker i stadig større omfang opptrer i koalisjoner med andre land, og underlegges overnasjonal kommando, kan også medføre at samfunnsansvaret endrer karakter. Hvilket samfunn og hvilke verdier representerer egentlig norske styrker i ISAF, selv om nasjonale "caveats" og ROEs gjelder? Det er naturlig å tro at den økende internasjonaliseringen av vestlige militære styrker både krever og bidrar til økt profesjonalisering, men hva med den sosiale kontrakt med sitt "eget" samfunn? Det går absolutt an å tenke seg at norske militære styrker i dagens samfunn distanserer seg fra sin folkelige identitet, og blir et mer profesjonelt verktøy for Staten og overnasjonale konstellasjoner. En slik utvikling kan legge forholdene til rette for en økt politisk og militær aksept for privatisering av militære oppgaver.

4.3 Folket

I den Clausewitziske triaden må Folket produsere den nødvendige viljen til både Statens mål med og bruk av militærmakt. Det må med andre ord være en sammenheng mellom hva Staten bruker militærmakten til og Folkets oppfatning av rett og galt. Det må også være en vilje i Folket til å støtte Forsvaret som institusjon og deres måte å operere på, for uten aksept i befolkningen mister Forsvaret sin legitimitet. Uten folkelig støtte og engasjement er det ikke grunnlag for at militærmakten blir et instrument for politikken (Rekkedal 2003).

Spørsmålet i denne sammenhengen blir derfor hvilke krefter som virker på Folkets vilje og som kan få konsekvenser for graden av privatisering av Forsvaret. At innenrikspolitiske hensyn tillegges vekt i sikkerhets- og utenrikspolitikken er blitt mer tydelig etter den kalde krigens slutt. Det politiske handlingsrommet er blitt større, og selv om USA og NATO legger premissene for mye av (sikkerhets)politikken, er innenrikspolitiske forhold i Norge som krav til legitimitet, fysisk og mental avstand til konflikter, og vilje til risiko, krefter i Folket, og som derved også påvirker Statens bruk av militærmakt og eventuelt vilje til privatisering av denne. Også forhold som den tidligere nevnte privatiseringsånden i samfunnet og medias rolle, kan gi konsekvenser for grad av privatisering i Forsvaret.

4.3.1 Militærmaktens legitimitet

Legitimitet for bruk av militærmakt er betinget av at det politiske lederskapet evner å formidle en akseptabel kobling mellom Forsvarets virksomhet og denne virksomhetens relevans for nasjonen og Folket. Under den kalde krigen, når vi oppfattet Sovjetunionen og kommunismen som en trussel mot nasjonalstaten, så var denne koblingen mer åpenbar og politisk enklere å selge til Folket. I dag er det derimot større begrensninger for hva politikken kan sannsynliggjøre som trusler mot statssikkerheten ovenfor Folket (Mohlin 2008). I forhold til internasjonale operasjoner er det et poeng i denne sammenhengen at Norge er et demokrati som for tiden sloss for noe annet enn sine vitale nasjonale interesser, og da må begrunnelsen for å bruke militærmakt komme fra et annet sted enn nasjonalstatens umiddelbare sikkerhet (Hellestveit 2008). F eks at vi sloss av humanitære årsaker som beskyttelse av sivilbefolkningen og deres grunnleggende menneskerettigheter.

Men når Norge, som en del av det internasjonale samfunn, intervensjoner i konfliktområder på bakgrunn av slike argumenter, så forventer også Folket av krigføringen in bello skal være human. *”Man tror f eks at norske soldater kan implementere den europeiske menneskerettighetskonvensjonen i Afghanistan. Det er jo en illusjon, men det er likevel en forestilling folk flest har”* (Hellestveit 2008). I forlengelsen av dette kan man se for seg at det ligger en forestilling om at nordmenn oppfatter seg selv som et fredfullt folk, og at i den grad norske styrker er involvert i internasjonale operasjoner, så er det i forbindelse med fredsskapning, og ikke krig. Tidligere statsminister Bondevik erkjente blant annet ikke at Norge var i krig i Kosovo i 1999, før lenge etter at operasjonen var over (web 36). Implisitt kan det i dette ligge en oppfatning om at når Norge først deltar i internasjonale operasjoner, så er dette for det gode, hvor man bruker begrenset makt, og ikke minst har full kontroll på utøvelsen av militærmakt. Den logiske fortsettelsen av en slik argumentasjon er da at denne type oppgaver er noe fellesskapet (les Folket) står bak, og at det her ikke er rom for private aktører, som deltar for profitt. Bruk av private militære aktører til å utføre Forsvarets oppgaver i konflikter er i et slikt perspektiv ikke forenelig med de verdiene militærmakten skal forsvare og representere. Negativ presseomtale av f eks det private militære selskapet Blackwaters handlinger i Irak, forsterker ytterligere en slik holdning, og setter grenser for bruk av private selskaper fra norsk side: Alt som tenderer mot kombattant virksomhet er ikke akseptabelt ut fra en slik logikk, noe den tidligere nevnte RONIN saken illustrerer, og som følgende uttalelse fra en av respondentene understreker: *”Akkurat nå så handler det om at vi ikke har en opinion som er forberedt på det som er nødvendig å gjøre i forhold til målsetningene, og som ikke er villige til å ta de konsekvensene”* (Hellestveit 2008).

Et annet forhold som også kan begrense Folkets vilje til å akseptere bruk av private selskaper i militære operasjoner, er selskapenes uklare status i forhold til Folkeretten, og derav reduserte legitimitet. Private militære firmaer og sikkerhetsfirmaer er i utgangspunktet på utsiden av Folkeretten slik den er utformet i dag. Med mindre de faller innunder definisjonen av "leiesoldat" har de ingen rettslig status (Hellestveit 2008). I følge den internasjonale konvensjonen om forbud mot bruk av leiesoldater gjelder det som prinsipp at en leiesoldat er *"any person who is specially recruited locally or abroad in order to fight in an armed conflict"* (web 37). Mange av firmaene som understøtter f.eks. statlig militær virksomhet i dag kommer ikke under en snever tolkning av dette prinsippet, og spørsmålet blir da hvilken status de har: *"De har jo samme rettslige status som gradister; som ikke-statlige aktører uten rett til bruk av makt, men som likevel gjør det"* (Hellestveit 2008). Verken internasjonal lovgivning eller nasjonale lover i de landene det foregår operasjoner i, har i praksis vist seg å være egnet for å ansvarliggjøre og straffeforfølge private aktører som begår åpenbart kriminelle handlinger i felten. Hovedutfordringen er manglende oversikt over og sanksjonering av private aktører, på grunn av et vakuum i nasjonal og internasjonal regulering (Jennings 2006).

Dette er forhold som blir brakt til Folket gjennom media, og bidrar sannsynligvis til å redusere slike selskapers legitimitet i det norske folk. Bruk av private selskaper kan oppfattes til ikke å være forenelig med de humanitære argumentene som ofte legges til grunn for norsk militær tilstedeværelse i konflikter, og Norge skal derfor ikke assosieres med slike selskaper. Slike holdninger vil kunne begrense mulighetene for økte innslag av private aktører i Forsvaret, spesielt i internasjonale operasjoner.

4.3.2 Økt aversjon mot risiko

På den annen side kan Folkets avstand til konflikter og uvilje til å ta risiko, føre til økt bruk av private kontraktører for å understøtte norske sivile og militære bidrag i internasjonale operasjoner. Det er et poeng at Folket i Norge lever i et velfungerende og fredlig samfunn i det daglige, uten å måtte forholde seg til realitetene på bakken i de operasjoner norske styrker deltar i. En krigssituasjon innebærer per definisjon at normaltstanden er satt til side (web 38), der krigens natur med faktorene friksjon, usikkerhet og kaos, fare og stress alltid opptrer (FFOD 2007). Men manglende forutsetninger i Folket for å forstå hva krigføring er, ikke minst på grunn av stor fysisk og mental avstand, kan bidra til økt risikoaversjon og derav redusert vilje til å akseptere tap og skader.

Militærmakt er en fortsettelse av politikken, men med andre midler, i følge Clausewitz, men det forutsetter også vilje til å bruke tilstrekkelig makt for å påtvinge noen vår vilje. Denne

viljen er ofte ikke tilstede i de internasjonale operasjoner som norske styrker deltar i, og fører til aversjon mot risiko. Risikoaversjon er kanskje en av hovedårsakene til at det er et marked for privatisering av militærmakt sett fra et vestlig ståsted, fordi et fullt oppegående demokrati og krigføring passer ikke sammen (Hellestveit 2008).

I Norge er det ikke politisk vilje til å legge selve krigføringen ut på anbud. Likevel kan risikoaversjon i Folket bidra til en økende politisk aksept for bruk av private aktører til understøttelse av Forsvarets virksomhet i operasjoner, selv om man fra politisk hold foretrekker at det er ledende allierte som Storbritannia og USA som står i et kontraktsforhold med disse aktørene (Halgunset 2008). Tap av norske liv i utenlandsoperasjoner kan forsterke risikoaversjonen i Folket ytterligere, og åpne opp for mer privatisering av Forsvaret for å dele risiki. Aksjoner som "Hent soldatene hjem" (web 39) viser at viljen i Folket til å ta risiko med norske soldaters liv i operasjoner som ikke oppfattes til å være av vital interesse for Norge, er begrenset: *"se hva som skjedde med de 3 soldatene vi mistet i Afghanistan, det ble jo nesten landesorg av det"* (Hellestveit 2008). Dette legger et press på politikerne om å unngå tap og skade, og som svarer med å innføre strenge restriksjoner på militære styrkers handlingsrom i operasjoner, samtidig som forpliktelser til alliansen skal innfris. Forsvaret blir derved stående mellom å tilfredsstille en hjemlig og risikoavers opinion på den ene siden, og operative målsetninger i misjonen, på den andre siden. For å komme ut av et slikt dilemma kan Forsvaret finne pragmatiske løsninger som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med Folkets vilje og Statens offisielle føringer: *"det er ikke alt som er politisk spiselig av disse løsningene man finner. Men på en annen side, det blir litt synd. Det fungerer for soldaten der nede, og så blir du halshogd for det hvis noen finner ut av det her hjemme"* (Nielsen 2008). Implisitt, at militære avdelinger i enkelte tilfeller interagerer med og kjøper tjenester fra private aktører, kan hende stillete akseptert i Forsvarets ledelse inntil det blir offentlig kjent gjennom media.

4.3.3 Fra borger til kunde og medias rolle

Den tidligere nevnte privatiseringsånden og markedstankegangen som råder i samfunnet er også faktorer som kan påvirke graden av privatisering av Forsvaret i Norge. Reform av offentlig sektor på en rekke områder, med større innslag av privatisering, konkurranse og valgfrihet for borgerne på nye områder er allerede berørt. For Forsvarets vedkommende har denne måten å tenke på først og fremst ført til økt bruk av private aktører innenfor støttevirksomheten, mens Forsvarets kjerneoppgaver er skjermet for privatisering. Dette er blitt diskutert tidligere i oppgaven.

Det som derimot ikke er blitt diskutert, og som kan være en ytterligere driver i samfunnet for privatisering av Forsvaret, er at Folket i økende grad er opptatt av individuell sikkerhet, siden statssikkerheten etter den kalde krigens slutt ikke lenger anses som truet. I en norsk forskningsrapport fra 2006 påpekes det blant annet *”at statlige myndigheter har ikke kunnet tilfredsstillende det økte behovet for etterretning, sikkerhetsvurdering og beskyttelse. Det offentlige kan ikke tilfredsstillende økningen i beskyttelsesbehov, og markedet for private aktører er utvidet”* (FFI rapport 2006). Rapporten omhandler offentlig-privat samarbeid i bekjempelsen av terrorisme, og den understreker at kapasitetsproblemer i det offentlige gjør at samarbeid med private firmaer vil være nødvendig. Frykt for terrorisme, men også for trusler som kriminalitet og miljøødeleggelser, skaper et marked for privat sikkerhet, da både det offentliges muligheter for å beskytte den enkelte er begrenset og Folkets toleranse for risiko er lav. I denne utviklingen av samfunnssikkerhet ligger det implisitt en aksept for private løsninger i Folket, som også kan berede grunnen for økt privatisering av Forsvaret.

Som en konsekvens av et slikt fokus på individuell sikkerhet fremfor statssikkerhet i Folket, ligger også at blikket er rettet innover, mot egne behov, istedenfor utover. *”Samfunnet gjennomgår en forandring der vi går fra maksimalstat mot en minimalstat. Vi har kommet så høyt opp Mazlow’s behovspyramide i velferdsstaten, at vi ikke ser de problemene som finnes i andre land”* (Mohlin 2008). I forlengelsen av dette resonnementet ligger at andre kan ta hånd om disse problemene, da dette ikke angår ”meg”. Nedbyggingen av den allmenne verneplikten innebærer en reduksjon av borgerens forpliktelser ovenfor Staten, og øker ytterligere avstanden mellom Folket på den ene siden, og Staten og Forsvaret på den andre. Når individuell sikkerhet også i økende grad settes ut på markedet, så innebærer det at borgerne blir kunder, som ikke har de samme rettigheter og forpliktelser ovenfor det offentlige som borgere. I et slikt perspektiv kan det være av mindre interesse for Folket hvorvidt Forsvaret profesjonaliseres og delprivatiseres, da dette ikke har noen praktisk betydning for den enkelte ”kunde” i særlig grad. Vilje til å støtte Forsvarets virksomhet må heller komme ved at Forsvaret opptrer profesjonelt og representerer nasjonen (og Folket) på en positiv måte, f.eks i internasjonale operasjoner. En positiv holdning til Forsvaret må med andre ord bygge på det naturlige ønsket i Folket om å identifisere seg med noe lite, men kvalitativt fremragende, som representerer nasjonen (Diesen 2005).

Hvorvidt denne typen årsak og virkning sammenhenger er reell, kan diskuteres. For det første har vi i Norge har vi en ”ryggmargsrefleks” mot privatisering av det vi ser på som Statens kjerneoppgaver. *”Det var f.eks mye som skulle til før vi fikk i stand en form for privatisering av sykehusene i Norge. Det gikk over mange tiår, og det var mye følelser inne i bildet. Skoleverket*

har litt av det samme, og Forsvaret er kanskje den siste skanse” (Hellestveit 2008). For det andre er folk oppfostret med ideen om det norske folkeforsvaret. Selv om dette ikke er en realitet lenger, så er det en integrert del av den norske selvforståelsen. Det er også en konsekvens av det forhold at Folket gjennom media får presentert dramatiserte hendelser og problemstillinger knyttet til f eks amerikaneres innsats i Irak. Deres bruk av private firmaer i operasjoner har medført mye friksjon og negativ omtale (web 40).

Dette er en praksis som Folket gjennom Forsvaret ikke ønsker å bli assosiert med, og som derved legger politiske begrensninger på bruk av privat militærmakt for Norge. Media spiller med andre ord en viktig rolle for Folks meningsdannelse i forhold til grensesetting for privatisering av Forsvaret. Medias vinkling på den tidligere nevnte RONIN-saken, der norske private sikkerhetselskaper ble leid inn for å gi nisjekompetanse til soldater som skal ut i internasjonale operasjoner, førte blant annet til at både Statsministeren personlig og Stortinget engasjerte seg (Nielsen 2008). I følge Forsvarsdepartement var dette en god ordning som etter deres syn ikke berørte Forsvarets kjerneoppgaver; det var kjøp av tjenester i form av kompetanse og ikke delegering av oppgaver. Men ordningen har likevel opphørt, fordi ” *det er et utslag av den medieverden vi lever i, hvor det er komplisert å forklare og komme med den type resonnementer* (Halgunset 2008).

5 Oppsummering og konklusjon

Hvor går grensen for privatisering av Forsvaret? Dette spørsmålet stilte jeg innledningsvis og det var utgangspunktet for å skrive denne oppgaven. For å få noen indikasjoner på hvor grensen går, valgte jeg å forme besvarelsen rundt følgende problemstilling: *Hva er drivkrefter og begrensninger i privatisering av Forsvaret?* Målet for oppgaven har vært å identifisere, beskrive og forklare både indre og ytre krefter som kan påvirke i hvilken grad Forsvaret privatiseres. Det er gjennom oppgaven avdekket flere mulige forklaringsfaktorer som bidrar til enten å begrense eller øke privatisering av Forsvaret. Disse faktorene kan oppsummeres i fem forhold:

For det første at begrepsbruk er en viktig faktor når det gjelder å sette grenser for privatiseringen av Forsvaret. Fra Forsvarsdepartementets side utgjør konseptet Offentlig Privat Partnerskap (OPP) grensesnittet mot den private industrien, og er i følge departementet ikke privatisering, så lenge Forsvaret fortsatt har ansvaret for oppgavene som utføres. En slik tilnærming bidrar til å legitimere bruk av private aktører til understøttelse av Forsvaret. Hvilken betegnelse som benyttes; bortsetting, samarbeid eller partnering, er likevel underordnet det faktum at man ved å overlate ”noe” til private aktører mot betaling, så gjelder heller ikke

Forsvarets kommando- og kontrollregime eller arbeidsgiveransvar, og er derfor strengt tatt privatisering.

En annen side av begrepsbruken knytter seg til forståelsen av hva som ligger i Forsvarets kjerneoppgaver. Det har tegnet seg et bilde av at Forsvarets kjerneoppgaver i hovedsak ligger i Forsvarets operative virksomhet, men at de samtidig griper inn i Støttevirksomheten. Sistnevnte forhold har bidratt til en viss uklarhet og derav vanskelig grenseoppgang. Manglende entydighet i forhold til Forsvarets kjerneoppgaver har begrenset mulighetene for å privatisere støttefunksjoner i Forsvaret så langt. Det er derimot en klar politisk føring om at ingen private aktører tillates å utføre stridende funksjoner, og at operativ virksomhet, inkludert operativ logistikk, skal utføres av Forsvaret selv. Denne holdningen støttes av alle respondentene, inkludert representanten fra den private sikkerhetsbransjen i Norge, og av det skriftlige materialet.

For det andre synes økonomi og målsettingen om å effektivisere forsvarssektoren, å være en klar driver for privatisering av Forsvaret. Spesielt gjelder dette Støttevirksomheten. I Forsvarsdepartementet er det en ambisjon om å øke takten på bortsetting av ulike logistikk- og støttefunksjoner, for å kraftsamle rundt Forsvarets operative virksomhet. Oppgaver innenfor Støttevirksomheten oppfattes fra departementets side som prinsipielt uproblematisk å sette bort til private selskaper. Men forhold som skifte av regjering, manglende sivile (private) alternativer og redusert kompetanse på bortsetting internt i Forsvaret, har lagt visse begrensninger på gjennomføringen så langt. Det er likevel et inntrykk av at departementet har stor vilje til å benytte private der dette er hensiktsmessig (les økonomisk fordelaktig), kan hende på bekostning av leveringssikkerheten i krise og krig, jf advarsler fra Nasjonal Sikkerhetsmyndighet.

På den annen side er det indikasjoner på at overdrevne effektiviseringsmål i visse tilfeller kan føre til at det oppstår gap mellom oppdrag og ressurser, som medfører at avdelinger i Forsvaret "føler seg tvunget" til å søke private løsninger. I noen tilfeller har dette også funnet sted innenfor det som kan oppfattes som kjerneoppgaver, f eks vakt og sikring. For lite ressurser har også ført til at det er liten redundans på kompetanse i deler av Forsvaret, f eks innenfor taktiske militære spesialområder. Dette har igjen vært en driver for bruk av private sikkerhetsfirmaer til opplæring av Forsvarets personell, selv på områder som anses for å ligge innenfor Forsvarets kjerneoppgaver, jf den tidligere nevnte RONIN saken. Det kan derimot stilles spørsmål om bortsetting av virksomhet til private aktører i alle tilfeller er kostnadsbesparende og effektivt, og dersom det ikke er det, så kan dette på sikt føre til begrenset politisk vilje til å privatisere Støttevirksomheten ut fra økonomiske motiver.

For det tredje at bredden og kompleksiteten i politiske mål påvirker graden av privatisering av Forsvaret. Ambisjonen om nasjonal selvråderett kan binde Staten, Folket og Forsvaret tettere sammen i et felles målbilde, og derved redusere mulighetene for privatisering. Men mangelen på en synlig territoriell trussel, begrensede ressurser og fokuset på internasjonale operasjoner, har på den annen side ført til større oppgavedeling med private aktører i den nasjonale dimensjonen. Likeledes har Norge, som en del av NATO alliansen og i forholdet til ledende allierte, internasjonale forpliktelser som får direkte og indirekte konsekvenser for privatiseringen av Forsvaret. *Direkte*, som en følge av at norske styrker er en integrert del av internasjonale sivilmilitære fredsoperasjoner, der private aktører bidrar med alt fra logistikk til sikkerhet i stor skala. Dette medfører at norske militære styrker må finne praktiske løsninger i misjonene i sitt samkvem med private firmaer, av og til i strid med politiske føringer. Den offisielle holdningen i Forsvarsdepartementet er i dag at bruk av private firmaer til operasjonell støtte til norske militære styrker i utlandet ikke aksepteres. *Indirekte*, ved at Staten og Forsvaret blir eksponert for en økt internasjonal bruk av private firmaer i operasjoner for å løse et mangfold av oppgaver, og at dette er en trend som også kan føre til en glidning i de norske politiske holdningene. Den nasjonale påvirkningen på den internasjonale utviklingen er tross alt begrenset, gitt Norges størrelse og marginaliserte strategiske betydning. Det er i oppgaven ikke funnet indikasjoner på at dette er tilfelle ennå. Norge har derimot sterke humanitære tradisjoner og er en forkjemper for FN og Folkeretten. I dette ligger det klare begrensninger på bruk av militærmakt i konflikter, noe som igjen reduserer innslaget av private selskaper i Forsvaret, spesielt i den operative virksomheten.

For det fjerde er det sannsynlig at profesjonaliseringen av Forsvaret har påvirket graden av privatisering. Et profesjonelt forsvar er et mer kompetansekrevende forsvar, som etterspør sivil (privat) ekspertise. Et profesjonelt forsvar er også et mindre forsvar, og det er av den grunn behov for økte private bidrag, spesielt innen logistikkfunksjoner og støttevirksomhet. Det er imidlertid ikke sannsynlig at økt profesjonalisering av Forsvaret har ført til et gap mellom den militære profesjonen og det sivile samfunnet, og at dette fører til økt privatisering. Den sterke politiske kontrollen med Forsvaret og Forsvarets ansvar for at militærmakt utøves på en måte som er sosialt akseptert i samfunnet, legger begrensninger på bruk av private firmaer, spesielt i operativ virksomhet og i internasjonale operasjoner.

For det femte er det rimelig grunn til å hevde at private firmaers uklare status i Folkeretten og samfunnets forventning om at bruk av militærmakt skal være i overensstemmelse med humanitære verdier, og under full demokratisk kontroll, begrenser privatiseringen av

Forsvaret. Norske tradisjoner for statlig kontroll med offentlige kjerneoppgaver, samt medias underkjenning av private firmaers bidrag til militær operativ virksomhet, bidrar til å understreke en slik begrensning. Det er i oppgaven ikke tilstrekkelig belegg for å hevde at forhold som økt risikoaversjon, overgang fra borger til kunde og økt etterspørsel etter individuell sikkerhet i samfunnet, har bidratt til økt privatisering av Forsvaret, ennå.

I sum er det mange krefter, både indre og ytre, som påvirker graden av privatisering av Forsvaret, og det er vanskelig å konkludere endelig hvor grensen går. Det synes likevel klart at det er både vilje til og aksept for å sette bort store deler av Forsvarets støttevirksomhet til private aktører. Begrensede ressurser, behov for ekstern ekspertise og avlastning, krav om effektivisering og prioriteringen av Forsvarets operative virksomhet, er faktorer som drar i den retning. Både svarene fra respondentene og det skriftlige materialet bekrefter dette. Utfordringen i dette aspektet av privatisering av Forsvaret er mer at potensialet for effektivisering ikke er tatt tilstrekkelig ut i forhold til målsetningen, enn motsatt.

Når det gjelder Forsvarets primærvirksomhet, som omfatter styrkeproduksjon og operativ virksomhet, er bildet derimot mer uklart. På den ene siden er det en forventning i samfunnet, og et krav fra politiske myndigheter, om at bruk av norsk militærmakt skal foregå i tråd med Folkeretten og være under demokratisk kontroll. Dette begrenser mulighetene for å privatisere de mer operative elementene av Forsvarets kjerneoppgaver, selv om ledende allierte velger å gjøre det og markedet skulle være beredt. På den annen side er det kommet frem eksempler på at begrensede ressurser, kombinert med kompleksiteten og bredden i Forsvarets oppgaver, kan føre til at militære avdelinger finner pragmatiske løsninger, av og til i konflikt med offisielle føringer. Det kan virke som at gapet mellom mål og midler fører til at normen med ikke å sette bort Forsvarets kjerneoppgaver kommer under press, til tross for økt politisk kontroll med Forsvaret. I denne oppgaven er det som sagt indikasjoner på at noe slikt kan være tilfelle, men det er ikke entydig dokumentert. Eventuelle fremtidige forskningsbaserte oppgaver kan se nærmere denne type problemstillinger; hvorvidt et gap mellom mål og midler fører til en kultur i Forsvaret der bruk av private selskaper mer eller mindre fordekt benyttes til å løse Forsvarets kjerneoppgaver.

Den metodiske tilnærmingen til oppgaven, ved å koble Clausewitz sin triade med Putnams teori i en forklaringsmodell, har fungert rimelig godt etter intensjonen. De internasjonale driverne for privatisering som ble gjennomgått i kapittel 2 påvirker triaden på flere måter. De kommer til uttrykk på ulike vis i den nasjonale dimensjonen, blant annet gjennom endringer i de politiske målene, transformasjonen og profesjonaliseringen av Forsvaret og et kritisk, men samtidig distansert publikum. Det har derimot vært visse utfordringer med å få til et

fornuftig skille mellom den beskrivende (kapittel 2 og 3) og den forklarende (kapittel 4) delen, da det spesielt i kapittel 3 var naturlig å drøfte forklaringsfaktorer underveis i beskrivelsen.

Oppgaven har vært basert på en kombinasjon av ulike typer skriftlige kilder og et begrenset antall intervjuer. En del av de skriftlige kildene er sekundærdata samlet inn og presentert av andre, til andre formål enn denne oppgaven. Det har således vært en utfordring å finne data som er valide (gyldige og relevante) og reliable (pålitelige) i forhold til problemstillingen. Dette har vært spesielt fremtredende når det gjelder privatiseringen av Forsvarets primærvirksomhet. Her har det vært lite skriftlig materiale som har hatt direkte bæring på problemstillingen. Det har vært betydelig mer valid og reliabelt skriftlig materiale tilgjengelig i forhold til Støttevirksomheten i Forsvaret. Intervjuer har vært et godt supplement til det skriftlige materialet, men antall respondenter er begrenset og evner derfor ikke å dekke opp i ønsket grad for manglene i det skriftlige materialet. Likevel mener jeg at intervjuene har gitt verdifulle bidrag i forhold til problemstillingen. Ikke minst har det vært visse fellestrekk ved intervjuene som både har bekreftet og avkreftet mine egne oppfatninger av temaet og problemstillingen.

6 Vedlegg A – Kildeliste

6.1 Skriftlige kilder

- Avant, Deborah D. 2005. *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge: University press.
- Busch, Tor. Johansen, Erik. Vanebo, Jan O. 2002. *Økonomistyring i det offentlige, 3. Utgave*. Oslo: Universitetsforlaget
- Coker, Christopher. 2001. *Humane Warfare*. London: Routledge.
- Diesen, Sverre. 2005. Mot et allianseintegrert forsvar I: Matlary Janne H. & Øyvind Østerud. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- FFI-rapport 2006/01763. *BEKJEMPELSE AV INTERNASJONAL TERRORISME - fra militærmakt til utviklingshjelp*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (02.06.06).
- FFI-rapport 2007/00915. *Næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (29.05.07).
- FFOD 2007. *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarets Stabsskole.
- Forsvarsdepartementet 2004: *Strategisk konsept for Forsvaret i perioden 2005-2008: Styrke og relevans*. Hefte. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Gleditsch, N. P. 2001. Mot et utvidet sikkerhetsbegrep i Jon Hovi og Raino Malnes (red): *Normer og makt, innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Gulbrandsen, Trygve. Engelstad, Fredrik. Klausen Beldo, Trond. Skjeie, Hege. Teigen, Mari. Østerud, Øyvind. 2002. *Norske makteliter. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Græger, Nina. 2007. *Norsk forsvarsdiskurs 1990-2005: Internasjonalisering av Forsvaret*. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultetet. Universitet i Oslo.
- Hobbs, Thomas. 1998. *Leviathan*. Oxford: Oxford Paperbacks
- Huntington, Samuel P. 1956. *The Soldier and The State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Innst. S. nr. 30 (2007-2008): *Innstilling fra forsvarskomiteen om gjennomgang av nedbemanninga i Forsvaret og tidlegare bortsettingsprosessar*, Oslo: Stortinget (19.11.07).
- Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier – a social and political portrait*. USA: Glencoe (Free Press of Glencoe).

- Matlary, Janne H. 2005. Internasjonaliseringen av militærmakten – makt eller avmakt? I: Matlary, Janne H. & Øyvind Østerud. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- Mohlin, Marcus. 2006. *Privatiseringens mange ansikten – en analyse av kommersiell inblanding I inbordskriget I Papa Nya Guniea 1997*. Vaxsjø. Tidsskrift i Sjøvæsendet nr. 2. 2006
- Moskos, Charles C., David R. Segal & John A. Williams. (red.). 2000. *The Postmodern Military*. Oxford: Oxford University Press.
- Munkler, Herfried. 2005. *The New Wars*. Cambridge: Polity Press
- NSM temahefte 2/2005. *Markedsøkonomi og sikkerhet i forsvarssektoren*. Nasjonal sikkerhetsmyndighet: Kolsås. Juli 2005
- Osinga, Frans. On Boyd, Bin Laden, And Fourth Generation Warfare as String Theory I: Olsen, John A, (red.) 2007. *On New Wars*. Oslo: IFS
- Percy, Sarha. *Regulating The Private Security Industry*. Adelphi Paper 384. London. The International Institute for Strategic Studies.
- Rekkedal, Nils M. 2003. *Moderne krigskunst: En presentasjon av moderne militærmakt og militærteori*. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Røksund, Arne. 2001. Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet, i Tranøy, B.S. & Østerud, Ø. (red.): *Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Solstrand, Ragnvald H. 2005. Offentlig-Privat Partnerskap i det nye Forsvaret. I: Matlary, Janne H. & Øyvind Østerud. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- Smith, Rupert. Thinking about the utility of force in war amongst the people I: Olsen, John A, (red.) 2007. *On New Wars*. Oslo: IFS
- Spear, Johanna. *Market Forces – The Political Economy of Private Military Companies*. New Security Programme Fafo-report 531.
- Østerud, Øyvind. 2005. Militærmakt på markedet. I: Matlary, Janne H. & Øyvind Østerud. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- St.meld. nr 38 (2006-2007) Forsvaret og industrien – strategiske partnere. Strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Oslo: Forsvarsdepartementet (29.06.07)
- St.prp. nr. 1 (2006-2007): For budsjetterminen 2007 Forsvarsdepartementet, Oslo: Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 48 (2007–2008): *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: Forsvarsdepartementet 28.03.08.

6.2 Elektroniske kilder

Web 1. Artikkel i Washington Post, 18. September 2007. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/17/AR2007091700238.html?hpid=topnews>. Sist oppdatert 18.09.07. Benyttet kilde 09.03.08.

Web 2. Private Security Companies and Local Populations: An exploratory study of Afghanistan and Angola, Swiss Peace Report, November 2007. http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/PSC.pdf. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 31.03.08.

Web 3. Weber, Max sitert i Carolyn Stephenson "Nation Building" Beyond Intractability. <http://www.beyondintractability.org>. Sist oppdatert januar 2005. Benyttet kilde 02.04.08.

Web 4 og 5. Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". 1998. Sitert i JSTOR. <http://www.jstor.org/>. Sist oppdatert 31.03.06. Benyttet kilde 04.03.08.

Web 6. Artikkel i Washington Post 24. Desember 2007. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 02.04.08.

Web 7. Shearer, David. "Outsourcing War," *Foreign Policy*, Høsten 1998 <http://www.foreignpolicy.com/Ning/archive/archive/112/outsourcingwar.pdf>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 25.04.08.

Web 8. Logistics working report, February 2007: www.lexingtoninstitute.org. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 20.04.08.

Web 9. http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Failed_state. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 08.05.08.

Web 10. The Politicization of Humanitarian Action and Staff Security: The Use of Private Security Companies by Humanitarian Agencies, Tufts University, Boston, MA, April 2001. <http://www.newrules.org/voice2004/privatization/militarypriv.html>. Sist oppdatert 2004. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 01.05.08.

Web 11. "The best known definition of RMA is the one provided by Dr. Andrew Marshall, Director of the Office of Net Assessment, U.S. DoD, who defined it as '...a major change in the nature of warfare brought about by the innovative application of new technologies which, combined with dramatic changes in military doctrine and operational and organizational concepts, fundamentally alters the character and conduct of military operations'."

http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Revolution_in_military_affairs. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 02.04.08.

Web 12. Metz, Steven & Kievit, James. 1995. *Strategy and the revolution in military affairs: From theory to policy*. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/stratrma.pdf>

Web 13. www1.worldbank.org/economicpolicy/globalization/documents. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 20.04.08.

Web 14. Utdrag fra Bobbit, Phillips bok *The Shields of Achilles*: “Whereas the nation-state, with its mass free public education, universal franchise, and social security policies, promised to guarantee the welfare of the nation, the market-state promises instead to maximize the opportunity of the people and thus tends to privatize many state activities and to make voting and representative government less influential and more responsive to the market”.

<http://www.fsmitha.com/review/r-bobit.html>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 02.04.08.

Web 15. A review of privatisation. INSPEL 33(1999)1. <http://www.ifla.org/VII/d2/inspel/99-1vale.pdf>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 03.03.08.

Web 16 og 17. State of the peace and stability industry- second annual survey 2007. www.ipoaonline.org/php/. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 25.04.08.

Web 18. Logistics working report, February 2007: www.lexingtoninstitute.org. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 30.04.08.

Web 19. VG Nett: www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=506842. Sist oppdatert 30.01.08. Benyttet kilde 04.04.08.

Web 20. www.mil.no/fakta/start/om/. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 30.04.08.

Web 21. Artikkel i Nettavisen. <http://www.nettavisen.no/innenriks/article1565552.ece>. Sist oppdatert 29.01.08. Benyttet kilde 04.05.08.

Web 22. Artikkel i Aftenposten 21.11.2007. www.aftenposten.no. Sist oppdatert 21.11.07. Benyttet kilde 27.03.08.

Web 23. The United Nations Working Group on the use of mercenaries; www.unhcr.ch. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 27.03.08.

Web 24. Se f eks www.sikkerhetspolitikk.no. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 05.05.08.

- Web 25. http://www.atlanterhavskomiteen.no/Publikasjoner/Internett-tekster/Arkiv/2006/Internett_tekst_29.html. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 20.04.08.
- Web 26, 27 og 28. Statssekretær Espen Barth Eides foredrag for Totalforsvarskurset, Forsvarets høgskole, 31. august 2007. www.regjeringen.no/nb/fd/dep. Sist oppdatert 31.07.07. Benyttet kilde 30.04.08.
- Web 29. Internasjonal konvensjon mot, rekruttering, bruk, finansiering og trening av leiesoldater fra 1989. <http://www2.ohchr.org/english/law/mercenaries.htm>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 27.03.08.
- Web 30. Matlary, Janne Haaland, Artikkel i *Aftenposten* 07.09.2007. www.aftenposten.no. Sist oppdatert 07.09.07. Benyttet kilde 05.05.08.
- Web 31. Tale fra politiske rådgiver i FD, Ragnhild Mathisen 21. januar 2007. www.regjeringen.no/nb/fd/dep. Sist oppdatert 21.07.07. Benyttet kilde 30.04.08.
- Web 32. Foredrag fra Forsvarssjef Diesen på Gamle krigsskolen 2006. <http://www.mil.no/start/aktuelt/nyheter/article.jhtml?articleID=127197>. Sist oppdatert 02.10.06. Benyttet kilde 04.05.08.
- Web 33 og 34. Intervju med Geraldine Fox. http://www.n24.se/dynamiskt/nyheter/did_12849461.asp. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 22.04.08.
- Web 35. IPOA er forkortelsen for International Peace Operations Association og er den amerikanske bransjeorganisasjonen for private sikkerhetselskaper. http://ipoaonline.org/php/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 04.05.08.
- Web 36. Artikkel i Dagsavisen, 10.11.07. <http://www.dagsavisen.no/meninger/article320909.ece> Sist oppdatert 10.11.07. Benyttet kilde
- Web 37. Internasjonal konvensjon mot, rekruttering, bruk, finansiering og trening av leiesoldater fra 1989. <http://www2.ohchr.org/english/law/mercenaries.htm>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 27.03.08.
- Web 38. Professor Iver B. Neumann i artikkel i Dagbladet 28.01.08. www.dagbladet.no. Sist oppdatert 28.01.08. Benyttet kilde 03.05.08.
- Web 39. <http://www.hentsoldatenehjem.org/>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 15.05.08.

Web 40. NRK nyheter 24.10.07. <http://www.nrk.no/nyheter/utenriks/1.3840527>. Sist oppdatert 24.10.07. Benyttet kilde 31.03.08.

Web 41. Artikkel på VG nett. <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=503300>

Sist oppdatert 28.01.08. Benyttet kilde 23.03.08.

Web 42. Narum, Paul. 2005. Derfor krymper Forsvaret. *Aftenposten* 28.04.05.

www.aftenposten.no Sist oppdatert 28.04.05. Benyttet kilde 27.04.08.

7 Vedlegg B – Oversikt over intervjuer

1. Ragnvald Solstrand, Forsker og avdelingsleder ved Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller (ikke lydfil). 17.12.07.
2. Frode Halgunset og Mette Birkelund O'Connor, Juridisk avdeling, Forsvarsdepartementet, Oslo 15.02.08
3. Kenneth Nielsen, leder for RONIN Consulting, Larvik 26.02.08
4. Magnus Eriksson, oberstløytnant og foreleser ved Forsvarets Stabsskole i Oslo, Oslo 07.03.08
5. Marcus Mohlin, oberstløytnant og forsker ved Forsvarshøgskolen i Stockholm, Stockholm 10.03.08
6. Terje Torsteinsson, oberstløytnant og foreleser ved Forsvarshøgskolen i Stockholm, Stockholm 10.03.08
7. Cecilie Hellestveit, Forsker ved Universitet i Oslo, Oslo 13.03.08
8. Dagfinn Buset, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, svar mottatt på e-post 07.05.08. (ble i liten grad benyttet pga for sent innkommet)

8 Vedlegg C – Intervjuguide

Innledning

Temaet for denne oppgaven er privatisering av militærmakt, og fokuset er norske forhold.

Oppgaven har følgende arbeidstittel: Privatisering av Forsvaret – Hvor går grensen?

Jeg vil gjerne få stille deg noen spørsmål knyttet til dette temaet, og jeg ønsker at vi kan ha en åpen og uformell samtale rundt privatisering av militærmakt generelt, og i Norge spesielt. Jeg antar at denne samtalen vil ta ca 45 minutter. Dine svar vil, sammen med svarene fra andre jeg intervjuer, være en av flere kilder for min Masteroppgave.

Jeg vil benytte en digital diktafon for å ta opp samtalen. Jeg håper det er i orden for deg?

Har du noen spørsmål før vi begynner?

Spørsmål:

1. Hva tenker du på ift begrepet ”privatisering”?
2. Hva forstår du med privatisering av Forsvaret?
3. I hvilken grad vil du si at Forsvaret er privatisert i dag, og på hvilken måte (jf forrige spørsmål)?
4. Hvilke fordeler ser du ved privatisering av Forsvaret?
5. Hvilke ulemper ser du ved privatisering av Forsvaret?
6. Hvilke drivere ser du for privatisering av Forsvaret?
7. Hvilke hindringer ser du for privatisering av Forsvaret?
8. Hos ledende allierte land, som USA og UK, har privatisering av forsvaret kommet ganske langt. På hvilken måte kan dette påvirke det norske forsvaret?
9. Det militære forsvaret er i økende grad integrert med og underlagt politisk ledelse, ikke minst gjennom Integrert Strategisk Ledelse. Hvordan tror du det vil påvirke privatisering av Forsvaret?
10. I samfunnet i dag kan det se ut som om det er økt fokus på individets rettigheter, og mindre på forpliktelser. Verneplikten er for eksempel sterkt redusert i praksis. Tror du dette på noen måte kan påvirke graden av privatisering?

11. Norge er i dag engasjert i konflikter utenfor norske grenser, og folk flest oppfatter trolig ikke at Norges territorium eller norske interesser forsvares direkte. Tror du dette på noen måte kan påvirke privatiseringen av Forsvaret?
12. Det sikkerhetspolitiske bildet i dag er annerledes en tidligere. Hva vil du si er de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene Norge står ovenfor i dag?
13. Hva er i den forbindelse Forsvarets viktigste oppgaver?
14. Dersom det er et gap mellom politiske ambisjoner og militære midler, tror du private aktører kan bidra til å lukke dette gapet?
15. Det har de senere årene vært stort fokus på effektivisering av offentlig sektor, også Forsvaret. Ser du noen forskjell på effektivisering og reform av Forsvaret versus andre offentlige sektorer?
16. Hvilke deler av Forsvarets virksomhet bør ikke settes ut, og hvorfor?
17. I FS 07 legges det opp til ytterligere profesjonalisering av Forsvaret. På hvilken måte kan økt profesjonalisering påvirke privatisering av Forsvaret?
18. På hvilken måte kan media påvirke privatisering av Forsvaret?
19. Ser du noen utfordringer for samarbeid med Forsvaret på taktisk nivå?
20. Hvorfor tror du Forsvaret valgte å avslutte samarbeidet med RONIN nylig?
21. Opplever du at det er forskjell på liv og lære når det gjelder bruken av private firmaer i Forsvaret?

Avslutning

Da er vi ferdige. Takk for at du tok deg tid og takk for interessante svar! Dine svar vil nå bli lagt inn som en lydfil på PC'en og deretter skrevet ut og brukt som en del av grunnlaget for analyse og drøfting av ulike problemstillinger innenfor temaet "Privatisering av Forsvaret".

Oppgaven skal leveres 26. mai i år, og jeg vil i den forbindelse holde en muntlig presentasjon på Stabsskolen, som du er velkommen til å overvære.

