

Forsvarets høgskole

våren 2011

Masteroppgave

Styrer politikerne utviklingen av Forsvaret?

Hæren 2005 – en casestudie

John-Arne Nyland

Abstract

This Master Thesis deals with political control on the development of the Armed Forces in Norway. More specifically it is an analysis on the development of the Norwegian Army between 2001 and 2005 and how political decisions have influenced on the development. This is done by comparing the political objectives with the structure of the Army in 2005. The Thesis has also analysed the role of The Standing Committee on Defence in the Norwegian Parliament (Storting). Based on the theories of Mintzberg, Allison & Zelikow, Raiffa and others the thesis analysed governmental documents, Parliamentary White Papers and minutes from debates in the Parliament. This thesis suggests that the development of the Norwegian Army in the period 2001-2005 was based on rational political decisions. The most important factor for the reductions of the Army was the lack of economical resources.

Summary

This Master Thesis deals with political control on the development of the Armed Forces in Norway. More specifically it is an analysis on the development of the Norwegian Army between 2001 and 2005 and how political decisions have influenced on the development. This is done answering three questions:

- To what extent was the Army's structure by the end of 2005 a consequence of political decisions?
- What was The Standing Committee on Defence's role in the development of the Army in 2001-2005?
- What factors other than political decisions have had the greatest influence on the development of the Army?

The thesis is based on the theories of Mintzberg (strategy development), Allison & Zelikow (rational actor), Raiffa, Richardson & Metcalfe (negotiations) and others (lobbyism). Sources have been political biographies, newspaper articles, governmental documents, Parliamentary White Papers, minutes from debates in the Parliament and other documents.

This thesis suggests that the development of the Norwegian Army in the period 2001-2005 was based on rational political decisions.

The Standing Committee on Defence handled all defence matters in the Parliament and therefore had an important role in the development of the Army. The politicians in the committee were older than average, less active than their peers and most of them left the Parliament after the 2005 election. This is an indication that the committee was regarded as a "less important" committee.

The most important factor for the reductions of the Army was the lack of economical resources. The political objectives in 2001 were four brigades, but in 2005 the Army consisted of two brigades. That was a consequence of reduced funding from the Parliament combined with increased operational costs in the Army. Furthermore, operations in Kosovo, Iraq and Afghanistan influenced on the development of the Army and the Army budget. Within the Armed Forces there were different opinions on the development of the Armed Forces and the Army. The long term planning in the Armed Forces were often based on too optimistic economical figures. As a consequence the Army struggled to keep the budget.

Forord

Uten den positive støtten fra ledelsen i Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging i Forsvarsdepartementet, ville aldri denne oppgaven blitt skrevet. Undertegnede fikk i voksen alder permisjon fra departementet og muligheten til å ta en ”Master i militære studier”. Underveis i prosessen har jeg hatt god støtte og hjelp fra medstudentene i klasserom Mehre. Masteroppgaven er skrevet med god og konstruktiv støtte fra veileder førsteamanuensis Kåre Dahl Martinsen (Ph.D) ved Institutt for forsvarsstudier. Språket i oppgaven er kraftig forbedret takket være kyndig veiledning fra Adjunkt Bodil S. Nyland.

En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSDs) Partidokumentarkiv og Voteringsarkiv. Materialet er stilt til disposisjon av NSD og Stortingsarkivet. Verken Stortingsarkivet eller NSD er ansvarlige for analysen av data eller de tolkninger som er gjort her.

John-Arne Nyland

Flateby, 20. mai 2011

Innholdsfortegnelse

FIGURLISTE	8
1. INNLEDNING.....	9
1.1 BAKGRUNN.....	9
1.2 PROBLEMSTILLING.....	10
1.3 METODE	11
1.4 KILDER	12
1.5 AVGRENSNING OG FEILKILDER.....	14
1.5.1 Generelt.....	14
1.5.2 Forsvaret og Forsvarssjefens rolle.....	14
1.5.3 Politisk styring av Hæren	15
1.5.4 Eget forhold til tema.....	16
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR.....	17
2. SENTRALE BEGREPER	18
2.1 POLITISKE STRATEGIER	18
2.2 RASJONALITET.....	20
2.3 POLITISK PÅVIRKNING.....	23
2.4 FORHANDLINGER OG DIALOG	24
3. ANALYSEN.....	26
3.1 UTVIKLINGEN AV DE POLITISKE STRATEGIENE	26
3.1.1 Den forsvarspolitiske situasjonen 1999-2000	26
3.1.2 Hærens situasjon ved inngangen til perioden	29
3.1.3 Partiprogram for perioden 2001 - 2005.....	31
3.1.4 St.prp. nr. 45 (2000-2001) – Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005	33

3.1.5	<i>Forsvarspolitik i valgkampen 2001</i>	36
3.1.6	<i>Forsvarspolitik i Sem-erklæringen</i>	38
3.2	DEN POLITISKE HVERDAGEN	38
3.2.1	<i>St.prp. nr. 55 (2001-2002) - Gjennomføringsproposisjonen</i>	38
3.2.2	<i>MFU 03 prosessen</i>	41
3.2.3	<i>St.prp. nr. 42 (2003-2004) - Den videre moderniseringen av Forsvaret</i>	43
3.2.4	<i>Nye partiprogram 2005</i>	45
3.2.5	<i>Embedsverkets rolle</i>	47
3.2.6	<i>Spillet mellom Storting – Regjering</i>	48
3.2.7	<i>Forsvarskomiteens rolle</i>	51
3.3	VED VEIS ENDE ?.....	56
3.3.1	<i>Hæren 2005 i forhold til målene</i>	56
3.3.2	<i>Faktorer som har påvirket utviklingen</i>	57
4.	AVSLUTNING	64
4.1	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	64
4.2	TEORETISKE IMPLIKASJONER	69
4.3	BEGRENSNINGER I OPPGAVEN	69
4.4	VIDERE FORSKNING	70
	LITTERATURLISTE	71
	VEDLEGG A – BESKRIVELSE AV UENIGHETSINDEKSEN	80
	VEDLEGG B – FORSVARSKOMITEEN 2001 – 2005	81
	VEDLEGG C – EKSEMPLER PÅ ”HILSE HJEM” SPØRSMÅL I STORTINGET	82

Figurliste

Figur 1 - Mintzbergs fem strategier og hvordan de henger sammen.	19
Figur 2 - Uenighetsindeks i forsvarssaker mellom AP og henholdsvis SV og SP i Stortinget.....	46
Figur 3 - Uenighetsindeks i forsvarssaker behandlet i Stortinget 1999-2007.....	50
Figur 4 - Forsvarsdepartementets andel av statsbudsjettet ekskl. avsetninger til Statens pensjonsfond – Utland 1960–2010.	58
Figur 5 - Saldert forsvarsbudsjett 1945–2010.....	59
Figur 6 - Forskjeller mellom planlagte forsvarsbudsjetter og faktiske bevilgninger.	60

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Siden 1970-tallet har Forsvaret, Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) jobbet systematisk med å utvikle prosesser og metoder for bruk i den langsiktige planleggingen og utviklingen av Forsvaret. Det har vært gjennomført fire tunge og omfattende politiske utredninger: Forsvarskomisjoner i 1974 og 1990 og Forsvarspolitiske utvalg i 2000 og 2007. Hensikten med utredningene har vært å danne et politisk forankret grunnlag for den langsiktige utviklingen av Forsvaret. Stortinget har behandlet og vedtatt en rekke langtidsplaner i form av Stortingsproposisjoner og Stortingsmeldinger. Et fellestrekk for disse langtidsplanene er at man etter kort tid har igjen hatt behov for å utarbeide nye langtidsplaner. I løpet av de ti siste årene har Stortinget behandlet fire langtidsplaner for Forsvaret (St.prp. nr. 45 (2000-2001); St.prp. nr. 55 (2001-2002); St.prp. nr. 42 (2003-2004) og St.prp. nr. 48 (2007-2008). Regjeringen Stoltenberg II signaliserte høsten 2010 at de ville legge frem enda en ny langtidsplan for Stortinget våren 2012 (Prop. 1 S (2010-2011), s. 95).

Langtidsplanene er viktig for Forsvaret. Utdanning av personell og materiellinvesteringer med lang ledetid gjør at Forsvaret i større grad enn andre statlige institusjoner, behøver langsiktighet i sine planer. Hver gang man har utarbeidet en ny langtidsplan har FD, FFI og Forsvaret anvendt betydelige ressurser i prosessen. Likevel viser historien for perioden 1995 – 2010 at departementet nesten starter opp med arbeidet med en ny langtidsplan før blekket på den forrige planen har tørket. Dette kan være en indikasjon på at det er noe med planleggingsprosessene eller selve vedtakene, som ikke er optimalt. Gjentatte ganger (St.prp. nr. 42 (2003-2004), s. 14; St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 6) er det blitt uttalt at hensikten med langtidsplanene er å skape balanse mellom Forsvarets oppgaver og økonomi. Nåværende politisk ledelse i FD hevder at omstillingen av Forsvaret har vært vellykket (Faremo, 2010). På den annen side har lederen av Utenriks- og forsvarskomiteen en annen oppfatning av situasjonen (Søreide, 2010). Uten å ta stilling til hvem som har rett, har omstillingen vært en del av Hærens hverdag i perioden 1990 til 2010. Omstillingen har vært krevende og delvis turbulent. Vinteren 2005 ble det klart at forsvarsbudsjettet for 2004 var overskredet og to av topplederne, inklusiv Generalinspektøren for Hæren (GIH), måtte gå av (Ystad, 2005).

I Stortingsperioden 2001 – 2005 vedtok Stortinget to langtidsplaner for Forsvaret. St.prp. nr. 55 (2001-2002) ble vedtatt for å ”rydde opp” etter forrige Stortings beslutning (St.prp. nr. 45 (2000-2001) som kom tre måneder før valget i 2001. St.prp. nr. 42 (2003-2004) ble vedtatt i 2004 og

gav føringer for utviklingen i perioden 2005 – 2008. Mange mener at i løpet av de siste årene har Hæren gjennomgått en av de mest omfattende og spennende omforminger siden opprettelsen i 1628 (Gjeseth, 2008, s. 5). Antall avdelinger er blitt kraftig redusert (fra tretten brigader til en brigade), og utenlandsoperasjonene har endret karakter fra fredsbevarende til offensive operasjoner i væpnede konflikter. Sammenlignet med de andre forsvarsgrenene, er det ingen tvil om at Hæren har hatt den mest dramatiske omstillingen over en relativt kort periode. Dette gjør Hæren til et meget spennende utgangspunkt for en casestudie av politisk påvirkning av utviklingen av Forsvaret. Samtidig er årene fra 2001 til 2004 interessante i en forsvarspolitisk sammenheng. Stortinget vedtar tre langtidsproposisjoner for Forsvaret i løpet av perioden.

Forsvaret er som en del av statsforvaltningen og statens maktmidler, et sentralt område for studier av implementeringen av politiske beslutninger. Organisasjonsteoretikerne har studert hvordan organisasjonen Forsvaret har endret seg, men i mindre grad vurdert den politiske innflytelsen på endringen i Forsvaret. Militærakademia har studert mange aspekter ved Forsvarets utvikling og Hærens utvikling de siste årene, men få har koblet sammen hvordan Hæren har utviklet seg og hvordan politikere har påvirket denne utviklingen.

En studie av hvordan politikken har lagt føringer på utviklingen av en forsvarsgren, i dette tilfellet Hæren, kan være relevant for flere miljøer. Fra et statsvitenskaplig ståsted er det interessant å se i hvilken grad politiske meninger blir implementert på et komplekst saksfelt. Langtidsplanleggere i statsforvaltningen og i Forsvaret spesielt, vil kunne vinne økt innsikt i de politiske prosessene og hvordan politikken påvirker utviklingen. For de som er interessert i Hæren, vil oppgaven gi et bidrag til forklaringer på hvorfor Hæren har blitt som den er.

1.2 Problemstilling

Hensikten med denne studien er å se på hvordan politiske beslutninger påvirker utviklingen av Forsvaret. Studien avgrenses til en forsvarsgren og en begrenset tidsperiode. Hæren og perioden 2001 – 2005 er valgt fordi Hæren gjennomgikk dramatiske endringer i disse årene. Samtidig var den forsvarspolitiske debatten i Stortinget relativt sett omfattende. Studien tar derfor utgangspunkt i den overordnede problemstillingen *I hvilken grad var Hærens struktur ved utgangen av 2005 en konsekvens av politiske beslutninger?*

Den overordnede problemstillingen vil operasjonaliseres gjennom to underproblemstillinger. I Stortinget blir alle proposisjoner og meldinger fra FD i utgangspunktet behandlet i Forsvarskomiteen (FK). Den politiske behandlingen i FK setter på mange måter rammene for den

politiske debatten i Stortinget. Samtidig er det vanlig at partienes forsvarspolitiske talsmenn sitter i FK. Komiteen utgjør derfor på mange måter den forsvarspolitiske kjernen på Stortinget. Derfor stiller studien spørsmålet; *Hvilken rolle har Forsvarskomiteen hatt for utviklingen av Hæren i perioden 2001-2005?* Studien tar utgangspunkt i komiteens behandling av saker oversendt fra Regjeringen ved FD i perioden. Videre vil selve implementeringen av langtidsplanene bli fulgt igjennom de årlige budsjettprosessene i Stortinget.

Erfaringen med utviklingen av Hæren i de siste tiårene viser at langtidsplanene ikke fullt ut blir implementert. Dette kan skyldes at politikerne tar nye politiske beslutninger som overstyrer tidligere beslutninger. En annen forklaring kan være at det er interne eller eksterne faktorer som påvirker utviklingen av Forsvaret og Hæren i uønsket retning i forhold til politiske målsetninger og politiske beslutninger. Disse faktorene avdekkes ved spørsmålet; *Hvilke faktorer utenom politiske beslutninger har hatt størst påvirkning på utviklingen av Hæren?*

1.3 Metode

Problemstillingen er relativt åpen og er ikke tungt forankret i teorier eller hypoteser. Det innebærer at studiens innhold ikke er helt fastslått ved oppstarten og vil kunne endres underveis, avhengig av de funn som gjøres. En kvalitativ tilnærming er godt egnet når man har behov for en fleksibel tilnærming til problemstillingen (Jacobsen, 2005, s. 129). I denne studien er det i utgangspunktet heller ikke helt klart hvilke faktorer som skal behandles. Avhengig av de funn som gjøres, kan det være behov for å justere noe på problemstillingen underveis. Ulempen med kvalitative studier er for det første at metoden er ressurskrevende (Jacobsen, 2005, s. 130-131). For det andre vil metodikken medføre at man ofte har færre respondenter. Det kan gi problemer med den eksterne validiteten. For det tredje vil informasjonen være nyanserik og vanskelig å tolke. For det fjerde kan en kvalitativ undersøkelse medføre at nærheten mellom undersøkeren og objektet blir for stor, noe som kan påvirke objektiviteten til undersøkeren. Videre kan datainnsamlingen skape spesielle resultater slik at man faktisk måler noe man selv har skapt. Sist, men ikke minst, kan fleksibiliteten ved en kvalitativ studie medføre at man aldri blir ferdig med studien siden det stadig kan dukke opp ny informasjon. Svakhetene med den kvalitative metode kan motvirkes ved å avgrense oppgaven slik at omfanget står i forhold til tilgjengelige ressurser. Denne studien er en casestudie, og det er derfor ikke verken relevant eller mulig å trekke de store universelle konklusjonene. Kvalitativ metodes utfordringer knyttet til ekstern gyldighet er således ikke like relevant. Tolkningsproblematikken er en utfordring, men kan delvis motvirkes med betydelig egenerfaring innen studiens tema. Ved i stor grad å basere seg på

skriftlig kildemateriale vil problemene knyttet til nærhet mellom undersøker og studieobjektet bli minimalisert, samt at undersøkelseeffekten blir eliminert. Personlig erfaring med henholdsvis kvantitative og kvalitative analyser, er av betydning når man velger metodikk Creswell (2009, s. 19). I denne studien velges den kvalitative metode som hovedmetode.

Studien kan i prinsippet designes med to forskjellige metoder, ekstensivt eller intensivt design. Jeg har valgt et intensivt design på studien. Fordelene med et intensivt design er at metoden får frem relevante data samtidig som informasjonen ikke blir løsrevet. Samtidig vil den interne gyldigheten ofte være stor (Jacobsen, 2005, s. 96). Ulempene med et intensivt design er at det blir en veldig spesifikk undersøkelse, og konklusjonene er nødvendigvis ikke gyldige i andre sammenhenger. Denne studien fokuserer på relativt sett få enheter/aktører og forsøker å gå i dybden på en problemstilling, noe som gir et intensivt design på studien (Jacobsen, 2005). Samtidig som det vil være relevant å betrakte dette som en tilfellestudie.

Studiens hoveddel er narrativ analyse. Når en slik tilnærming anvendes blir hendelsene og aktørene identifisert langs en tidsskala. Analysen er fokusert rundt prosesser for å få frem det dynamiske. En annen tilnærming er innholdsanalyse hvor stoffet deles inn i ulike kategorier og hver kategori behandles isolert (Jacobsen, 2005, s. 193). Denne metoden er mer statisk i sin form. Denne studien er kompleks og omhandler samhandlingen mellom ulike aktører innen et definert tidsrom. Ved en innholdsanalyse vil man kunne miste den dynamiske samhandlingen mellom de forskjellige aktørene og dermed forenkle problemstillingen i stor grad. Dynamikken mellom aktørene er viktig, og derfor er en narrativ analyse valgt.

I et av studiens underkapitler er det gjennomført en mindre kvantitativ analyse av data knyttet til Forsvarskomiteen.

1.4 Kilder

I en kvalitativ studie kan man bruke audiovisuelle medier, observasjon, intervju og dokumenter (Creswell, 2009, s. 179-180; Jacobsen, 2005, s. 170). I en studie som dette er det sjelden man kan bruke alle typer kilder grunnet begrensede ressurser. I denne studien er det derfor blitt tatt noen valg vedrørende kilder. Ved valg av kilder blir det automatisk gjennomført en form for siling. Basert på problemformuleringen, metodevalg og ressurstilgang er denne studien i stor grad basert på skriftlig materiale, særlig offentlige dokumenter fra FD og Stortinget, politiske partiprogrammer, avisartikler og politiske memoarer/biografier. Intervjuer er ressurskrevende og det kan være krevende å skaffe seg tilgang til de sentrale aktørene. Samtidig er de fleste

rikspolitikerne svært aktive i media slik at deres offisielle standpunkt allerede er kjent. Basert på tilgjengelig tid og et begrenset potensial for ny informasjon fra politikere, er intervjuer derfor forkastet som kilde. Siden denne studien ser på perioden 2001 - 2005, er heller ikke observasjon relevant som kilde.

De skriftlige kildene kan deles inn i forskjellige nivåer avhengig av forfatterens nærhet til det som beskrives i materialet (Jacobsen, 2005). Førstehåndskilder er i denne sammenheng kilder der politikere eller andre aktører selv er forfatteren. Dette gjelder blant annet politiske biografier, aviskronikker og Stortingstidendes referater fra Stortingets forhandlinger. Referatene skal i prinsippet gjengi ordrett det som ble sagt fra Stortingets talerstol, men tilpasninger av det muntlige språket til korrekt skriftspråk forekommer (Engh, 2009; Reksten, 2010). Likevel, det er all grunn til å anta at førstehåndskildene er troverdige og gir et korrekt bilde av hva politikere har uttalt. Hva de egentlig mener og tenker er vanskeligere å få grep på. Politikere har ofte hjelp til å utarbeide taler og kronikker. Det kan være politiske rådgivere, egne taleskrivere (Daniel, Norman, & Johnsen, 2010) eller kommunikasjonsrådgivere. Øvrige skriftlige kilder vil være andrehåndskilder i form av blant annet avisartikler, bøker med mer.

Kildene som er brukt, er i all hovedsak offentlig tilgjengelige. Felles for dem er at de er tiltenkt en publisering for et større publikum. Siden tilgangen på offentlig informasjon innen studiens problemområde er omfattende, er det ikke brukt ressurser på å fremskaffe private kilder. Selv om private kilder muligens kunne gi en noe bedre forståelse for hva aktørene faktisk mente i en situasjon i forhold til hva de uttalte offentlig.

Objektiviteten på kildene er en vesentlig faktor. I denne studien er det hovedsakelig benyttet offisielle dokumenter fra statlige aktører. Disse vurderes til å være relativt objektive i form og innhold. Samtidig er det viktig å vite at dokumenter fra Regjeringen til Stortinget i form av proposisjoner/meldinger eller annen skriftlig informasjon, vil kunne være farget av Regjeringens politiske visjoner og målsettinger. Det innebærer at disse kildene ikke er fullt ut objektive, men dette er ikke et problem i seg selv, så lenge man er klar over det. Politiske uttalelser gjengitt i media bør hovedsakelig være troverdige, selv om man til tider hører om politikere som mener seg feilsitert. Derfor bør man ikke basere seg kun på et enkelt sitat i media når man skal finne en politisk mening, men basere seg på flere uavhengige kilder eller ta for seg hele talen. Politiske biografier kan gi et bilde av hva politikeren egentlig tenkte og mente i konkrete saker. Samtidig er det ikke utenkelig at forfatteren kan ha et ønske om å rettferdiggjøre egne standpunkt og

avgjørelser. Biografier kan derfor ikke brukes som eneste kilde, men korreleres opp mot annen tilgjengelig informasjon.

Forskningsrapporter fra FFI er brukt i denne studien som kilder spesielt innenfor den økonomiske området. I senere tid er det stilt spørsmålstegn til i hvilken grad forskningsinstitutter bedriver ”fri forskning” (Hultgren & Moe, 2010). FFI nyter stor troverdighet internt i Forsvaret og skårer høyt på brukertilfredshetsmålinger (St.prp. nr. 1 (2008-2009), s. 44), selv om enkelte påpeker at det har vært litt uenighet mellom FFI og deler av Forsvaret (Gjelsten, 2001; Sivertsen, 2008).

Likevel vurderes FFI som en meget troverdig kilde. Siden flere hovedfags- og masterstudenter har skrevet om områder som er delvis relevant for denne studiens problemstilling, nyttes også deres oppgaver som kilder. Et sentralt oversiktsverk til utviklingen av Hæren, er boken *Hæren i omveltning: 1990-2005* av Gjeseth (2008). Det er verdt å merke seg at forfatteren var generalmajor og en sentral aktør i Hæren i denne perioden, samt at boken er finansiert med støtte fra GIH.

Kun ugraderte kilder er benyttet. Bruk av gradert informasjon vil gjøre hele eller deler av studien gradert. Det er svært lite av den politiske kommunikasjonen som er gradert, men på den andre siden så er detaljert informasjon om status i Hæren gradert. Fravær av gradert informasjon vil neppe påvirke studiens hovedkonklusjoner.

Grunnet et omfattende kildemateriale, er det i studien flere tilfeller av forskjellige kilder med samme etternavn. Dette kan skape forvirring og misforståelser dersom man ikke er oppmerksom.

1.5 Avgrensning og feilkilder

1.5.1 Generelt

I operasjonaliseringen av problemstillingen er studien allerede avgrenset i tid (2001-2005) og enhet (Hæren). Det finnes en rekke større eller mindre politiske partier i Norge. Studien fokuserer på beslutningene som ble fattet i Stortinget. Politiske partier som ikke var representert på Stortinget i perioden 2001-2005 blir derfor ikke behandlet i studien. Denne eksklusjonen vil dermed ikke påvirke min analyse eller konklusjonene jeg kan trekke.

1.5.2 Forsvaret og Forsvarssjefens rolle

Forsvarssjefen (FSJ) har hatt stor betydning for utviklingen av Forsvaret. Tre masteroppgaver bekrefter en slik konklusjon. Trond Salthammer (2007) har analysert Forsvarets evne til å tilpasse seg sikkerhetspolitiske utviklingstrekk og gjennomført en analyse av Forsvarets

endringer i perioden 1992-2006. Han viser at det var samsvar mellom FSJs anbefalinger og den styrkestrukturen som ble fremmet av Regjeringen gjennom St.prp. nr. 45 (2000-2001) (Salthammer, 2007, s. 31). Frank Danjord (2008) har sett på hvordan FSJs forsvarsstudier har hatt innvirkning på de etterfølgende langtidsplaner for Forsvaret som har blitt fremmet for behandling i Stortinget i form av Stortingsproposisjoner og Stortingsmeldinger. Forsvarsstudien 2000 (FS 2000) var FSJs innspill til FD i forkant av utarbeidelsen av St.prp. nr. 45 (2000-2001). Danjord hevder at ” I sum vurderes samsvaret mellom hovedlinjene for den videre utviklingen i FS 2000 og langtidsplanen som meget stor” (Danjord, 2008, s. 75). For Hæren så viser sammenligningen mellom FS 2000 og St.prp. nr. 45 (2000-2001) en tilnærmet identisk styrkestruktur. Forskjellen er at i St.prp. nr. 45 (2000-2001) er antallet feltkompanier redusert fra 21 til 20 (Danjord, 2008, figur 4-8). Dette tolker Danjord som en indikasjon på at FSJ hadde innflytelse på hvordan langtidsplanen ble utformet. Olav Ramberg (2010) har undersøkt langtidsplanlegging i skjæringspunktet mellom fag og politikk. Han hevder at den virkelighetsoppfatning som FSJ presenterte igjennom FS 2000, i stor grad gjenspeilet departementets vurderinger (Ramberg, 2010, s. 31).

Masteroppgavene viser at FSJ og FS 2000 fikk tilsynelatende stor påvirkningskraft på den påfølgende langtidsplanen. Det skyldes hovedsakelig to forhold. For det første var det stor grad av samforståelse mellom FSJ og FD om situasjonen for Forsvaret og den ”doble ubalanse”. Ubalansen var mellom ressursbehov og ressurstilførsel, og mellom Forsvarets innretning og framtidens oppgaver (St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 9). For det andre fremmet FSJ igjennom FS 2000 et strukturforslag som var basert på realistiske budsjetter basert på tidligere års budsjetter. Tidligere studier hadde større fokus på å tilfredsstille det politiske ambisjonsnivået (Gjeseth, 2008, s. 119). Dermed ble forslagene i FS 2000 innenfor det man i utgangspunktet fra politisk side var villig til å betale. Hvorvidt det var FSJ som hadde påvirkning på den politiske langtidsplanen eller om FSJ kun tilpasset seg den realpolitiske situasjonen, er ikke entydig klarlagt. Konklusjonen er at ved inngangen av perioden 2001-2005, er den militære ledelsen og den politiske ledelsen av Forsvaret i stor grad samkjørte om den videre utviklingen av Forsvaret.

1.5.3 Politisk styring av Hæren

Hvordan Norge styres fra politisk nivå ned til den enkelte militære enhet, er en kompleks prosess. Denne studien har ingen ambisjon om å gi en fullstendig beskrivelse av styringsprosessene. Grovt forenklet kan man beskrive Regjeringens oppgaver som iverksetting av lover og tiltak vedtatt av Stortinget (Østbø, 2010, s. 266-268). Samtidig påpekes det at

Regjeringen også har det politiske initiativet siden den i stor grad bestemmer hvilke saker som skal tas opp til behandling i Stortinget. Departementenes oppgaver kan skilles mellom konstitusjonelle og politiske oppgaver på den ene siden og de rent administrative og forvaltningsmessige oppgaver på den andre siden (T. Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid, & Roness, 2007, kap. 7). De konstitusjonelle oppgavene er å følge opp de politiske vedtakene i Regjeringen og Stortinget.

Det som er relevant og interessant for denne studien er det som skjer mellom Regjeringen ved FD, og Stortinget. Hvordan de politiske vedtakene i detalj blir implementert av FD gjennom Iverksettelsesbrev (IVB) og Tildelingsbrev til underliggende etater, er derfor ikke et tema for denne studien. Det er klart at FDs etatsstyring og oppfølging kan påvirke hvordan politiske beslutninger blir implementert. Men denne studien tar utgangspunkt i Stortingets ståsted og et viktig prinsipp i vår statstradisjon er prinsippet om ministerstyre. ”Under ministerstyre er det slik at Stortinget ”bare kjenner statsråden”... og at statsråden gjøres ansvarlig for eventuelle problemer i embetsverket” (T. Christensen, et al., 2007, s. 130-131). Denne avgrensningen i studien kan medføre at man går glipp av avviksforklaringer. På den andre siden så rapporterer FD statusen til forsvarsgrenene til Stortinget hvert år igjennom Budsjettproposisjonen. Vanligvis opplyser departementet årsaker til eventuelle avvik i forhold til planen.

Stortingets styring av Forsvaret og Hæren skjer igjennom de vedtak som fattes.

Styringsdokumentene og annen dokumentasjon i perioden 2001-2005 har ikke hatt en konsistent inndeling. Forsvarspolitisk utvalg (NOU 2000: 20, 2000) brukte en grov inndeling; forsvarspolitiske mål, forsvarskonseptet og oppgaver. Dokumenter fra Regjeringen til Stortinget i perioden 2001 – 2005 har forskjellig katalogisering avhengig av hva som er formålet med dokumentet. Sett i lys av strukturen i relevante dokumenter samt hva som var i fokus i den politiske debatten om Hæren i perioden, kategoriserer denne studien vedtakene med følgende gruppering; oppgaver, økonomi, struktur (personell, materiell, organisasjon) og lokalisering. Denne inndelingen er sammenfallende med hovedtrekkene i den forsvarspolitiske debatten på Stortinget og i media.

1.5.4 Eget forhold til tema

Jeg har siden 1995 jobbet med langtidsplanlegging på forskjellige nivåer i Hæren, i Forsvarsstaben (FST) og i FD. I perioden 2001-2003 jobbet jeg tett sammen med Oberst B. Hals, lederen av Forsvarssjefens Militærfaglige Utredning 2003 (MFU 03). Siden 2004 har jeg jobbet som stabsoffiser og senere som seniorrådgiver i FD. Egen kunnskap om prosesser og det som har

skjedd i perioden, kan kun nyttes i studien når den kan verifiseres av minst en annen kilde. Dette gjøres ved å fokusere på offentlig tilgjengelig informasjon i argumentasjonen.

1.6 Oppgavens struktur

Kapittel 2 er en gjennomgang av de sentrale begreper studien bygger på og hvordan studien plasserer seg i forhold til andre analyser. Dette gjøres hovedsakelig i form av en litteraturgjennomgang. Basert på de sentrale begrepene fra kapittel 2 er kapittel 3 en gjennomgang og analyse av de empiriske funnene. Kapittel 3 er bygget opp som en narrativ analyse der data og funn beskrives langs en tidsakse. Kapittel 4 er oppsummering og konklusjon av funnene i kapittel 3 sett opp mot både de sentrale begrepene fra kapittel 2 og selve problemstillingen i kapittel 1.

2. Sentrale begreper

Hensikten med en gjennomgang av sentrale begreper i form av en litteraturgjennomgang, er først og fremst å bygge en faglig plattform for studien. Dette er ingen uttømmende og helhetlig gjennomgang av all relevant litteratur og forskning for denne studiens tema. Kapittelet omhandler de hovedbegrepene studien bygger på og hvordan studien plasserer seg i forhold til andre studier innenfor fagfeltet.

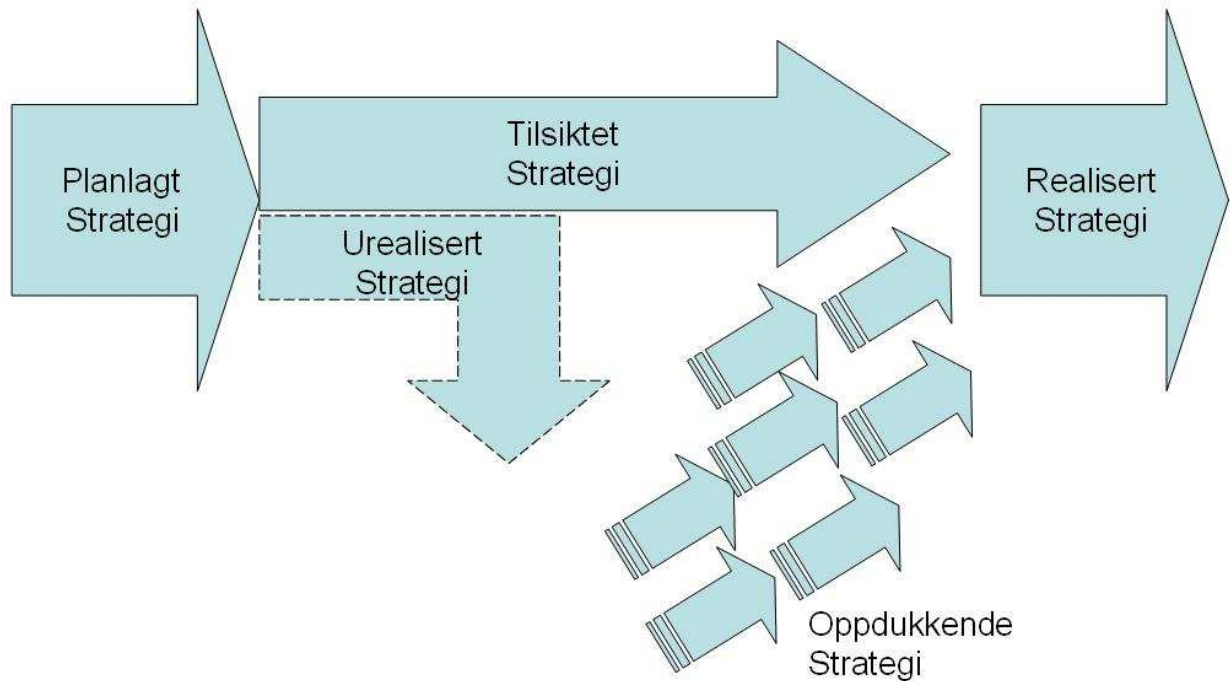
2.1 Politiske strategier

Denne studien ser på politisk styring av utviklingen innenfor en sektor. Østerud (2007, s. 15) påpeker at politikk kan defineres både vidt og snevert. I denne studien tas det utgangspunkt i definisjonen: "...den aktivitet som går ut på å styre eller lede samfunnsutviklingen." (Berg, u.å.). De politiske mål og ambisjoner uttrykkes igjennom politiske prinsippprogrammer og spesifikke partiprogram for de respektive valgperiodene. Partiprogrammene utarbeides gjennom en omfattende intern prosess og vedtas på de respektive partiers landsmøte. Leser man partiprogrammene for partiene som var representert på Stortinget i perioden 2001-2005, ser man at de i stor grad inneholder det samme; politiske mål, virkemidler og hvordan virkemidlene skal benyttes. I de respektive partiprogrammene finner vi også partienes forsvarspolitik. Forsvarspolitikken blir beskrevet litt forskjellig fra parti til parti, men alle partiprogrammene har en beskrivelse av en form for strategi og hvordan man skal bruke forskjellige virkemidler for å oppnå strategiene.

Det finnes ingen entydig og klar definisjon av hva strategi er. Avhengig av hvem du spør, vil du få forskjellige svar (Løwendahl, et al., 2003, s. 25). Forsvarets stabsskole (FSTS) definerer strategi som: "Strategi kan sammenfattes som det å bestemme hva som skal være målene, med hvilke virkemidler målene kan nås og hvordan virkemidlene skal brukes for å nå målene" (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 175). Ser man dette i sammenheng med partiprogrammene, så kan man bruke et begrep som politiske strategier. Denne studien omhandler i en overordnet kontekst hvordan de politiske strategiene blir implementert og eventuelt hvorfor ikke utviklingen blir i henhold til vedtatte beslutninger.

I sin bok *The Rise and Fall of Strategic Planning* beskriver Henry Mintzberg hvordan og hvorfor strategisk planlegging etter hans mening ofte feiler. I boken beskriver han fem former for strategier: *planlagt* (intended), *urealisert* (unrealized), *tilsiktet* (deliberate), *oppdukkende* (emergent) og *realisert* (realized) (Mintzberg, 1994, s. 24-27). Disse strategiene henger sammen.

Fra de planlagte strategiene er det visse strategier man bevisst velger å ikke realisere (urealiserte) og man fortsetter med de tilsiktede strategiene. Ingen systemer, organisasjoner, nasjoner og lignende opererer i vakuum, derfor vil alle i større eller mindre grad vil bli påvirket av oppdukkende strategier. De oppdukkende strategiene og de tilsiktede strategiene blir det som til slutt realiseres.



Figur 1 - Mintzbergs fem strategier og hvordan de henger sammen.

Figur 1 er hentet fra Mintzberg (1994, s. 24) og oversatt til norsk. Det er et viktig poeng at prosessen ikke er like statisk som Figur 1 kan oppfattes. Snarere er den iterativ og dynamisk. Overfører man Mintzbergs teorier til politikens verden, så uttrykker partiprogrammene den planlagte strategien. Et eksempel på en slik strategi var; "Arbeiderpartiet vil bygge på et nasjonalt balansert forsvar, i samvirke med våre allierte, totalforsvarskonseptet og den allmenne verneplikt" (Det norske Arbeiderparti, 2000, s. 42). Når politikken skal implementeres, er det enkelte deler man velger å ikke realisere. Dette kan for eksempel skyldes at man er i en koalisjon eller endringer i forutsetningene. I denne studien er de urealiserte strategiene og hvorfor de ikke blir realisert, av spesiell interesse. Skjer det som en konsekvens av politiske beslutninger eller er det andre faktorer som spiller inn? Den tilsiktede politikken er det man velger å forsøke å iverksette/vedta. Samtidig er det slik at oppdukkende saker og hendelser vil påvirke implementeringen av politikken og den realiserte politikken. Terroraksjonene i New York 11. sep. 2001 er et eksempel på en hendelse som direkte påvirket utviklingen av Forsvaret (St.prp. nr. 55 (2001-2002), kap 3). De oppdukkende strategiene er på samme måte som de urealiserte, av

spesiell interesse for denne studien. Skjer innføringen av de oppdøkkende strategiene som en konsekvens av politiske beslutninger eller er det andre faktorer som spiller inn?

Svakheten ved Mintzbergs teorier i forhold til min studie er for det første at teoriene ble utviklet for bruk innen ledelse i næringslivet og ikke for å vurdere politisk styring av Forsvaret. For det andre kan det være vanskelig å skille de forskjellige strategiene fra hverandre. Dette blir også påpekt av Mintzberg (1994, s. 25). Disse svakhetene vurderes ikke til å være signifikante i forhold til studiens problemformulering.

Ved å ta utgangspunkt i at partiprogrammene representerer den overordnede politiske strategien kan dette kombineres med Mintzberg teori om de fem formene for strategier. Dette vil bli benyttet som rammeverk når jeg analyserer prosessen fra partiprogrammene (planlagt strategi) til den reelle utviklingen (den realiserte strategien). Partiprogrammene er i all hovedsak overordnede i forhold til den realiserte hærstrukturen. For å få et tilstrekkelig bilde av de politiske strategiene må partiprogrammene komplimenteres med politiske utsagn. Politiske utsagn finner man i media og i Stortingets behandlinger av proposisjoner og meldinger.

2.2 Rasjonalitet

Politiske utsagn kan være både rasjonelle og urasjonelle. Rasjonalitet kommer fra det latinske ordet "ratio" som betyr fornuft (Gilje & Grimen, 1993, s. 194). Kjernen i rasjonaliteten er forutsetningen om at mennesker er aktører som tar "fornuftige" valg. Barmhjertighetsprinsippet innebærer at når handlinger, ytringer og tekster skal analyseres så er utgangspunkt at aktøren er fornuftig i sine valg. Videre må vår tolkingen være slik at aktøren fremstår mest mulig fornuftig. Det betyr at først etter at vi har tatt utgangspunkt i aktørens ståsted og med den kunnskap og informasjon aktøren hadde på beslutningspunktet, kan beslutningen vurderes. Med andre ord skal man være barmhjertig i sine tolkninger. Rasjonalitet brukes som en forklaring av adferd og ikke minst når det gjelder de valg vi tar. Forenklet sett er teorien om rasjonelle valg at en person bør velge det alternativ som gir størst forventet nytteverd (Gilje & Grimen, 1993, s. 203-204). Teoriene rundt rasjonelle valg ble utviklet innen det økonomiske fagfeltet, men er blitt overført til studiet av politikk (Malnes & Midgaard, 2009, s. 370; Østerud, 2007, s. 20).

Politisk rasjonalitet kan sees på som en videreutvikling av rasjonalitetstankegangen. Allison og Zelikow (1999) har utviklet tre komplementære modeller for analyser av politiske beslutninger primært innenfor det utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutningssystemet. Disse modellene blir i boken *Essence of decision: explaining the Cuba missile crisis* brukt til å analysere Cuba-krisen i

1962. Modell I er den rasjonelle aktøren (The Rational Actor) hvor staten opptrer enhetlig med klare mål og veldefinerte ordnede preferanser. Aktøren har oversikt over de forskjellige alternativene og de respektive konsekvensene. Man tar valg som maksimerer nytten. I boken gjøres dette ved å analysere målsetningene og handlingsvalgene til USA og Sovjetunionen. Modell II er teorien om organisasjonsatferd (Organizational Behavior). Allison og Zelikow understreker at en stat/regjering ikke bare kan betraktes som en enhetlig rasjonell aktør, men at statlige handlinger ofte er et samlet resultat av standardiserte prosesser i forskjellige statlige organisasjoner/departementer. En slik organisering gir regjeringen en evne til å løse komplekse problemer ved hjelp av et defragmentert statlig byråkrati med departementer, etater og forskjellige underorganisasjoner. Organisasjonene er hovedsakelig fokusert til et fagfelt og har et sett med regler/prosedyrer for hvordan likeartede problemer skal løses. Når tid og ressurser er begrensede forenkler disse reglene/prosedyrene beslutningsprosessen. En konsekvens av forenklingen kan være "tilfredsstillende" løsninger og ikke "optimale" løsninger. Organisasjonene har en indre dynamikk som skaper en egen identitet og kultur, men dette vil prege hvordan organisasjonen løser sine oppgaver. Komplekse saker vil berøre flere organisasjoner som vil skape behov for koordinering. Dette betyr at hvis Cuba-krisen analyseres med hjelp av modell II får man et mer nyansert bilde av hva som skjedde. Byråkratiet og forskjellige statlige aktører spilte en større rolle enn analysen fra modell I skulle tilsi. Modell III er teorien om intern maktkamp (Governmental Politics). I alle organisasjoner finnes ulike syn på hva som fremmer organisasjonens beste. Denne mekanismen betyr at statlig oppførsel kan forstås som resultat av ett forhandlingsspill eller et maktspill. Dette innebærer et større fokus på regjeringens og statsadministrasjonens indre liv og spenninger mellom forskjellige enkeltaktører. Sentrale spørsmål er hvilke spillere deltar, hva former deres oppfatning av et problem og hvordan deres innbyrdes påvirkning er med på å forme utfallet av saken. Utfordringen med modell III er tilgang på informasjon som drøfter de underliggende politiske prosesser. I min studie vil analyser basert kun på modell III være utfordrende. Med de kilder som er valgt vil tilgangen på informasjon knyttet til de interne prosesser innad i FD, Regjeringen og de politiske partiene på Stortinget være noe begrenset.

Både modell II og III forutsetter at det er grupper av aktører eller enkeltaktører i "spillet". I den norske statsforvaltningen er byråkratiet en viktig aktør. Max Weber, den tyske sosiolog, historiker og filosof, mente at byråkratiet er en form for formell rasjonalitet (Østerud, 2007, s. 74). Basert på historiske studier beskrev Weber byråkratiet som organisasjonsmodell. For Weber betydde byråkratiet; avgjørelser etter formelle lover og regler, en fast lønnet stab, spesialiserte

arbeidsoppgaver, autoritet knyttet til funksjon og ikke til person, og til slutt sporbarhet av beslutninger (Østerud, 2007, s. 75). Webers modell ville gjøre det mulig for politikeren å fastlegge målene (strategiene), mens forvaltningen med byråkratene skulle være det nøytrale og effektive organet for implementering. Den rasjonelle byråkratimodellen har blitt angrepet fra flere hold. Sentrale forskere påpeker at Webers tanker ikke nødvendigvis passer på dagens samfunn. Det er tre sentrale motforestillinger; byråratene har egeninteresser (Allison og Zelikows modell III), byråkratiet har utilsiktede virkninger og byråkratisk rasjonalitet er en begrenset rasjonalitet (Østerud, 2007, s. 75-76). I denne studien er byråkratenes egeninteresser den mest interessante motforestillingen, fordi det kan bidra til å forstå utviklingen av Forsvaret i en større ramme.

Kritikk mot den rasjonalitetstankegangen knytter seg til flere forhold. Et sentralt ankepunkt er at beslutningstagere har begrenset kapasitet og vil handle på grunnlag av forenklete modeller av virkeligheten (T. Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009, s. 27). En slik begrenset rasjonalitet innebærer også at beslutningstagere er preget av den organisasjonen de er plassert i og det ytre handlingsmiljøet de opererer i. En annen utfordring er knyttet til relativisme (Gilje & Grimen, 1993, s. 211-213). Det er slik at det vi i en kultur mener er rasjonelt, ikke nødvendigvis er rasjonelt i en annen kultur. Det er derfor viktig at man ikke baserer sine teorier på absolutte standarder for rasjonalitet. ”Ellers kan vi lett havne i etnosentrisme, det vil si en naiv tro på at våre egne oppfatninger av hva som er rasjonelt og irrasjonelt, gjelder over alt” (Gilje & Grimen, 1993, s. 211). Malnes og Midgaard (2009, s. 373) påpeker at det er viktig at rasjonelle modeller ikke brukes isolert, men kombineres med andre modeller hvor man vektlegger langsiktighet, andres interesser og ikke minst det faktum at det er aktører som påtar seg politisk ansvar uten egeninteresser. Det er gjort en rekke forsøk på enkeltindivider og grupper knyttet til hvordan man tar beslutninger. Det viser seg at mennesker ofte tar ”ikke-rasjonelle” beslutninger. Kahnemann (2002) er psykolog og forklarer dette ut fra at dagliglivets mange beslutninger foretas ved hjelp av tommelfingerregler (heuristikker) uten at man tar et rasjonelt og bevisst valg. Selv om man tar bevisste valg kan man ofte havne i en eller annen ”beslutningsfelle” (Raiffa, Richardson, & Metcalfe, 2002, s. 33-37). Beslutningsfellene er en konsekvens av at ikke-rasjonelle beslutninger fattes på grunn av blant annet adferdsbaserte beslutninger, forutinntatthet og feilslutninger. Et eksempel på en beslutningsfelle er at man tidligere har brukt store summer på et prosjekt og bruker det som et argument for at prosjektet må videreføres, selv om man ikke har bruk for det lengre. Kystartilleriets ni kystfort ble foreslått nedlagt i St.prp. nr. 45 (2000-2001). Under

Stortingets behandling ble det argumentert med at det var brukt store ressurser på å bygge fortene og det ville være uklokt å legge de ned av den grunn (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3783).¹

Min studie har som utgangspunkt at politikere fatter rasjonelle beslutninger basert på tilgjengelig informasjon på beslutningstidspunktet. Samtidig er det en rekke forskjellige psykologiske mekanismer som kan gjøre at beslutninger ikke er objektivt rasjonelle.

2.3 Politisk påvirkning

Det er ikke nok å forstå rasjonaliteten bak de politiske beslutningene, det er også nødvendig å se på hvem som eventuelt forsøker å påvirke de politiske beslutningene. Det gir en vesentlig dimensjon til hvordan man skal tolke det som har skjedd knyttet til Hærens utvikling i perioden.

Mange har studert hvordan Stortinget og Regjering fungerer. Makt- og demokratiutredningen i perioden 1998-2003 tok for seg ulike aspekter ved maktutøvelse (NOU 2003: 19). Siden Stortinget og Regjering er maktinstitusjoner, er det naturlig at forskjellige aktører ønsker å påvirke det som skjer der. En form for påvirkning skjer igjennom de offisielle kanalene. Dette er regulert i Utredningsinstruksen (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007) som i detalj legger rammene for hvordan utredninger skal sendes ut på høring til berørte parter og interessenter. Høringssvarene blir en del av saksgrunlaget for den videre behandlingen. Prosessen er inkluderende, men kan være tidkrevende (Foss, 2010, s. 182). Samtidig er det interne prosesser i partiorganisasjonene som for eksempel interne høringer, som også påvirker partiene i Stortinget og Regjeringen. Påvirkningen skjer igjennom faktaopplysninger og rådgivende høringer. Den andre delen av påvirkningen er det som skjer under samlebegrepet lobbyvirksomhet. Stortingets administrasjon definerer lobbyvirksomhet som: ”De som har direkte kontakt med stortingsrepresentanter for å prøve å påvirke holdninger og beslutninger,…” (*Lobbyvirksomhet*, u.å.).

I en rapport fra 2003 stilles det spørsmål ved om hvorvidt lobbyistene har makt eller ikke (Gullberg & Helland, 2003). Rapporten påpeker at norske stortingsrepresentanter oppfatter profesjonelle lobbyisters innflytelse som relativt stor i de sakene hvor profesjonelle lobbyister har vært engasjert, men Gullberg og Helland finner ingen bevis for at lobbyistene har reel makt. I sin masteroppgave om FS 2000 og Andøya viser Bakke (2008) hvordan ”Andøya-aksjonen” bevisst forsøkte å påvirke Stortingets beslutning igjennom lobbyvirksomhet på ulike nivåer og i

¹ Kystartillerifortene ble til slutt nedlagt igjennom Stortingets behandling av Budsjettinnstilling S. nr. 7 (2005–2006) jamfør St.prp. nr. 1 (2005-2006) den 2. des. 2005. Utsettelsen kostet Forsvaret minst 50 mill kroner pr år.

forskjellige fora. Det er ikke mulig å trekke en entydig konklusjon om at det var lobbyvirksomheten som gjorde at flertallet i Stortinget valgte å opprettholde Andøya (Bakke, 2008, s. 61). På den andre side mener Østerud (2007, s. 65) at dersom partier ikke har et klart standpunkt eller er spesielt engasjert i en sak, kan lobbyvirksomhet ha stor påvirkningskraft. En bekreftelse på dette kan vi finne i G. H. Hanssens hovedfagsstudie, hvor han finner at lobbyvirksomhet hadde stor effekt for nordnorsk verfts-næring (Madsen, 2005). Professor og forskningssjef ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Iver B. Neumann, mener at norske politikere lettere enn utenlandske politikere lar seg påvirke av interessegrupper (Myklebust & Skille, 2010).

Likevel, resultatene av forskning vedrørende effekten av lobbyvirksomhet er ikke entydige. Noen hevder at lobbyvirksomheten ikke har betydning mens andre forfekter det stikk motsatte. Det som er avgjørende for denne studien er at stortingspolitikeren selv uttaler at lobbyister har innflytelse (NTB, 2001d).

2.4 Forhandlinger og dialog

Lobbyister forsøker å påvirke Regjeringens og Stortingets beslutninger. I stortingsperioden (2001-2005) var regjeringen Bondevik II en mindretallsregjering. Det betydde at den var avhengig av forhandlinger mellom hele eller deler av regjeringen og opposisjonen for å skaffe seg et flertall i Stortinget i de ulike sakene. Disse forhandlingene og drøftingene skjer i komiteene og partigruppene før saken formelt behandles i plenum i Stortingssalen. Østbø (2010, s. 212) mener at det er i denne prosessen sakene i realiteten blir avgjort. Forhandlinger kan beskrives som felles beslutningsfatning mellom to eller flere parter (Raiffa, et al., 2002, s. kap 5). Det er fire elementer i forhandlinger. For det første så er det gjensidig avtalte fellesbeslutninger. For det andre så er den enkelte deltagers resultat avhengig av de felles beslutningene man kommer frem til. For det tredje kan man gjensidig og direkte kommunisere med hverandre - om egne ønsker, hva man vil gjøre dersom man ikke kommer til enighet, eller hva som helst ellers. Kommunikasjonen kan være sannferdig eller ei, men idealet er at kommunikasjonen er fullstendig, åpen og ærlig (Full, Open, Truthful Exchange – FOTE) (Raiffa, et al., 2002, s. 86). For det fjerde kan man være kreative i beslutningene som fattes, i motsetning til den klassiske spillteorien hvor man har gitte valgmuligheter. Det påpekes at en beslutning kan være at man faktisk ikke kommer til enighet. Videre så er det et poeng at partene i ettertid kan velge å bryte avtalen til tross for eventuelle konsekvenser et slikt skritt kan få.

Dialog blir av enkelte fremstilt som noe edlere enn forhandlinger. Isaacs (1999, s. 19) definerer det som "...a conversation with a center, not sides". Bakken (2003, s. 23) mener at dialog er en prosess hvor man oppnår felles forståelse av verden igjennom deling av tanker og lytting. Faren med dialog er at det ikke kommer konkrete resultater. Samtidig påpekes det at man behøver både forhandlinger og diskusjon. Forhandlinger for å ta en avgjørelse, dialog for økt forståelse.

Politiske forhandlinger og dialoger står i sterk kontrast til hvordan media ofte ønsker å fremstille det politiske klima som konfliktfylt. Med en mindretallsregjering, noe som i henhold til Støre (2002) gjør at den politiske striden i større grad finner sted i Stortinget enn innad i Regjeringen, vil mange av beslutningene knyttet til Forsvaret være et resultat av forhandlinger og/eller drøftinger i relativt åpenhet.

3. Analysen

Hensikten med dette kapittelet er å gi en gjennomgang av de empiriske funnene ved hjelp av en narrativ analyse. Den narrative analysen vektlegger en kronologisk gjennomgang av de funn som er gjort. Begrepene som ble behandlet i kapittel 2 anvendes. Fokuset rettes mot hvordan de politiske strategiene eventuelt blir implementert i perioden. Politiske beslutninger forsøkes forklart utefra rasjonelle forklaringsmodeller. Forhandlinger og dialog mellom regjeringen Bondevik II og opposisjon ses på som en del av det politiske maktspelet. Kapittelet vil også påpeke eventuelle forsøk på politisk påvirkning for å gi en utdypet forståelse av de politiske beslutningene. Hele tiden er det utviklingen av Hæren som er referansepunktet og som analyseres i form av oppgaver, økonomi, struktur (inkl. personell, materiell og organisasjon) og geografisk lokalisering.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av det som skjedde i Stortingsperioden 2001-2005 vil analysen starte opp noe før 2001 og avsluttes noe etter 2005. Dette for å forstå noe av bakgrunnen for det som skjedde i perioden samt og kunne se noe av effektene av de beslutningene som ble fattet i Stortingsperioden. Det gir økt forståelse for en del av bakgrunnen for det som skjedde og det gir økt forståelse av de langsiktige konsekvensene av det som skjedde.

3.1 Utviklingen av de politiske strategiene

3.1.1 Den forsvarspolitiske situasjonen 1999-2000

Forsvarspolitikken dreier seg om implementering av politiske strategier slik Mintzberg beskriver det. I henhold til teoriene skal politikken være en konsekvens av rasjonelle politiske beslutninger. I forkant av beslutningene vil man kunne se ulike forsøk på påvirkning fra forskjellige aktører samt forhandlinger og dialog mellom de politiske aktørene.

Konsekvensene av slutten på den kalde krigen, fikk avgjørende betydning for utviklingen av North Atlantic Treaty Organization (NATO) og derigjennom norsk sikkerhetspolitikk (Gjeseth, 2008, s. 39). Enkelte mente at utover 90-tallet avtok interessen for forsvars- og sikkerhetspolitiske debatter (Løwer, 1999). Det ble hevdet at en av svakhetene i den norske debatten var at de samme aktørene diskuterte både sikkerhetspolitikk og forsvarspolitikken (Neumann, 1999). Men det er her viktig å skille den generelle sikkerhetspolitiske debatten fra forsvarsdebatten. Med oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawapakten, Irak-krigen, sammenbruddet i Jugoslavia og EU-avstemningen, var den sikkerhetspolitiske debatten levende

på hele 90-tallet. Først med krisen i Kosovo 1999 skjøt den forsvarspolitiske debatten fart i Norge (Solli, 1999). Samtidig utviklet det seg en stadig voksende erkjennelse i de politiske miljøene om at noe måtte gjøres for at Hæren og Forsvaret ikke skulle råtne på rot (B. T. Godal, 2003, s. 54). Langtidsmeldingen for perioden 1999-2002 (St.meld. nr. 22 (1997-98)) ble behandlet i Stortinget i juni 1998. Etter vedtakene i Stortinget distanserte politikerne seg raskt fra planen. Bondevik I regjeringens forslag til forsvarsbudsjett for 1999 manglet over 800 millioner kroner i forhold til den nettopp vedtatte langtidsplanen. Forsvarsminister Løwer bekreftet samme høst at det var behov for en ny forsvarsstudie for å bringe samsvar mellom struktur og bevilgningsnivå (B. T. Godal, 2003, s. 56-57). FSJ kom raskt på banen og påpekte at Regjeringen var på vei bort fra den nye langtidsplanen og at han derfor ville sette i gang et arbeid med å revidere Forsvarets oppgaver og invasjonforsvaret spesielt (Gjeseth, 2008, s. 118). På spørsmål fra Stortinget sommeren 1999 uttalte likevel statsråd Eldbjørg Løwer: ”Regjeringens langtidsmelding, St. meld. nr. 22 for 1997-98, ligger fast. Det betyr at det er nullvekst i de to første år av langtidsperioden og 0,5 pst. økning de to neste” (Stortingstidende, 1998-1999, s. 3727). Dette var en indikasjon på at man fortsatte å styre etter gjeldende plan selv om det økonomiske fundamentet var i ferd med å gå i oppløsning. Faren med en slik utvikling, er at ressurser blir brukt på noe som likevel skal fjerne ved neste korsvei. På den andre side er Forsvaret avhengig av noen langsiktige målsetninger. Fra man bestemmer å anskaffe militært materiell til materiellet er på plass, tar det ofte mange år. Et eksempel på det er fregattprosjektet som startet opp i 1995, og ble godkjent av Stortinget i juni 1999 (St.prp. nr. 65 (1998-1999)). Siste fregatt ble levert i 2011. Eventuelle endringer (kvalitative eller kvantitative) i et slikt langsiktig prosjektet som en konsekvens av nye langtidsplaner, vil kunne medføre betydelig økte kostnader. Faren med å følge planene blindt er selvfølgelig at man får utstyr som man ikke har bruk for. Dette gjaldt blant annet nye kystartillerifort som ble nedlagt når de var ferdig bygd (Bergens Tidende, 2000). Likevel var det rent politisk rasjonelt å fortsette med ambisjonene gitt i St. meld. nr. 22 (1997-1998), selv om man visste at den planen var urealistisk. Hadde man gått bort fra planen umiddelbart etter at den ble vedtatt, ville Regjeringen blitt beskrevet som ”vinglete” eller at man ikke fulgte opp Stortingets vedtak.

I mars 1999 informerte Regjeringen at det skulle nedsettes et hurtigarbeidende utvalg for å gå igjennom norsk forsvarspolitikk. Forsvarspolitisk utvalg (FPU) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 16. juli 1999 og fikk medlemmer fra de politiske partiene på Stortinget (- Kystpartiet), samt medlemmer med kunnskaper om forsvars- og sikkerhetspolitiske problemstillinger (NOU 2000: 20, s. 9). Opprettelsen av utvalget ble ikke udelt positivt mottatt

av alle. Det ble av enkelte politikere i opposisjonen påpekt at man heller burde ha fulgt en normal prosess frem mot neste langtidsmelding istedenfor å opprette FPU (Kluge, 1999). I Forsvarskomiteen mente man at Forsvarsministeren kunne kommet til komiteen om hun trengte råd istedenfor å opprette et nytt utvalg (B. T. Godal, 2003, s. 56). Det er heller ikke utenkelig at opposisjonen benyttet muligheten til å ”stikke kjepper i hjulene” på mindretallsregjeringen, noe Godal selv påpeker som en mulig forklaring på kritikken mot opprettelsen av FPU. Dette at opposisjonen følte seg tilsidesatt av regjeringen er ikke uvanlig i politikken (NTB, 2010). Det er likevel ingen indikasjon på at det i regjeringen Bondevik I var en nedvurdering av komiteens rolle.

Krisen i Kosovo i 1999 og den påfølgende utplasseringen av NATO-ledede bakkestyrker førte til en fornyet debatt i Norge knyttet til NATO og bruken av nasjonale styrker i utlandet. Erfaringene fra deployeringen av Telemark bataljon til Kosovo avslørte at Hæren ikke hadde tilstrekkelige reaksjonsstyrker i forhold til den politiske målsettingen (Gjeseth, 2008, s. 167). Ambisjonen om deltagelse med hærstyrker i internasjonale operasjoner var ikke ny. Etter den andre verdenskrigen deltok Norge for første gang med hærstyrker i internasjonale operasjoner i 1947 (Tysklandsbrigaden). Siden 1978 (Libanon) har Hæren kontinuerlig bidratt med styrker i internasjonale operasjoner. Det som var nytt med operasjonene i Kosovo, var den reelle muligheten for krigslignende handlinger i stor skala. Deltagelsen i Kosovo-operasjonen og de økte kravene til hærstyrkene var en pekepinn for hvilken retning utviklingen av Hæren var på vei (Gjeseth, 2008, s. 168). Forsvarskomiteen fant det uheldig at Stortingets ambisjoner innen området ikke var fulgt opp (Innst. S. nr. 152 (1999-2000), s. 3). Forsvarsministeren på sin side påpekte at kvaliteten på de norske styrkebidragene var meget bra, utfordringen var reaksjonstiden (Løwer, 2000). Den politiske ambisjonen om deltagelse i internasjonale operasjoner ble konkretisert i St.meld. nr. 38 (1998-1999). Meldingen ble offentliggjort 4. juni 1999 samtidig som debatten rundt Kosovo og FPU var på sitt mest intensive. Det ble diskutert i Stortinget ved behandlingen av meldingen 13. april 2000, hvorvidt denne meldingen burde sees i sammenheng med den bebudede langtidsmeldingen i 2001 (Stortingstidende, 1999-2000, s. 2777, 2783). Forsvarsminister Godal hevdet at ” Det er åpenbart slik at St.meld. nr. 38, men også dagens innstilling, er en refleks av at vi nå tar konsekvensene av de seinere års sikkerhetspolitiske utvikling” (Stortingstidende, 1998-1999, s. 2786). Endringene i det sikkerhetspolitiske bildet ble så betydelige at politikerne så nødvendigheten av en egen melding om deltagelse i internasjonale operasjoner før den nye helhetlige langtidsplanen skulle fremlegges. Samtidig la meldingen opp

til enkelte konkrete strukturendringer som igjen la føringer for den nye langtidsplanen, som var under utarbeidelse.

Sett opp mot teoriene knyttet til utviklingen av politiske strategier, er bruddet med gjeldende langtidsplan en indikasjon på en oppdukkende strategi. Krisen i Kosovo var for Hæren en katalysator som startet strukturendringsprosessen. Samtidig var det en vanskelig politisk balansegang mellom å opprettholde gjeldende plan for og sikre kontinuitet og samtidig utvikle nye planer. Beslutningene fremstår som en konsekvens av rasjonelle politiske vurderinger og beslutninger.

3.1.2 Hærens situasjon ved inngangen til perioden

Basert på i utgangspunktet rasjonelle politiske vurderinger og beslutninger, vil Hæren bli utviklet i perioden. For å kunne vurdere hvordan den politiske styringen av utviklingen har fungert, er det nødvendig å se nærmere på utgangssituasjonen/statusen til Hæren. Utgangssituasjonen er selvsagt en konsekvens av tidligere politiske strategier og beslutninger som da de ble fattet, fremstod som rasjonelle.

Utgangssituasjonen til Hæren er beskrevet i Regjeringens statusrapportering til Stortinget. Rapporteringen skjer hovedsakelig i form av de dokumenter som fremsendes til behandling (proposisjoner og meldinger), svar på skriftlige spørsmål, svar i den muntlige spørretimen og høringer. I de årlige St.prp. nr. 1 (Budsjettproposisjonen) gir Regjeringen en statusrapport for det foregående året. I statusrapporteringen for 1999 konkluderte Regjeringen med at Hærens krigsstruktur på seks brigader i hovedsak var kommet på plass, men at det ville ta tid å få tilført alt nødvendig materiell (St.prp. nr. 1 (2000-2001), s. 41-42). Den operative evnen ble beskrevet som utfordrende. Hærens interne rapportering fra perioden viser at deler av krigsstrukturen ikke ville være i stand til å mobilisere hovedsakelig grunnet manglende materiell (Gjeseth, 2008, s. 100). Regjeringen påpekte at Forsvarets egen metodikk for å vurdere operativ evne var i ferd med å bli endret. Rapporteringen skulle også bli relatert til dagsaktuelle utfordringer og ikke bare den optimale strukturen som skulle realiseres i fremtiden. Med andre ord skulle rapporteringen beskrive hva Forsvaret var i stand til å gjøre, med det utstyret og personellet man faktisk hadde. Tidligere rapportering hadde tatt utgangspunkt i langsiktig planlagt struktur, og dermed hadde strukturen store materiellmangler. Samtidig signaliserte Regjeringen at volumet på strukturen kunne bli justert i løpet av 2001. Dette som en følge av de vurderinger og beslutninger som kunne bli tatt som en konsekvens av arbeidet med FS 2000 og FPU (St.prp. nr. 1 (2000-2001), s. 71). FK hadde ingen kommentarer knyttet til statusrapporteringen i Hæren (Budsjett-innst. S. nr.

7 (2000-2001), s. 23). Budsjettdebatten i Stortinget avslørte stor grad av enighet blant debattantene om utfordringene til Forsvaret (Stortingstidende, 2000-2001, s. 1116-1142). Rapporteringen for 2000 viser at Hæren på mange måter stod på "stedet hvil" i påvente av den nye langtidsplanen.

Ledelsen i Hæren var utover 1990-tallet klar over at utviklingen av strukturen gikk i negativ retning. GIH konstaterte i 1998 at det var sprik mellom ressurser og oppdrag, og ledergruppen i Hæren stilte spørsmål ved eget ambisjonsnivå (Gjeseth, 2008, s. 70-71). Innad i Forsvaret og Hæren pågikk en sporadisk debatt mellom "tradisjonistene" og "modernistene" (B. T. Godal, 2003, s. 68). Modernistene ville satse på kvalitet fremfor kvantitet, mens tradisjonistene fokuserte på et stort vernepliktsbasert mobiliseringsforsvar. En annen debatt begynte å utkrystallisere seg. Det var kampen mellom nord og sør. Flere ledende offiserer uttrykte bekymring over statusen på styrkene i Nord-Norge (Rapp, 1998). Deler av den interne debatten i Hæren i forbindelse med budsjettet for 2000 nådde også media. Der ble det slått bredt opp at det foregikk et "åpent opprør" mot GIH (Stormark, 1999).

Spesielt innenfor materiellinvesteringer ble det gjort en rekke beslutninger på 90-tallet som fikk konsekvenser for Hærens utvikling på lang sikt. Materiellanskaffelser er en prosess som vanligvis går over mange år for den enkelte materielltype. Nedjustering av Hærens volum gjorde at man anskaffet materiell til en større struktur enn det man reelt hadde behov for. Konsekvensen ble at man brukte unødvendige ressurser på anskaffelse, lagring og avhending av materiell. Samtidig er det en fare for at man kan havne i en "beslutningsfelle" og tar ikke-rasjonelle valg. Man er fanget av tidligere beslutninger og det er vanskelig å kvitte seg med det gamle "sunk cost" (Hammond, Keeney, & Raiffa, 2006, s. 122-123). På den andre siden ble Hæren gjentatte ganger kritisert da man kvittet seg med overflødig materiell. Det gjaldt blant annet avhendingen av kjøretøy av typen BV-202 som til slutt ble en sak for Stortinget og forsvarskomiteen (Innst. S. nr. 121 (2001-2002)).

Det er hovedsakelig fire grunner til at Hæren havnet i den situasjonen den var i. For det første ble det bevilget mindre penger enn planlagt igjennom hele 90-tallet (NOU 2000: 20, s. 11). For det andre kom driftsinnsparingene senere og var mer begrenset enn planlagt (Gjeseth, 2008, s. 49). For det tredje ble ofte materiellprosjekter dyrere, samtidig som det totale volum på investeringsmidler ble lavere enn forutsatt i planene (NOU 2000: 20, s. 13). Sist, men ikke minst så kom Hæren opp i denne situasjonen som en konsekvens av tidligere mer eller mindre rasjonelle valg.

3.1.3 Partiprogram for perioden 2001 - 2005

De politiske strategiene er på mange måter målbildet som utviklingen av Hæren skal styres mot. For å kunne benytte Mintzberg teorier om strategiutviklingen, er det derfor nødvendig og viktig å analysere partiprogrammene. For at partiene skal være troverdig ovenfor potensielle velgere må partiprogrammet i alle fall fremstå som rasjonelt.

Med krisen i Kosovo, en Hær i en vanskelig situasjon og to tunge utredninger (FS 2000 og FPU) som bakteppe, utarbeidet de politiske partiene sine partiprogrammer for Stortingsperioden 2001-2005. Programarbeidet ble gjennomført høsten 2000 og våren 2001, for til slutt å bli vedtatt på de respektive landsmøtene i 2000-2001. Prosessene knyttet til utarbeidelsen av programmene og debatten på landsmøte kan bære preg av rasjonalitetstankene til Allison og Zelikow (1999). Ikke minst når det gjelder modell III og den interne maktkampen i partiene. Avisenes rapportering fra landsmøtene høsten 2000 og våren 2001 viser at det var relativt liten oppmerksomhet knyttet til forsvarspolitikken. Unntaket var Høyre. I forkant av landsmøtet uttalte Børge Brede, lederen av programkomiteen, at det var et behov for å ”stramme opp programkomiteens forsvarspolitiske linje” (Strand, 2001). Rapportering fra landsmøte viste at den store debatten uteble, men et sterkt forsvar ble rapportert som en av hovedsakene til partiet (Hertzberg, 2001). Landsmøtet tok et kraftig oppgjør med regjeringens ”rasering” av Forsvaret og kom med flere uttalelser som tydelig signaliserte hvordan partiet stilte seg til forslagene i St.prp. nr. 45 (2000-2001) (P. Christensen, 2001b). I de andre partiene er det vanskelig å spore den store forsvarspolitiske debatten under landsmøtene.

Landsmøtene vedtok partiprogrammene som i stor grad inneholdt det samme; politiske mål, virkemidler og hvordan disse skulle benyttes. Sett opp mot teoriene til Mintzberg (1994), utgjør programmene den planlagte (intended) strategien innen forsvarspolitikken. Forsvarspolitikken har ingen fremtredende plass i noen av programmene og detaljeringsgraden er svært varierende. Fellestrekk er fokus på internasjonalt samarbeid, NATO som en viktig sikkerhetsgarantist, betydningen av FNs rolle og fortsatt allmenn verneplikt. Arbeiderpartiet (Ap) vedtok sitt partiprogram på landsmøtet 12. nov 2000, før St.prp. nr. 45 (2000-2001) var offentliggjort. I denne perioden var Godal (Ap) forsvarsminister og det er ikke usannsynlig at programkomiteen hadde en viss innsikt i hva som ville komme i proposisjonen (B. T. Godal, 2003, s. 69). Dette kan man se spor av i partiprogrammet, hvor man fokuserer på den forestående omstillingsprosessen som må gjennomføres (Det norske Arbeiderparti, 2000, s. 42). I programmet tar Ap til orde for en omfattende omstilling og slanking av Forsvaret. Engasjementet

innad i Ap vedrørende forsvarspolitik var ikke spesielt stort, med unntak av representantene i Forsvarskomiteen (B. T. Godal, 2003, s. 69). Det er ikke usannsynlig at dette gjaldt i de andre partiene også. På like linje med Ap ville Sosialistisk Venstreparti (SV) gjennomføre en rekke endringer i forsvars- og sikkerhetspolitikken og var det partiet som brukte desidert størst plass på temaet i partiprogrammet (Sosialistisk Venstreparti, 2001, s. 54-63). Forsvaret skulle generelt gjøres mindre og bevilgningene skulle reduseres. Det skulle være en rimelig spredning på militære installasjoner (desentralisering). Norge skulle ut av NATO og verneplikten skulle videreutvikles til også å inneholde en tredje retning med fokus på samfunnsnyttig tjeneste. Hæren skulle ikke etablere regionsfeltet på Østlandet og alliert forhåndslagring i Trøndelag skulle nedlegges.

På borgelig side ville Fremskrittspartiet (FrP) i sitt program styrke forsvaret og øke antall vernepliktige (Fremskrittspartiet, 2001). Relevant for utviklingen av Hæren var målsetningen om økt andel yrkessoldater, at flere skulle gjennomføre verneplikten og at man til enhver tid skulle ha tidsmessige våpen og riktig utstyr. Samtidig erkjente FrP at høyteknologiske våpen kunne være viktigere enn antall brigader. I Høyres (H) program var det et kort kapittel knyttet til Forsvars- og sikkerhetspolitikk. Ambisjonen var blant annet et forsvar som er bedre oppdatert når det gjelder materiell og som har en mer effektiv organisasjon enn tidligere (Høyre, 2001, kap 2.10). Høyre ville blant annet ha en større hærstruktur og først sørge for at Forsvaret kan løse sine oppgaver, og deretter bevilge de nødvendige ressursene (P. Christensen, 2001b). Samtidig avslørte partiet en tro på at mye kan gjøres uten altfor store ekstrabevilgninger. Kristelig Folkeparti (KrF) var inne på samme linje som Ap og erkjente at virksomheten måtte konsentreres og at Forsvaret ville få færre ansatte (Kristelig Folkeparti, 2001). Senterpartiet (Sp) hadde stort fokus på nasjonalt forsvar, men ønsket ikke at Hæren skulle etablere Regionsfelt Østlandet (Senterpartiet, 2001, s. 82-83). Venstre (V) var på linje med Ap og KrF og foreslo at Forsvaret skulle omstilles, moderniseres og effektiviseres (Venstre, 2001, s. 42-44). Videre måtte fredsorganisasjonen reduseres kraftig og konsentreres til færre steder. Kystpartiet (K) ville at "kald krigs"- forsvaret skulle omformes på en slik måte at Hærens tunge landforsvar i divisjonsforband skulle tones noe ned (Kystpartiet, 2001). Partiet gav ingen signaler om økt eller minsket ressurstilgang for Forsvaret, men var tydelig på at Hæren ikke skulle etablere Regionsfelt Østlandet.

Oppsummerer man partiprogrammene og betrakter de som de planlagte strategiene for Forsvaret og Hæren i særdeleshet, er det noen punkter det var klart flertall for. Verneplikten skulle bestå,

Hæren skulle etablere et regionsfelt på Østlandet og Hæren skulle ha kapasitet til å delta i NATO-operasjoner og FN-operasjoner. Det var også flertall for at Forsvaret og Hæren skulle tilpasses og moderniseres for å møte de nye sikkerhetspolitiske rammene. Argumentasjonene i partiprogrammene fremstår som rasjonelle, selv om det ikke var klart hvordan alle løftene skulle finansieres. De forsvarspolitiske målsetningene ble vedtatt uten alt for stor debatt i de fleste partiene. Det kan skyldes manglende interesse for forsvarspolitikken, eller så var det stor grad av konsensus innad i partiene. Samtidig var disse målsetningene relativt generelle slik at de gav de respektive stortingsrepresentantene og forsvarspolitiske talsmennene et betydelig handlingsrom. Et handlingsrom som er viktig dersom man skal ha mulighet for konkrete politiske forhandlinger og drøftinger.

3.1.4 St.prp. nr. 45 (2000-2001) – Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005

Forhandlinger og drøftinger er viktige når en mindretallsregjering skal få igjennom sine saker i Stortinget. Enighet oppnås i utgangspunktet ved hjelp av forhandlinger og dialog, alternativt trusler om kabinettsspørsmål. De politiske samtalene blir ofte kanalisert igjennom de respektive fagkomiteene. I saksforberedelsene frem til Stortingets behandling er det mulighet for ulike former for påvirkning igjennom høringsuttalelser eller politisk påvirkning, også kjent som lobbyisme.

Det var kanskje stor grad av konsensus i partiprogrammene, men da de konkrete endringsforslagene til den nye langtidsplanen ble fremlagt var man plutselig ikke like enige. Partiprogrammene var ikke spesielt konkrete knyttet til Hærens utvikling, men Regjeringen var klar og tydelig på hvordan Forsvaret og Hæren skulle utvikles i perioden 2002-2005. St.prp. nr. 45 (2000-2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005* var i hovedsak basert på innspill fra FS 2000 og FPU. I proposisjonen foreslo Regjeringen at antall brigader skulle reduseres fra seks til to, selv om FPU foreslo tre brigader (NOU 2000: 20, 2000, s. 55). Regjeringen foreslo også at alle feltbataljonene (20 stk) skulle erstattes med tilsvarende antall kompanier, noe som tilsvarer en reduksjon på 2/3 av kampkraften. Videre skulle de fire jegerbataljonene reduseres til ett jegerforband, den allerede vedtatte Innsatsstyrken² skulle justeres noe og støttestrukturen reduseres. Proposisjonen forutsatte en etablering av Regionsfelt Østlandet. Verneplikten skulle videreføres tilpasset Forsvarets behov. De ”fredsoperative”

² Forsvarets innsatsstyrke – Hæren (FIST-H) ble vedtatt opprettet igjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 152 (1999-2000) jmfør St.meld. nr. 38 (1998-1999). Hærens andel bestod av ca. 2100 personer.

avdelingene Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) og Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) samt Hærens jegerkommando (HJK) forble stort sett uendret igjennom hele perioden.

Lenge før proposisjonen ble sendt til trykkeriet startet angrepene mot Forsvarssjefen, Forsvarsministeren og Regjeringen. Angrepene var hovedsakelig innenfor tre sakskomplekser; geografisk lokalisering av strukturen, volum på strukturen og i hvor stor grad man skulle delta i internasjonale operasjoner. Angriperne var en kombinasjon av såkalte ”forsvarsvenner” med et stort innslag av pensjonerte offiserer på til dels høyt nivå og opposisjonspolitikere (O. T. Storvik, 2001b). Flere stortingsrepresentanter fra Ap gikk til angrep på egen regjering på grunn av manglende satsning i Nord-Norge (Eriksrud, 2001). Dette kan ha sammenheng med at fra proposisjonen ble fremlagt 16. feb. 2001, var det mindre enn syv måneder til Stortingsvalg. Andre var fornøyde med Regjeringens forslag siden deres avdeling/lokasjon var sikret (Rapp, 2001).

Utover våren 2001 kom det en rekke endringsforslag til Hærens struktur og lokalisering. Forsvarskomiteen gjennomførte høringer hvor de fikk en rekke innspill og kommentarer fra berørte organisasjoner og kommuner (NTB, 2001b). Lobbyvirksomheten var betydelig og representanter i FK fikk utallige endringsforslag til proposisjonen (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3731). Samtidig som FK jobbet med behandlingen av innstillingen var deler av opposisjonen (KrF, Sp og V) i full gang med egne studier. Begrunnelsen for arbeidet var en stor misstro til de opplysningene som fremkom i proposisjonen (Moen, 2001c). Arbeidet til sentrumspartiene ble støttet av generaler og admiraler utenfor ”aktiv tjeneste”. Sentrumspartiene fremla sine egne studier i slutten av mai 2001. Med de samme økonomiske rammene som St.prp. nr. 45 (2000-2001), klarte Sentrumspartiene å finne dekning for blant annet en ekstra brigade (Brigade 12), økt verneplikt og andre påplussinger for øvrige deler av Forsvaret (Kristoffersen, 2001). Dette til tross av FPU sin klare konklusjon om tidligere langtidsplaner: ”Anslagene over hva planene ville koste, har systematisk vært for lave... viser at de opprinnelige kostnadsanslagene lå minst hhv 20 og 30 prosent for lavt” (NOU 2000: 20, 2000, s. 11). Denne konklusjonen ble gjentatt av Regjeringen i St.prp. nr. 45 (2000-2001) og av Forsvarsministeren under debatten i Stortinget (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3764). Noe av forklaringen på feilene i kostnadsberegningene skyldes det FFI beskriver som svært varierende kvalitet på grunnlagsdataene for kostnadsberegningene (Otterlei & Mossing, 2003, s. 24). Sentrumspartiernes tanker om økt volum på strukturen innenfor de samme ressursrammene kan fremstå som økonomisk irrasjonelle sett opp mot konklusjonene fra FPU. At forlagene var politisk opportune skal ikke underslås.

Resultatene av komiteens samlende arbeid var til slutt en betydelig endring av Hæren. Opposisjonen (FrP, H, KrF og Sp) gikk inn for blant annet 3,5 - 4 brigader³ og et jegerregiment. Ap opprettholdt sine standpunkter knyttet til Hærens omorganisering, mens Kystpartiet, V og SV ikke hadde representanter i komiteen. Det var dermed flertall i komiteen for etableringen av den tredje brigaden (Brigade 12) og at jegerforbandet skulle være på minimum bataljonsnivå. Forskjellige mindretall i komiteen fremmet i alt 37 endringsforslag i innstilling (Innst. S. nr. 342 (2000-2001), s. 62-64). Parallelt med komiteens arbeid ble det jobbet med å få til et "forsvarsforlik" for den neste stortingsperioden. I utgangspunktet var partiene positive til tanken, men avstanden mellom partiene var for stor til forhandlingen førte frem (B. T. Godal, 2003, s. 72; Stortingstidende, 2000-2001, s. 3737). Sagt på en annen måte så var man ikke i stand til å gjennomføre effektive forhandlinger for å danne et konsistent flertall i FK og Stortinget. Innstillingen fra FK ble behandlet i Stortinget 13. juni 2001. Under debatten ble det fremmet ytterligere 17 forslag slik at totalt 54 endringsforslag ble behandlet. Det store antall endringsforslag ble kritisert av SV, og FK ble anklaget for å ikke ha gjort jobben sin godt nok (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3750-3751). Som Carl I. Hagen (FrP) uttrykte det: "Det foreligger ikke noen offisiell prislapp på det som blir sluttvedtakene her i kveld, ganske enkelt fordi vi ikke vet hva sluttvedtakene vil bli, før de er fattet." (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3761). Dermed var man tilbake til gamle synder, strukturen ble vedtatt uten at finansieringen var på plass. De økonomiske rammene ble heftig diskutert uten at man kom frem til et forpliktende vedtak. På talerstolen ble det påstått at dersom Hæren ble mindre enn fire brigader ville Hæren mer eller mindre kollapse (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3742). Endringen i forhold til Regjeringens forslag til hærstrukturen ble til slutt opprettholdelsen av Brigade 12 og at jegerforbandet skulle være på minimum bataljonsnivå.

Mye tyder på at de innspillene komiteen fikk fra GIH og andre fremtredende militære fagfolk på at det var minimum fire brigader man behøvde, hadde avgjørende betydning for endringene i Hæren (I. Godal, 2001). Dette er ikke helt i samsvar med konklusjonene om effektiviteten av lobbyvirksomhet knyttet Stortingets behandling av proposisjonen (Bakke, 2008, s. 61). Uttalelsene fra Godal er relativt klare slik at det ikke er unaturlig å anta at lobbyvirksomheten gav en hvis effekt. Sett opp mot teoriene til Mintzberg om oppdukkende (emergent) strategier, kan alle disse innspillene defineres inn i denne kategorien. Forsvarskomiteen, igjennom sitt

³ Litt divergenser i ordbruken rundt FIST-H i en "brigaderamme"

arbeide med innstillingen til proposisjonen, hadde mulighet til å implementere disse strategiene sammen med Regjeringens planlagte (intended) strategier. Samtidig hadde FK muligheten til å avvise forslag fra Regjeringen, noe som ville medføre at noen forslag forble urealisert. Med en mindretallsregjering gav dette FK stor grad av påvirkningsmulighet på Hærens utvikling. Med det store antall endringsforslag og det faktum at man vedtok en struktur man ikke visste de økonomiske konsekvensen av, indikerer at FK ikke gjorde en god nok jobb. Den politiske dialogen og forhandlinger mellom de politiske partiene, var ikke i stand til å komme frem til en omforent løsning for Forsvarets utvikling. Det var derimot stor vilje til å tolke alle tall i positiv retning slik at man fikk muligheten til å øke volumet på strukturen innenfor de mer eller mindre samme rammene. Dette fremstår ikke fullt ut som en rasjonell beslutning sett opp imot tidligere erfaringer fra langtidsplaner i Forsvaret.

3.1.5 Forsvarspolitik i valgkampen 2001

Samtidig som debatten rundt den nye langtidsplanen for Forsvaret pågikk, startet valgkampen til Stortingsvalget høsten 2001. I valgkampen presenterte partiene sine strategier og hvordan disse kunne iverksettes. Basert på rasjonelle vurderinger og analyser fra partiapparatene plukket de forskjellige partiene ut sine viktigste saker som ble frontet i valgkampen.

Før St.prp. nr. 45 (2000-2001) ble offentlig, var det en viss bekymring innad i Ap og FD knyttet til hvorvidt den forestående valgkampen kunne gjøre det vanskelig å få flertall for en stor omlegging av Forsvaret (B. T. Godal, 2003, s. 63). Umiddelbart etter at proposisjonen ble offentlig kom de første reaksjonene knyttet til den forestående valgkampen. Evje Ap avlyste likegodt sitt engasjement i valgkampen som en konsekvens at Ap-regjeringens forslag om å legge ned Evjemoen (Berglihn, 2001). I media var det enkelte som hadde en oppfatning om at forsvarspolitikk ikke ville være en av de viktige sakene i valgkampen (Bonde, 2001). Samtidig hevdet andre at for Høyre ville nettopp forsvarspolitikk være en viktig del i valgkampen (Hertzberg, 2001). Innad i Høyre var det en annen oppfatning av hva man skulle satse på i valgkampen. Det som skulle prioriteres var skatt og skole (Foss, 2010, s. 79; NTB, 2001c). Sentrumpartiene ønsket derimot å markere seg utover våren med felles forsvarspolitikk og felles merknader til den foreslåtte langtidsplanen (Hegtun, 2001). Forsvarspolitikk var et område hvor det var lett for sentrumpartiene å samarbeide. I den noe opphetede debatten rett før langtidsplanen skulle bli debattert i Stortinget, advarte Statsministeren de andre partiene mot å bruke Forsvaret som valgkampsak (NTB, 2001a). Statsministeren mente at landets behov for en bred enighet om forsvarspolitikken, var viktigere enn å bruke forsvarspolitikken i valgkampen.

Enkelte i Forsvaret følte seg som gisler i valgkampen og var redde for at strukturen ville bli en konsekvens av valgtaktiske hensyn, og ikke basert på rasjonelle valg tuftet på militærfaglige og økonomiske vurderinger (Vestmo, 2001). Stortingsrepresentant Blattmann (Ap) hevdet det samme og sa: ”Valgkamp og valgkamputspill passer dårlig i en langtidsplan for Forsvaret (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3780). Debatten i Stortinget under behandlingen av St.prp. nr. 45 (2000-2001) viste tydelig at det ikke bare var militærfaglige og økonomiske argumenter som lå til grunn for de forskjellige forslagene. Sentrumpartiene vektla betydningen av militær tilstedeværelse i Nord-Norge i betydelig grad (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3736, 3744, 3754). Restad (Sp) hevdet at dette ikke var av distriktpolitiske hensyn (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3745), men ble imøtegått av Eng (Ap) som påpekte at distriktpolitikk ble prioritert under forberedelsene til behandlingen av langtidsproposisjonen (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3783). Etter Stortingets behandling av St.prp. nr. 45 (2000-2001) ble det relativt lite forsvarspolitik i mediene. ”I vår var det intens debatt om forsvarspolitikken. Deretter ble det helt stille” (Willoch, 2001). Dette har selvsagt noe med den generelt lave interessen for forsvarspolitik, samt at man før sommerferien vedtok den langsiktige utviklingen av Forsvaret. Når vedtakene først var fattet, var det ikke mye mer å diskutere enn hvem som var ”vinnere og tapere”. Samtidig ble det mer eller mindre rett etter Stortingsbehandlingen 13. juni, klart at den strukturen flertallet i Stortinget hadde vedtatt, kom til å bli betydelig dyrere enn noen kunne ha forutsett (Moen, 2001a). Dette ville bli en utfordring for neste regjering, og enkelte kunne nok se fordelene av at det ikke ble fokusert så sterkt på forsvarspolitikken i valgkampen.

Den manglende interessen for forsvarspolitik kan skyldes tre faktorer. For det første virker det som om det kun er interesse for Forsvaret i befolkningen når det er snakk om mulige nedleggelse av garnisoner, baser og leirer. Når avgjørelsene er tatt, dør interessen. For det andre trekker partiene frem de sakene de antar er viktige for velgerne og som kan gi dem maksimal uttelling på valgdagen. Forsvarspolitikken nådde ikke opp i konkurransen mot skole- og helsepolitikk. For det tredje ble det raskt klart for politikerne at vedtakene knyttet til St.prp. nr. 45 (2000-2001) ville få betydelige konsekvenser for neste regjering i form av økte kostnader knyttet til utviklingen av Forsvaret. Siden utfallet av valget var uvisst, både når det gjaldt hvem som ville bli ”vinnere” og hvem som skulle samarbeide med hvem, var det muligens et politisk ønske om å la ”ballen ligge død” inntil det ble klart hvem som fikk jobben med å rydde opp. Sett fra partiene var det dermed rasjonelle beslutninger som gjorde at forsvarspolitik ble nedprioritert i valgkampen.

3.1.6 Forsvarspolitik i Sem-erklæringen

Etter valgkampen og valget i september 2001 ble det til slutt klart at H, KrF og V ville etablere en mindretallsregjering. Etableringen av samarbeidsregjeringen krevde forhandlinger og drøftinger før man fikk en felles strategi for Regjeringen. Samtidig viser en undersøkelse at det er viktig for partiene å få "sine saker" inn i den politiske plattformen til en koalisjonsregjering for å få gjennomført sine politiske lovnader (Sandvold, 2008, s. 72-73). I drøftingene mellom de tre partiene var det en hvis uenighet knyttet til rammene for forsvarsbudsjettet de neste årene (Bondevik, 2006, s. 509). I Regjeringens politiske plattform stod det blant annet at NATO var viktig og at verneplikten skulle bestå. Videre ville Bondevik II regjeringen gjennomføre omleggingen av Forsvaret i samsvar med den struktur som var vedtatt og sørge for at den ble finansiert (Sem-erklæringen, 2001, s. 11-12). I tiltredelseserklæring sa Statsministeren "Omleggingen av Forsvaret vil bli gjennomført med nødvendig finansiering." (Stortingstidende, 2001-2002, s. 39).

Sem-erklæringen inneholdt ingen nye målsetninger i forhold til partiprogrammene. Samtidig tok erklæringen inn over seg det de respektive partiene sa i Stortinget under behandlingen av den nye langtidsplanen. Vedtakene i Stortinget kan sees på som en klar operasjonalisering av målsetningene i partiprogrammene. Med vedtakene i Stortinget knyttet til St.prp. nr. 45 (2000-2001) og regjeringen Bondevik IIs klare uttalelser knyttet til finansiering av vedtakene har man, etter Mintzbergs teorier, en klar og entydig målsetning for Forsvaret for stortingsperioden 2001-2005.

3.2 Den politiske hverdagen

3.2.1 St.prp. nr. 55 (2001-2002) - Gjennomføringsproposisjonen

Sem-erklæringen var Regjeringen Bondevik II strategidokument som viste i hvilken retning Forsvaret skulle utvikles. På samme måte som Stoltenberg I regjeringen var i mindretall under behandlingen av den forrige langtidsproposisjonen (St.prp. nr. 45 (2000-2001)) var den nye Regjeringen i utgangspunktet i mindretall under behandlingen av St.prp. nr. 55 (2001-2002). Dette indikerte at Bondevik II regjeringen var avhengig av støtte fra hele eller deler av opposisjonen. Støtten kunne man skaffe seg ved hjelp av forhandlinger og dialog, alternativt trusler om kabinettsspørsmål. Igjen kunne man tenke seg at FK kunne spille en viktig rolle i de politiske forhandlingene.

Umiddelbart etter at Stortinget var ferdig med behandlingen av St.prp. nr. 45 (2000-2001), var det klart at ”noe” måtte gjøres med den vedtatte langtidspanen. FSJ påpekte tidlig at det fortsatt var et missforhold mellom tentative bevilgninger og vedtatt struktur (Moen, 2001b). Etter hvert som ryktene om de reelle kostnadene nådde media, begynte det politiske ”Svarteper”- spillet. Daværende nestlederen i Forsvarskomiteen, Gudmund Restad (Sp), mente at Regjeringen muligens hadde gitt uriktige kostnadsopplysninger til Stortinget (O. T. Storvik, 2001a). I slutten av august 2001 var FD klare med de nye kostnadsberegningene. De viste at det forsvaret Stortinget vedtok i juni ville bli ca. to milliarder kroner dyrere per år enn det St.prp. nr. 45 (2000-2001) la opp til (Forsvarsdepartementet, 2001). På samme måte som ved behandlingen av St.prp. nr. 45 (2000-2001) ble det påpekt fra FD at tallene var usikre og med større sannsynlighet for at kostnadene reelt ville bli høyere enn lavere.

Forsvarsbudsjettet for 2002 ble fremlagt av Stoltenberg I regjeringen rett før regjeringsskiftet. I budsjettet skrev Regjeringen at på den ene side var vedtatt struktur kostnadsberegnet til 30,4 mrd. pr år samtidig som man fremmet et budsjettforslag på 27,7 mrd (St.prp. nr. 1 (2001-2002), s. 21). I tillegg informerte Regjeringen om at den kom til å legge frem supplerende tiltak til den vedtatte langtidspanen våren 2002. For Hæren la budsjettforslaget opp til kun meget begrensede investeringer til to av de tre brigadene. Det innebar i praksis en nedleggelse av avdelingene over tid. Budsjettforslaget for 2002 kan sees på som en siste hilsen fra den avtroppende regjeringen, hvor den klart og tydelig viser konsekvensene av opposisjonens påplusninger av St.prp. nr. 45 (2000-2001). Samtidig ble problemet overlatt til de som skapte problemene. Bondevik II regjeringen fremmet ingen endringer knyttet til Forsvarsbudsjettet og begrunnet dette med manglende tid og den bebudede proposisjonen våren 2002 (Budsjett-innst. S. nr. 7 (2001-2002), s. 8-9).

I det nye Stortinget inviterte lederen av FK (Marit Nybakk, Ap) tidlig til et forsvarsforlik mellom regjeringen og Ap (Westengen, 2001). Det var tre saker i FK sin budsjettinnstilling som indikerte den videre utviklingen for Forsvaret. For det første kom det tydelig frem en forståelse for at Forsvaret fortsatt var i ubalanse mellom oppgaver, struktur og ressurser. For det andre var det erkjennelsen av behovet for en ny langtidspolisjon til erstatning for St.prp. nr. 45 (2000-2001). For det tredje var det en erkjennelse av at terrorhandlingene i USA 11. sep. 2001 ville påvirke utviklingen av Forsvaret. FK påpekte nødvendigheten av å sikre balanse mellom struktur

og finansiering (Budsjett-innst. S. nr. 7 (2001-2002), s. 20). Flertallet i FK (Ap, H og KrF)⁴ uttalte at hovedfokuset for 2002 måtte være kampen mot terror og omstillingen av Forsvaret (Budsjett-innst. S. nr. 7 (2000-2001), s. 21). Under behandlingen av budsjettet i Stortinget, ble det klart at regjeringen og Ap var samstemte i forsvarspolitikken. Dette ble tolket som et tegn på et mulig forlik våren 2002 knyttet til den nye proposisjonen. Forsvarsminister Krohn Devold uttalte i debatten at hun tok imot Aps invitasjon om et forsvarsforlik (Stortingstidende, 2001-2002, s. 820).

Frem mot offentliggjøringen av den justerte langtidsproposisjonen våren 2002, ble det signalisert fra Regjeringen at den sannsynligvis ville fravike Sem-erklæringens løfte om fullfinansiering av St.prp. nr. 45 (2000-2001). Rasjonale for dette var de uforutsette kostnadene knyttet til tiltak etter terrorangrepene 11. september 2001 (P. Christensen, 2002). Gjennomføringsproposisjonen (St.prp. nr. 55 (2001-2002)) ble fremlagt 5. apr. 2002. I proposisjonen kom det klart frem at behovet for justeringer i Forsvarets struktur skyldes de nye kostnadstallene for allerede vedtatt struktur, samt konsekvensene av terrorangrepet i september 2001. Regjeringen foreslo at Hæren skulle justeres ned til tre brigader ved at Innsatsstyrken (FIST-H) inngikk i Brig 12. Dette ble begrunnet med de operative- og styrkeproduksjonsmessige behovene til FIST-H som forutsatte tilhørighet til en komplett brigade. Samtidig ville man spare ressurser (St.prp. nr. 55 (2001-2002), s. 23-24). De 20 feltkompaniene ble foreslått nedlagt grunnet manglende ressurser til nødvendige materiellinvesteringer i et lengre perspektiv. De ”fredsoperative” avdelingene HMKG, GSV og HJK forble stort sett uendret igjennom hele perioden. Haslemoen leir ble foreslått nedlagt siden faglige og økonomiske forhold tilsa at Hæren ikke hadde behov for leiren i fremtiden. Isolert sett så fremstår endringsforslagene for Hæren som rasjonelle basert på faglige og økonomiske argumenter. Samtidig er dette klare brudd på den strukturen som ble vedtatt i 2001.

Forsvarskomiteens innstilling visste at regjeringspartiene og Ap var enige i det meste. Som tidligere ville FrP ha den opprinnelige strukturen og ville bevilge mer penger. SV ville bevilge mindre penger og kutte i strukturen, mens Sp ville ha større styrkestruktur med de samme økonomiske rammene som regjeringen. Det som var annerledes nå enn tidligere, var at det var et vedvarende flertall i FK for helheten i planen. Forsvarsministeren påpekte at det var en konsekvens av en konstruktiv og løsningsorientert prosess mellom Regjeringen og Ap

⁴ Venstre hadde ingen medlemmer i Forsvarskomiteen i perioden 2001 – 2005.

(Stortingstidende, 2001-2002, s. 3321). Regjeringen, og spesielt Høyre, fikk kraftig kritikk i Stortinget av deler av opposisjonen. Det ble hevdet av deler av opposisjonen at det var ”tidenes nedtur” og ”tidenes mageplask” siden man gikk bort fra løftet i Sem-erklæringen om fullfinansiering av strukturen (Stortingstidende, 2001-2002, s. 3318). Uavhengig av kritikken ble det flertall for omstillingsplanene med en gitt økonomisk ramme for perioden 2002-2005.

Den nye langtidsplanen for perioden 2002-2005 ble av enkelte beskrevet som et politisk mageplask. Ser man situasjonen i 2001-2002 i sammenheng med teorien til Mintzberg er det klart at terroraksjonene 11. september 2001 medførte endringer i strategien for Bondevik II regjeringen. Etter 11. sep. deltok Norge relativt raskt i operasjoner det ikke var tatt høyde for i tidligere planer. Operasjonene i Afghanistan stilte økte krav til treningsstandard og materiellutrustning som påvirket deler av Forsvaret, og spesielt Hæren. For Hæren ble deltagelse i utenlandsoperasjonene en svært sentral oppgave (Gjeseth, 2008, s. 231). Den nye strategien knyttet til terrorbekjempelse var en klassisk oppdukkende strategi. I de langsiktige planene var det ikke tatt høyde for deltagelse med kampavdelinger i krigslignende operasjoner i Asia. Det er derfor logisk og rasjonelt at forsvarsstrukturen måtte justeres. De enkelte endringen har en rasjonell forklaring, hvor Forsvarets behov og økonomiske rammer er de viktigste faktorene. Samtidig ser man effekten av forhandlinger og dialog mellom et tilstrekkelig antall partier i Stortinget som sikrer et helhetlig flertall. Forsvarskomiteen hadde igjennom sitt arbeide, sikret et flertall for en struktur med balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi.

3.2.2 MFU 03 prosessen

Selv om man nå hadde en struktur som i teorien var i balanse var nye prosesser i oppstartsfasen. Tradisjonelt hadde tidligere FSJ utarbeidet sine innspill til Forsvarets langtidsplaner på et relativt selvstendig grunnlag. Med bruk av kompetansemiljøene ved FFI og internt i Forsvaret utarbeidet FSJ sitt fagmilitære forslag til politikerne basert på en analytisk og rasjonell metodikk. Metodikken med bruk av scenarioer, analyser og kostnadsberegninger ble utviklet i et samarbeid mellom FFI og Forsvaret og i senere tid også FD.

Selv om prosessen knyttet til St.prp. nr. 55 (2001-2002) framstod som rasjonell, hadde man en spesiell situasjon vinteren 2002. På den ene siden var 2002 egentlig starten på det siste året av langtidsplanen i St.meld. nr. 22 (1997-1998). Samtidig var 2002 det første året av omstillingen

basert på den ufinansierte St.prp. nr. 45 (2000-2001).⁵ På den andre siden jobbet FD for fullt med å ferdigstille det som ble St.prp. nr. 55 (2001-2002), proposisjonen som justerte feilene fra St.prp. nr. 45 (2000-2001). På toppen av dette sendte FD ut skriv med føringer for den neste utredningen av Forsvaret i et langsiktig perspektiv (Devold, 2002a). I sum ble dette et eksempel på at den langsiktige utviklingen av Forsvaret var i ubalanse. Planer ble erstattet før de var fullt implementerte, og justert før de omtrent var iverksatt. Før en ny plan var ferdig utviklet i FD hadde man startet arbeidet med neste plan igjen.

Arbeidet med FSJs innspill til den nye langtidsplanen ble gitt klare politiske føringer fra Forsvarsministeren (Devold, 2002a). De politiske rammene ble positivt mottatt i Forsvarets overkommando (Berggrav, 2002) som gjennomførte Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU 03). Føringene ble ytterligere presisert høsten 2002 i et omfattende dokument. Der ble det klart at de økonomiske rammene ikke ville øke i særlig stor grad i forhold til perioden 2002-2005 (Devold, 2002c, pkt. 3.4). Videre ble det påpekt viktigheten av en moderne struktur med høy reaksjonsevne og evne til rask deployering. Sommeren 2003 utarbeidet FD de siste føringen for MFU 03-prosessen. Der blir det igjen poengtert viktigheten av økonomiske beregninger, samt at Forsvaret må planlegge for en eventuell nedjustering av budsjetttrammene. Videre ble det stilt krav om at strukturen skulle kunne innrettes slik at man kunne nå en målsetning om minimum 50 % verneplikt for menn (Devold, 2003, pkt. 4). Med tre skriv gav den politiske ledelsen i FD sine synspunkter til FSJ på hvordan Forsvaret skulle videreutvikles. Politikerne viste med dokumentene en klar og tydelig vilje til å styre utviklingen basert på politiske strategier.

De politiske strategiene og skrivene fra Forsvarsministeren var kanskje klare og entydige, men ikke alle var enige i de politiske prioriteringene. Lederen av FK påpekte at mye av det som stod i føringskrivene ikke nødvendigvis ville komme med i Regjeringens neste langtidsproposisjon (Leer-Salvesen, 2003). Den politiske debatten fulgte på mange måter sporene fra debatten knyttet til St.prp. nr. 45 (2000-2001). De viktigste debattemaene var lokalisering, volum på strukturen og balansen mellom det nasjonale forsvaret og deltagelse i internasjonale operasjoner. Ikke uventet kom kritikken blant annet fra Sp som var sterkt bekymret for de politiske føringene til FSJ vedrørende nedprioriteringen av det nasjonale forsvaret (Budsjett-innst. S. nr. 7 (2002-2003), s. 27). Internt i Forsvaret var det igjen uro i rekkene og to av generalinspektørene gikk av, delvis på

⁵ Rent formelt ble St.meld. nr. 22 (1998-1999) erstattet av St.prp. nr. 45 (2000-2001), slik at det var kun den sistnevnte som var gjeldende plan.

grunn av missnøye med utviklingen (Magnus, 2003). Frem mot tidspunkt for offentliggjøringen av MFU 03 ble det klart at FSJ ville foreslå endringer i strukturen. Dette ble brukt av Regjeringen som et argument for at budsjettet for 2004 avvek rammene i langtidsplanen. Forklaringen fra Regjeringen var at man måtte vente med enkelte prosjekter til etter Stortingets behandling av den nye langtidsplanen (St.prp. nr. 1 (2003-2004), s. 14). På den andre siden var ikke Regjeringen villig til å utsette beslutningen om anskaffelsen av nye fartøy (Skjold klassen) til Sjøforsvaret. Denne beslutningen ble fattet to måneder før FSJ fremla MFU 03, og FSJ var i utgangspunktet motstander av anskaffelsen av de nye fartøyene (Klokeide, 2003).

I MFU 03 ble Hæren ytterligere redusert ved at Brigade 12 ble foreslått nedlagt. Brigade N skulle videreføres med økt ambisjon om deltagelse i internasjonale operasjoner og det ble foreslått å beholde et ekstra materiellsett som sammen med utdannet personell skulle utgjøre rammen for en mobiliseringsbrigade (Forsvarssjefen, 2003). Øvrige ledelselementer og støtteelementer skulle nedjusteres i varierende grad. Som en konsekvens av strukturendringen ble det foreslått at Hæren skulle forlate ytterligere to garnisoner.

MFU 03 var basert på omfattende politiske føringer med en klar og tydelig politisk planlagt strategi. Underveis i prosessen ble MFU 03 brukt som argument for å utsette investeringer og derigjennom et redusert budsjett i 2004. I den sammenheng kan MFU 03 i lys av Mintzbergs teorier, sees på som en oppdukkende strategi i forhold til den gjeldende langtidsplanen. Samtidig kan det være vanskelig å skille mellom de forskjellige strategiene i Mintzbergs teorier. MFU 03 kan også sees på som det som blir den nye planlagte strategien. Når FD begynner arbeidet med ny langtidsplan (MFU 03) er det en viss mulighet for at det påvirker viljen til å implementere den gjeldende planen (St.prp. nr 55) siden mer eller mindre alt skal vurderes på nytt. På den andre side ble beslutningen om anskaffelse av Skjold gjennomført uavhengig av den pågående studien. En beslutning som påvirket det økonomiske handlingsrommet for MFU 03 i betydelig grad. Utad fremstår Regjeringen som handelkraftig og ikke minst styringsvillig i forhold til Forsvaret. Utviklingen av Forsvaret styres etter en klar og tydelig politisk strategi.

3.2.3 St.prp. nr. 42 (2003-2004) - Den videre moderniseringen av Forsvaret

I henhold til Mintzbergs teorier om strategier, er den planlagte politiske strategien det som i utgangspunktet skal styre utviklingen av Forsvaret. Strategiene ble operasjonalisert av Regjeringen gjennom tre føringskriv til FSJ i forbindelse med MFU 03. FSJ forholdt seg lojalt til de politiske føringene under utarbeidelsen av sin anbefaling (MFU 03). Det var derfor ingen overraskelse at Regjeringen på sin side i stor grad videreførte konklusjonene fra MFU 03 inn i

den neste langtidsproposisjonen, St.prp. nr. 42 (2003-2004). I proposisjonen påpekte Regjeringen to viktige grunner for den videre omleggingen av Forsvaret. For det første var det en stadig utvikling og endringer i de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Økt bruk og avhengighet av teknologi gjør samfunnet mer sårbart, samtidig som grenseoverskridende utfordringer i form av blant annet terrorisme stiller økt krav til internasjonalt samarbeid (St.prp. nr. 42 (2003-2004), pkt 1.4.1). For det andre var det den økonomiske utviklingen i Norge som spilte inn (St.prp. nr. 42 (2003-2004), s. 12-15). I fremtiden kunne ikke Forsvarets budsjett forutsettes å øke vesentlig. Regjeringen støttet FSJs sitt forslag til Hærstruktur og foreslo å legge ned Brigade 12 og at man skulle gjøre mer av Hæren ”gripbar” for internasjonale operasjoner. I FKs innstilling ble det klart at det politiske samarbeidsmønsteret gjentok seg fra tidligere i perioden. Regjeringspartiene og Ap var enige og dannet flertallet i komiteen. FrP ville fortsatt bruke mer ressurser på Forsvaret enn de andre, mens SV og SP mente igjen at Regjeringen vektla deltagelsen i internasjonale operasjoner på bekostning av det nasjonale forsvaret. Det er et poeng at hele komiteen kommenterte at kostnadsutviklingen på militært utstyr lå over andre materielle typer og var vanskelig å anslå (Innst. S. nr. 234 (2003-2004), s. 22). Videre påpekte komiteen erfaringene med at kostnadene i Forsvaret ofte ble høyere enn planlagt og rasjonaliseringseffektene mindre enn planlagt. Ikke minst uttalte komiteen at det lå økonomiske usikkerheter i beregningene og forutsetningene som proposisjonen baser seg på. Det er derfor litt selvmotsigende at man på samme side i innstillingen sier:

Komiteen er klar over at enkelte forslag i denne innstillingen innebærer noe økte utgifter ift. proposisjonens forslag. Imidlertid anser komiteen at det også fremmes forslag som gir en betydelig innsparing ift. proposisjonen. Totalt sett er det komiteens syn at disse forhold balanserer hverandre ut i rimelig grad. (Innst. S. nr. 234 (2003-2004), s. 75)

Komiteen erkjenner de faktiske fallgruver med underestimerte kostnadsanslag og overoptimistiske innsparingsanslag, men valgte likevel å tro at dette ikke gjaldt deres egne forslag.

Den politiske debatten i media knyttet til endringsforslagene i St.prp. nr. 42 (2003-2004) fulgte ”de vanlige” sporene. I Trøndelag var det et betydelig engasjement for å bevare både Forsvarets distriktsmusikkorps Trøndelag og landsdelkommandoen (Andersen, 2003; Åldstedt, 2004). Det ble arbeidet aktivt med å påvirke politikerne, men landsdelkommandoen ble likevel nedlagt (Granviken, 2004). Derimot er det svært vanskelig å finne noen som sloss mot nedleggelsen av Brigade 12. Da Brigade 12 ble ”reddet” i 2001 påpekte Dørum (V) viktigheten av å ha en brigade

i Trøndelag med tanke på de amerikanske forhåndslagrene (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3754). Det andre viktige argumentet for brigaden ble av blant annet Solberg (H) poengtert til å være behovet for fire brigader for å bygge kompetanse i Hæren (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3776). I 2004 hadde man fortsatt forhåndslagrene i Trøndelag og kompetansebehovet hadde ikke blitt mindre i Hæren. Likevel var det kun FrP og SP i FK som ønsket å videreføre brigaden (Innst. S. nr. 234 (2003-2004), s. 18). Under debatten ved behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003-2004) jamfør St.prp. nr. 42 (2003-2004) i Stortinget ble ikke nedleggelsen av brigaden kommentert i det hele tatt. Siden de øvrige faktorene var de samme i 2004 som i 2001, er det mye som tyder på at de økonomiske realitetene spilte en viktig rolle for nedleggelsen av brigaden. Samtidig var det en annen faktor som denne gangen var fraværende ved Stortingets behandling av den langsiktige utviklingen av Forsvaret, nemlig valgkampen. I et valgkampår er vanligvis den politiske aktiviteten høyere, både innad i partiene og i media. Politikerne sloss om velgernes gunst og det er ikke urimelig å anta at politikerne lettere kan la seg påvirke i politisk kontroversielle saker. For Forsvaret er nedleggelse, omorganisering og flytting av avdelinger/garnisoner saker som lett kan skape motstand lokalt, og derigjennom press på politikerne i et valgår.

Basert på den normale 4-årige syklusen mellom langtidsplanene skulle den neste langtidsplanen for Forsvaret egentlig vært fremlagt og behandlet i valgåret 2005 og være gjeldende fra 2006. Imidlertid ble prosessen fremskjøvet med ett år. Regjeringen gjorde dette for å iverksette effektiviseringstiltak hurtigere og unngå å bruke ressurser på avdelinger eller lokasjoner som likevel skulle nedlegges (St.prp. nr. 42 (2003-2004), s. 10). På den andre siden så var det blandede erfaringer med å behandle langtidsplanen for Forsvaret midt i et valgår. Det er derfor ikke utenkelig at fremskyvingen av langtidsplanen også var begrunnet med erfaringene fra valgåret 2001.

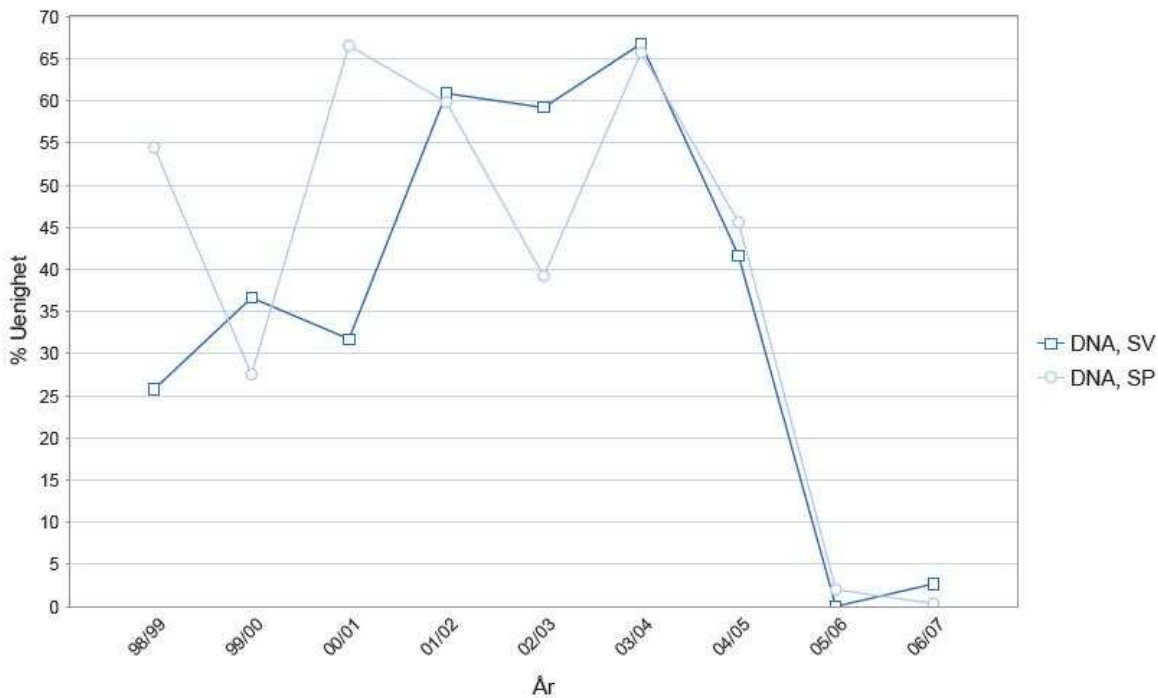
I den nye langtidsplanen hadde Regjeringen rasjonelle forklaringer på hvordan Forsvaret skulle videreutvikles. Økonomi og den sikkerhetspolitiske utviklingen var hovedargumentet. Brigade 12 ble nedlagt grunnet økonomi, mens tidligere argumenter for opprettholdelse ikke ble brukt. FK fremstår ved ett tilfelle som lite rasjonelle og motsier seg selv.

3.2.4 Nye partiprogram 2005

Rasjonell eller ei, så var den politiske behandlingen av langtidsproposisjonen (St.prp. nr. 42 (2003-2004)) avsluttet i god tid før den politiske prosessen i forbindelse med Sttingsvalget i 2005. Det innebar at Forsvarets planlagte langsiktige utvikling lå på plass før partiprogrammene

for neste stortingsperiode ble endelig ferdigstilt. Partiprogrammene som ble utarbeidet inneholdt i stor grad det samme; politiske mål, virkemidler og hvordan virkemidlene skulle benyttes. I henhold til teoriene til Mintzberg (1994) utgjorde programmene rammene for den planlagte strategien innen forsvarspolitikken. Partiprogrammene burde i teorien være partiprogrammet fra 2001 pluss de endringene som kom som konsekvenser av det som hadde skjedd i perioden. Med utgangspunkt i den teoretiske modellen til Mintzberg skulle endringene være en konsekvens av oppdukkende strategier eller frafall av urealiserte strategier.

Politiske samtaler mellom Ap, Sp og SV ble startet tidlig for å legge et grunnlag for et eventuelt samarbeide etter valget i 2005. Forsvarspolitikken kom raskt på banen som et av problemområdene for de mulige regjeringspartnerne. Figur 2 viser at det i perioden 01-05 var et relativt stort avvik imellom Ap og de to potensielle samarbeidspartnerne innen forsvarspolitikken (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, 2010).



Figur 2 - Uenighetsindeks i forsvarssaker mellom AP og henholdsvis SV og SP i Stortinget.⁶

Det ble derfor gjennomført drøftinger og forhandlinger mellom Ap, Sp og SV for å rydde bort eventuelle problemer inne forsvarspolitikken (Thomassen & Aabø, 2004). Resultatet av

⁶ Tallene er hentet fra Uenighetsindeksen til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) og sammenstilt av meg. Tallene viser den prosentvise uenigheten mellom AP og SV, samt mellom AP og Sp i avstemmingene i forsvarssaker i Stortinget. For nærmere informasjon om Uenighetsindeksen, se Vedlegg A – Beskrivelse av Uenighetsindeksen

drøftingene var så positive at SV fremstod som en attraktiv forsvarspolitisk aktør for deler av offiserskorpset (K. Storvik, 2004). Ikke uventet var det andre som hadde en helt annen oppfatning av SVs standpunkter innen forsvarspolitikken (Devold, 2004).

Sammenligner man partiprogrammene fra 2001 med programmene fra 2005 er målene de samme: internasjonalt samarbeid, NATO som en viktig sikkerhetsgarantist, betydningen av FNs rolle og fortsatt allmenn verneplikt. I de enkelte partiprogrammene er det noen interessante nyanser. I partiprogrammet for 2005 modererte Høyre seg i forhold til Sem-erklæringen. I Sem-erklæringen skulle man sørge for finansiering av langtidsplanen, mens i det nye partiprogrammet skulle man bare følge den opp (Høyre, 2005, s. 18). SV ville i 2001 arbeide for at Norge skulle melde seg ut av Nato (Sosialistisk Venstreparti, 2001, s. 59). I 2005 er dette nyansert til at de er for en utmelding av NATO (Sosialistisk Venstreparti, 2005, s. 52). Det er ikke store forskjellen i ordvalg, men i praksis sa SV at de ikke ville aktivt jobbe for at Norge skulle melde seg ut av NATO, dersom de kom i regjeringsposisjon.

I de nye partiprogrammene er det små tegn på at partiene i Bondevik II regjeringen distanserer seg noe fra de konkrete løftene som ble gitt i Sem-erklæringen. Dette er ikke uvanlig med tanke på erfaringene partiene hadde med Forsvaret og den gjennomførte omstillingen. På den andre siden ser man at Ap, Sp og SV gjennomfører drøftinger for å forberede seg til et eventuelt samarbeid. Effekten av drøftinger som et verktøy for konsensus, ser man tydelig i Figur 2. Figuren viser tydelig hvor stor uenigheten var mellom de "rødgrønne" innen forsvarspolitikken før de dannet regjeringen Stoltenberg II, samt hvor utrolig enige de ble da de kom i regjering. For både Høyre og SV har det i perioden dukket opp nye/endrede strategier man har valgt å implementere inn i de nye partiprogrammene. For Høyre kan det tyde på at det var de økonomiske realitetene som endret strategien, mens for SV var det sannsynligvis muligheten for regjeringsmakt som endret strategien.

3.2.5 Embedsverkets rolle

Så langt i studien har fokus vært på utviklingen av Forsvaret sett fra den politiske vinklingen. Samtidig eksisterer det en bokstavelig talt "grå masse" som står rett bak politikerne; embetsverket i FD. I rasjonalitetsmodell II til Allison og Zelikow kan statens handlinger sees på som summen av de underliggendes organisasjoners/departementers arbeide. Modell III fokuserer på maktkamp mellom forskjellige aktører. I modell II og III spiller byråkratene en rolle i større eller mindre grad.

En byråkrat skal i utgangspunktet være lojal overfor den sittende regjering, være partipolitisk nøytral i sitt arbeide og behandle alle saker med faglig integritet og uavhengighet (Røksund, 2001, s. 146). I tillegg skal byråkraten opptre i henhold til rettstatsverdier (T. Christensen, et al., 2007, s. 124). Ser man disse idealene opp mot politikernes opplevelse, blir bildet noe mer nyansert. Noen mener at statsråder blir styrt av sterke føringer fra eget departement og det kan være tungt å få sitt eget embetsverk imot seg (Bekkemellem, 2009, s. 187). I en undersøkelse gjennomført av Aftenposten uttalte 16 av 44 tidligere statsråder at de en eller flere ganger hadde møtt motstand fra sitt eget embetsverk i konkrete saker (Salvesen, 1999). At embetsverket kan ha betydelig makt og at det kan føles som en kamp for å få sine saker igjennom, kommer også tydelig frem i en nylig publisert artikkel (Frøyland & Solberg, 2010). På den andre siden hevder andre at embetsverket nøytralt tjener den politiske ledelsen, men at det forutsetter at den politiske ledelsen har et klart politisk budskap (Foss, 2010, s. 109). Likevel er det kommet frem enkeltsaker hvor det er blitt hevdet at embetsverket har gått bak ryggen på sin egen politiske ledelse for å fremme egne synspunkter (Hagvaag, 2010). Samtidig er den politiske ledelsen i FD, som består av kun tre personer, helt avhengig av et dyktig embetsverk rundt seg. Saksfeltet er omfattende og det er fullt mulig å gå seg vill i detaljer. Kommunikasjonen fra Regjeringen/departementet blir utarbeidet av saksbehandlere, og det kan ikke forventes at statsråden kjenner alle detaljer og alle eventuelle konsekvenser. Det vil selvsagt medføre at statsråden ikke har full kontroll på alt som skjer i Forsvaret (Granviken, 2002). Når feil gjøres i underliggende etater og Stortinget kun forholder seg til statsråden, er det statsråden som får kritikk.

Embetsverket i Norge er i all hovedsak lojale mot statsråden. Med en meget liten politisk ledelse i FD, vil politikerne i stor grad være avhengig av det saksforberedende arbeidet som byråkratiet utfører. Embetsverket har liten formell makt, men kan i betydelig grad påvirke en sak igjennom de saksfremlegg som forelegges den politiske ledelsen. Det er i overensstemmelse med modell III til Allison og Zelikow som sier at intern maktkamp påvirker en regjeringens beslutninger.

3.2.6 Spillet mellom Storting – Regjering

I det politiske spillet pågår det stadige ”maktkamper” på forskjellige nivåer og arenaer. I denne studien er det spesielt interessant det som skjer mellom Regjeringen og Stortinget. Med en mindretallsregjering er Regjeringen avhengig av et godt forhold til en tilstrekkelig stor del av opposisjonen for å sikre seg flertall for sine saker. Dette innebærer at kommunikasjonen mellom

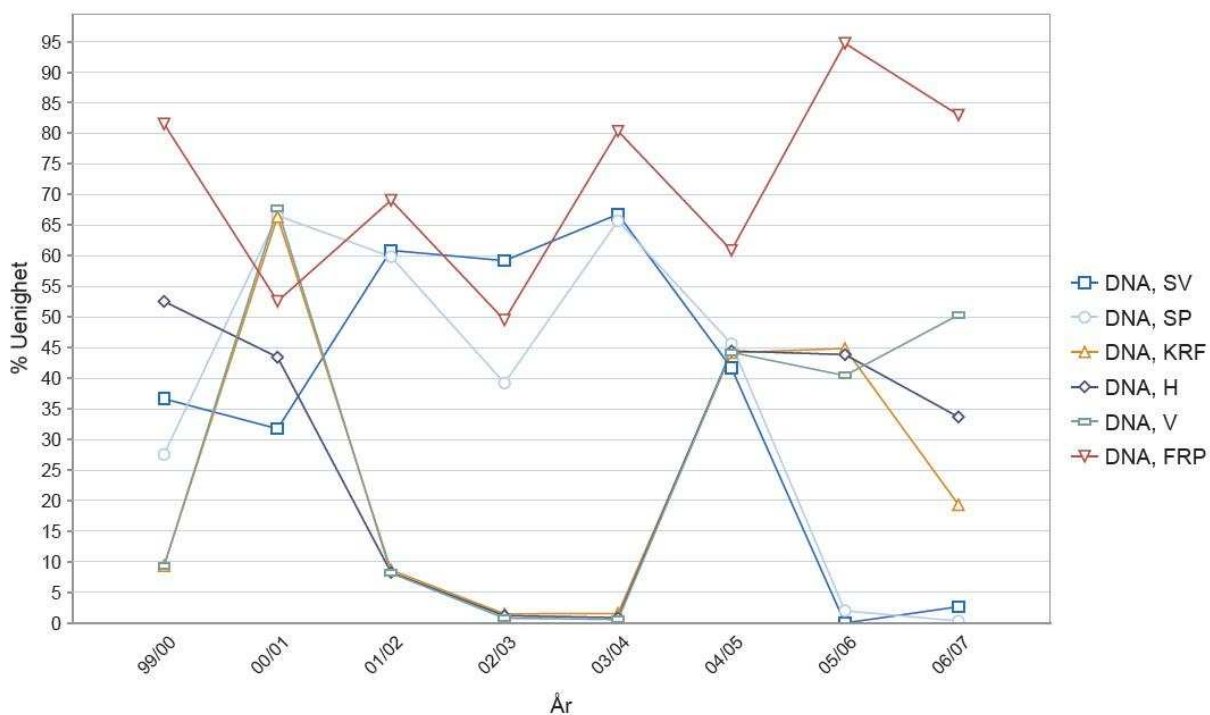
Regjeringen og dens medspillere må være god og at man kommer frem til flertallsløsninger basert på forhandlinger og dialog.

Spillet mellom Regjering og Storting er dels regulert gjennom lovverket, men det er også betydelig rom for politisk skjønn. Mange av konfliktene mellom Bondevik II regjeringen og Stortinget innen forsvarspolitikken, var knyttet til opplysningsplikten. Opplysningsplikten innebærer i korte trekk at når Regjeringen skal legge frem saker for behandling i Stortinget, skal de gi alle relevante opplysninger slik at saksbehandlingen blir basert på et saklig og objektivt grunnlag (Østbø, 2010, s. 159). Regjeringen bestemmer i stor grad hvilke saker som skal behandles av Stortinget, og det er Regjeringen som forbereder sakene og fremmer dette som lovforslag, meldinger eller proposisjoner (Østbø, 2010, s. 266). Stortinget på sin side kan bruke muntlige og skriftlige spørsmål, interpellasjoner og høringer for å få en dialog med Regjeringen. Med disse metodene kan spesielt opposisjonen i Stortinget få informasjon og svar på saker som opptar den.

I perioden 2001-2005 kan det utad virke som om forholdet mellom Regjeringen (v/Forsvarsminister Devold) og Stortinget (v/Forsvarskomiteen) var anstrengt. Allerede etter et halvt år ble ministeren ”kalt inn på teppet” for første gangen av FK (Ramnefjell, 2002). Komiteen ville ha informasjon om anskaffelse av ammunisjon fra Israel. I det politiske spillet ble det brukt til dels kraftige politiske virkemidler. FrP truet med å trekke sin støtte til kampflyprosjektet dersom ikke Devold møtte til en åpen høring (Ystehede, 2002). Ap presset Regjeringen på enkeltsaker ved å true med å bryte hele forsvarsforliket dersom ikke Regjeringen fulgte opp alle enkeltsakene i forliket (Mørseth, 2003). Allerede etter et år som Forsvarsminister, ble Devold utsatt for kommentarer i pressen om hvorvidt hun måtte gå av eller ikke (Røhne, 2002). I en oppsummering ved inngangen til valgåret 2005, var det tydelig at Forsvarsministeren hadde vært betydelig oftere i høringer i Stortinget enn hennes regjeringskollegaer (Dagsavisen, 2005). I saken rundt salget av Forsvarets eiendommer, følte Stortinget seg til slutt tvunget til pålegge Regjeringen om at alle slike saker skulle forelegges Stortinget. Dermed tok de makt fra Regjeringen og inn i Stortinget (Lode, 2004). Til tross for all kritikken og alle høringene, ble Devold sittende som Forsvarsminister i hele perioden. Dette skyldtes to forhold. For det første støttet Statsministeren sin minister (P. Christensen, 2005). For det andre var det ikke politisk vilje fra opposisjonen til å felle statsråden. Konsekvensen kunne ha blitt en regjeringskrise, noe opposisjonen ikke ønsket (Dagens Næringsliv, 2005). Det kan innebære at mange av angrepene mot ministeren kun var en del av det politiske spillet og Stortingets behov for å ”plage”

regjeringen (B. T. Godal, 2003, s. 56). Dette spillet bidro ikke til en positiv og god dialog mellom Stortinget og Regjeringen.

Basert på informasjon gitt av Regjeringen, egen innhentet informasjon og egne vurderinger, fatter Stortinget vedtak i de saker de blir forelagt. Bondevik II regjeringen var en mindretallsregjering. En mindretallsregjering er avhengige av et godt samarbeid med Stortinget fordi den er særlig sårbar for Stortingets makt (NOU 2003: 19, 2003, s. 18). I utgangspunktet er det en situasjon som kan medføre at opposisjonen med flertallet i Stortinget, kan fatte dyre, populære enkeltvedtak som regjeringen må implementere og ikke minst finansiere (Willoch, 2004, s. 41). Dette så man tydelig under Stortingets behandling av St.prp. nr. 45 (2000-2001) med vedtaket om ”Trønderbrigaden”, opprettholdelsen av et stort HV og opprettholdelsen av et større antall garnisoner. Med en statsråd som hadde et anstrengt forhold til Forsvarskomiteen og en mindretallsregjering, kunne man forvente vanskelige samarbeidsforhold innen forsvarspolitikken. Figur 3 viser uenigheten mellom partiene i saker behandlet i Forsvarskomiteen.



Figur 3 - Uenighetsindeks i forsvarssaker behandlet i Stortinget 1999-2007.⁷

⁷ Tallene er hentet fra Uenighetsindeksen til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) og sammenstilt av meg. Tallene viser den prosentvise uenigheten mellom AP og de øvrige partiene i Stortinget. AP som største parti er brukt som referanseparti. For nærmere informasjon om Uenighetsindeksen, se Vedlegg A – Beskrivelse av Uenighetsindeksen

Figuren viser tydelig at det i perioden frem til Bondevik II regjeringen tok over, var et stadig varierende flertall i komiteen (Norsk samfunnsvitenskapelig datateneste, 2010). I Stortingsperioden 2001-2005 var det et klart og tydelig flertall med regjeringspartiene og Ap. Før valget i 2005 økte uenigheten, det kan skyldes behovet for å markere seg i forbindelse med valgkampen. Ingen av de andre komiteene på Stortinget viste samme grad av enighet mellom Regjeringen og Ap. Det er tydelig at de forsvarspolitiske drøftingene mellom Ap, SV og Sp i 2004-2005 var vellykkede. Det var relativt stor uenighet 2001-2005, men etter valget i 2005 har partiene i Stoltenberg II regjeringen vært samkjørte i forsvarspolitikken.

Perioden 2001 – 2005 viser at det på tross av et høylytt spill i media og en mindretallsregjering, var mulig å føre et konstruktivt forsvarspolitisk samarbeid mellom Regjeringen og Ap. Dette skyldes at man ved hjelp av dialog og forhandlinger var i stand til å være enige i de store og viktige sakene. Samtidig anså ikke store nok deler av opposisjonen at konfliktene innen forsvarspolitikken var tilstrekkelig alvorlige til å felle statsråden og/eller Regjeringen. Det er derfor mye som tyder på at opposisjonen hadde et realistisk bilde av situasjonen når det gjaldt egen evne og vilje til å ta over makten. For opposisjonen var den rasjonelle vurderingen at det var bedre med en svak Bondevik II regjering enn at man selv skulle ta makten før valget i 2005.

3.2.7 Forsvarskomiteens rolle

I studiens problemstilling belyses Forsvarskomiteens rolle i spillet mellom Regjeringen og Stortinget. FK skal i utgangspunktet være den forsvarspolitiske kjernen i Stortinget og bør spille en viktig rolle i den forsvarspolitiske utviklingen i perioden.

Stortingets formelle arbeidsordning er regulert igjennom Stortingets forretningsorden.

Foretningsordenen sier følgende om komiteens arbeidsområde: ”Saker om militært forsvar, Forsvarets ombudsmannsnemnd og generelle saker om sivilt beredskap. Komiteen skal følge de tiltak som blir gjort på det beredskapsmessige område i henhold til gitte fullmakter og bevilgninger.” (Dokument nr. 22 (2004-2005), s. 8-9). Med andre ord var hovedoppgaven til FK å behandle og forberede alle saker som ble oversendt fra Regjeringen v/FD. Til alle saker som FK behandlet ble det utarbeidet en innstilling med et kort sammendrag av saken og komiteens merknader og forslag til vedtak. Som en del av saksforberedelsene ble det ofte gjennomført høringer hvor berørte aktører fikk legge frem sine synspunkter. Spesielt i forbindelse med langtidsplanene var det periodevis meget hektisk høringsaktivitet (P. Christensen, 2001a).

Komit behandlingene er ofte avgjørende for utfallet av saken i Stortinget. M tene i komiteene er for ”lukkede dører” (Østbø, 2010, s. 217) og det skrives ikke referater (Solend, 2002). Dette gjør det vanskelig å vite hva som egentlig skjer under behandlingen av sakene. Det formelle resultatet kan leses i komiteens innstilling med de respektive flertalls- og mindretalls merknader. For å få det komplette bildet, er man avhengig av at noen av politikerne vil fortelle hva som egentlig ble gjort av ”politisk hestehandel” i komiteen. Ikke bare i komiteer er det ”hestehandel”. Internt i partiene pågår det også politiske beslutningsprosesser i forkant av behandlingen i Stortinget (Bekkemellem, 2009, s. 219). Disse prosessene og maktspeillet skjer nok både åpent og skjult, og i tråd med Allison og Zelikows Modell III. De hevder i modellen at det som er spesielt interessant er hvem som er aktørene og hvordan de oppfatter problemstillingen. Utfordringen med denne typen analyser, er at tilgang til aktørenes egne meninger kan være begrenset.

Forsvarskomiteen i perioden 2001-2005 bestod av 10 representanter. For nærmere beskrivelse av komiteen, se vedlegg B. Ved å sammenstille informasjon fra Stortinget og egne beregninger, viser det seg at i 2001 ble valgt inn 37 % nye⁸ representanter til Stortinget (Stortinget, 2002). De samme tallene viser at i FK var det kun 20 % nye representanter. Det var dermed en erfaren gruppe politikere som utgjorde FK i perioden 2001-2005. Snittalderen på Stortingsrepresentantene i 2001 var på 46,7 år (Stortinget, 2002, s. 219), mens egne beregninger viser at snittalderen i FK var 52,4 år. En representant i komiteen uttrykte at FK ikke var komiteen for de unge og ambisiøse (Udjus, 2005). Kun to (With og Halvorsen) av de ti hadde sittet i FK den foregående perioden 1997-2001 og utgjorde dermed kontinuiteten. To av representantene (Brovold og Halvorsen) hadde militær erfaring utover førstegangstjenesten, mens en representant (Bj rklund) var erklært pasifist (Marsdal, 2001).

Saksmengden til komiteen var i perioden klart lavere enn for de øvrige komiteene (Dokument nr. 22 (2004-2005), s. 22). Det i seg selv gir ikke et komplett bilde av aktiviteten i komiteen, men er en indikasjon på at arbeidsmengden til komiteen var lavere enn i de andre komiteene. Da Arnstad ble ny parlamentarisk leder for Sp etter Enoksen i 2003, byttet de komiteer, slik at Arnstad kom i FK (Innst. S. nr. 181 (2002-2003)). I innstillingen er det byttet av vervet som parlamentarisk leder som oppgis som begrunnelse for byttet. I en avisartikkel fra 2004 viser en oversikt at de parlamentariske lederne skulket opp mot 100 % av sine respektive komitémøter (Valebrok & Mosveen, 2004). Arnstad derimot hadde et fravær på kun 30 %. I artikkelen hevder Arnstad at

⁸ Med ny forstås også personer som tidligere har vært vararepresentanter eller innvalgt i 1993 eller tidligere.

det skyldes at hun prioriterer komitéarbeidet, men det utelukker ikke at det er gunstig for en parlamentarisk leder å sitte i en komité med en forholdsvis liten arbeidsmengde.

Arbeidsmengden og komiteens engasjement kan undersøkes ved hjelp av ulike parametere. Aktiviteten til representantene i Stortinget kan måles med å se på antall skriftlige spørsmål de stiller, deltagelsen i den muntlige spørretimen og antall ganger de er på talerstolen under debatter. Ingen av disse parametrene sier noe om hva slags påvirkning FK har, men tallene kan gi noen indikasjoner på FKs aktivitet, rolle og betydning. I denne studien velger jeg å se nærmere på de skriftlige spørsmålene som ble stilt av medlemmer i FK. Dette fordi disse tallene er lett tilgjengelige, og spørsmålene er en konsekvens av en gjennomarbeidet prosess hos representantene. Grunnlagsdata er hentet fra Stortingets egen oversikt over alle skriftlige spørsmål i perioden (Dokument nr. 15:1 (2001-2002); Dokument nr. 15:1 (2002-2003); Dokument nr. 15:1 (2003-2004); Dokument nr. 15:1 (2004-2005)). Egne analyser av tallmaterialet viser:

I snitt stilte hver Stortingsrepresentant 20,8 skriftlige spørsmål i løpet av perioden. Representantene i FK stilte i snitt 12,4 skriftlige spørsmål.⁹

Med 10 representanter utgjør FK 6,06 % av Stortingets totale representanter, mens FK som en av 12 komiteer utgjorde 8,3 % av komiteene. Andelen spørsmål stilt til Forsvarsministeren utgjorde 4,0 % av det totale antall skriftlige spørsmål.

97,8 % av alle spørsmål som ble stilt til Forsvarsministeren kom fra opposisjonen.

Flere av spørsmålene som ble stilt av representantene bar preg av behov for å "hilse hjem". Det innebærer at man tar opp spørsmål med en typisk lokal interesse i representantens hjemfylke (se vedlegg C). Dette gjelder ikke bare skriftlige spørsmål, men også i debatten i Stortinget (Stortingstidende, 2000-2001, s. 3786). I komiteens spørsmål til Forsvarsministeren var andelen "hilse hjem" spørsmål på 8,45 %. Flest "hilse hjem"-spørsmål ble stilt i det første året av perioden, mens ingen spørsmål ble stilt det siste året. I spørsmålene stilt til Forsvarsministeren fra representanter som ikke satt i FK utgjorde "hilse hjem" spørsmål 41,5 % og det var en markant nedgang i det siste året i perioden.

Ser man på komiteens spørsmål til Forsvarsministeren utgjorde spørsmålene fra de to mest aktive, Aps Nybakk og SVs Bjørklund, 63,4 % av spørsmålene. To representanter stilte

⁹ Spørsmål stilt til "egen minister" pluss spørsmål stilt til andre ministre.

ingen skriftlige spørsmål til Forsvarsministeren i perioden 2001-2005 (With og Wisløff Nilssen).

Tallmaterialet viser at når det gjelder skriftlige spørsmål, var aktiviteten hos representantene i FK generelt lavere enn hos de andre representantene. For det andre ble det stilt færre spørsmål til Forsvarsministeren i forhold til FKs størrelse i Stortinget. Men tallene viser at skriftlige spørsmål var et verktøy for opposisjonen for å få informasjon fra Regjeringen. Representanter utenfor FK brukte i betydelig grad forsvarspolitiske spørsmål for å "hilse hjem" til sine velgere. Etter at partienes nominasjonsprosess for perioden 2005-2009 var ferdig i 2004, var det en betydelig reduksjon i denne kategorien spørsmål. Det var et tydelig skille mellom medlemmene i FK, enkelte representanter var svært ivrige spørsmålsstillere, mens andre var inaktive.

Aktiviteten er en indikasjon på at komiteen framstod som ikke den mest attraktive og FK var ikke førstevalget til alle representanter (Garvik, 2002). Komiteen ble av enkelte kommentatorer kritisert for manglende kunnskaper (Fantoft, 2005), og det ble påstått at det var en mangel på seriøs forsvarsdebatt i den (Spence, 2002). Andre hevdet at komiteen ikke var attraktiv (Dagsavisen, 2004). Samtidig fikk ikke komiteen den oppmerksomhet som den selv mente de forsvarspolitiske debattene behøvde i Stortinget. Ved behandling av St.prp. nr. 55 (2001-2002) i Stortinget ble debatten redusert i forhold til hva komiteen selv mente var nødvendig (Stortingstidende, 2001-2002, s. 3309).

I løpet av 2004 ble det klart at FK ville miste mange av sine medlemmer ved neste Stortingsvalg (NTB, 2004a). Det var delvis fordi noen trakk seg, mens andre hadde problemer med å bli nominert på "sikker" plass. For flere av medlemmene var det derfor klart allerede høsten 2004, at de ikke ville fortsette på Stortinget etter valget i 2005. Representanten Halvorsen påpekte i et intervju, at det er naturlig å ta det litt roligere når man vet at man er på vei ut av Stortinget (Udjus, 2005). Denne konklusjonen ble støttet av andre representanter som gikk av i 2005 (Bjørgum, 2005). Dette samsvarer også med funnene om at andelen "hilse hjem" spørsmål gikk ned i perioden 2004-2005.

Ved Stortingsvalget i 2005 ble 56 % av Stortingsrepresentantene gjenvalgt. Men i FK ble kun tre representanter (Bredvold, Nybakk og With) av de ti gjenvalgt, dvs. 30 %. Det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner for hvorfor så få av medlemmene i FK ble gjenvalgt til Stortinget. De fleste var erfarne politikere, men de var også på slutten på sin politiske karriere. Tre av

representantene trakk seg før nominasjonsprosessene startet (Hernæs, Arnstad og Halvorsen)¹⁰ (NTB, 2004a). Samtidig er politikken et maktspill både internt i partiorganisasjonen og mellom partiene. Hvorfor de fire som sloss om plass på Stortinget og ikke kom inn, skyldes to ting. For det første nådde tre (Konradsen, Tveiten og Wisløff Nilssen) ikke opp i nominasjonskampen i eget fylkesparti (Bergens Tidende, 2004; Nielsen, 2004; NTB, 2004b). For det andre så toppet Bjørklund SV-listen i Oppland (NTB, 2005a), men fikk ikke plass på Stortinget grunnet SVs dårlige valgresultat.

Fire år senere ble komiteen slått sammen med Utenrikskomiteen og omdannet til Utenriks- og forsvarskomiteen. Det var to grunner til sammenslåingen (Innst. S. nr. 256 (2008-2009), s. 11-12). For det første var det behovet for å se forsvarspolitikken og sikkerhetspolitikken i sammenheng. For det andre hadde FK i perioden 2005-2008 kun 40 % av saksantallet i forhold til snittet totalt sett. Både lederen av FK, Petersen (H) og første nestleder, Øye (Ap), var imot nedleggelsen, men tapte kampen internt i sine respektive partier (Arnesen & Strøm, 2009). Kun FrP stemte imot ved avstemmingen i Stortinget (Stortingstidende, 2008-2009, s. 3321). En kommentator konkluderte i forbindelse med nedleggelsen, at i det siste tiåret hadde komiteen hatt en stadig synkende prestisje (Versto, 2009).

Om FKs prestisje var nedadgående var likevel det konstitusjonelle ansvaret helt klart. Komiteen var sentral i alle sammenhenger når det gjaldt forsvarspolitikken i Stortinget. Alle saker fra Regjeringen ble behandlet i komiteen som utarbeidet sin innstilling og forslag til vedtak. Det var en erfaren gruppe politikere som satt i komiteen i perioden 2001-2005. Gjennom høringer, komitéreiser og annen politisk aktivitet, var komiteen den gruppe politikere som hadde størst kontaktflate mot de forskjellige aktørene som ønsket å påvirke Forsvarets utvikling. De forsvarspolitiske drøftingene mellom regjeringspartiene og Ap som la grunnlag for en stabil forsvarspolitikk, var sannsynligvis ikke bare en konsekvens av FKs drøftinger. Etter all sannsynlighet var dette forankret i den øverste politiske ledelsen i de respektive partiene. Som vist i kapittel 3.2.6, var likevel samarbeidet innen forsvarspolitikken mellom Regjeringen og Ap i en særstilling i forhold til de andre komiteene. Om det skyldes komiteens interne samarbeid er vanskelig å bevise. Hvorvidt den lave andelen av gjenvalg i 2005 skyldes at man ikke blir synlig og populær ved å sitte i FK, kan ikke direkte bevises. For å kunne trekke en konklusjon må man benytte et større datagrunnlag.

¹⁰ Det ble tidlig rapportert i media at With ikke ville stille til valg, men han ombestemte seg.

3.3 Ved veis ende ?

Kapittel 3.1.2 gir statusen til Hæren ved inngangen av perioden. Med utgangspunkt i de politiske strategiene i partiprogrammene, samt de politiske målsetningen som ble avdekket hovedsakelig i forbindelse med utarbeidelsen av St.prp. nr. 45 (2000-2002), St.prp. nr. 55 (2001-2002) og St.prp. nr. 42 (2003-2004), kan ønsket struktur sammenlignes med sluttresultatet. De politiske strategiene har i løpet av perioden blitt påvirket av oppdukkende strategier samt at man muligens har valgt å ikke realisere enkelte strategier. De politiske valgene man har tatt for strukturen bør i utgangspunktet være rasjonelle, i alle fall fra et politisk ståsted. I forbindelse med de politiske avgjørelsene knyttet til Hæren, er det ikke unaturlig å anta at sentrale politiske aktører har vært utsatt for påvirkning/lobbyvirksomhet fra aktører med særinteresser. Sist, men ikke minst, er det klart at Hærens utvikling er en konsekvens av forhandlinger og drøftinger internt i Forsvaret, innad i Regjeringen og i Stortinget.

3.3.1 Hæren 2005 i forhold til målene

Regjeringen Bondevik II oppsummerte sommeren 2005 hva den hadde oppnådd i sin regjeringperiode. Sem-erklæringen ble gjennomgått punkt for punkt. Konklusjonen var: ”Regjeringen har fulgt opp den omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 som Stortinget tidligere har vedtatt.” (Regjeringen Bondevik II, 2005, s. 17). Det bør påpekes at hele rapporten bærer preg av at den ble utgitt midt i den pågående valgkampen i forbindelse med Sttingsvalget høsten 2005. En mer konkret evaluering finner man i St.prp. nr. 1 (2006-2007). Der opplyste FD at rent organisatorisk var Brigade N på plass og oppbemanningen hadde startet. Videre oppbygging på personell og materiellsiden skulle skje innenfor tilgjengelige ressurser. Den operative evnen ble beskrevet som videreført på samme nivå eller svakt synkende (St.prp. nr. 1 (2006-2007), s. 55). FK, med unntak av representantene fra FrP, mente at omstillingen av Forsvaret hadde vært vellykket (Budsjett-innst. S. nr. 7 (2006-2007), s. 14). Under debatten i Stortinget knyttet til proposisjonen, fastslo Forsvarsminister Strøm-Erichsen at enkelte delmål for omstillingen i perioden 2002-2005 ikke var nådd (Stortingstidende, 2006-2007, s. 893). Det er et poeng at etter regjeringsskiftet i 2005 var det den tidligere opposisjonen (Ap, SV og Sp) som nå rapporterte status på måloppnåelsen til den forrige regjeringen (H, KrF og V). Det kan muligens ha preget de politiske analysene av måloppnåelsen.

Den politiske oppsummeringen gir et positivt bilde av statusen til Hæren i 2005. Andre hadde et divergerende syn. I sin årlige tale i Oslo Militære Samfund høsten 2005 poengterte FSJ at Hæren var den vanskeligst stilte forsvarsgren når det gjaldt struktur og materiell (Diesen, 2005).

Situasjonen i de stående avdelingene (HMKG, GSV og HJK) var tilfredsstillende, utfordringene var de to gjenværende brigadene i Hæren (Brigade N og 6). GIH sa fra samme talerstol noe senere, at Hæren i 2005 var bedre skikket til å møte relevante utfordringer enn tidligere.

Utfordringen var en brigadestruktur som var vanskelig å holde ved like og videreutvikle (Mood, 2006). De konkrete problemene til Hæren i 2005 var i stor grad knyttet til de økonomiske ettervirkningene av overforbrukt i 2004 (Bratteng, 2005).

Både politikerne og offiserene kan muligens beskyldes for å være noe subjektive i sin beskrivelse av statusen i Hæren og Forsvaret. Statskonsult har utarbeidet en rapport om omstillingen av Forsvaret i perioden 2002-2005. De konkluderer med at målsetningene med omstillingen i hovedsak ble nådd (Statskonsult, 2006, s. 5).

Ved inngangen til Stortingsperioden 2001-2005 var den vedtatte strukturen til Hæren på tre brigader, Innsatsstyrker (FIST-H), Jegerforband på minst bataljonsnivå og 20 feltkompanier (Innst. S. nr. 342 (2000-2001), s. 64). Ved utgangen av 2005 var strukturen til Hæren på to brigader (inkl Innsatsstyrker) og en modulbasert ISTAR-enhet¹¹ (St.prp. nr. 1 (2004-2005), s. 30). De ”fredsoperative” avdelingene HMKG, GSV og HJK forble stort sett uendret gjennom hele perioden. Antallet som fullførte verneplikten i 2005, utgjorde ca. 82 % av nivået i 2001 (St.prp. nr. 1 (2006-2007), s. 60). Alt dette var i tråd med de politiske beslutningene som ble vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av Innst. S. nr. 232 (2001-2002) jamfør St.prp. nr. 55 (2001-2002), Innst. S. nr. 234 (2003-2004) jamfør St.prp. nr. 42 (2003-2004) og den årlige budsjettprosessen. Det er med andre ord ikke vanskelig å vise sammenheng mellom strukturendringer og politiske vedtak. Det som er interessant, er hvorfor disse endringene kom.

3.3.2 Faktorer som har påvirket utviklingen

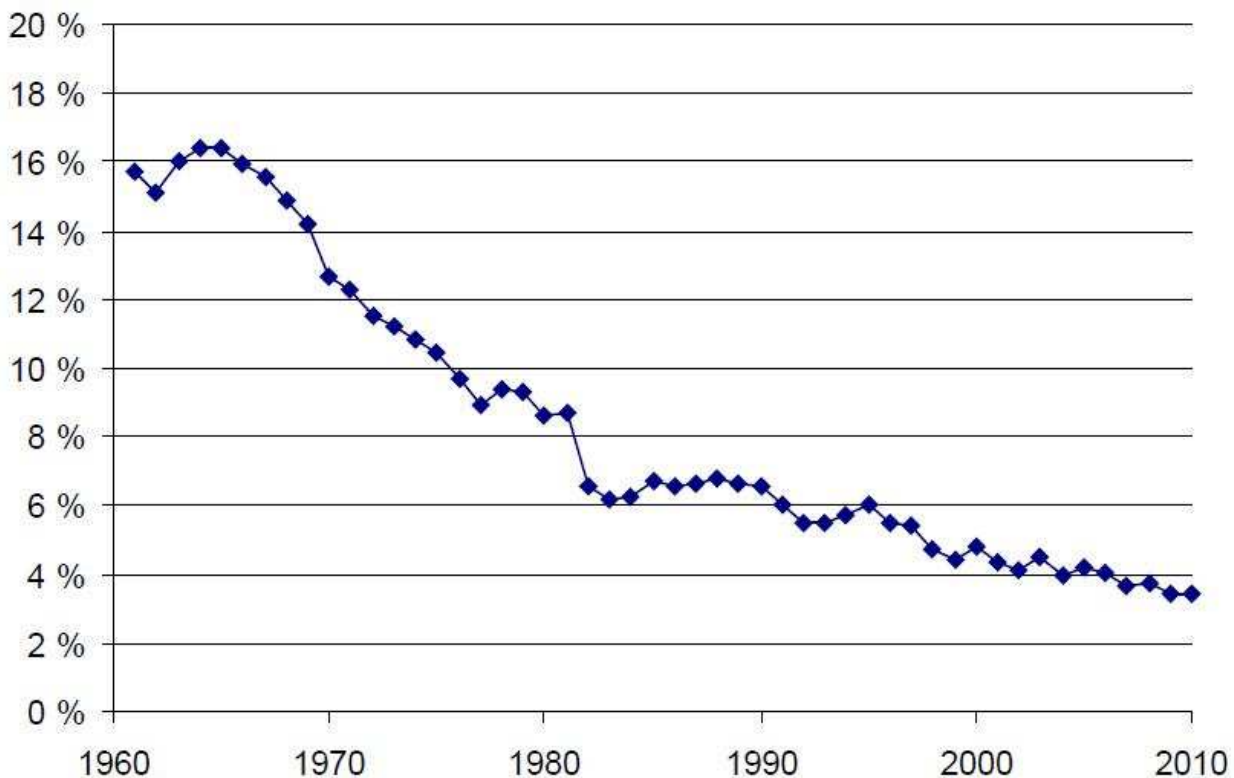
Endringene av Hæren er en konsekvens av påvirkninger fra ulike faktorer. I første rekke kan det rett og slett bare være et resultat av endrede politiske prioriteringer. Samtidig ser man at etter terrorhandlingene 11. sept. 2001 ble det sikkerhetspolitiske fokus dreiet mot bekjempelse av terror med militære virkemiddel. En slik oppdukende strategiendring kan forklare deler av de endringer som har skjedd i perioden. Lobbyvirksomhet, eller mangel på sådan, kan også forklare enkelte av endringene.

¹¹ ISTAR = Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance. Er på mange måter en videreutvikling av Jegeravdelingen mot mindre ildkraft, men mer overvåkning/etterretningsskapitet

Økonomi

Et gjennomgående argument som ofte ble brukt i forbindelse med endringene av strukturen, er økonomiske forhold. Det økonomiske argumentet ble brukt i forbindelse med strukturendringene i de to langtidsproposisjonene i perioden (ref. studiens kap. 3.2.1 og 3.2.3). Det er to hovedforklaringer til de økonomiske utfordringene for Forsvaret; manglende politiske bevilgninger og mangelfull økonomisk planlegging og styring i Forsvaret.

Den politiske vektleggingen av Forsvaret kan også måles i økonomiske tall. Beregninger utført av FFI viser (Figur 4) at Forsvarets andel av statsbudsjettet har blitt redusert mer eller mindre kontinuerlig siden 1960 (Johansen & Værholm, 2010, s. 13-14).

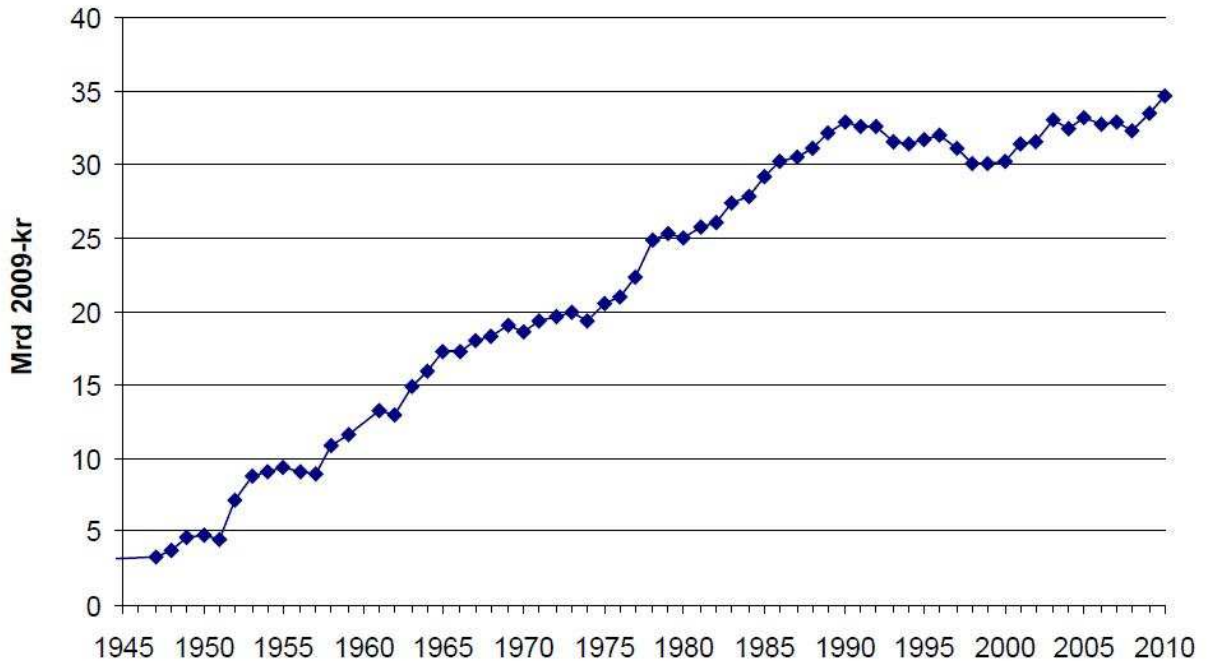


Figur 4 - Forsvarsdepartementets andel av statsbudsjettet ekskl. avsetninger til Statens pensjonsfond – Utland 1960–2010.¹²

Dette kan tolkes som en nedprioritering av Forsvaret i forhold til andre områder. Samtidig har nasjonalbudsjettet hatt en markant økning i samme periode. Ser man derimot på den reelle tildeling til Forsvaret, viser tallene fra FFI (Johansen & Værholm, 2010) at Forsvarsbudsjettet har hatt en økning frem til 1990 og deretter en stabilisering innenfor 30-35 milliarder kroner pr. år

¹² Figuren er hentet fra side 14 i FFI-rapport 2010/00391- Makroøkonomiske trender Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv.

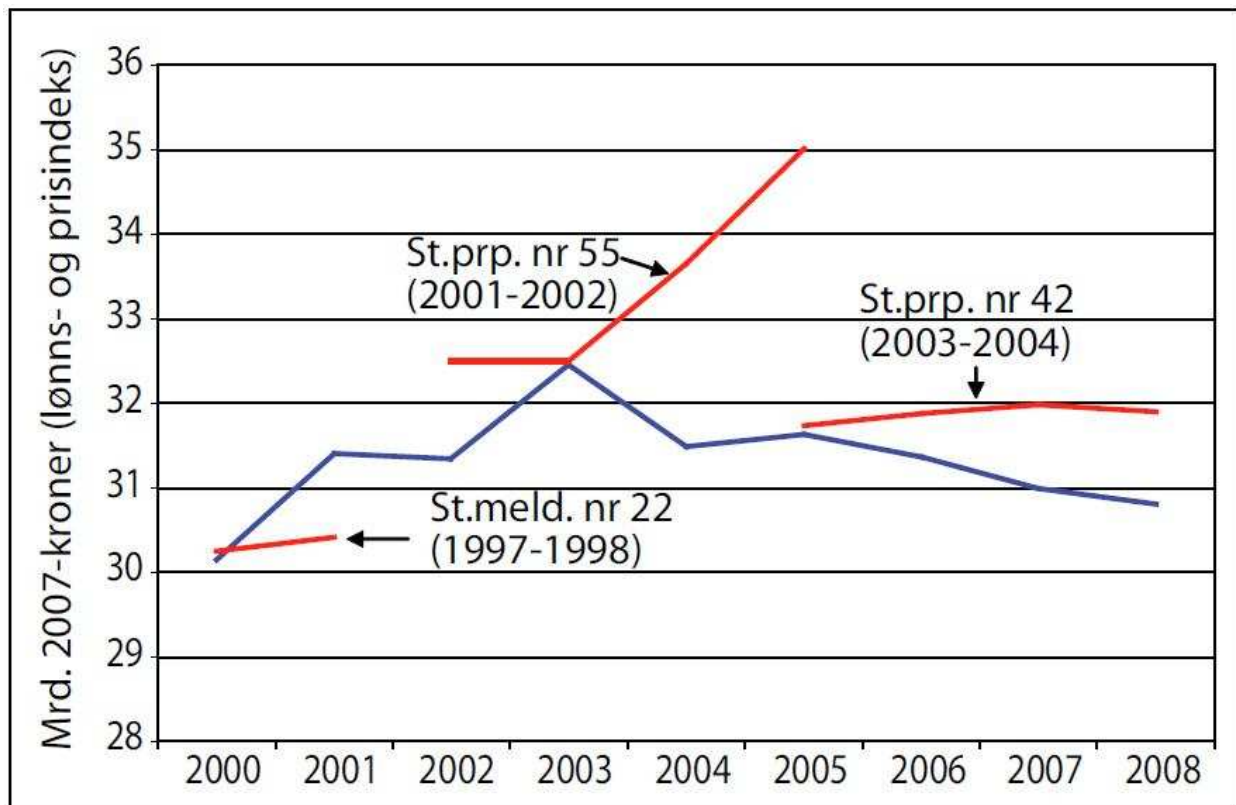
(ref. Figur 5). Dette viser, noe forenklet, at den politiske viljen til å avsette midler til Forsvaret i grove trekk har vært konstant de siste 20 årene målt i tildelte kroner.



Figur 5 - Saldert forsvarsbudsjett 1945–2010.¹³

Allerede i Forsvarspolitisk utvalg i 2000 ble det fastslått at det historisk sett hadde vært en manglende evne eller vilje til å oppfylle de økonomiske rammene som lå til grunn for Forsvarets langtidsplaner (NOU 2000: 20, 2000, s. 11, figur 1.1). Den manglende oppfyllding av de økonomiske planene blir brukt som en av forklaringene på hvorfor Forsvaret måtte omstilles i perioden 2001-2005 (St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 10). Den historiske oppsummeringen fra Forsvarspolitisk utvalg i 2007, viser at det samme gjentok seg i periode 2001-2007 (NOU 2007: 15, 2007, s. 26). Som Figur 6 viser har det vært et signifikant avvik i forhold til de økonomiske planforutsetningene.

¹³ Figuren er hentet fra side 8 i FFI-rapport 2010/00391- Makroøkonomiske trender Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv.



Figur 6 - Forskjeller mellom planlagte forsvarsbudsjetter og faktiske bevilgninger.¹⁴

Dette på tross av at denne problemstillingen var velkjent allerede i FPU 00. Med andre ord så har ikke politikerne bevilget de økonomiske rammeaktorene som Forsvaret hadde planlagt med. Det innebar at Forsvaret, i hele perioden, har planlagt med en større struktur enn det man har fått økonomiske midler til. Underdekningen har bidratt til å utløse feilinvesteringer i materiell og infrastruktur (NOU 2007: 15, 2007, s. 27). Dette innebærer at politikerne har hatt et ansvar for den vanskelige situasjonen Forsvaret kom opp i.

På den andre siden har Forsvaret i perioden hatt problemer med økonomiplanlegging og økonomistyring. Dette fikk FK merke i perioden 2001-2005. En enstemmig komité påpekte at erfaringene viste at det var en risiko at Forsvarets kostnader til investeringer og drift ble høyere enn stipulert (Innst. S. nr. 234 (2003-2004), s. 75). Denne konklusjonen støttes av tidligere FSJ Diesen som mener at kostnadsberegningene ved alle forsvarsstudiene har vært i overkant optimistiske (Diesen, 2010, s. 117). FFI erkjenner også i en rapport fra 2003 at grunnlagsdataene for kostnadsberegningene har hatt svært varierende kvalitet og det har gitt utslag i

¹⁴ Planlagte budsjetter er vist med rød linje og bygger på St. meld. nr. 22 (1997-1998), St. prp. nr. 55 (2001-2002) og St.prp. nr. 42 (2003-2004). Faktiske bevilgninger viser salderede budsjetter (med unntak av 2008) og er markert med blå linje. Figuren er hentet fra NOU 2007:15 side 26.

kostnadsestimatene (Otterlei & Mossing, 2003, s. 24). Riksrevisjonen leverte til Stortinget i 2005 en undersøkelsesrapport om materiellinvesteringer i Forsvaret. Rapporten viser at det har vært betydelige forsinkelser i 79 % av materiellprosjektene og at 42 % av prosjektene har blitt dyrere enn budsjettet (Dokument nr. 3:16 (2004-2005), s. 3). Det finnes mange eksempler på problemer med materiellprosjekt. I 2001 reduserte man rammen for prosjekt *5026 Pansrede brukte spesialkjøretøy* fra 563 til 414 millioner, men i 2003 økte rammen til 1086 millioner (St.prp. nr. 1 (2002-2003), s. 75). Året etter ble deler av prosjektets fremdrift utsatt i påvente av den nye langtidsplanen (St.prp. nr. 1 (2003-2004), s. 97). Prosjektet ble første gang godkjent i 1995 og alle disse endringene har kostet både tid og penger. Forsvaret hadde i perioden ikke bare problemer med styringen av materiellprosjekter. Overskridelser av budsjettet i 2002 medførte reduksjoner i 2003 budsjettet (Innst. S. nr. 92 (2003-2004), s. 5), og regnskapet for 2003 ble ikke godkjent av Riksrevisjonen (Bjørgum, 2004). Mangler i økonomistyringen av Forsvaret medførte at man vinteren 2005 avdekket et betydelig overforbruk i 2004 (NTB, 2005b). Overforbruket i 2004 var på 1156 millioner kroner. Noe en samlet FK fant dette kritikkverdige (Innst. S. nr. 272 (2004-2005), s. 8).

Overforbruket i Forsvaret blir ofte koblet til påstanden om at Norges internasjonale engasjementer øker i antall og omfang (Steiro, 2004). Det virker som om dette ble en myte i forbindelse med motstanden mot deltagelse i operasjonene i Afghanistan. I 1994 hadde Norge ca. 2000 soldater ute i internasjonale operasjoner, mens i 2004 var tallet nede i ca. 600 (Frisvold, 2004). Det betyr at de ekstraordinære hendelsene 11. sep. 2001 medførte en dreining av operasjonsområdet fra Balkan til Irak/Afghanistan på sikt, men det betydde ingen økning i antall personer.

Forsvaret

Denne studien ser ikke i detalj på hvordan den politiske styringen blir implementert nedover i den militære organisasjonen. Likevel må Forsvarets rolle som bidragsyter til det politiske beslutningsgrunnlaget, vurderes. Det er selvsagt at politikerne ikke besitter kompetanse eller ressurser for å etterprøve alle de råd og anbefalinger de får fra Forsvaret. Det kan gjøre politikerne sårbare for dårlig saksutredninger og lobbyvirksomhet. Det kan være en fare for at politikere ukritisk aksepterer informasjon de får fra forskjellige interessegrupper (Foss, 2010, s. 181).

Internt i Forsvaret har man ikke alltid vært enige om hva som er best for Forsvaret.

Interessekonflikter mellom forsvarsgrenene har eksistert lenge, men kom til overflaten da

omstillingen fikk konsekvenser for strukturen. I Sjøforsvaret hevdet enkelte at Hæren hadde hatt for stor innflytelse på utviklingen av Forsvaret, på bekostning av de andre forsvarsgrenene (Fleisje, 2001; Sivertsen, 2008). I pressen slapp enkeltoffiserer til med i overkant emosjonelt pregede innspill, som ” Forsvarets langtidsplan - rent hærverk!” (Holberg, 2004). Fordeling av toppjobbene i Forsvaret skapte også uro i rekkene og viste spenningen mellom forsvarsgrenene (Magnus, 2003). For å forsvare ”sin” avdeling ble det stilt spørsmål om troverdigheten til FSJ sine utredninger som lå til grunn for strukturendringene (Åldstedt, 2003). En slik intern uenighet gjør det enklere for politikerne å velge bort vanskelige beslutninger (Diesen, 2011, s. 41). Ofte var det en eller annen ”høyere” offiser som var uenig med FSJ og kommenterte dette i media (Huitfeldt & Ingebrigtsen, 2000; Rapp, 2000). Dermed kunne politikerne alltid finne fagmilitære argumenter for sine endringsforslag. Kombinasjonen med politikere som trenger informasjon og forsvarsgrener og enkeltavdelinger som sloss for ”sitt”, gir gode muligheter for lobbyvirksomhet.

Politiske egeninteresser

Lobbyister ønsker å påvirke politikerne. Samtidig har politikerne egne interesser. De er valgt fra et fylke og det forutsettes at politikeren vil jobbe for saker som opptar velgerne der hjemme. Dette ser man tydelig i ”hilse hjem” spørsmålene og i debattene i Stortinget i forbindelse med langtidsplanene. I debattene entret flere politikere talerstolen for å snakke om avdelinger eller garnisoner som er viktige for hjemfylket (Stortingstidende, 2003-2004, s. 3123-3126). Det er ikke alle politikere som alltid ser sin rolle i et helhetlig bilde, men fokuserer derimot på enkeltsaker og enkeltområder (Foss, 2010, s. 35-36). Det er derfor ikke usannsynlig at enkelte politikere kan ha en ”egen” agenda for sitt politiske arbeid.

Samtidig er det flere som har hevdet at Forsvaret ble brukt som et distriktpolitisk virkemiddel (Berggrav, 2004; Matlary, 2002). Dette ble imøtegått av daværende Forsvarsminister, som mente at det var slutt på den tiden da FD kunne drive distriktpolitikk (Devold, 2002b). Det finnes mange eksempler på påstander om at det er distriktpolitikk som ligger bak forsvarspolitiske beslutninger (Helgesen, 2005). I den forsvarspolitiske debatten i 2011 blir fortsatt distriktpolitikk brukt som et argument for å opprettholde aktivitet i Nord-Norge (Troms Folkeblad, 2011). Åge Thorkildsen (2009) har i sin masteroppgave sett på Forsvarets rolle vedrørende distriktpolitikk. Han konkluderer med at Forsvaret kan sees på som en fortsettelse av distriktpolitikk med andre midler (Thorkildsen, 2009, s. 82). I min studie er det ikke funnet konkrete eksempler på at distriktpolitikk ble brukt som et uttalt argument for en politisk beslutning. Samtidig er det heller ikke gjort funn som tyder på det motsatte.

Nyere forskning viser at forsvarsbudsjettet brukes der det trengs færrest stemmer for å få en stortingsrepresentant og ikke nødvendigvis der de gjør størst samfunnsøkonomisk nytte (Helland, Sørensen, & Thorkildsen, 2010). Forskningen viser at distrikter får prosjekter fordi de er politisk attraktive og ikke fordi de er spesielt fornuftige fra et forsvarspolitisk ståsted. Konklusjonen til Helland, Sørensen og Thorkildsen, er at politikerne bruker forsvarsbudsjettet til å "kjøpe" mandater til sine egne partier.

Betydningen av politiske egeninteresser er vanskelig å vurdere. Hvorvidt det har påvirket de politiske beslutningene er vanskelig å dokumentere, men det er samtidig like vanskelig å dokumentere det motsatte. Når det gjelder hvorvidt de distriktpolitiske hensyn påvirker forsvarspolitikken, så tyder funn i min studie at det forekommer.

Andre momenter

Tidligere FSJ Diesen hevder at det er tre typer motkrefter mot omstillingen av Forsvaret (Diesen, 2011, s. 229). De to første, politikerne og Forsvaret selv, er allerede beskrevet. Den tredje motkraften er etter Diesens mening, opinionen og media. Disen beskylder media for å skrive upresist og ufullstendig om Forsvaret. Opinionen blir beskyldt for å ha manglende innsikt i det som skjer med Forsvaret. Ikke uventet får Diesen kritikk for sine påstander og Forsvarsminister Færemo er ikke enig i konklusjonene til Diesen (Vegstein, 2011). I en retorisk og spissformulert kommentar blir Diesens påstander om media tilbakevist av Aftenpostens utenriksredaktør Dragnes (2011). Det er noe enkelt å argumentere med at opinionen og media ikke forstår hva som er riktig og viktig for Forsvaret. Forsvaret selv må i større grad være flinkere til å informere på en pedagogisk riktig måte. Dette vil bidra til at både media og opinionen blir bedre i stand til å danne seg et riktig bilde av hva som skjer i Forsvaret og hva som er viktig for videreutviklingen av Forsvaret. Samtidig er det ikke urimelig å anta at en FSJ har relativt god tilgang til mediene. Tradisjonelt har "forsvarssaken" stått sterkt på høyresiden i norsk politikk. Det var derfor ikke urimelig å tro at med en borgerlig regjering i perioden 2001-2005, ville Forsvaret bli prioritert og tilgodesett med budsjettvekst. Dette motbevises i en rapport fra den liberale tankesmien Civita. I rapporten blir det fastslått at det ikke har vært vesentlige forskjeller i de økonomiske prioriteringene av Forsvaret mellom sosialistiske og ikke-sosialistiske regjeringer siden 1991 (Villemann, 2009, s. 48). Tilsvarende konklusjon trekker FFI og mener at siden 1990 har det vært en relativ bred tverrpolitisk enighet vedrørende utviklingen av forsvarsbudsjettet (Johansen & Værholm, 2010, s. 9). Den politiske "farge" på Regjeringen i perioden 2001-2005 har derfor ikke vært en faktor i utviklingen av de økonomiske rammene for Forsvaret.

4. Avslutning

4.1 Oppsummering og konklusjon

Denne studien tar utgangspunkt i problemstillingen *I hvilken grad var Hærens struktur ved utgangen av 2005 en konsekvens av politiske beslutninger?* For å avgrense studiens omfang ble fokus i hovedsak rettet mot stortingsperioden 2001-2005.

I forkant av stortingsperioden 2001-2005 fikk debatten rundt forsvarspolitikken et oppsving i forbindelse med Kosovo-krisen i 1999 og den påfølgende deployeringen av Telemark bataljon til Kosovo. Hæren hadde på 90-tallet blitt offer for reduserte bevilgninger og klarte samtidig ikke å gjennomføre tilstrekkelige driftsinnsparinger. Materiellinvesteringene ble dyrere enn planlagt og investeringsbudsjettet ble mindre en forutsatt. Kosovo-operasjonen ble en katalysator for den videre utviklingen av Hæren. Det økte fokus på deltagelse i internasjonale operasjoner var et trendbrudd og en konsekvens av en strategiendring.

De politiske strategiene for utviklingen av Forsvaret utkrystalliserte seg i partiprogrammene til Stortingsvalget i 2001. Programmene var i hovedsak generelle vedrørende forsvarspolitikken. Dette gav stortingsrepresentantene betydelig politisk handlingsrom i perioden. Handlingsrommet gav mulighet for politiske forhandlinger og drøftinger uten at partiene fravek sine generelle målsetninger. Sommeren 2001 ble langtidspanen for Forsvaret for perioden 2002-2005 behandlet av Stortinget. Langtidspanen ble fremlagt av en mindretallsregjering (Stoltenberg I) som ikke klarte å skaffe seg et konsistent flertall for en helhetlig plan. I forkant av Stortingets behandling, ble politikerne utsatt for betydelig lobbyvirksomhet fra forskjellige aktører som ønsket å påvirke beslutningene. Stortingsflertallet økte antallet avdelinger i Hæren uten at de økonomiske konsekvensene var tilstrekkelig utredet. Hæren skulle i perioden 2001-2005 bestå av tre brigader, Innsatsstyrker (FIST-H), Jegerforband på minst bataljonsnivå og 20 feltkompanier.¹⁵ Under valgkampen i 2001 var ikke forsvarspolitikken høyt oppe på den politiske agendaen. Etter valget forpliktet den nyvalgte Bondevik II regjeringen seg i Sem-erklæringen, til å finansiere den vedtatte langtidspanen for Forsvaret. Konsekvensene av det økte fokus på bekjempelse av terrorvirksomhet etter 11. sep. 2001 ble en delvis endring av de sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske strategiene. Samtidig ble de økonomiske konsekvensene av vedtakene sommeren 2001 klare, slik at det ble et behov for å justere langtidspanen gjennom den såkalte

¹⁵ De "fredsoperative" avdelingene Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) og Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) samt Hærens jegerkommando (HJK) forble stort sett uendret igjennom hele perioden 2001-2005.

”Gjennomføringsproposisjonen” våren 2002. Etter valget i 2001 ble det klart at regjeringspartiene og Ap dannet et stabilt flertall i Stortinget innen forsvarspolitikken. Regjeringen gav klare og tydelige politiske føringer for Forsvarets videre utvikling gjennom statsrådets føringskriv til FSJ vedrørende MFU 03. Langtidsplanen for perioden 2005-2008, ble vedtatt i 2004 og medførte at Hæren ble redusert ned til 2 brigader. Partiprogrammene for Stortingsvalget i 2005 viste at utstrakte forhandlinger mellom SV, Sp og Ap gjorde at de tre partiene kunne enes om en felles forsvarspolitik. I hele perioden pågikk det et politisk spill mellom Regjeringen og opposisjonen i Stortinget hvor Forsvarsministeren ble utsatt for mye kritikk. Til tross for dette spillet, var det realpolitiske samarbeidet mellom Regjeringen og Ap solid og sørget for en helhetlig forsvarspolitik i perioden. Den helhetlige forsvarspolitikken bestod av langtidsplaner som i utgangspunktet var i balanse. Implementeringen av planene ble utfordringen for Regjeringen.

Ved inngangen til perioden 2001-2005 ble de politiske strategiene publisert i partiprogrammene opp mot Stortingsvalget i 2001. Mintzbergs teori er at av disse planlagte strategiene, så er det noen som blir urealiserte. I studien er det ikke avdekket noen klare tilfeller av dette. Dette kan skyldes at de politiske strategiene var så generelle at de relativt lett lot seg realisere. Det økte fokus på terrorbekjempelse i perioden er et eksempel på en oppdukende strategi som påvirker utviklingen av Hæren. Samtidig gjorde den økonomiske utviklingen av forsvarsbudsjettene at Hærens struktur i perioden ble redusert. Det er ikke konsekvens av en strategiendring, men et resultat av manglende tildeling av økonomiske midler, samt manglende internstyring av de samme ressursene. Strukturen i 2005 ble til slutt en konsekvens av den realiserte strategien. Ved utgangen av 2005 var strukturen til Hæren på to brigader (inkl Innsatsstyrker) og en modulbasert ISTAR-enhet. Ser man på de politiske målsetningene fra 2001 om at Hæren skulle tilpasses og moderniseres i forhold til de sikkerhetspolitiske realitetene, vurderer jeg at målsetningen er nådd. Videre oppfylte Hæren målsetningen om deltagelse i Nato- og FN-operasjoner. Den politiske ambisjonen om at verneplikten skulle bestå, ble oppfylt, men antallet som gjennomførte verneplikten sank i perioden.

Et gjennomgående trekk i hele perioden er at de fleste politiske beslutningene er basert på en argumentasjon som i beslutningsøyeblikket fremstår som rasjonell. At man i ettertid kan si at en beslutning var feil, rokker ikke ved at beslutningen var riktig når den ble tatt. I perioden er det enkelte eksempler på at politikerne er selektive i valg av argumenter. Ved nedleggelsen av Brigade 12 i 2004 ”glemmes” de to argumentene som ble brukt for å opprettholde den samme

brigaden i 2001. Samtidig, skal man i rettferdighetens navn, påpeke at ved beslutningstidspunktet i 2001 hadde politikerne ikke full oversikt over de økonomiske konsekvensene av å beholde brigaden. Et av motargumentene mot rasjonalitetstankegangen, er at byråkratiet har egeninteresser som kan påvirke de politiske beslutningene. Det er i studien vist at byråkratiet har påvirkningsmuligheter på politikerne, men embetsverket er i all hovedsak lojale mot, den til enhver tid sittende, regjering. Det er ikke gjort funn i studien som tyder på at utviklingen av Forsvaret i perioden, har blitt påvirket av byråkratiets egeninteresser.

Det er ikke bare byråkratene som kan påvirke politiske beslutninger. Teoriene knyttet til effekten av lobbyvirksomhet, er ikke helt entydige. I studien er det gjort funn som tyder på at lobbyvirksomhet kan ha påvirket politiske beslutninger vedrørende Hæren. Det var et betydelig press mot politikerne i 2001 i forbindelse med behandlingen av langtidsplanen. I Stortinget og i Forsvarskomiteen var det ikke et konsistent flertall, noe som kan ha gitt lobbyistene større påvirkningsmuligheter. Samtidig var 2001 et valgår og det er ikke usannsynlig at det kan ha påvirket politikerne til å ta "populistiske" avgjørelser. Ved behandlingene av de påfølgende langtidsplanene, var situasjonen endret. Det var et konsistent flertall i Stortinget og i Forsvarskomiteen vedrørende forsvarspolitikken, samtidig som beslutningene ble fattet i god tid før neste Stortingsvalg. I denne perioden finner studien ingen direkte koblinger mellom lobbyvirksomhet og politiske avgjørelser vedrørende Hæren, selv om det ikke kan utelukkes at dette likevel skjedde. For å trenge til bunns i hvorvidt spesielt Forsvarskomiteen lot seg påvirke, vil det sannsynligvis være nødvendig å gjennomføre dybdeintervjuer med de tidligere medlemmene i komiteen. Det er ikke gitt at de som eventuelt lot seg påvirke, vil være villig til å innrømme det og bli sitert på det.

En mindretallsregjering er avhengig av hele eller deler av opposisjonen for å få flertall for sine forslag i Stortinget. I perioden før valget i 2001 var dialogen og forhandlingene mellom partiene ikke i stand til å frembringe en samlet enighet om utviklingen av Forsvaret. I Stortingsperioden 2001-2005 klarte regjeringspartiene og Ap å danne et forsvarsforlik. Det er selvsagt mange forhold som spiller inn når man inngår politiske forlik. Det er derfor vanskelig å fastslå at det bare var på grunn av manglende dialog at man ikke klarte å få en langtidsplan i økonomisk balanse i 2001. På samme måte er det for enkelt å påstå at det var bare på grunn av utmerket dialog at Regjeringen og Ap hadde et forsvarsforlik etter 2001. På den andre side må partene ha en form for dialog/forhandlinger for å bli enige om et forlik. Det er bemerkelsesverdig at på tross

av langvarig og høylytt kritikk av Forsvarsministeren i mer eller mindre hele perioden, så fungerte det forsvarspolitiske samarbeidet.

Mye av det forsvarspolitiske samarbeidet på Stortinget skjedde innenfor rammene av Forsvarskomiteen. Derfor ble studiens problemstilling operasjonalisert med spørsmålet *Hvilken rolle har Forsvarskomiteen hatt for utviklingen av Hæren i perioden 2001-2005?* Komiteens formelle rolle er beskrevet i Stortingets foretningsorden. Alle forsvarsrelaterte saker fra Regjeringen ble behandlet i komiteen. I kraft av dette var komiteen aktiv med høringer, reiser og annen politisk aktivitet innenfor det forsvarspolitiske saksfeltet. Den formelle rollen til komiteen er lett å avgrense. Utfordringen har vært å kunne fastslå hvilken reel påvirkning komiteen har hatt på Hærens utvikling. Funn viser at komiteen bestod av i gjennomsnitt eldre politikere som i stor grad forsvant ut av Stortinget etter perioden. Dette kan tolkes til at komiteen var svært viktig siden erfaringsnivået var høyt, men det kan også tolkes som om komiteen var uinteressant for de unge og fremadstormende representantene. Noen av politikerne sluttet på Stortinget delvis på grunn av alder, mens ikke nådde opp i nominasjonskampen i eget fylkesparti. Funn i studien viser at representantene i komiteen var mindre aktive med skriftlige spørsmål til Regjeringen enn gjennomsnittet i Stortinget. Det kan tolkes til at de var mindre engasjerte i "sitt" saksfelt. Selv om det kan likegodt være en konsekvens av få oversendte saker fra Regjeringen og/eller en konsekvens av at når en langtidsplan var vedtatt, var alle de fleste spørsmål avklart. I sum er det derfor vanskelig å konkludere utover det som er nedfelt i foretningsordenen, om i hvilken grad komiteen har påvirket utviklingen av Hæren. For å kunne få et bedre svar på spørsmålet måtte man sannsynligvis ha gjennomført en omfattende spørreundersøkelse blant politikere, byråkrater og ledelsen i Hæren for det aktuelle tidsrommet.

I operasjonaliseringen av problemstillingen ble det forutsatt at det ikke bare var politikerne som hadde påvirket utviklingen av Forsvaret. Dette har blitt forsøkt avdekket ved å besvare spørsmålet *Hvilke faktorer utenom politiske beslutninger har hatt størst påvirkning på utviklingen av Hæren?* Som spørsmålsstillingen indikerer, er det mye som kan ha influert på utviklingen. Fokus har derfor vært på å finne de faktorene som har hatt størst påvirkning. Ikke uventet viser studien at økonomi har vært en meget viktig faktor når det gjelder utviklingen av Hæren. Dette skyldes to forhold. For det første har det vært en manglende politisk vilje til å utvikle de årlige forsvarsbudsjettene i takt med det som var forutsetningene i den til enhver tid gjeldende langtidsplan. Dermed har Forsvaret planlagt med en større struktur enn det man fikk økonomisk ressurser til. For det andre har Forsvaret selv hatt problemer med økonomistyringen.

Dette har medført budsjettoverskridelser med påfølgende innsparinger som har påvirket utviklingen av Hæren. Samtidig har kostnadsberegningene som lå til grunn for langtidsplanene vært mangelfulle. Kostnader knyttet til nytt materiell har vært estimert for lave, mens den antatte effekten av kostnadsreducerende tiltak har vært for optimistiske. Dermed har det vært en dobbel ubalanse innen økonomien. Politikerne vedtok langtidsplaner med økonomiske rammer de ikke oppfylte, basert på overoptimistiske økonomiske beregninger fra Forsvaret.

Endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen med et større fokus på bekjempelse av terror, har også påvirket utviklingen av Hæren. Operasjonene i Kosovo, Irak og Afghanistan stilte økte krav til treningsstandard og materiellutrustning. For Hæren ble deltagelse i utenlandsoperasjonene en svært sentral oppgave i perioden. Det er vanskelig å tallfeste de økonomiske konsekvensene av det endrede fokus, men politikerne brukte argumentet om økt fokus på internasjonale operasjoner ofte i forbindelse med strukturendringer.

Forsvaret selv har også vært en faktor som kan ha påvirket utviklingen. Studien har ikke sett på hvordan de politiske beslutningene har blitt implementert nedover i det militære systemet. Men det studien viser, er at enkeltpersoner og grupperinger har kjempet for ivaretagelse av sine interesser. Dette har gitt politikerne større politisk handlingsrom siden man har hatt mulighet til å finne støtte for forslagene i ulike fagmilitære miljøer. Samtidig har Forsvaret gitt anbefalinger til politikerne basert på noe sviktende økonomiske beregninger, noe som kan ha påvirket utfallet av de politiske beslutningene.

Politiske egeninteresser og bruken av Forsvaret som et distriktpolitisk virkemiddel, er faktorer som i sum kan ha påvirket utviklingen av strukturen. Betydningen av politiske egeninteresser for Forsvarets utvikling er dog vanskelig å dokumentere. Annen forskning og uttalelser fra sentrale aktører viser at Forsvaret har vært et distriktpolitisk virkemiddel.

Oppsummert så viser studien at det er politikerne som styrte utviklingen av Hæren igjennom de formelle vedtakene i Stortinget i perioden 2001-2005. Forsvarkomiteen hadde i perioden en tydelig formell rolle i utviklingen, men det kan stilles spørsmål om i hvilken grad komiteen har påvirket utviklingen av Hæren. Utviklingen har blitt påvirket av flere faktorer, hvor økonomien er den viktigste. Den økonomiske påvirkningen i perioden var en konsekvens av manglende politisk oppfølging av de økonomiske rammene i langtidsplanene, noe mangelfull økonomistyring og investeringsstyring i Forsvaret og overoptimistiske økonomiske beregninger i anbefalinger fra Forsvaret. Sikkerhetspolitiske endringer i perioden har også medført endringer i Hærens bidrag i internasjonale operasjoner som har gitt konsekvenser for strukturen.

4.2 Teoretiske implikasjoner

Studien har hovedsakelig basert seg på fire teorier. For det første er det teoriene knyttet til utviklingen av politiske strategier. I studien er det ikke gjort konkrete funn som røkter ved disse teoriene. Samtidig er Mintzbergs teorier relativt generelle og hovedsakelig utviklet mot næringslivet. Når teoriene brukes i en spesifikk setting innen politikk og offentlig virksomhet, er det ikke gitt at teoriene har samme gyldighetsgrad. Når teoriene blir brukt over en lengre tidsperiode hvor det skjer store endringer, kan det også være vanskelig å vurdere hvorvidt en endring er en oppdukkende strategi eller om det rett og slett er en ny planlagt strategi.

For det andre er det i studien benyttet teorier knyttet til rasjonalitet. Studien viser at politikerne hovedsakelig tok rasjonelle beslutninger. Samtidig er det også vist at politikerne kan ta feil beslutninger, noe som er i overensstemmelse med teoriene. I studien er det dermed ikke gjort funn som indikerer at teoriene om rasjonalitet, er feil. Utfordringen med å bruke teoriene i denne studien, er at det krever god kunnskap om hvilken informasjon politikerne hadde tilgang til da beslutningene ble tatt.

For det tredje er det i studien benyttet teoriene knyttet til politisk påvikning. Teoriene er ikke entydige når det gjelder effekten av lobbyisme. Studien finner eksempel både på at politikerne lar seg påvirke og at de ikke lar seg påvirke. Det innebærer at teoriens tvetydighet til effekten av lobbyisme, er bekreftet.

Den siste teorien som er benyttet, er knyttet til forhandlinger og drøftinger. Studien viser at forhandlinger og drøftinger er viktig for en mindretallsregjering for å skaffe et flertall i Stortinget. I studien er det derfor ikke gjort funn som røkter ved teoriene knyttet til forhandlinger og drøftinger.

4.3 Begrensninger i oppgaven

Avgrensningene i oppgaven har gjort at studien kun har behandlet en forsvarsgren, primært innenfor en tidsperiode. Det er derfor mulig at en studie som hadde tatt utgangspunkt i en annen tidsperiode og/eller en annen forsvarsgren, kunne ha kommet frem til andre konklusjoner. Det er heller ikke mulig å trekke noen allmenngyldige konklusjoner fra denne casestudien og implementere konklusjonene på andre forsvarsgrener eller tidsperioder.

Studien har kun benyttet skriftlige kilder. Basert på tilgjengelig tid og et begrenset potensial for ny informasjon fra politikere, ble egne intervjuer forkastet som kilde. Intervju med representantene i Forsvarskomiteen kunne muligens ha gitt et bredere bilde av komiteens rolle.

4.4 Videre forskning

I arbeidet med studien dukket det opp flere tema som ikke ble belyst som en konsekvens av studiens problemstilling. En mulig problemstilling for videre studier er selvsagt å se på andre forsvarsgrener og/eller andre tidsperioder, for å se om man finner samme resultat som i denne studien. Like interessant vil det være å se på om det er forskjeller i styringen av utviklingen av en sektor mellom en flertallsregjering og en mindretallsregjering. De statistiske tallene fra Forsvarskomiteen kan gi grunnlaget for en mer kvantitativ analyse av komiteen i forskjellige tidsperioder eller sammenligne Forsvarskomiteen i detalj med de andre komiteene på Stortinget. Sist, men ikke minst, vil det være meget interessant å se nærmere på hvorfor Forsvaret mer eller mindre konsekvent underestimerer kostnader på strukturen, samtidig som man er overoptimistisk på egne muligheter på driftsinnsparinger. Løser man den koden, vil det kunne bli lettere å drive langtidsplanlegging i Forsvaret.

Litteraturliste

- Allison, G. T. & Zelikow, P. D. (1999). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. New York: Longman.
- Andersen, O.-E. (2003, 15. nov.). Politikerne lover støtte. *Adresseavisen (Morgen)*. s. 22.
- Arnesen, B. H. & Strøm, T.-A. (2009, 10. aug.). Forsvarspolitik er viktig. *Harstad Tidende*. s. 18.
- Bakke, G. I. J. (2008). *Forsvarsstudie 2000 og Andøya flystasjon: en casestudie*. Masteroppgave ved Forsvarets stabsskole, Oslo.
- Bakken, B. E. (2003). *NATO's Mediterranean dialogue: learning from others* (NATO Defence College Monograph Series No. 17). Roma: NATO Defense College
- Bekkemellem, K. (2009). *Mitt røde hjerte*. Oslo: Aschehoug.
- Berg, O. T. (u.å.). Politikk. I *Store norske leksikon*. Hentet 10. jan 2010 fra <http://www.snl.no/politikk>
- Bergens Tidende. (2000, 14. jul.). Nedlegges før innvielsen. *Bergens Tidende*. s. 17.
- Bergens Tidende. (2004, 8. okt.). Rita Tveiten inn igjen. *Bergen Tidende*. s. 6.
- Berggrav, J. (2002). *Retorikk og realiteter på veien mot det nye Forsvaret – Forsvarssjefens militærfaglige utredning*. Foredrag i Oslo Militære Samfund 11. nov. 2002. Hentet 7. nov. 2010 fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2002/2002-11-11-Berggrav.html.
- Berggrav, J. (2004, 26. apr.). Det nye Forsvaret er mer nasjonalt troverdig. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon 1. s. 11.
- Berglihn, H. (2001, 17. feb.). Evje Ap avlyser valgkampen. *Dagens Næringsliv*. s. 12.
- Bjørgum, L. H. (2004, 5. nov.). Stryk til Forsvaret. *Dagens Næringsliv*. s. 8.
- Bjørgum, L. H. (2005, 30. aug.). Oftest på talerstolen. *Dagens Næringsliv*, s. 14.
- Bonde, A. (2001, 19. feb.). Arbeiderpartiet tidlig ute i valgkampen - satsing på barn blir Aps lokkemat. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon Nyheter. s. 12.
- Bondevik, K. M. (2006). *Et liv i spenning*. Oslo: Aschehoug.
- Bratteng, P.-K. (2005, 19. jan.). 2005 blir et kriseår for Hærens styrker. *Folkebladet*.
- Budsjett-innst. S. nr. 7 (2000-2001). *Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2001 vedkommende Forsvarsdepartementet m.v.* Oslo: Stortinget.
- Budsjett-innst. S. nr. 7 (2001-2002). *Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Forsvarsdepartementet mv.* Oslo: Stortinget.
- Budsjett-innst. S. nr. 7 (2002-2003). *Budsjettinnstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen*. Oslo: Stortinget.
- Budsjett-innst. S. nr. 7 (2006-2007). *Budsjettinnstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen*. Oslo: Stortinget.
- Christensen, P. (2001a, 5. mar.). Mars blir høringsmåned om Forsvaret. *Norsk Telegrambyrå*.
- Christensen, P. (2001b, 5. mai). Regjeringen vil rasere Forsvaret. *Norsk Telegrambyrå*.

- Christensen, P. (2002, 13. feb.). Åpner for ytterligere forsvarskutt. *Norsk Telegrambyrå*.
- Christensen, P. (2005, 2. mar.). Bondevik stiller seg bak forsvarsminister i storm. *Norsk Telegrambyrå*.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P. & Roness, P. G. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3. utg.). Los Angeles: SAGE.
- Dagens Næringsliv. (2005, 9. jun.). Jakten på Devold. *Dagens Næringsliv*. s. 2.
- Dagsavisen. (2004, 19. sep.). Kan skade omstillingen. *Dagsavisen*. s. 6.
- Dagsavisen. (2005, 21. jan.). Devolds høringer. *Dagsavisen*. s. 6.
- Daniel, I., Norman, M. G. & Johnsen, A. B. (2010, 28. okt.). Ikke alle statsråder har egne taleskrivere. *Verdens Gang*. s. 12.
- Danjord, F. (2008). *Forsvarssjefens forsvarsstudier - hvilken innvirkning har de på departementets etterfølgende langtidsplaner?: en vurdering av forsvarsstudiene og deres innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene*. Masteroppgave ved Forsvarets stabsskole, Oslo.
- Det norske Arbeiderparti. (2000). *Program for 2001-2005*. Oslo.
- Devold, K. K. (2002a). *Føringer til Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003* (Skriv 2001/02300-14 av 13. feb 2002). Oslo: Forsvarsdepartementet. (NB Opprinnelig gradert Begrenset, men ble nedgradert 10.feb 2011 etter forespørsel om innsyn.)
- Devold, K. K. (2002b, 19. feb.). Mobile styrker ivaretar vår sikkerhet. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon Nyheter. s. 3.
- Devold, K. K. (2002c). *Rammer for Forsvarssjefens militærfaglige utredning* (Skriv 2001/02300-68 av 1. okt. 2002). Oslo: Forsvarsdepartementet
- Devold, K. K. (2003). *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU 03) - utfyllende rammer* (Skriv 2001/02300-131 av 18. jun. 2003). Oslo: Forsvarsdepartementet
- Devold, K. K. (2004, 6. des.). Mørkerød usikkerhet. *VG*. s. 41.
- Diesen, S. (2005). *Modernisering av Forsvaret - status og utfordringer*. Foredrag i Oslo Militære Samfund 28. nov 2005. Hentet 30. aug. 2010 fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2005/2005-11-28-FSJ.html.
- Diesen, S. (2010). *Hvor går Forsvaret? Refleksjoner etter fire år som forsvarssjef*. Foredrag i Oslo Militære Samfund 15. mars 2010. Hentet 30. aug. 2010 fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2010/2010-03-15_Diesen.html.
- Diesen, S. (2011). *Fornyelse eller forvitring?: Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm.
- Dokument nr. 3:16 (2004-2005). *Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Dokument nr. 15:1 (2001-2002). *Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse med svar*. Oslo: Stortinget.

- Dokument nr. 15:1 (2002-2003). *Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse med svar*. Oslo: Stortinget.
- Dokument nr. 15:1 (2003-2004). *Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse med svar*. Oslo: Stortinget.
- Dokument nr. 15:1 (2004-2005). *Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse med svar*. Oslo: Stortinget.
- Dokument nr. 22 (2004-2005). *Innstilling til Stortingets presidentskap fra utvalg oppnevnt av Presidentskapet*. Oslo: Stortinget.
- Dragnes, K. (2011, 17. feb.). Forsvar på glacisen. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon 2. s. 3.
- Engh, M. (2009). *En vandring langs Memory Lane – et liv med stortingsord*. Hentet 5. jan 2011 fra <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Tilbakeblikk-pa-stortingsspraket/>.
- Eriksrud, A. M. (2001, 3. mar.). Forsvarsnedleggingen angripes. *VG*. s. 15.
- Fantoft, S. (2005, 28. feb.). Broiler-boom på Løvebakken. *Dagbladet*. Seksjon 1. s. 9.
- Faremo, G. (2010, 24. jan.). Vellykket omstilling av Forsvaret. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon 2. s. 5.
- Fleisje, L. (2001, 3. mai). Sjøforsvaret ødelegges. *Aftenposten (Morgen)*. s. 24.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2007). *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*. Oslo.
- Forsvarets stabsskole. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Forsvarsdepartementet. (2001). *Prisen på Forsvarets vedtatte struktur er beregnet (PM 039/2001)*. Hentet 12. nov. 2010 fra http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/fd/Nyheter-og-pressemeddelinger/2001/prisen_pa_forsvarets_vedtatte_struktur.html?id=244805.
- Forsvarssjefen. (2003). *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*. Oslo: Forsvarets overkommando.
- Foss, P. K. (2010). *Innenfra*. Oslo: Aschehoug.
- Fremskrittspartiet. (2001). *Handlingsprogram for perioden 2001-2005*. Oslo.
- Frisvold, S. (2004). *Utfordringer på veien mot fremtidens forsvar*. Foredrag i Oslo Militære Samfund 11. okt. 2004. Hentet 30. aug. 2010 fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2004/2004-10-11-FSJ.html.
- Frøyland, F. & Solberg, R. M. (2010, 2. okt.). Sorry, statsråd. *Dagens Næringsliv*. s. 39-49.
- Garvik, O. (2002, 23. sep.). Den lavmælte mølleren. *Bergens Tidende (Morgen)*. s. 24.
- Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gjelsten, R. (2001). *Simulert forsvar?: Forsvarets forskningsinstitutt og Sjøforsvaret - ulike tilnærminger til forsvarsplanlegging* (Forsvarsstudier 3/2001). Oslo: Institutt for forsvarsstudier
- Gjeseth, G. (2008). *Hæren i omveltning: 1990-2005*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Godal, B. T. (2003). *Utsikter: store lille Norge i en ny verden*. Oslo: Aschehoug.

- Godal, I. (2001, 23. jul.). Stortinget og Forsvaret. *Aftenposten*. Seksjon Andres meninger. s. 8.
- Granviken, S. (2002, 26. okt.). Forsvarsminister uten kontroll. *Adresseavisen Morgen*. s. 2.
- Granviken, S. (2004, 8. jun.). Slaget tapt for Trondheim. *Adresseavisen*. s. 5.
- Gullberg, A. T. & Helland, L. (2003). *Profesjonell lobbyisme: norske elitors bruk og holdninger* (Rapport 70). Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003
- Hagvaag, E. (2010, 17. des.). Innskjerper lojaliteten. *Dagbladet*. s. 11.
- Hammond, J. S., Keeney, R. L. & Raiffa, H. (2006). The hidden traps of decision making. *Harvard Business Review*, January.
- Hegtun, H. (2001, 7. apr.). Sentrum unngikk sprekk om skrei. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon Nyheter. s. 2.
- Helgesen, J.-P. (2005, 27. mai). Kystvaktflyttingen: - Distriktpolitikk styrer basevalget. *Stavanger Aftenblad*. s. 9.
- Helland, L., Sørensen, R. J. & Thorkildsen, Å. (2010). Forsvaret 1986-2005. Hvorfor partiene favoriserer de overrepresenterte valgdistriktene? *Tidsskrift for Samfunnsforskning*(4/2010), s. 525-548.
- Hertzberg, T. (2001, 6. mai). Gjenkjennelig Høyre klar for regjeringsmakt. *Norsk Telegrambyrå*.
- Holberg, G. (2004, 31. mar.). Forsvarets langtidsplan - rent hærverk! *Bergens Tidende*. s. 26.
- Huitfeldt, T. & Ingebrigtsen, E. (2000, 8. nov.). Forsvarssjefens forsvarsstudie 2000 og Hæren. *Aftenposten (Morgen)*. s. 16.
- Hultgren, J. & Moe, I. (2010, 25. nov.). 11 av 26 forskningsinstitutter forsøkt styrt. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon 1. s. 4.
- Høyre. (2001). *Stortingsvalgprogram*. Oslo: Høyres Hovedorganisasjon.
- Høyre. (2005). *Nye muligheter - Høyres Stortingsvalgprogram 2005 - 2009*. Oslo: Høyres Hovedorganisasjon.
- Innst. S. nr. 92 (2003-2004). *Innstilling fra forsvarskomiteen om endringer på statsbudsjettet for 2003 under Forsvarsdepartementet*. Oslo: Stortinget.
- Innst. S. nr. 121 (2001-2002). *Innstilling fra forsvarskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Roar Bredvold og Per Ove Width om å stanse ødeleggelse av BV 202, samt at det åpnes for salg til oppkjøps-/salgsfirmaer*. Oslo: Stortinget.
- Innst. S. nr. 152 (1999-2000). *Innstilling fra forsvarskomiteen om tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*. Oslo: Stortinget.
- Innst. S. nr. 181 (2002-2003). *Innstilling fra valgkomiteen om endringer i de faste komiteers sammensetning*. Oslo: Stortinget.
- Innst. S. nr. 234 (2003-2004). *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo: Stortinget.
- Innst. S. nr. 256 (2008-2009). *Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap*. Oslo: Stortinget.
- Innst. S. nr. 272 (2004-2005). *Innstilling fra forsvarskomiteen om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004*. Oslo: Stortinget.

- Innst. S. nr. 342 (2000-2001). *Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Stortinget.
- Isaacs, W. (1999). *Dialogue and the art of thinking together*. New York: Random House.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johansen, P. K. & Værholm, M. M. (2010). *Makroøkonomiske trender: forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv* (FFI/Rapport-2010/00391). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt
- Kahnemann, D. (2002). Maps of bounded rationality: A perspective on judgement and choice, Nobel Prize lecture. I T. Frangmyr (Red.), *The Nobel Prizes 2002* (s. 449-489). Stockholm: The Nobel Foundation.
- Klokeide, O. E. (2003, 29. nov.). MTB-kontrakt i havn. *Dagens Næringsliv*. s. 14.
- Kluge, L. (1999, 26. mai). Opposisjonen murrer mot nok et forsvarsutvalg - Regjeringen roter det til. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon Nyheter. s. 6.
- Kristelig Folkeparti. (2001). *Program for Kristelig Folkeparti 2001 - 2005*. Oslo.
- Kristoffersen, S. (2001, 28. mai). Sentrum vil ha mer forsvar til samme pris som regjeringen. *Norsk Telegrambyrå*.
- Kystpartiet. (2001). *Program for Kystpartiet*.
- Leer-Salvesen, T. (2003, 1. okt.). Høres absurd ut. *Klassekampen*.
- Lobbyvirksomhet*. (u.å.). Hentet 14. jan 2011 fra <http://www.tinget.no/no/Hovedmeny/Demokrati-og-makt/Lobbyvirksomhet/>.
- Lode, V. (2004, 16. jun.). Tar all makt fra Devold. *Dagsavisen*. s. 8.
- Løwendahl, B. R., Wenstøp, F., Fjeldstad, Ø. D., Kvålshaugen, R., Lunnan, R. & Viken, M. B. (2003). *Grunnbok i strategi* (2. utg.). Oslo: Damm.
- Løwer, E. (1999, 9. jun.). Forsvarsdebatt er velkommen. *VG*. s. 41.
- Løwer, E. (2000). *Vårt forsvar i et internasjonalt perspektiv*. Foredrag i Oslo Militære Samfund 10. jan. 2000. Hentet 7. feb. 2011 fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2000/2000-01-10-FMIN.html.
- Madsen, L. (2005, 29. aug.). Stemmer teller - lobby avgjør. *Nordlys*. Seksjon Politikk. s. 3.
- Magnus, J. (2003, 9. mai). Uro i rekkene. *VG*. s. 2.
- Malnes, R. & Midgaard, K. (2009). *Politisk tenkning* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Marsdal, M. E. (2001, 19. okt.). Pasifist i forsvarskomiteen. *Klassekampen*.
- Matlary, J. H. (2002, 11. apr.). Forsvar uten folkelig forankring. *Aftenposten (Morgen)*. s. 21.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. New York: Prentice Hall.
- Moen, J. A. (2001a, 22. jun.). Forsvaret mye dyrere enn antatt. *Aftenposten (Morgen)*. s. 5.
- Moen, J. A. (2001b, 15. jun.). Forsvarssjef varsler tøff ny omlegging. *Aftenposten (Morgen)*. s. 4.
- Moen, J. A. (2001c, 27. mar.). Stoler ikke på forsvarsninister Godal. Engasjerer egne eksperter. *Aftenposten (Morgen)*. s. 3.

- Mood, R. (2006). *Status og utfordringer for Hæren*. Foredrag i Oslo Militære Samfund 30. jan. 2006. Hentet 30. aug. 2010 fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2006/2006-01-30-GIH.html.
- Myklebust, B. & Skille, Ø. B. (2010). *Ingen politikere i verden lar seg påvirke av demonstranter så lett*. Hentet 17. des. 2010 fra <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7429059>.
- Mørseth, T. O. (2003, 21. aug.). Bygg Haakonsvern-dokken eller mist tilskudd. *Bergens Tidende*. s. 10.
- Neumann, I. B. (1999, 22. jun.). Nytt forsvar. *Dagbladet*. s. 3.
- Nielsen, A. (2004, 17. nov.). Rise vraket av Oslo KrF, velger Syversen i stedet. *Dagsavisen*.
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. (2010). Uenighetsindeks 1979-2009. Hentet 27. feb. 2011 fra:
http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=storting&lan=&UttakNr=128&MenuItem=N1_1&ChildItem=&State=collapse
- NOU 2000: 20. (2000). *Et nytt forsvar*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2003: 19. (2003). *Makt og demokrati*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2007: 15. (2007). *Et styrket forsvar*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NTB. (2001a, 6. jun.). Advarer mot å bruke Forsvaret i valgkampen. *Norsk Telegrambyrå*.
- NTB. (2001b, 5. mar.). Mars blir høringsmåned om Forsvaret. *Norsk Telegrambyrå*.
- NTB. (2001c, 3. mai). Petersen ønsker Ap som motstander. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon Nyheter. s. 6.
- NTB. (2001d, 20. mar.). Politikerne sier ja til lobbyisme. *Norsk Telegrambyrå*.
- NTB. (2004a, 19. sep.). Forsvarskomiteen kan bli utradert etter valget. *Norsk Telegrambyrå*.
- NTB. (2004b, 30. okt.). Konradsen tapte i Troms Høyre. *Norsk Telegrambyrå*.
- NTB. (2005a, 7. feb.). Bjørklund nominert på topp i Oppland SV. *Norsk Telegrambyrå*.
- NTB. (2005b, 18. jan.). Krever redegjørelse fra Krohn Devold. *Norsk Telegrambyrå*.
- NTB. (2010, 10. jul.). Stoltenberg avviser påstander om arroganse. *Norsk Telegrambyrå*.
- Otterlei, J. M. & Mossing, T. (2003). *FFI: vurdering av omfang og virksomhet : en oversikt over og analyse av FFIs støtte til Forsvarets politiske og militære ledelse i forbindelse med langsiktig planlegging og utvikling av Forsvaret* (FFI/Rapport-2003/01935). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt
- Prop. 1 S (2010-2011). *For budsjettåret 2011*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Raiffa, H., Richardson, J. & Metcalfe, D. (2002). *Negotiation analysis: the science and art of collaborative decision making*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Ramberg, O. (2010). *Strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret: i skjæringspunktet mellom fag og politikk*. Masteroppgave ved Forsvarets stabsskole, Oslo.
- Ramnefjell, E. (2002, 22. apr.). Kalles inn på teppet. *Dagbladet*. s. 12.
- Rapp, O. M. (1998, 22. jan.). Uro over forsvarer i nord. *Aftenposten (Morgen)*. s. 6.

- Rapp, O. M. (2000, 1. nov.). Forsvarssjefens kuttforslag høster storm hos ansatte. *Aftenposten (Morgen)*. s. 2.
- Rapp, O. M. (2001, 25. feb.). Tilfredshet i Nord-Norge - Forsvarslobbyen vant frem. *Aftenposten*. Seksjon Nyheter. s. 16.
- Regjeringen Bondevik II. (2005). *Statusrapport for Samarbeidsregjeringen*. Oslo: Statsministerens kontor.
- Reksten, T. (2010). Tro mot taleren og det norske språk. *Statsspråk*, 4/2010.
- Røhne, S. A. (2002, 29. okt.). På slakk line. *VG*. s. 2.
- Røksund, A. (2001). Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet. I B. S. Tranøy, & Ø. Østerud (Red.), *Den fragmenterte staten* (s. 125-153). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Salthammer, T. (2007). *Forsvarets evne til å tilpasse seg sikkerhetspolitiske utviklingstrekk: en analyse av Forsvarets endringer i perioden 1992-2006*. Masteroppgave ved Forsvarets stabsskole, Oslo.
- Salvesen, G. (1999, 20. mar.). Hjelp, jeg er minister. *Aftenposten (Morgen)*. s. 38.
- Sandvold, I. (2008). *Holder partiene det de lover?: En undersøkelse av Høyres løftegjennomføring 2001-2005*. Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Sem-erklæringen. (2001). *Politisk grunnlag for en Samarbeidsregjering*. Oslo: Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre.
- Senterpartiet. (2001). *Ta hele Norge i bruk - Stortingsvalgprogram 2001-2005*. Oslo.
- Sivertsen, S. C. (2008). *Rotteneiret på Akershus festning: et forsvar med brukket rygg*. Oslo: Kolofon.
- Solend, P. A. (2002, 30. nov.). Livet på Løvebakken. *Dagbladet*. s. 32.
- Solli, A. (1999, 30. apr.). Det norske forsvaret i støpeskjeen. *Aftenposten (Morgen)*. s. 15.
- Sosialistisk Venstreparti. (2001). *Folkemakt mot pengemakt - Sosialistisk Venstrepartis arbeidsprogram 2001-2005*. Oslo.
- Sosialistisk Venstreparti. (2005). *Ulike mennesker. Like muligheter. SVs arbeidsprogram 2005-2009*. Oslo.
- Spence, T. (2002, 24. sep.). Foredrag i Norges forsvarsforening i kveld - Norge en leiesoldat for USA. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon Nyheter. s. 4.
- St.prp. nr. 1 (2000-2001). *For budsjetterminen 2001*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2001-2002). *For budsjetterminen 2002*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2002-2003). *For budsjetterminen 2003*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2003-2004). *For budsjetterminen 2004*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2004-2005). *For budsjetterminen 2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007). *For budsjetterminen 2007*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009). *For budsjettåret 2009*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

- St.prp. nr. 42 (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 45 (2000-2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 55 (2001-2002). *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 65 (1998-1999). *Om Forsvarets investeringer*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Statskonsult. (2006). *Omstillingen av Forsvaret 2002-2005* (2006:7). Oslo: Statskonsult
- Steiro, Ø. (2004, 9. apr.). Det nye forsvaret - et feilslått milliardsluk? *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon 1. s. 9.
- Stormark, K. (1999, 11. des.). Åpent opprør mot hær sjefen. *VG*. s. 8.
- Stortinget. (2002). *Stortinget i navn og tall 2001-2005*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stortingstidende. (1998-1999). *Stortingstidende inneholdende 143. Stortingsforhandlinger 1998-1999*. Oslo: Stortinget.
- Stortingstidende. (1999-2000). *Stortingstidende inneholdende 144. Stortingsforhandlinger 1999-2000*. Oslo: Stortinget.
- Stortingstidende. (2000-2001). *Stortingstidende inneholdende 145. Stortingsforhandlinger 2000-2001*. Oslo: Stortinget.
- Stortingstidende. (2001-2002). *Stortingstidende inneholdende 146. Stortingsforhandlinger 2001-2002*. Oslo: Stortinget.
- Stortingstidende. (2003-2004). *Stortingstidende inneholdende 148. Stortingsforhandlinger 2003-2004*. Oslo: Stortinget.
- Stortingstidende. (2006-2007). *Stortingstidende inneholdende 151. Stortingsforhandlinger 2006-2007*. Oslo: Stortinget.
- Stortingstidende. (2008-2009). *Stortingstidende inneholdende 153. Stortingsforhandlinger 2008-2009*. Oslo: Stortinget.
- Storvik, K. (2004, 5. sep.). Offiserene omfavner SV - For nå tror de at partiet vil endre forsvarspolitikken. *Dagsavisen*, s. 12.
- Storvik, O. T. (2001a, 23. jun.). Forsvaret søker omkamp med Stortinget. *Aftenposten (Morgen)*. s. 8.
- Storvik, O. T. (2001b, 25. jan.). Toppoffiserer i kamp mot forsvarspolitikken - General-opprør i Stortinget. *Aftenposten (Morgen)*. s. 5.
- Strand, H. B. A. (2001, 4. mai). Strid om forsvar og NRK på Høyre-landsmøtet. *Adresseavisen (Morgen)*. s. 7.
- Støre, J. G. (2002, 23. aug.). Svake mindretall. *Aftenposten (Morgen)*. s. 14.
- Søreide, I. E. (2010, 25. okt.). I utakt med virkeligheten. *Aftenposten (Morgen)*. Seksjon 2. s. 3.
- Thomassen, C. & Aabø, S. (2004, 31. jul.). Lager felles forsvarspolitik - Ap, SV og Sp samtaler i det stille. *Dagbladet*. s. 17.
- Thorkildsen, Å. (2009). *Forsvaret - en fortsettelse av distriktspolitikken med andre midler ?* Masteroppgave ved Forsvarets stabsskole, Oslo.

- Troms Folkeblad. (2011, 8. mar.). Lokalpolitikerne maner til kamp. *Troms Folkeblad*. s. 4.
- Udjus, V. (2005, 18. jun.). Pakker sammen - gløden er borte. *Fædrelandsvennen*.
- Valebrok, P. & Mosveen, E. (2004, 31. mai). Skulker mest på Stortinget. *VG*. s. 6.
- Vegstein, L. U. S. (2011, 17. feb.). Diesen bommer. *Klassekampen*. s. 8.
- Venstre. (2001). *Personlig frihet og sosialt ansvar*. Oslo.
- Versto, O. (2009, 5. jul.). Prestisjekomite. *VG*. s. 3.
- Vestmo, B. (2001, 8. jun.). Værnesansatte føler seg som gisler i valgkampen. *Adresseavisen*. s. 11.
- Villeman, V. (2009). *Spiller det noen rolle? En analyse av offentlige bevilgninger under skiftende regjeringer* (Civita-rapport). Oslo: Civita
- Westengen, K. (2001, 9. nov.). Ap inviterer regjeringen til forsvarsforlik. *Norsk Telegrambyrå*.
- Willoch, K. (2001, 6. sep.). Uløste problemer i forsvarspolitikken. *Aftenposten (Morgen)*. s. 22.
- Willoch, K. (2004). *Utfordringer*. Oslo: Cappelen.
- Ystad, V. (2005, 28. aug.). Krass kritikk av Forsvars-reknskapen. *Bergens Tidende*. s. 8.
- Ystehede, O. H. (2002, 19. jun.). Truet Devold til åpen høring. *Dagbladet*. s. 16.
- Østbø, I. B. (2010). *Storting og regjering* (2. utg.). Oslo: Schibsted.
- Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskap: innføring i politisk analyse* (4. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Åldstedt, F. (2003, 22. okt.). Holdt utenfor flytteplaner. *Adresseavisen*. s. 14.
- Åldstedt, F. (2004, 1. jun.). Sp vil sikre 50 arbeidsplasser. *Adresseavisen (Morgen)*. s. 4.

Vedlegg A – Beskrivelse av Uenighetsindeksen¹⁶

Bakgrunn

Storingsrepresentantenes atferd ved votering kan fortelle noe om partisystemets form og tydeliggjøre eventuelle endrede konstellasjoner. En innfallsvinkel er å konstruere uenighetsindekser, dvs. indekser som søker å tallfeste graden av uenighet mellom to og to partier. For å få til dette har Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) tatt utgangspunkt i representantenes voteringer i Storting og Odelsting. NSD fordeler representantenes for-stemmer på de ulike partiene og beregner så partienes for-stemmer i prosent av det totale stemmeantallet. Ved å sammenligne for-stemmene for to partier kan en si noe om avstanden mellom partiene. Har alle representantene for begge partier stemt for i en votering, vil andelen for-stemmer være 100 % for begge partier og det vil i så måte ikke være noe avstand mellom partiene. Samme resultat – ingen uenighet – vil man få dersom alle i de to partiene stemte mot. Avstanden mellom to partier når følgelig sitt maksimum når alle representantene i det ene partiet stemmer for et forslag, mens alle representantene i det andre partiet stemmer mot forslaget. Matematisk beregner NSD avstanden ved å ta differansen (absoluttverdien) mellom andelen for-stemmer mellom de par av partier som studeres. Indeksen uttrykker dermed den gjennomsnittlige avstanden mellom andelen for-stemmer i parti A og B, og varierer mellom 0 (ingen uenighet) og 100 (maksimal uenighet).

Uenighetsindeksen strekker seg tilbake til høstsesjonen i 1979 og er oppdatert til og med vårsesjonen i 2009. Materialet kan deles inn og analyseres med bakgrunn i blant annet sesjon, emne og stortingskomité.

Se Voteringsarkivet for generell informasjon om rådataene bak Uenighetsindeksen.

Vilkår

(En del av) de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSDs) Voteringsarkiv. Materialet er stilt til disposisjon av Stortingsarkivet og tilrettelagt av NSD. Verken Stortingsarkivet eller NSD er ansvarlige for analyser eller tolkninger som blir gjort på bakgrunn av Uenighetsindeksen.

¹⁶ Teksten er hentet fra http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=storting&lan=&UttakNr=128&MenuItem=N1_1&ChildItem=&State=collapse

Vedlegg B – Forsvarskomiteen 2001 – 2005

- Nybakk, Marit** (Leder) A
Innvalgt på Stortinget i 1989.
- Wisløff Nilssen, Åse** (Første nestleder) KrF
Innvalgt på Stortinget i 1997. Forlot Stortinget i 2005.
- Hernæs, Bjørn** (Andre nestleder) H
Innvalgt på Stortinget i 1993. Satt i FK 1993-1997. Forlot Stortinget i 2005.
- Bjørklund, Kjetil** SV
Innvalgt på Stortinget i 2001. Forlot Stortinget i 2005.
- Bredvold, Per Roar** FrP
Innvalgt på Stortinget i 1997. Satt også i FK 2005-2009.
Offiser i Forsvaret 1976-1991.
- Enoksen, Odd Roger** Sp
Innvalgt på Stortinget i 1993. Forlot Stortinget i 2005.
I april 2003 byttet ut med:
- Arnstad, Marit** Sp
Innvalgt på Stortinget i 1993-1997. Innvalgt igjen i 2001. Forlot Stortinget i 2005.
- Halvorsen, Gunnar** A
Innvalgt på Stortinget i 1993. Satt også i FK 1997-2001. Forlot Stortinget i 2005.
Kaptein/områdesjef i Heimevernet 1985-1994
- Konradsen, Åge** H
Innvalgt på Stortinget i 2001. Forlot Stortinget i 2005.
- Lund, Leif** A
Innvalgt på Stortinget i 1997.
Døde mai 2004 og ble erstattet med:
- Tveiten, Rita** A
Innvalgt på Stortinget i perioden 1993-2001. Forlot Stortinget i 2005.
- Width, Per Ove** FrP
Innvalgt på Stortinget i 1997. Satt også i FK 1997-2001 og 2005-2009.

Data hentet fra www.stortinget.no og *Stortinget i navn og tall 2001-2005* (Stortinget, 2002)

Vedlegg C – Eksempler på ”hilse hjem” spørsmål i Stortinget

Alle spørsmålene er hentet fra Dokument nr. 15:1 (2003-2004) Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse med svar. Oslo: Stortinget.

Skriftlig spørsmål (nr. 133) fra Morten Lund (Sp) (Sør-Trøndelag) til forsvarsministeren:

Hofstad leir i Melhus kommune disponerer et område på om lag 330 dekar. Området er sentralt beliggende ved E6 og jernbane, og ønskes av kommunen omdisponert til næringsformål.

Frigivelse av området og etablering av en næringspark vil redusere utbyggingspresset mot den verdifulle dyrkajorda. Forsvarets aktivitet i leiren skal flyttes. Kan statsråden opplyse hva som er tidsplanen for fraflytting og frigivelse av dette området?

Skriftlig spørsmål (nr.538) fra Rita Tveiten (A) (Hordaland) til forsvarsministeren:

Vil statsråden oppretthalda tidsfaktoren som var knytt til HV-09s flytteplanar til Bergenhus Festning for å unngå nye leigekostnader, og kva for ressursar stiller statsråden til disposisjon for Forsvarsbygg slik at lokala på Bergenhus Festning er i forsvarleg stand før eventuell innflytting av den nye distriktsstaben?

Skriftlig spørsmål (nr. 662) fra Torstein Rudihagen (A) (Oppland) til forsvarsministeren:

Under post 7.5.8.9 i St.prp. nr. 42 (2003-2004) står det at kostnader knyttet til etablering på Hovemoen eller Gardermoen er anslått til ca.1 mill. kr. På Hovemoen står 18 kontorlokaler ledige. Det synes underlig da at etableringskostnadene er like. Det hevdes videre at en lokalisering til Gardermoen vil gi en årlig innsparing på 4 mill. kr i forhold til Hovemoen pga. synergieffekter. Hvilke utredninger og beregninger er gjort som gir grunnlag for å hevde dette?

Skriftlig spørsmål (nr. 719) fra Anne Helen Rui (A) (Vestfold) til forsvarsministeren:

Mener statsråden det er riktig at private får overta Østre Bolærne for kommersiell drift, når det finnes offentlige instanser som vil ha svært god nytte av området til glede for regionens befolkning?