

**FORSVARSTUDIER 2/1999**

# **Forsvarets øverste ledelse**

**1945 - 1961**

**Torkel Lindeland**

---

# Innhold

Forkortelser .....	5
Innledning .....	7
Den politiske kontrollen styrkes 1945-1949 .....	13
Tilpasning til NATO 1950-1955 .....	48
Fagmilitær rivalisering 1956-1961 .....	84
Konklusjon .....	108
English summary .....	111
Noter .....	113
Kilder og litteratur .....	129
Vedlegg 1: Forsvarets politiske ledelse 1945 - 1965	
Vedlegg 2: Forsvarets fagmilitære ledelse 1945 - 1965	

## Forkortelser

AAB	Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek
A-pakten	Atlanterhavspakten
DK	Distriktskommando
Dok.	Dokument
DSS	Den sentrale sjefsnemnd
E-staben	Etterretningsstaben
FD	Forsvarsdepartementet
FDH	Forsvarsdepartementet, hemmelig arkiv
FFK	Flyvåpenenes Felleskommando
FK	Forsvarskommisjonen
FO	Forsvarets Overkommando
FO/E	Forsvarets Overkommando, Etterretningsstaben
F.Off	Foreign Office
FOK	Flyvåpenets Overkommando (1953-1960)
FST	Forsvarsstaben
FST/A	Forsvarsstaben, A-paktkontoret
HOK	Hærens Overkommando
LKN	Luftkommando Nord-Norge
LOK	Luftforsvarets Overkommando
MAAG	Military Assistance Advisory Group
MOK	Marinens Overkommando (1953-1960)
NAM	National Army Museum
NAT	North Atlantic Treaty
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OKW	Oberkommando der Wehrmacht
PRO	Public Record Office
RA	Riksarkivet
RK	Regjeringskonferanse
RSU	Regjeringens sikkerhetsutvalg
SA	Stortingsarkivet
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe

SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
Sj.	sjefen
SMK	Statsministerens kontor
SOK	Sjøforsvarets Overkommando
S.tid.	Stortingstidende
St.forh.	Stortingsforhandlinger
St.lukk.	Stortingets lukkede møter
St.meld.	Stortingsmelding
St.prp.	Stortingsproposisjon
UD	Utenriksdepartementet
UK	Undersøkelseskommissjonen
UUKK	Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité
ØKN	Øverstkommanderende i Nord-Norge

---

# Innledning

I 1961 hadde organiseringen av Forsvarets øverste ledelse vært under vedvarende utredning siden andre verdenskrig. Spørsmålet fikk først sin endelige løsning i 1970 med opprettelsen av Forsvarets Overkommando (FO), ledet av en forsvarssjef. En tilsvarende ordning hadde vært i funksjon under krigen. I 1946 var imidlertid forsvarssjefen i fredstid blitt avløst av en sjef for Forsvarsstaben, som i fellesskap med sjefene for de tre forsvarsgrenene skulle lede Forsvaret gjennom en sjefsnemnd. Denne ordningen bestod til 1961 da sjefen for Forsvarsstaben fikk fullmakter som gjorde at Forsvaret i realiteten igjen kom under en forsvarssjef. Ledelsesordningens utvikling frem til denne omleggingen er fremstillingens tema. Studien vil søke å svare på hvilke spenninger som virket inn på organiseringen av den øverste ledelsen, og hvorfor etableringen av en definitiv organisasjonsstruktur drøyde ut. I årene etter 1945 vil vi se at ansvarsforholdene i den øverste ledelsen var uklare både internt og overfor de politiske myndighetene. Dette reiser spørsmålet om det var sikkerhetspolitiske hensyn som førte til omorganiseringen i 1961? Ble en avklaring på ledelsesordningen tvunget frem som en konsekvens av at Forsvaret led under svak operativ ledelse? Den nye ordningen i 1961 ble likevel bare midlertidig, og diskusjonen om forsvarsledelsens endelige form fortsatte utover 1960-tallet. Sluttfasen i utformingen av Forsvarets øverste ledelse faller utenfor rammen for denne studien.

## Tre konfliktlinjer

Regjeringen, gjennom Kongen i statsråd, har det øverste ansvaret for forsvaret av Norge. For å løse denne oppgaven disponerer regjeringen et sivilt og et militært apparat som utgjør Totalforsvaret. Det er den militære sektoren av Totalforsvaret som er grunnlaget for studien. Ledelsen av Forsvaret består av en politisk og en fagmilitær del. Forsvarsministeren og statssekretæren representerer politisk autoritet, mens forsvarssjefen, sjefen for Forsvarsstaben og forsvarsgrensjefene innehar faglig ekspertise. Det regionale planet holdes

utenfor begrepet Forsvarets øverste ledelse, og vil bare bli berørt der det får betydning for utformingen av ledelsesordningen. Den øverste ledelsen ligger altså i skjæringsfeltet mellom politisk og fagmilitær innflytelse. Hvor grensen skal gå mellom politisk myndighet og faglig kyndighet varierer i praksis.

Jens Christian Hauge i Det norske Arbeiderparti fremstod som en særlig sterk politisk aktør. Som forsvarsminister fra høsten 1945 involverte han seg i styringen av Forsvaret i så stor grad at det oppstod kraftige konfrontasjoner med den fagmilitære ledelsen. Den politiske kontrollen Hauge utøvde var en nyskapning i forsvarspolitikken, og representerte et langt skritt inn på de tradisjonelle enemerkene til forsvarssjefen og forsvarsgrensjefene. Resultatet ble at flere av disse offiserene trakk seg fra sine stillinger i protest. Den borgerlige blokken i Stortinget sluttet opp om den fagmilitære ledelsen i det vi kan betegne som studiens *første konfliktlinje* - mellom politisk styring og fagmilitær autonomi. Dette motsetningsforholdet begrenser seg ikke til Hauges periode i Forsvarsdepartementet, men var særlig fremtredende i årene frem til hans avgang i 1952. I takt med den økte politisk innflytelsen i forsvarsledelsen fikk også embetsverket i departementet større betydning. Det andre kapitlet i fremstillingen vil drøfte bakgrunnen for Arbeiderpartiets endrede forsvarspolitikk og i hvilken grad denne politikken virket inn på valget av ledelsesordning i 1946.

Politisk styring var det ene av to nye premiss for utformingen av ledelsesordningen i etterkrigsårene. Norges tilknytning til NATO (North Atlantic Treaty Organization) utgjorde det andre. Det allierte fellesforsvaret trakk opp en internasjonal ramme som Forsvarets øverste ledelse måtte tilpasses, og i 1953 vedtok Stortinget en ny ledelsesordning. Dette er tema for det tredje kapitlet. De politiske myndighetenes holdning til NATO var preget av ønske om integrasjon i alliansen, samtidig som hensynet til landets suverenitet og naboskapet til Sovjetunionen betinget avskjerming mot et for tett alliert samkvem.<sup>1</sup> Denne dualismen kom også til uttrykk i synet på organiseringen av den øverste ledelsen. Stortinget, nå representert ved både den borgerlige blokken og store deler av Arbeiderpartiet, la vekt på en nasjonal kontroll med forsvarsledelsen som gikk på tvers av regjeringens forslag til ledelsesordning. Regjeringens løsning bygget på en alliert tilråding, og var på mange måter en

naturlig kobling til kommandostrukturen i NATO. Ved å avvise regjeringens opplegg signaliserte Stortinget avskjerming overfor alliansen i spørsmålet om ledelsesordningen. Spenningen mellom nasjonal kontroll og tilpasningen til NATO utgjør studiens *andre konfliktlinje*.

Stilt overfor utfordringer som økt politisk involvering og alliert samarbeid ble den fagmilitære ledelsen svekket av interne brytninger. Dette skulle særlig komme til uttrykk i tiden etter stortingsvedtaket i 1953. Stortingets beslutning gav retningen på ledelsesordningens utforming, men ikke før åtte år senere, i 1961, ble vedtaket fulgt opp i praksis. Årsaken lå i fagmilitær uenighet om hvordan ordningen skulle settes ut i livet. Utviklingen i denne perioden danner utgangspunktet for det fjerde kapitlet. Den fagmilitære splittelse virket lammende på avklaringen av den øverste ledelsens form.

Forsvarsgrenenes innfallsvinkel til organiseringen av ledelsesordningen må nødvendigvis være ulik. Der Hæren har behov for en sterk handlekraftig ledelse, en øverstkommanderende som kan være på krigsskueplassen og ta avgjørelser i øyeblikket, opererer Sjøforsvaret og Luftforsvaret mer uavhengig av en sentral instans. I større grad vil deres behov for ledelse reduseres til overordnede operasjonsordrer og direktiv. De operative funksjonene vil normalt forme synet på hvordan ledelsesordningen bør organiseres. Hæren har tradisjonelt ønsket en forsvarssjef med en sentral stab. Særlig Sjøforsvaret, men i noen grad også Luftforsvaret, har derimot foretrukket et mer planleggende organ i form av en sjefsnemnd. I disse holdningene ligger det også et element av rivalisering. De første årene etter 1945 sprang den fagmilitære rivaliseringen først og fremst ut av en kniving mellom forsvarsgrenene. Etter hvert skulle imidlertid en sentralisert ledelse i Forsvaret fremstå som en trussel for alle de tre forsvarsgrenene. Studiens *tredje konfliktlinje* dannes således av forsvarsgrenenes ønske om innflytelse i rivalisering med hverandre generelt, og forsvarsgrensjefenes motstand mot å få redusert sin status overfor en sentral fagmilitær instans spesielt.

## Kilder og litteratur

Den eneste foreliggende samlede fremstillingen av Forsvarets øverste ledelse er to artikler skrevet av viseadmiral Reidar Godø - publisert av Institutt for forsvarsstudier.<sup>2</sup> Godøs artikler er en god introduksjon til emnet, men beskrivelsen hans er hovedsakelig basert på trykte kilder. I analysen av beslutningsprosessen som ledet frem til ledelsesordningen i 1961 savnes altså en studie bygget på primærkilder.

Det viktigste kildetilfanget for denne fremstillingen er referatene fra sjefsnemndas møter. Disse er bevart for hele perioden, og utviklingen av ledelsesordningen kan følges steg for steg. Fra 1956 eksisterer også saksdokumentene for møtene i sjefsnemnda. En annen sentral kilde er Forsvarsstabens kopibøker. Korrespondansen til forsvarsgrenene, departementet og allierte myndigheter kan etterspores her. Sjefsnemnda og Forsvarsstabens arkiv - etter 1947 - befinner seg ved bortsetningsarkivet til FO. Også forsvarsgrenenes arkiv, som er avlevert Riksarkivet, er gjennomgått.

I Forsvarsdepartementet er like arkivmateriale bevart om den øverste ledelsen. Analysen av vurderingene i departementet er derfor ikke så grundig som ønskelig og må i noen grad bygge på antagelser. Denne svakheten har imidlertid neppe resultert i en avgjørende kildemessig ubalanse for studien; dels fordi organiseringen av ledelsesordningen i hovedtrekk var et fagmilitært anliggende etter Hauges periode i departementet, og dels fordi den politiske ledelsens oppfatninger har kommet til uttrykk i referatene fra Forsvarsrådet, regjeringens sikkerhetsutvalg og regjeringskonferansene.

Intervjuene historikeren Arnfinn Moland foretok i begynnelsen av 1990-årene med høyere offiserer og embetsmenn med forsvars- og sikkerhetspolitikk som virkefelt, har gitt et nødvendig innblikk i forholdene i Forsvaret. Intervjuene er arkivert i Forsvarsdepartementet. Den sterke fagmilitære rivaliseringen skinner gjennom i dette materialet. Det samme kan sies om samtaler og korrespondanse som er ført med enkelte av aktørene i perioden underveis i arbeidet med denne studien. Ulike private arkiv har også hatt stor verdi.



Heller ikke internasjonalt er organiseringen av den øverste forsvarsledelsen et hyppig studieemne. Den britiske statsviteren Martin Edmonds gjorde imidlertid et fremstøt på midten av 1980-tallet for å samle informasjon om ulike lands ledelsesordninger. Resultatet ble en fremstilling hvor en rekke organisasjonsløsninger ble presentert.<sup>3</sup> I sin introduksjon viser Edmonds til at organiseringen av den øverste forsvarsledelsen tradisjonelt har vært basert mellom to ytterpunkt - den tyske Oberkommando der Wehrmacht (OKW) og det anglo-amerikanske sjefsnemndssystemet. OKW-organiseringen forutsetter en integrert forsvarsledelse med en felles forsvarssjef. I OKW-prinsippet ligger det også implisitt at marinen og flyvåpenet må underordnes og støtte hærens operasjoner. Sjefsnemndssystemet fungerer derimot som et kollegium av selvstendige og sideordnede forsvarsgrensjefer.

Bakgrunnen for forskjellen på de to ledelsesordningene var i hovedsak geografisk betinget. Men Tyskland var sentralt plassert på det europeiske kontinentet, opererte britiske og amerikanske styrker ofte utenfor eget territorium. Britene og amerikanerne måtte i større grad utruste ekspedisjonskorps for innsats i oversjøiske områder, og en direkte ledelse fra det nasjonale forsvarshovedkvarteret ble dermed vanskelig. Sjefsnemnda hadde som primæroppgave å trekke opp retningslinjer for særskilt oppnevnte øverstkommanderende på de enkelte krigsskueplassene. Britenes Bernard Montgomery i Nord-Afrika og amerikanerens Dwight D. Eisenhower ved invasjonen i Normandie var kjente offiserer i slike roller under andre verdenskrig. De fikk generelle instruksjoner og hadde deretter langt på vei frie hender til å løse oppdraget.

Utenfor krigsskueplassen diskuterte sjefsnemnda seg frem til en felles holdning. Dette resulterte i en relativt omstendelig beslutningsprosess, men forsvarsgrenenes synspunkt var garantert å bli hørt. OKW under Adolf Hitlers ledelse hadde ekstreme utslag av det motsatte. Skjebnesvangre tiltak kunne bli satt i gang basert på plutselige innfall og på sviktende premisser. Den tyske ordningens fortrinn var en øverstkommanderende som sikret hurtige avgjørelser, men den manglet "a built-in check against the excesses of a single

individual, a single concept or a single interest.”<sup>4</sup> Kravet til en sentralisert og handlekraftig forsvarsledelse satt opp mot hensynet til forsvarsgrenenes autonomi skiller de to ledelsesordningene. I Norge skulle organiseringen av Forsvarets øverste ledelse gå i en full sirkel rundt aksene OKW-sjefsnemndssystemet.

---

# Den politiske kontrollen styrkes 1945-1949

Utføringen av det norske forsvaret etter andre verdenskrig begynte under regjeringens eksil i London. Forsvarsledelsen tok sikte på å reise et beredskapsforvar som i størrelsesorden var basert på forsvarsordningen av 1933. En rask beredskap skulle etableres og ligge fast til en forsvarskommisjon hadde utredet Forsvarets organisering i et lengre perspektiv. Den fagmilitære ledelsen fikk gjennomslag for sine synspunkt i samlingsregjeringen til Einar Gerhardsen. Etter valget høsten 1945 dannet Arbeiderpartiet en ren flertallsregjering, og Jens Christian Hauge tiltrådte som ny forsvarsminister.

Hauge ønsket ikke å basere Forsvaret på den gamle ordningen. En reform av Forsvaret måtte ta til før Forsvarskommisjonen hadde gjort seg ferdig. Forsvarsdepartementets plan for en første reising av Norges forsvar - treårsplanen - skulle gjelde i mellomtiden. Treårsplanen signaliserte en sterkere politisk innflytelse i Forsvaret. Den nye ledelsesordningen som ble innført vakte ulike reaksjoner på fagmilitært hold. Forsvarskommisjonen av 1946 måtte vurdere disse synspunktene og holde dem opp mot hensynet til balanse mellom politisk styre og fagmilitær autonomi.

## Ledelsesordningen før 1945

Frem til utbruddet av andre verdenskrig bestod Forsvarets øverste ledelse av en kommanderende general for Hæren og en kommanderende admiral for Marinen. I tiden omkring unionsoppløsningen var disse inkorporert i Forsvarsdepartementet.<sup>5</sup> Dette kan ses i sammenheng med Stortingets ønske om sterkere parlamentarisk styring i perioden. Med forsvarsledelsen organisert i departementet kunne den lettere være under konstitusjonell kontroll.

En ny ledelsesordning ble vedtatt i 1910. Kommanderende general og

kommanderende admiral ble heretter organisasjonsmessig plassert utenfor Forsvarsdepartementet. Ansvaret for administrering i forsvarsgrenene ble værende i departementet. Det var liten grad av operativ koordinering og samarbeid på tvers av Forsvaret. Hæren og Marinen utarbeidet *separate* planverk. Luftforsvaret var dessuten splittet mellom de to forsvarsgrenene, selv om det ble forsøkt å slå sammen flyvåpnene i 1930-årene. I lys av magre forsvarsbudsjett strandet et enhetlig flyvåpen på de høye kostnadene forbundet med å opprette en tredje forsvarsgren.

Etableringen av Forsvarsrådet i 1934 var ment å bote på problemet med manglende samordning i forsvarsledelsen. Rådet skulle være et kontaktorgan mellom sivile og militære myndigheter. Forsvarsministeren var formann, utenriksministeren, utenriksråden, kommanderende general, kommanderende admiral og formannen i Norges økonomiske Selvhjelpsråd var faste medlemmer. Statsministeren kunne møte når han ønsket det. Rådet skulle på den ene siden formidle samarbeid innen Forsvaret og på den andre siden vurdere viktige spørsmål i sammenheng med landets forsvars- og utenrikspolitikk. Det avløste Norges forsvarskommisjon fra 1900 som i større grad hadde vært et militært utvalg. Kommisjonen hadde ikke fungert etter hensikten. Det samme kan sies om Forsvarsrådet. Etter intensjonen skulle det komme sammen en gang hvert kvartal. Mellom 1938 og 1940 ble det avholdt *ett* møte.

Hendelsene 9. april 1940 avdekket svakhetene ved ledelsesordningen. Angrepet kom totalt overraskende på regjeringen og forsvarsledelsen, og det militære ledelsesapparatet var i praksis ute av funksjon de første timene. Avstanden mellom den politiske og fagmilitære delen av forsvarsledelsen illustreres ved at ingen militære sjefer ble kalt inn til møte med regjeringen natten til 9. april.<sup>6</sup> Undersøkelseskommissjonen av 1945 reiste kritikk mot regjeringen for det manglende samarbeidet med de fagmilitære myndighetene i perioden før det tyske overfallet. Kommisjonen pekte på "ønskeligheten av en sentral militær institusjon som kunne ha representert det samlede forsvars interesser og koordinert dets behov."<sup>7</sup>

Organiseringen av forsvarsledelsen ble endret i denne retning mot slutten av felttoget. 18. mai 1940 ble det opprettet en Forsvaret Overkommando ledet

av en forsvarssjef. Generaløytnant Otto Ruge gikk inn i stillingen samtidig som han fortsatte som kommanderende general. Som det vil fremgå nedenfor må bakgrunnen for omleggingen likevel i større grad ha vært et resultat av *situasjonsbestemte* forhold enn en erkjennelse av at den eksisterende ledelsesordningen hadde utspilt sin rolle.

Kongen, regjeringen og forsvarsledelsen trakk seg tilbake til Nord-Norge i begynnelsen av mai. Landsdelen hadde vært isolert siden det tyske angrepet, og nå oppstod det friksjoner mellom de lokale myndighetene og de som kom sørfra om hvordan styret skulle organiseres. På fagmilitær side valgte Ruge ikke å blande seg inn i generalmajor Carl August Fleischers disposisjoner.<sup>8</sup> Ruge tok i første omgang fatt på arbeid av mer administrativ karakter. Imidlertid ble forholdet til regjeringen, allierte sjefer og Marinen snart hemmet av det uavklarte ansvarsforholdet i ledelsen av Hæren. Ruge følte samtidig at han måtte sterkere inn som sjef for det *samlede* forsvaret.<sup>9</sup> Han utarbeidet forslag til kongelig resolusjon om at Sjøforsvaret formelt ble underlagt kommanderende general. Denne skulle heretter lede det nye Forsvarets Overkommando, dannet av Hærens Overkommando (HOK), i egenskap av å være forsvarssjef. Fleischers myndighetsområde ble begrenset til fronten ved Narvik. Omleggingen av ledelsesordningen skyldtes altså dels behovet for Ruges funksjon i Nord-Norge som sentral koordinerende instans mellom Hæren, Marinen, politiske og allierte myndigheter, og dels kompetansestriden med den øverste militære sjefen i distriktet.<sup>10</sup>

Ordningsen av 18. mai 1940 varte i bare noen få uker og endte da forsvarssjef Ruge gikk i krigsfangenskap. I Storbritannia ble HOK og Sjøforsvarets Overkommando (SOK) etablert i juni. Flyvåpnenes Felleskommando (FFK) ble dannet i mars 1941.<sup>11</sup> Opprettelsen av FFK var et signal i retning bedre samordning mellom forsvarsgrenene, men likevel var tanken om å slå sammen forsvarsgrenenes overkommandoer i FO fortsatt ikke moden i mars 1941. Både Hæren og Marinen var uten felles fagmilitær ledelse. 28. mai 1941 fikk Storbritannia den øverste operative ledelsen over de norske styrkene ved militæravtalen med Norge. Samarbeidet med britene kom etterhvert til å avsløre ulempen ved en ledelsesordning med flat kommandostruktur uten én fagmilitær øverstkommanderende. Det var

forholdet til britene som skulle få avgjørende innflytelse på organiseringen av den norske forsvarsledelsen.

Våren 1941 økte Storbritannias interesse for Norge som militært operasjonsområde. Etter Londonregjeringens oppfatning ble norske myndigheter i for stor grad holdt utenfor de britiske vurderingene. Ansvaret for å holde den militære kontakten med britene hvilte i siste instans på forsvarsministeren. Den voksende misnøyen med at forsvarsminister Birger Ljungberg ikke viste større initiativ overfor britene for å fremme norske interesser, var en av årsakene til at han høsten 1941 ble skiftet ut med Oscar Torp.<sup>12</sup> Torps oppfatning var at planleggingen for en gjenerobring av Norge måtte få høyere prioritet.<sup>13</sup> Med den eksisterende forsvarsorganisasjonen kunne dette vanskelig oppnås. Marinen og Flyvåpenet var opptatt med krigføring i samband med britiske styrker, og involverte seg lite i spørsmålet om frigjøringen av landet. I Hæren var man mer aktive for å få planlagt en invasjon. Hærens rolle var redusert til å bygge opp avdelinger og å holde seg klare til fremtidige oppdrag. Det var derfor naturlig at Hærens ledelse så det som sin oppgave å forberede gjenerobring av Norge. Planarbeidet var imidlertid ikke kommet langt. For å løse oppgaven foreslo ledelsen i Hæren enten å opprette en ny Forsvarets Overkommando, eller å styrke Hærens Overkommando med personell fra SOK og FFK.

Forholdet til militærorganisasjonen (Milorg) i Norge måtte også tas i betraktning. Milorg hadde fra høsten 1941 nærmest funksjon som en fjerde forsvarsgren. Det var klart for Forsvarsdepartementet at frigjøringen av Norge ikke hørte naturlig inn under noen av forsvarsgrenenes overkommandoer. Et nytt organ burde opprettes. Hvilken posisjon og myndighet dette skulle ha var uklart. Særlig Sjøforsvaret var skeptisk til en omorganisering som kunne føre til en landmilitær dominans på deres bekostning. Hensynet til rivaliseringen mellom forsvarsgrenene gjorde at Forsvarsdepartementet i første omgang vegret seg for å gjennomføre en reform som ville berøre kommandostrukturen. I november og desember 1941 ble to alternativ vurdert. Det første var å danne en forsvarsstab med en sjef som kunne representere Forsvaret i møte med britene. Forsvarsstaben skulle fungere som et forberedende organ. Den samme oppgaven var tiltenkt det andre alternativet, men i form av et

planleggingssekretariat underlagt Forsvarsrådet. Et sekretariat ville ha mindre prestisje knyttet til seg enn en forsvarsstab, og kunne derfor lettere aksepteres av overkommandoene. Begge løsningene var ment å bedre samspillet mellom forsvarsgrenene. De ville heller ikke gripe inn i deres arbeidsområde.

Forsvarsdepartementet forkastet likevel både en forsvarsstab og et sekretariat. I romjulen 1941 gjennomførte britene to raid mot norskekysten. Operasjonene skapte reaksjoner i regjeringen, som ikke var informert, og det oppstod spenninger innad i Forsvaret.<sup>14</sup> Samarbeidet med britene var inne i en krise. Mangelen på kontakt var åpenbar, og hovedproblemet var britenes mistillit til de norske militære overkommandoene med tanke på evne til hemmelighold, effektivitet og kampvilje. For forsvarsminister Torp ble det klart at den endelige frigjøringen av Norge måtte skyves ut i tid, og en mer langsiktig planlegging vektlegges. Med støtte fra det såkalte "Utvalg nr. 2", som Forsvarsdepartementet hadde nedsatt for å gi innstilling om gjenerobringen av Norge, bestemte departementet at Forsvarets Overkommando skulle gjenopprettes. For å sikre samarbeidet med britene både på kort og lang sikt mente Torp "det var nødvendig å få ledelsen av de militære styrker samlet på *en* hånd."<sup>15</sup> Forsvarets Overkommando ble dannet 6. februar 1942 med major Wilhelm von Tangen Hansteen som midlertidig generalmajor og forsvarssjef.

## FO opprettholdes

Sommeren 1945 bestemte samlingsregjeringen at en forsvarskommisjon skulle oppnevnes og komme med en innstilling om hvordan Forsvaret best kunne organiseres i fremtiden. Den gjeldende forsvarsordningen var fra 1933. Ordningen var imidlertid uthullet av reduserte forsvarsbudsjett i 1930-årene. I 1944 hadde Forsvarets Overkommando lagt frem et arbeidsprogram for å gjenreise forsvaret de to-tre første årene etter krigen. Et forsvar med høy beredskap burde reises fra første stund. Dette skulle baseres på forsvarsordningen av 1933. I den korte perioden FO så for seg ville planen ikke foregripe den endelige utformingen av etterkrigsforsvaret. Det ville utgjøre et grunnlag som kunne videreutvikles.<sup>16</sup> Londonregjeringen hadde

godtatt at FO arbeidet videre med planene til Stortinget igjen kunne komme sammen og bestemme Forsvarets utforming.

Høsten 1945 ble altså Forsvaret bygget opp med basis i 1933-organisasjonen, men med enkelte tilpasninger. Disse endringene ble møtt med kritikk i Stortinget. Dette kom frem i en interpellasjon til forsvarsminister Torp fra Høyres Carl Wright 20. september 1945. Wright sa seg enig i opprettelsen av Forsvarets Overkommando og en forsvarssjef 18. mai 1940, men reiste innvending mot gjenopprettelsen av FO to år senere. Han mente FO i London var mer et administrativt organ - i det vesentlige uten operativ kommando - dette skilte det fra FO under felttoget i Norge. Kritikken ble videreført av Trygve Sverdrup, også han fra Høyre, som mente FO var et ledd mellom forsvarsministeren og forsvarsgrenene som gav "en komplikasjon i forhold til det vi er vant til."<sup>17</sup>

Ordlyden i Wrights spørsmål til Torp var om regjeringen akter "å foreta inngripende forandringer i forswarets oppbygging og administrasjon uten at dette på forhånd forelegges Stortinget?"<sup>18</sup> Ved kongelig resolusjon 6. juli 1945 hadde regjeringen bestemt at Forsvarets Overkommando skulle opprettholdes inntil Stortinget fattet en annen beslutning. En måned tidligere var Ruge beordret som forsvarssjef, en posisjon Wright hevdet var ny og aldri vedtatt av Stortinget.<sup>19</sup> I juli og september kunngjorde Forsvarsdepartementet ledige stillinger som sjef for Forsvarsstaben, sjef for Hærens stab og sjef for Sjøforsvarets stab. Dette var stillingsbenevnelser som ikke tidligere var benyttet.<sup>20</sup> Det kunne se ut som Forsvarsdepartementet var i gang med en omorganisering av forsvarsledelsen - en endring det kunne bli vanskelig for Stortinget å omgjøre. Wright pekte på faren for at "når saken etterpå forelegges Stortinget står dette overfor en fullbyrdet kjensgjerning og står ikke i den frie stilling som hadde vært tilfelle, om saken på forhånd hadde vært forelagt Stortinget."<sup>21</sup> Sverdrup mente regjeringen burde vente med inngripen i organiseringen av Forsvaret til en parlamentarisk forsvarskommisjon la frem sin innstilling.

Både Wright og Sverdrup var offiserer i Marinen.<sup>22</sup> Det virker som misnøyen mot FO i London var utbredt i denne forsvarsgrenen. Etter alt å dømme mente man i Sjøforsvaret at Hæren hadde for stor innflytelse i FO.



Sverdrup viste til at landmilitære hadde besatt seks av syv kontorer. Han pekte også på at de to øverste posisjonene i FO var besatt av offiserer utgått fra Hæren. Wright kommenterte at dette forholdet ble gjentatt 1. september 1945 med beordringen av major Halvor Hansson til generalmajor og sjef for Forsvarsstaben. Etter Sverdrups mening burde stillingene som sjef og nestkommanderende være besatt av personell fra ulike forsvarsgrener. Irritasjonen over aktører i Hærens innflytelse skinner gjennom i Wrights kommentering av kravene Forsvarsdepartementet stilte til stillingen som sjef for Marinen. Offiseren måtte tilfredsstille kravene til full feltdyktighet – ”et uttrykk som er nokså ukjent i marinen, men vel har sin årsak i at det personell som i Forsvarets Overkommando og i Forsvarsdepartementet steller med disse ting, har lite kjennskap til Marinens terminologi.”<sup>23</sup>

Som offiserer i Marinen var det ikke uventet at Wright og Sverdrup talte forsvarsgrenens sak i Stortinget. I Marinen hersket trolig en oppfatning av at den var “the senior service” etter krigen. Forsvarsgrenen hadde kjempet aktivt med britene, mens Hæren i større grad hadde vært passive i Skottland. Luftforsvaret ble nok sett på som en lillebror. Det må derfor ha vært skuffende at offiserer i Hæren fortsatt syntes å kunne gjøre sin innflytelse gjeldende gjennom FO. Kjernen i Wright og Sverdrups innlegg var trolig frykt for en *sementering av Hærens dominans* i en organisasjonsstruktur Stortinget ikke fikk anledning til å påvirke. Kritikken fra de to Høyre-representantene må altså i større grad forstås i lys av spenning internt i Forsvaret enn langs en partipolitisk skillelinje. Det var karakteristisk for Stortinget i denne perioden at representantenes forsvarsbakgrunn ofte gikk foran partitilhørighet når forsvarsspørsmål var oppe til debatt.

Torp imøtegikk antydningene i Wrights interpellasjon om at det ble foretatt inngripende forandringer i Forsvarets organisasjon. Han fremholdt at gjenreisningen foregikk innen rammene av forsvarsordningen av 1933. Endringene i ordningen, som opprettelsen av FO og enkelte nye stillinger, hevdet Torp var modifikasjoner som ikke ville foregripe Forsvarskommisjonen. Han pekte også på at tilpasningene i 1933-ordningen falt innenfor regjeringens erklæring i fellesprogrammet der det het at Forsvaret skulle bygges opp etter erfaringer fra krigsårene. Til kritikken mot etableringen

av FO i 1942, poengterte Torp nødvendigheten av samarbeid mellom forsvarsgrenene og forholdet til hjemmefronten. Han viste til at den gang var det viktig å skaffe et organ som samlet kunne representere forsvarsmakten. Torp presiserte at "krigen har lært oss at Forsvarets Overkommando er en nødvendighet hvis vi skal skaffe oss den effektivitet som trengs".<sup>34</sup>

Opprettholdelsen av FO i juli 1945 var en naturlig konsekvens av regjeringens godkjenning av arbeidsprogrammet som FO fremsatte i 1944. Hensynet til samarbeidet med den allierte frigjøringsstyrken i Norge var trolig også et argument for en kontinuitet i ledelsesordningen. Torp så ut til å ha vært tilfreds med at ordningen fortsatte, selv om forutsetningen bak opprettelsen var endret med frigjøringen. Dette underbygges av en forklaring historikeren Olav Riste har lansert som en av faktorene bak etableringen av FO i 1942.<sup>35</sup> Riste peker på et mulig ønske hos Torp om å få sentralisert forsvarsledelsen for lettere å få oversikt, og slippe å blande seg inn i konflikter mellom likestilte forsvarsgrensjefer.

Med den sosiale og politiske bakgrunn Torp og andre i Londonregjeringen hadde, var det naturlig at de følte seg fremmede overfor militærvesenet. I mellomkrigsårene hadde borgerlige regjeringer fryktet at arbeiderbevegelsen kunne ta i bruk revolusjonære midler i en samfunnsomveltning. Deler av Forsvaret hadde derfor blitt omorganisert til å møte en mulig oppstand. I arbeiderbevegelsen mistet Forsvaret legitimitet og Arbeiderpartiet svarte med å gå inn for avrustning.<sup>36</sup> Årene i regjeringsposisjon bidro antagelig til å viske ut deler av skepsisen til de fagmilitære, og mot slutten av 1930-årene ble også forsvarsbevilgningene høynet. Eldre politikere i Arbeiderpartiet var likevel neppe fullt ut fortrolige med det militære apparatet. Dette forhindret ikke at forholdet mellom Ruge og Torp var tillitsfullt høsten 1945.<sup>37</sup> Forsvarssjefen og FO fikk arbeide uten særlig innblanding fra departementets side. Mye av planleggingen og initiativet i utformingen av etterkrigsforsvaret lå dermed hos Ruge.

## Treårsplanen

Jens Chr. Hauge ble utnevnt som ny forsvarsminister i Einar Gerhardsens andre regjering.<sup>28</sup> Regjeringen utgikk fra et solid flertall i Stortinget og Hauge kunne i større grad enn Torp sette sitt preg på forsvarspolitikken. Det første tegnet på dette kom med Ruges avgang en måned etter skiftet av forsvarsminister. 8. desember 1945 søkte Ruge om frabeordning. Den offentlige begrunnelsen var vag, men overfor Gerhardsen gjorde Ruge det klart at han og Hauge ikke kunne samarbeide. De to hadde ulike syn på hvordan Forsvaret skulle gjenreises.<sup>29</sup>

Ruge ønsket å følge planen til FO fra 1944 om en øyeblikkelig heving av beredskapen. Dette forutsatte en hær basert på store mannskapsstyrker. Hærens kjerne ville bli årsklassene 1940 til 1945 som ikke var kalt inn til tjeneste tidligere. Disse skulle få tre måneders rekruttskole og deretter en kort øving på regimentsnivå som ville gjøre dem i stand til å fylle mobiliseringsoppsetningene.<sup>30</sup> Ruges mål om å normalisere forsvarsordningen av 1933 stod overfor flere hindringer. Det første problemet var hjemsendelsen av de tyske krigsfangene som drøyde ut. Deler av årsklassene 1940 til 1944 måtte derfor kalles inn som vaktstyrker, og dette tappet mannskapsreserven planen til FO var avhengig av. Et større usikkerhetsmoment var den politiske viljen til å holde seks årskull borte fra arbeidsplassene i en viktig gjenreisningsperiode for landet. I tillegg var det mulig at avtalen Londonregjeringen hadde inngått med britene om å delta med militære styrker i okkupasjonen av Tyskland ville bli en realitet.<sup>31</sup> Å innfri dette løftet ville medføre krav til lengre tjenestetid, noe som ville velte planen om en hurtig gjenreisning.

Hauge gikk imot Ruges ordning. Han ønsket en mer langsiktig oppbygging med vekt på kvalitet i stedet for kvantitet. Trolig var Hauge også skeptisk til den ensidige prioriteringen av Hæren som Ruge la opp til. Som vi skal se etterhvert var Hauge fullt oppmerksom på den fagmilitære rivaliseringen. Ruge ivret for å få fullført den landmilitære forsvarsoppsetningen han hadde manglet i 1940, men etter Hauges skjønn ville dette bli et provisorisk og midlertidig opplegg. Hauge ønsket å etablere et teknologisk moderne og velorganisert forsvar, med en oppgradering også av Sjøforsvaret og Luftforsvaret.

Ankepunktet var en svekket beredskap i de årene det ville ta å fylle mobiliseringsforsvaret. Dette aksepterte Hauge. Han vurderte den sikkerhetspolitiske situasjonen som mindre spent, og så en anledning til å få et kvalitetsforsvar.

Forsvarsdepartementet utarbeidet en "Plan for en første reising av Norges forsvar". Denne såkalte treårsplanen ble lagt frem i form av en stortingsmelding som ble vedtatt i desember 1946. Stortingsvedtaket innebar at de vernepliktige i årsklassene 1940 til 1944, som ikke var innkalt til vakttjeneste, samt årsklassen 1945 skulle utgjøre grunnlaget i et nyopprettet heimevern. Den regulære militærtjenesten skulle være på ett år og ta til med 1946-årsklassen. Det ble erkjent i treårsplanen at forsvarsevnen ville bli redusert den første tiden, men planen bygget på en rolig sikkerhetspolitisk vurdering.<sup>32</sup> Bak ønsket om å få en kvalitetsheving av Forsvaret lå også hensynet til deltagelsen i okkupasjonen av Tyskland. I mai 1946 vedtok Stortinget regjeringens forslag om å sende militære styrker på inntil 4000 mann til Tyskland. En kontingent til oppdrag i utlandet krevde tolv måneders tjeneste. Samtidig var regjeringen ikke villig til å ta i bruk årsklassene fra 1940 til 1945 til dette formålet. Den følgende setningen i stortingsmeldingen viser sammenhengen mellom muligheten for en langsiktig oppbygging av Forsvaret, hensynet til Tysklandsbrigaden og krigsårsklassenes funksjon som arbeidskraft: "Det er nødvendig å veie den utenrikspolitiske situasjon, derunder våre internasjonale militære forpliktelser, mot landets økonomiske bæreevne".<sup>33</sup> De ulike forholdene som spilte inn summerte Hauge opp i Stortinget under debatten om treårsplanen i desember 1946. "Jeg tror rammen vi har foreslått innebærer et forsvarlig realøkonomisk kompromiss mellom sikkerhetshensyn og gjenreisingshensyn."<sup>34</sup>

Bakgrunnen for Ruges avgang var trolig at FOs frie rolle med å utforme Forsvaret ble redusert. Han må tidlig ha forstått at Hauge ikke delte FOs vurdering av forsvarsoppbyggingen. Bare noen dager før Ruge søkte frabeordning i desember 1945 tok Hauge til orde for at departementet skulle sette i gang arbeidet med treårsplanen. Hauge foreslo overfor regjeringen at utarbeidelsen av forslag til en midlertidig ordning for Forsvaret skulle foretas av en departemental komite.<sup>35</sup> Med Hauges inntreden grep Forsvars-

departementet initiativet i gjenreisningen av Forsvaret.

I forsvarsbudsjettet som ble lagt frem 15. februar 1946 gikk Hauge inn for å sløyfe FO. En måned senere holdt han fast ved at dette ville bli treårsplanens standpunkt. I Stortinget uttalte han at

*departementet i sitt forslag vil komme til å foreslå for Stortinget Forsvarets Overkommando, med stillingen som forsvarssjef, avløst av en felles stab for forsvarsgrenene under ledelse av en forsvarsstabssjef.<sup>36</sup>*

Tidligere i mars hadde sjefen for Forsvarsstaben levert sin avskjedssøknad. Hansson viste til at det var tvil om stillingen som forsvarssjef ville bli opprettholdt. Etter Ruges var stillingen dekket ved fungering mellom Hansson og sjefen for Sjøforsvaret. Hansson mente en sløyfing av forsvarssjef ville gi stillingen som sjef for Forsvarsstaben en mer "departemental natur."<sup>37</sup> Etter påtrykk fra Hauge gikk han likevel med på å trekke avskjedssøknaden.

I et skriv til Forsvarsdepartementet 2. juli 1946 gikk Hansson igjen imot en sløyfing av FO. Han viste først til utviklingen i Sverige, hvor man etter en kort periode med høynet beredskap i 1939 støtte på så mange problemer at en ordning hvor sjefen for Forsvarsstaben ble utnevnt til forsvarssjef tvang seg frem. Han pekte også på at svenskene i 1942 hadde tatt forsvarssjefstillingen inn i fredsorganisasjonen. Forholdene i Norge og Sverige var like i den forstand at de to landene måtte være klare til å møte et angrep på kort varsel. En sammenligning med Storbritannia og USA var derfor lite interessant, mente han. Hansson hevdet sterkt at forsvarssjefen måtte beholdes.

*En forsvarssjef som tiltrer sin ansvarsfulle stilling like før krigsutbrudd eller kanskje samtidig med dette eller endog etterpå, har meget begrensede muligheter for å innvirke på den ofte avgjørende fase av en krig, med mindre han allerede i fred har fått hove til å lede planleggingen av landets forsvar.<sup>39</sup>*

Hansson sa videre i skrivet at han hadde liten tro på at rivalisering mellom forsvarsgrenene ville være til hinder for en øverstkommanderende i fred. Han mente rivaliseringen hadde avtatt og var uten betydning så lenge beste mann ble valgt til stillingen. Om det likevel skulle bli vanskeligheter i samarbeidet mellom forsvarssjefen og forsvarsgrenene, burde disse løses i fred og ikke i en situasjon med fare for overfall.

Hansson var trolig blitt svært bevisst på viktigheten av å få ryddet uoverensstemmelser i den fagmilitære ledelsen av veien så hurtig som mulig, og før en krigstilstand eller beredskap ville oppstå. I slutten av mai 1946 hadde Forsvarsstaben fått kjennskap til avhør av den tyske forsvarsledelsen som hadde pekt på samarbeidsvansker og uklare ansvarsforhold mellom de tyske forsvars- og våpengrenene i Norge under krigen. Generalene Nikolaus von Falkenhorst, som hadde vært øverstkommanderende i Norge, og Alfred Jodl, ved OKW, fremhevet problemet med koordineringen av invasjonforsvaret. Dette gjaldt særlig det tyske kystartilleriets plassering mellom marinen og hæren, og på hvilket tidspunkt kommandoen over våpengrenen skulle overføres fra marineledelsen til hæren.<sup>40</sup>

Underhånden må Hansson ha fått vite at synspunktene hans ikke ville bli tatt til følge av departementet. I midten av juli 1946 søke han på ny om frabeordning og fikk søknaden innfridd. Hans inntrykk var at han ville stå overfor en varig kompetansestrid med forsvarsministeren hvis han fortsatte under den nye ordningen. Gav han etter for statsråden kunne det oppstå et misforhold mellom ansvaret for forsvarsberedskapen, som Hansson mente Norges befolkning tillå han, og den myndighet sjefen for Forsvarsstaben hadde.<sup>41</sup>

Hanssons avgang må ses i sammenheng med Ruges frabeordning i desember 1945. Hansson ble håndplukket av Ruge som sjef for Forsvarsstaben. De hadde også tidligere både tjenestegjort og sittet i krigsfangenskap sammen. I synet på Hauge som forsvarsminister var de trolig samstemt. Uenigheten med Hauge handlet om ulike syn på retningslinjene for organiseringen av Forsvaret, og etter alt å dømme også om *ansvarsforholdet*. Formelt og konstitusjonelt var det forsvarsministeren som hadde ansvaret for Forsvaret, men kritikken den fagmilitære ledelsen ble til del etter den svake

motstanden 9. april 1940, må ha overbevist både Ruge og Hansson om at i virkeligheten ville også de bli stilt til ansvar. Når så Hauge gikk på tvers av deres råd ble dette et samvittighetsspørsmål for de to generalene som resulterte i søknadene om avskjed.

Hva var årsaken til Hauges sterke engasjement i utformingen av treårsplanen? Dels kan forklaringen ligge i hans personlige egenskaper, og dels i Arbeiderpartiets politiske program. Vi skal først ta for oss Hauge. I forbindelse med regjeringens ansvar og kontroll med den offentlige forvaltningen har flere historikere og samfunnsvitere pekt på en planleggings- og styringsideologi hos Arbeiderpartiet. Utarbeidelsen av treårsplanen og senere seksårsplanen til Forsvarskommisjonen av 1946 er eksempler på hvordan partiet tok i bruk planverk for å styre samfunnet. Et viktig ledd i styringsideologien var omdanning av sentralforvaltningen. Det ble tatt sikte på å konstruere organ som fungerte som redskap for regjeringens politikk. Utviklingen av direktoratsformen var ett tiltak for å avlaste departementene. Innføringen av en statssekretær var et annet tiltak for å avlaste statsråden.<sup>42</sup> Prosessen er karakterisert som en politisering av forvaltningen, og Hauge hadde en helt sentral rolle i denne forvaltningspolitikken.<sup>43</sup> Imidlertid ble tankegangen i mindre grad enn på andre forvaltningsområder gjort gjeldende i Forsvaret.<sup>44</sup> Beskrivelsen av dette styringssystemet er likevel tatt med for å illustrere den Hauges politiske innstilling i rollen som forsvarsminister.

Mens Torp mer hadde fungert som en administrator for Forsvarsdepartementet både i Londonregjeringen og i fellesregjeringen, kunne Hauge med en helt annen parlamentarisk basis opptre som en reformator. Samtidig må Hauge ha hatt en sterk vilje til å lede Forsvaret. Han gikk inn i en regjering dannet av et parti han ikke tidligere hadde vært medlem av. Hauges unge alder og at han fra tiden i Milorg var vant til å arbeide selvstendig og under press, er også med å tegne et bilde av en handlekraftig og styringsvillig forsvarsminister. Hauges personlige lederstil var en av årsakene til forsvarsministerens økte involvering i ledelsen av Forsvaret.

Også politiske hensyn talte for en mer aktiv forsvarsminister. Det var særlig to forhold som var fremtredende i arbeidet med treårsplanen. Det ene var sikkerhetspolitikken. I treårsplanen var det en underliggende forutsetning

at Norge måtte få hjelp fra vestmaktene ved et eventuelt nytt overfall. Dette ville innebære utenrikspolitisk posisjonering og militære forberedelser som i større grad enn før krigen krevde en forsvarspolitik som var avstemt med utenrikspolitikken. Det andre forholdet som betinget sterkere politisk deltagelse i forsvarsledelsen var Arbeiderpartiets vektlegging av nasjonal konsensus. Kløften mellom arbeiderbevegelsen og Forsvaret i mellomkrigsårene måtte fylles. Forholdet regjeringen og den fagmilitære ledelsen hadde opparbeidet under krigen var stort sett isolert til Storbritannia og ukjent for mange. På den ene side var det derfor nødvendig å få gjenreist regjeringens tillit i Forsvaret, og på den annen side måtte antimilitarismen i arbeiderbevegelsen overvinnnes.<sup>45</sup> Dette krevde en opprustning av Forsvaret, men med en nøkternhet som ikke gikk på bekostning av landets gjenreisning.

Spenningen mellom politisk styre og faglig uavhengighet, som ble avdekket ved avgangene til Ruge og Hansson, må altså ses i lys av Huges drivkraft - med en styringsvillig Arbeiderpartiregjering i ryggen. Hauge og regjeringen så behov for et fastere grep om forsvarspolitikken, dels fordi det kunne bli sikkerhetspolitisk avgjørende i fremtiden, og dels fordi et balansert samfunn, og et vordende sosialdemokrati, krevde et forsvar alle kunne slutte opp om.

## **Innføringen av sjefsnemnda**

Ved kongelig resolusjon av 19. juli 1946 ble Hansson frabeordret som sjef for Forsvarsstaben. Samtidig ble Forsvarsstaben underlagt Forsvarsdepartementet, og i stedet for å utnevne en ny fungerende forsvarssjef opphevet Forsvarsdepartementet stillingen i fred med virkning fra 1. august 1946. Begrunnelsen i resolusjonen var at siden treårsplanen gikk inn for ordningen, var det riktig å bringe Forsvarets øverste ledelse i samsvar med planen og forsvarsbudsjettet så snart som mulig. Departementet viste også til at stillingen som forsvarssjef aldri var blitt opprettet av Stortinget.

I september 1946 var departementet ferdige med stortingsmeldingen om treårsplanen. Den ble i hovedsak skrevet av Hauge selv.<sup>46</sup> I delen som tok for seg den øverste ledelsen ble det med en gang slått fast at erfaringene fra krigen tilsa én øverste militær sjef i krig. Denne burde kongen ha anledning til å



utpeke for de respektive mobiliseringsperioder. Stortingsmeldingen viste til at forsvarssjefstillingen i fred var nedlagt med Hanssons fratreden 1. august. I stedet skulle den operative kommandomyndigheten i fred ligge hos forsvarsgrensjefene. Disse skulle møte i en militær sjefsnemnd to ganger i uken. Sjefen for Forsvarsstaben skulle være formann og forsvarsministeren kunne møte i den utstrekning han fant det formålstjenlig.

Medlemmene av sjefsnemnda skulle også møte i Forsvarsrådet, hvis innflytelse skulle styrkes. Det skulle komme sammen annenhver uke med stats-, forsvars-, utenriks-, finans- og forsyningsminister, samt utenriksråden, tilstede. Forsvarsstaben skulle fylle rollen til FO. Hauge mente det var nødvendig å beholde et organ som arbeidet med Forsvarets felles problemer og som samordnet innsatsen mellom forsvarsgrenene. Den skulle være en liten stab i Forsvarsdepartementet fritatt for administrative gjøremål. Hovedoppgaven var å behandle operative og strategiske spørsmål, og planlegge samvirke mellom forsvarsgrenene. Organiseringen departementet foreslo var en mellomløsning mellom OKW-systemet og sjefsnemnds-systemet, med vekt på det siste. Forsvarssjefstillingen i krig og Forsvarsstaben var hentet fra OKW-systemet, sjefsnemnda var inspirert av den britiske ordningen. Forsvarsstabens innlemmelse i departementet og forsvarsgrensjefenes kommandomyndighet i fred var på dette tidspunktet en særnorsk løsning.<sup>47</sup> Det samme gjaldt forsvarsministerens møterett i sjefsnemnda.

Hvorfor ønsket Hauge å basere ledelsesordningen på en sjefsnemnd? Flere forklaringer kan tenkes. For det *første* kunne sjefsnemnda gi forsvarsministeren anledning til å ta større del i den fagmilitære beslutningsprosessen. Treårsplanen forutsatte at forsvarsministeren skulle føre forsete i sjefsnemnda når han var tilstede. Der Torp foretrakk å forholde seg til én fagmilitær sjef, mente altså Hauge at han hadde kapasitet til å avveie mellom forsvarsgrenenes ulike synspunkt. Ved fagmilitær uenighet i et spørsmål kunne forsvarsministeren spille forsvarsgrensjefene opp mot hverandre i sjefsnemnda. Det ville være mulig å utøve en splitt-og-hersk-taktikk overfor forsvarsgrenene, som kunne gjøre en samlet fagmilitær tilråding vanskelig. Med en sjefsnemnd kunne altså forsvarsministeren få anledning til å ta

avgjørelser i tradisjonelt fagmilitære spørsmål, og han ville slippe å komme opp i en kompetansestrid med en forsvarssjef. Ledelsesordningen i treårsplanen ville dermed institusjonalisere den økte innflytelsen over Forsvaret som Hauge allerede utøvde. Denne innflytelsen ville dels være betinget av forsvarsministerens tilstedeværelse i sjefsnemnda, og dels ved Forsvarsstabens innordning i Forsvarsdepartementet som ville gi forsvarsministeren formell anledning til å ta del i operative vurderinger. I hvor stor grad Hauge la vekt på dette momentet ved ledelsesordningen er likevel usikkert. Innføringen av sjefsnemnda ville neppe få avgjørende innvirkning på hans rolle som forsvarsminister. Hauges styrke vises ved at han fikk gjennom treårsplanen helt ut på egne premisser.

Den *andre* forklaringen kan være et rasjonaliseringsmotiv. Ved å fjerne FO og etablere en liten forsvarsstab kunne administrative ressurser i FO overføres til forsvarsgrenene og departementet. Dette ville i så fall være i overensstemmelse med bakgrunnen for mandatet til Rasjonaliseringskomiteen - der Hauge var formann - som gikk ut på å finne løsninger for effektivisering og rasjonalisering av statens virksomhet.<sup>48</sup> Det er imidlertid tvilsomt om de administrative besparelsene ved å sløyfe FO var så betydelige at dette alene forårsaket omorganiseringen til en sjefsnemnd.

Britisk påvirkning kan være en *trede* faktor for at Hauge ville innføre et i norsk sammenheng ukjent organ som en sjefsnemnd. Som sekretær for Gerhardsen sommeren og høsten 1945 var Hauge i tett kontakt med sjefen for de allierte styrkene i Norge, briten general sir Andrew Thorne. Han ledet overtagelsen av landet fra tyskerne og hadde flere møter med Gerhardsen og Hauge. Hauge hadde tidligere møtt Thorne under et besøk i Skottland i 1943. I løpet av Thornes opphold i Norge må den britiske generalen ha gjort inntrykk - han ble senere engasjert som rådgiver for Forsvarsdepartementet. Det er nærliggende å tro at Thorne talte varmt om britenes sjefsnemnds-system. Det må også ha vært lettere for norske myndigheter å ha sympati med den allierte ordningen - i motsetning til det tyske OKW-systemet. I 1945 ytret Thorne relativt kross kritikk mot den norske forsvarsledelsen. Det vil være naturlig at Hauge ble kjent med disse synspunktene, enten som sekretær for statsministeren eller ved at han ble informert som forsvarsminister. Thorne

pekte særlig på svak koordinering innen Forsvaret.<sup>49</sup>

Dette dårlige samarbeidsklimaet mellom forsvarsgrenene utgjør en *fjerde* og trolig *utslagsgivende forklaring* for overgangen fra FO til en sjefsnemnd. Hauge erkjente antagelig at FO representerte en videreføring av Hærens dominans innen Forsvaret. I stortingsmeldingen går det frem at hensikten med sjefsnemnda var å danne en organisasjonsmessig ramme for et "intimt og tillitsfullt samarbeid mellom sjefene for forsvarsgrenene og forsvarsstaben."<sup>50</sup>

I tråd med Arbeiderpartiets konsensusstankegang må det ha vært viktig for Hauge at den nye ledelsesordningen ikke virket splittende. Det var urolige forhold innad i Forsvaret. I tillegg til rivalisering mellom forsvars- og våpengrenene var det også kniving mellom offiserer utdannet i Storbritannia, de som hadde vært i Sverige og offiserer som kom tilbake fra tysk fangenskap. Setningen om at "en felles forsvarsstab kombinert med en militær sjefsnemnd er også den ordning som alle forsvarsgrenene har lettest for å samle seg om" kan illustrere at Hauge ønsket å integrere Forsvaret.<sup>51</sup>

"Hovedsaken [var] å få forsvarsgrensjefene til å arbeide sammen" uttalte Hauge i Forsvarsrådet.<sup>52</sup>

I stortingsdebatten om treårsplanen 6 desember 1946 argumenterte Høyres Sven Nielsen for å gjenopprette FO.<sup>53</sup> I stedet for en sjefsnemnd foreslo han å la sjefen for Forsvarsstaben bli forsvarssjef i spissen for FO. Nielsen gikk dermed på tvers av oppfatningen til partifellene Carl Wright og Trygve Sverdrup som høsten 1945 hadde kritisert forsvarsminister Torp for nettopp å videreføre FO med Otto Ruge som forsvarssjef. Nielsen var major i Hæren og en varm talsmann for forsvarsgrenen i Stortinget. Igjen ser vi altså at i de første årene etter krigen gikk bakgrunnen fra Forsvaret ofte foran partitilhørighet i forsvarsspørsmål.

Nielsen var i mindretall i militærkomiteen, og forslaget falt i Stortinget. Under debatten fulgte han opp Halvor Hanssons skriv til Forsvarsdepartementet i juli 1946. Nielsen festet seg ved ett poeng hos den daværende forsvarssjefen. Hansson mente en sløyfing av FO og forsvarssjef i fred ville innebære at sjefen for Forsvarsstaben overtok forsvarssjefens myndighet, med unntak av kommandomyndigheten. Denne antok Hansson ville tilfalle forsvarsministeren på kongens vegne. Nielsen hevdet det var en

slik ordning treårsplanen faktisk etablerte.<sup>54</sup> Hauge avfeide dette som et konstruert argument. Han viste til at forsvarsgrensjefenes stilling til kongen, som var den øverstkommanderende, ville være den samme som tidligere.

Hauge gikk i rette med Nielsen og karakterisert hans oppfatning som et hærsyn. Han minnet om at Norge også hadde to andre forsvarsgrener. Hæren gikk tradisjonelt inn for en øverste sjef, hevdet Hauge, og etter hans mening var dette å ha overdreven tro på sjefens betydning for koordinering. Han poengterte at en slik ledelsesform bygget på det tyske OKW-prinsippet og i stedet fremhevet han den britiske ordningen med vekt på samarbeid i en sjefsnemnd. Hauge presiserte at for å samordne forsvarsgrenens arbeid var det viktig å ikke bare "bruke logikk og geometri, men også bruke psykologi og menneskekunnskap."<sup>55</sup> Ved samtidig å slippe forsvarsministeren til i sjefsnemnda kunne også den politiske ledelsen bidra til løse tvister. Dette utfallet mot Nielsen kan underbygge antagelsen om at etableringen av et arbeidsfellesskap i den øverste ledelsen, *både* fagmilitært og politisk, var den viktigste begrunnelsen for å etablere en sjefsnemnd. Ønsket om å sikre politisk styring, rasjonaliseringsaspektet og inspirasjonen av den britiske ledelsesordningen må i større grad vurderes som medvirkende årsaker.

## **Forsvarskommisjonen av 1946 - tre ulike syn**

Våren 1947 fulgte Forsvarsdepartementet opp ledelsesordningen i treårsplanen med *instruks*er for Forsvarsstaben, sjefen for Forsvarsstaben og Den sentrale sjefsnemnd. Som vi har sett skulle Forsvarsstaben være underlagt Forsvarsdepartementet, og behandle spørsmål på tvers av forsvarsgrenene. Saker som ble ansett som spesielt viktige skulle drøftes i sjefsnemnda. I sjefsnemnda kunne altså forsvarsministeren, og senere også statssekretæren, delta. De ledet da møtene. Sjefen for Forsvarsstaben skulle være sjefsnemndas formann. Verken som sjef for Forsvarsstaben eller som formann i sjefsnemnda hadde han kommando over forsvarsgrensjefene. Dette skulle han først få i krig eller beredskap gjennom å være mobiliseringsdisponert som forsvarssjef.<sup>56</sup> I krigsorganisasjonen skulle forsvarssjefen og Forsvarsstaben danne Forsvarets Overkommando. Her skulle også forsvarsgrenenes ledelse

inngå.

Forsvarsgrensjefene fikk ny instruks ved kongelig resolusjon 5. desember 1947. I fred skulle forsvargrensjefene være medlemmer av sjefsnemnda. De skulle fortsatt ha egen stab og, på Kongens vegne, føre kommando over den enkelte forsvargren. I krig skulle de underlegges forvarssjefen. Forsvarsgrensjefene fikk nå også instruksfestet forvaltningsmyndighet. Dette var en myndighet de hadde hatt i praksis siden opprettelsen av forsvargrenenes overkommandoer i Storbritannia i 1940.

Hvor lenge ledelsesordningen skulle ligge fast var høyst usikkert. I 1947 var den allerede under utredning av Forsvarskommisjonen. Kommisjonen hadde blitt oppnevnt av Stortinget 9. juli 1946, og innstillingen ble lagt frem 7. november 1949. Forsvarskommisjonen bestod av tjue medlemmer; Stortinget utnevnte elleve og regjeringen ni, inkludert formannen Trygve Bratteli.<sup>57</sup> Kommisjonen hadde i oppgave å analysere forsvaret av Norge på grunnlag av erfaringene fra krigen, og foreslå retningslinjer seks år frem i tid. I mandatet fra Stortinget inngikk ti konkrete spørsmål som Kommisjonen ble bedt om å vurdere hvorav ett omhandlet den øverste ledelsens organisering. Arbeidet med utformingen av ledelsesordningen tok til sommeren 1947 da et *utvalg for Forsvarets ledelse* ble satt ned.

Høyesterettsdommer Ernst Fredrik Eckhoff ble oppnevnt til utvalgets formann. Forsvargrenene var representert med sine stabssjefer, oberst Aage Pran i Hæren, kommandør Skule Storheill i Sjøforsvaret og oberst Birger Motzfeldt i Luftforsvaret. Utvalget bestod av i alt tolv medlemmer.<sup>58</sup> Mandatet bygget på en prinsipiell beslutning i sjefsnemnda våren 1947, der sjefsnemnda hadde samlet seg om en ordning med forvarssjef i krig. Utvalgsarbeidet ble likevel ikke begrenset til bare å utrede denne løsningen. Det gikk frem av mandatet at en ordning basert på en sjefsnemnd i stedet for forvarssjef også skulle vurderes.<sup>59</sup> Videre ble *tre alternativ* i fred skissert; ”-en forvarssjef, -en sjefsnemnd, men med en utpekt forvarssjef som trer til i en akutt situasjon, - en sjefsnemnd uten noen forutsetning om noen forvarssjef i krig.”<sup>60</sup> Det skulle vise seg at forsvargrenene var splittet mellom de tre løsningene.

I mars 1948 la utvalget for Forsvarets ledelse frem en innstilling om hvilke hovedlinjer den sentrale og regionale ledelsen burde ordnes etter i krig og

fred.<sup>61</sup> Medlemmene av utvalget hadde ikke klart å bli enige om ett felles forslag til ledelsesordning som kunne oversendes Kommissjonen.

Forsvarsgrenenes stabssjefer gikk inn for hver sin ordning. Det *første* forslaget hadde tilslutning fra sju medlemmer, anført av Pran fra Hæren. De ønsket en ordning med forsvarssjef som burde gjelde både i krig og fred. I krig skulle forsvarssjefen lede Forsvarets Overkommando, i fred skulle han ha en utvidet forsvarsstab under seg. Sjefsnemnda skulle beholdes som et rådgivende organ for forsvarssjefen. Forsvarsministeren burde ikke møte i nemnda.

Argumentene for en slik organisering var i hovedsak de samme som Halvor Hansson hadde fremført for å opprettholde FO i 1946. Forsvarssjefen burde være utnevnt i fred for å få sterkere innvirkning på planarbeidet, bli fortrolig med de militære sjefene han skulle samarbeide med, og for å få et godt kjennskap til sin stab. Ordningen med å la sjefen for Forsvarsstaben gå inn som forsvarssjef i krig var ikke en fullgod løsning. Hans myndighet til å gjennomføre krigsforberedelser ville være begrenset, og det knyttet seg flere problem til forsvarssjefens tiltredelse. Når skulle han overta kommandoen? Hvis dette skiftet først fant sted ved mobilisering eller i opptakten til en konflikt kunne forsvarssjefen få manglende innflytelse på en avgjørende fase av krigen, hevdet tilhengerne bak dette alternativet.

Det *andre* forslaget i innstillingen la vekt på forsvarsministeren som leder av et samlet forsvar på kongens vegne. I krig skulle den operative ledelsen overføres til en forsvarssjef i spissen for FO. I fred skulle forsvarsministeren utøve den øverste myndigheten i Forsvaret. Han kunne støtte seg til Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og sjefsnemnda. Alternativet ble foreslått av utvalgets formann, Eckhoff, som etter alt å dømme fikk støtte av Storheill i Sjøforsvaret, og et tredje medlem. Det var Eckhoff som begrunnet forslaget. Hans poeng var at ledelsesordningen Forsvarskommisjonen samlet seg om skulle tre hurtig i kraft - fra 1. juli 1949. Samtidig var det klart at forsvargrenene hadde ulike syn på hvordan ledelsen burde organiseres. Det gjorde det lite ønskelig å bryte med den nåværende organiseringen, mente Eckhoff. Det kunne bli vanskelig å få satt ut i livet en nyordning som hadde sviktende oppslutning.

Problemene med manglende kontinuitet mellom freds- og krigsorganisasjonen, som var et hovedpunkt i det første alternativet, var etter Eckhoffs oppfatning ikke tungtveiende. Et av argumentene for å etablere en forsvarssjef i fred viste til Sverige og vanskene de hadde hatt med å samordne ledelsen ved den økte beredskapen i 1939. Eckhoff hevdet at en like gjerne kunne se på den sveitsiske ordningen med avvikende freds- og krigsorganisasjon.<sup>62</sup> Overgangen til en krigsorganisasjon ville etter Eckhoffs mening ikke by på avgjørende problemer.

Kjernen i dette andre forslaget var å styrke forsvarsministerens stilling i forsvarsledelsen. Dette ville tydeliggjøre det politiske ansvaret ved "å la Forsvarsministeren i sin person forene avgjørelsen ikke bare av forvaltningssaker, men også av faglige spørsmål og kommandosaker."<sup>63</sup> Eckhoff mente samarbeidet mellom forsvarsgrenene ville fungere bedre i en sjefsnemnd under den sivile forsvarsledelsen, enn under en forsvarssjef. Dette var i tråd med Hauges resonnement i treårsplanen. Initiativtakerne bak forslaget la vekt på at forsvarsgrenene måtte få en selvstendig ledelse, denne uavhengigheten kunne fremme interesse og initiativ i forsvarsgrenenes arbeid.

Motzfeldt i Luftforsvaret, som hadde tilslutning fra et annet medlem i utvalget, fremmet et *tredje* alternativ til ledelsen av Forsvaret. Han tok utgangspunkt i den regionale ordningen, og argumenterte for at flyavdelinger ikke kunne bindes til ett kommandodistrikt. Ledelsen måtte utøves sentralt og sjefen for forsvarsgrenen ville ha best oversikt etter Motzfeldts oppfatning. Den øverste ledelsen av Forsvaret burde derfor bestå av de tre forsvarsgrensjefene som på kongens vegne førte kommando over sin forsvarsgren. Sammen med sjefen for Forsvarsstaben skulle forsvarsgrensjefene komme sammen i sjefsnemnda for samordning av planer. Forsvarsstabens funksjon ville bli som et hjelpeorgan for sjefsnemnda. Den skulle formidle vurderinger og syn til departementet og forsvarsgrenene.

I krig mente Motzfeldt at kongen burde ha anledning til å oppnevne en forsvarssjef, da ville sjefsnemnda falle bort og Forsvarsstaben bli underlagt forsvarssjefen. Det primære ønske for krigsorganisasjonen var likevel tre likestilte forsvarsgrensjefer. Årsaken til at Motzfeldt poengterte forsvarsgrensjefenes autonome stilling i større grad enn Pran og Storheill, var

trolig at Luftforsvaret var skeptisk til å avgi flyavdelinger til en øverstkommanderende fra andre forsvarsgrener; dels fordi en forsvarssjef fra Hæren eller Sjøforsvaret kunne tenkes å overkjøre taktiske råd fra Luftforsvarets ledelse, og dels av hensyn til Luftforsvarets identitet. I 1948 hadde Luftforsvaret bare eksistert som forsvarsgren i fire år.

Innstillingen fra utvalget ble sendt til *høring* hos Forsvarsstaben og forsvarsgrenene i midten av april 1948. Sjefen for Hæren, generaløyntant Olaf Helset, sluttet seg til flertallets løsning. Det samme gjorde sjefen for Forsvarsstaben, - tidligere sjef for Hæren - generaløyntant Ole Berg. Nestkommanderende i Forsvarsstaben, kontreadmiral Edvard Christian Danielsen, var uenig. I en egen uttalelse gjorde han det klart at han var imot en forsvarssjef i fred. Det var en bedre løsning, mente Danielsen, å trekke forsvarsministeren frem som leder av Forsvaret. Ved å løfte beslutninger i fred opp på politisk nivå kunne Sjøforsvaret regne med å redusere Hærens potensielle innflytelse gjennom en ordning med forsvarssjef. På dette tidspunktet virket det gitt at en forsvarssjef skulle utgå fra Hæren. Dette hadde vært tilfelle i London og ved utnevnelsen av Ruge høsten 1945. Hæren hadde også dominert de øvrige stillingsbesettelsene i FO, slik marineoffiserene på Stortinget, Carl Wright og Trygve Sverdrup, hadde pekt på i 1945. I Sverige var det en tilsvarende utvikling med den svenske hæren tungt inne i Forsvarsstaben.

I høringsuttalelsen fra Sjøforsvarets Overkommando ble krigens totale karakter fremhevet og nødvendigheten av å opprette et organ som kunne koordinere både sivil og militær innsats.<sup>64</sup> Ledelsen i Sjøforsvaret pekte på Forsvarsrådet som et slikt koordinerende organ. I krig burde dette snevres inn til et krigskabinett. Sjøforsvarets ledelse mente sjefsnemndas oppgave lå i å trekke opp retningslinjer for samarbeid mellom to eller flere forsvarsgrener. I krig skulle sjefsnemnda gi direktiv til egne øverstkommanderende som skulle oppnevnes i de områder hvor kamphandlinger foregikk. I SOK ønsket man altså ikke en forsvarssjef i krig. Dette hadde Sjefen for Sjøforsvaret, viseadmiral Tore Horve, informert Forsvarsstaben om alt i september 1947.<sup>65</sup> Ledelsen i Sjøforsvaret gikk videre inn for at Forsvarsstaben skulle fungere som et sekretariat for sjefsnemnda. Forsvarsministeren burde møte i



sjefsnemnda, som i den eksisterende ordningen, og føre forsete. Formannen skulle være eldste offiser, ikke sjefen for Forsvarsstaben som nå. Ledelsen i Sjøforsvaret ville dermed i realiteten ha en ordning som var tilnærmet lik det britiske sjefsnemnds-systemet. Denne ordningen kjente Marinen fra samarbeidet med britene under krigen, samtidig som sjefsnemnds-systemet sikret jevnbyrdige forsvarsgrener.

Sjefen for Luftforsvaret, generaløyntant Bjarne Øen, delte Motzfeldts betraktninger i utvalget.<sup>66</sup> Samtidig var Luftforsvarets ledelse, i likhet med ledelsen i Hæren, avvisende til forslaget fra Eckhoff om å la forsvarsministeren få kommandomyndighet i fred. Konstitusjonelt hadde imidlertid Eckhoff belegg for forslaget. Det kom frem av en redegjørelse professor Johs. Andenæs gav Forsvarsdepartementet 29. november 1947. Hauge anmodet om betenkningen for å slå fast forsvarsministerens konstitusjonelle myndighet over Forsvaret. Hauge oppfattet forsvarsgrensjefene dit hen at de i større grad vurderte kongen som sin øverste foresatte, og ikke regjeringen.<sup>67</sup> Horve må trolig ha delt de to øvrige forsvarsgrensjefenes skepsis til forsvarsministerens rolle siden den ble tonet ned i uttalelsen fra SOK til fordel for Forsvarsrådet. Hensikten var likevel den samme - å demme opp for landmilitær dominans.<sup>68</sup>

## En mer samordnet fagmilitær ledelse?

Innstillingen fra utvalget ble behandlet på et plenumsmøte i Forsvarskommisjonen 28. april 1948. Et redaksjonsutvalg la frem utkast til beslutning dagen før. I utkastet ble det erkjent at det måtte settes i gang konkrete tiltak for å skape en bedre forståelse mellom forsvarsgrenene. Redaksjonsutvalget skrev at forsvarsgrenene "i ganske sterk grad føler seg som konkurrenter om de bevilgninger som foreligger".<sup>69</sup> For å få en samlet innsats var den eksisterende ordningen ikke tilfredsstillende, het det i utkastet til beslutning. Redaksjonsutvalget hevdet at det *manglet en sentral fagmilitær instans* som kunne sikre avgjørelse i koordinasjonsspørsmål av kommandomessig art. Argumentasjonen fulgte synspunktet til flertallet i utvalget - som altså var Hærens oppfatning. Forslaget til sjefsnemnds-system fra ledelsen i Sjøforsvaret og ønsket til ledelsen i Luftforsvaret om mer

frittstående forsvarsgrensjefer ble avvist.

I Kommisjonens plenumsmøte ble det oppnådd enighet om ordningen med forsvarssjef i krig. Dette hadde alle medlemmene i utvalgets innstilling fra 15. mars 1948 akseptert. Kommisjonen gikk videre inn for å opprette en stilling med ordlyden: *militær sjef i fred*. Formuleringen var vag. Det ble stående åpent om posisjonen skulle fylles av sjefen for Forsvarsstaben, som først ble utnevnt til forsvarssjef i krig, eller om en reell forsvarssjef skulle etableres i fred. Det ble samtidig foreslått at sjefsnemnda burde beholdes. Et klarere skritt i retning av å danne en mer sentralisert forsvarsledelse var et forslag om å bygge ut Forsvarsstaben. Den skulle løse planleggende og koordinerende oppgaver, som altså burde ligge under Forsvarsstaben i fred. Hvordan stillingen som militær sjef skulle utformes og hvordan ansvarsforholdet ville bli mellom denne sjefen, sjefsnemnda og Forsvarsstaben skulle avklares senere - etter en ny utredning fra utvalget for Forsvarets ledelse.

## **Aktører i Hæren over innflytelse**

Forsvarskommisjonen hadde gitt et signal om å styrke den felles fagmilitære ledelsen av Forsvaret. Dette var i hovedsak et ønske fra kretser i Hæren.

Forsvarsgrenen hadde talsmenn blant medlemmene i Kommisjonen.

Stortingsrepresentantene Sven Nielsen, Anton Ryen og Randulf Dalland hadde bakgrunn fra Hæren.<sup>70</sup> Sosialiseringen inn i egen forsvars- og våpengren er sterk. Det er derfor sannsynlig at de hadde sympati med synet til flertallet i utvalget. Alle tre satt i militærkomiteen på Stortinget, og dette gav dem antagelig ekstra tyngde i Kommisjonen.

Sekretariatet spilte også en rolle som pådriver for sentralisering av forsvarsledelsen. I dagene før møtet i Kommisjonen om den øverste ledelsen 28. april 1948 argumenterte sekretariatet sterkt overfor formann Trygve Bratteli i favør av en permanent ordning med forsvarssjef i fred.<sup>71</sup> Alle de tre forsvarsgrenene var representert i sekretariatet, men som hovedsekretær satt oberst i Hæren Bjørn Christophersen. Han var den sannsynlige avsenderen av kommentarene fra sekretariatet. Christophersen hadde samarbeidet tett med forsvarsminister Oscar Torp i London, og hadde vært hovedarkitekten bak

opprettelsen av FO i 1942.<sup>72</sup> Deretter hadde han blitt utnevnt til stabssjef - en stilling han selv hadde utformet - under Wilhelm Hansteen. Christophersen må i aller høyeste grad ha vært fortrolig med en ordning som innebar en forsvarssjef og Forsvarets Overkommando. Det var ikke unaturlig at han ønsket å gjeninnføre denne organiseringen. Som hovedsekretær var Christophersen den nærmeste rådgiveren for Bratteli i Kommisjonen. Hans analyser må ha veid tungt.<sup>73</sup>

Kommisjonens forslag til utforming av ledelsesordningen i krig kan belyse Christophersens innflytelsesrike rolle. Forsvarsstaben fikk i oppdrag av departementet å fremme et forslag til organisasjon og personelloppsetning for den øverste ledelsen.<sup>74</sup> I forslaget av 3. juni 1949, som Kommisjonen senere vedtok, foreslo Forsvarsstaben at sjefen for Forsvarsstaben skulle beordres som forsvarssjef i krig, samtidig som nestkommanderende i Forsvarsstaben rykket opp som sjef for denne.<sup>75</sup> Forsvarssjefen skulle lede FO, som ville bestå av Forsvarsstaben og de tre sjefene for forsvarsgrenene med sine staber. Forsvarsgrensjefene skulle være forsvarssjefens nærmeste medarbeidere. Så langt var dette i tråd med den eksisterende ordningen. Fra FO skulle det gå ordre og direktiv til øverstkommanderende i landsdelene. Øverstkommanderende hadde underlagt alle stridsmidler, med unntak av enkelte enheter i Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Disse enhetene skulle ledes sentralt av de respektive forsvarsgrensjefer i FO.

Siden alle styrker i Hæren var underlagt regionale øverstkommanderende ville HOK ikke trenge stabsorgan for operativ planlegging.<sup>76</sup> Forsvarsstaben skulle ivareta denne oppgaven. Sjefen for Forsvarsstaben, Ole Berg, satte som forutsetning at fredsorganisasjonen for FO skulle være mest mulig lik krigsorganisasjonen. Hærens operasjonsstab burde derfor innlemmes permanent i Forsvarsstaben.

I bakgrunnen hadde Christophersen trukket i trådene. I et brev høsten 1948 til oberst i Hæren Harald Løken, som var avdelingssjef i Forsvarsstaben, innledet Christophersen med å vise til et ønske fra Berg om intimt samarbeid underhånden med Kommisjonen. Hovedsekretæren oversendte et utkast til organisering av den øverste ledelsen. I brevet ble det presisert at Forsvarsstaben måtte ha en effektiv operasjonsavdeling, og at den operative

staben i HOK burde legges inn under Forsvarsstaben. Christophersen argumenterte videre for at nestkommanderende - stabssjefen - i Forsvarsstaben burde velges uavhengig av forsvarsgren. Dette kunne innebære at både sjef og nestkommanderende kom fra samme forsvarsgren. Han avsluttet brevet til Løken med en oppfordring om at dette ikke måtte bli kjent. "Det må jo ikke gis inntrykk av at Sekretariatet søker å øve noe press på Forsvarsstaben. Det er selvsagt ikke meningen."<sup>77</sup>

Oberst Odd Bull, Luftforsvarets medlem i Kommisjonen, var kritisk til Bergs og Christophersens ønske om å overføre den operative avdelingen i HOK til Forsvarsstaben. Han gav sitt synspunkt i et brev til Bratteli 20. juli 1949. Bull viste til at forsvarssjefen var pålagt to oppgaver i krig: å være regjeringens militære hovedrådgiver, og å være den utøvende leder av operasjonene.

*Begge disse oppgaver vil han vanskelig kunne utføre på en fyllestgjørende måte hvis han samtidig skal lede Hærens operasjoner slik som foreslått, ved at Hærens operative stab går inn som en del av Forsvarsstaben.*<sup>78</sup>

I sine merknader til dette skrevet streket Christophersen under og satte et spørsmålstejn ved formuleringen "lede Hærens operasjoner". Formelt var dette ikke foreslått, men Bull hadde likevel et poeng. I løsningen Berg skisserte i forslaget fra Forsvarsstaben 3. juni 1949 tok han til orde for at alle avdelingene i Hæren skulle inn under forsvarssjefen. Disse skulle ledes av regionale øverstkommanderende. I praksis ville likevel forsvarssjefen måtte gå inn og styre Hærens operasjoner. Mens sjefene for Sjøforsvaret og Luftforsvaret ville ha en operativ funksjon gjennom å lede enkelte enheter som krevde koordinering mellom landsdelene, skulle sjefen for Hæren trå helt ut av den operative kommandokjeden som rådgiver for forsvarssjefen.<sup>79</sup> Bull fryktet, trolig med rette, at en slik ordning ville forutsette en forsvarssjef som utgikk fra Hæren.

Christophersens brev til Løken høsten 1948 indikerer at overføringen av HOKs operasjonsstab til Forsvarsstaben i seg selv ville utgjøre et argument for

å la forsvarssjefen utgå fra Hæren. I planleggingsfasen var det selvsagt at sjefen for Forsvarsstaben måtte ta et større ansvar for Hærens operasjonsstab enn operasjonsstabene til Sjøforsvaret og Luftforsvaret, som ble beholdt i forsvarsgrenenes overkommandoer. Underforstått burde dermed sjefen for Forsvarsstaben ha landmilitær kompetanse. Det var etter alt å dømme dette Christophersen tenkte på da han gikk inn for at det ikke burde spille noen rolle hvilken forsvarsgren nestkommanderende i Forsvarsstaben tilhørte. Når sjefen for Forsvarsstaben rykket opp som forsvarssjef i krig eller ved beredskap, ville nestkommanderende overta Forsvarsstaben og dermed få seg underlagt Hærens operasjonsstab. Det er rimelig å tolke Christophersen dit hen at han vanskelig kunne se for seg en offiser fra Sjøforsvaret eller Luftforsvaret i en slik posisjon. Trolig var både Berg og Christophersen inspirert av den svenske ordningen hvor hærens operasjonsstab var integrert i forsvarsstaben.<sup>80</sup>

## Forsvarssjef i fred?

Tross påvirkning fra Hæren - gjennom Christophersen, Nielsen, Ryen og Dalland - og i lys av vedtaket i april 1948 om å sentralisere den fagmilitære ledelsen, valgte Kommisjonen likevel *ikke* å foreslå en etablert en stilling som forsvarssjef i fred. I stedet fulgte Kommisjonen en betenkning som utvalget for Forsvarets ledelse la frem 28. juni 1948.<sup>81</sup> Her ble det foreslått at en felles fagmilitær sjef burde opprettes i fred, men funksjonen skulle *skjøttes av sjefen for Forsvarsstaben*. En mer sentralisert ledelse skulle sikres ved at sjefen for Forsvarsstaben fikk kommando over forsvarsgrensjefene i arbeidet med å utføre krigsforberedelser. I denne funksjonen skulle sjefen for Forsvarsstaben betegnes sjef for Forsvarets Overkommando. Forsvars-kommisjonen gikk altså inn for at sjefen for Forsvarsstaben skulle bære to hatter; den første som utelukkende sjef for Forsvarsstaben og den andre som reell forsvarssjef i samordningen av beredskapsarbeidet. Kommisjonen forklarte den noe forvirrende navnebruken med at begrepene "forsvarssjef", om sjefen for Forsvarsstaben, og "Forsvarets Overkommando", om Forsvarsstaben, burde innarbeides i fredstid.

Det var Kommisjonens mening at forsvarsgrensjefene fortsatt skulle være

selvstendige innen sin forsvarsgren, men heretter innenfor rammer for krigsforberedelsene eksplisitt gitt av sjefen for Forsvarsstaben - i egenskap av å være forsvarssjef. Hensikten var å gi sjefen for Forsvarsstaben myndighet som samsvarte med det ansvaret han hadde for beredskapen. Som i den eksisterende ordningen var det Kommisjonens forutsetning at Forsvarsstaben skulle ta seg av felles planlegging og felles utforming av forsvarsberedskapen på tvers av forsvarsgrenene. Forsvarskommisjonen foreslo altså en sentralisering av den fagmilitære ledelsen og en styrking av sjefen for Forsvarsstaben, men hvorfor tok ikke Kommisjonen skrittet fullt og foreslo å opprette en forsvarssjef i fred?

## Søkelys på Hauge

I begynnelsen av juni 1948 ble konflikten mellom Olaf Helset og Jens Chr. Hauge offentlig. Som sjef for Hæren hadde Helset ansvaret for budsjettoverskridelser og et omfattende overforbruk i forsvarsgrenen. Etter forsvarsministerens oppfatning la sjefen for Hæren for lite arbeid ned i å få kontroll med regnskapene. Hauge var generelt opptatt av at Forsvarets anseelse kunne bli skadet ved påstander om sløsing med økonomiske midler.<sup>82</sup> Generalen var på sin side misfornøyd med trange budsjett og departementets inngripen i økonomi- og personellspørsmål. Det dårlige samarbeidsklimaet kulminerte med Helsets søknad om frabeordning 29. mai 1948. Regjeringen aksepterte Helsets ønske noen dager senere.

Saken vakte stor oppmerksomhet. Opposisjonen i Stortinget ønsket en forklaring på hvorfor tre generaler hadde forlatt sine stillinger i løpet av halvannet år. Regjeringen valgte å offentliggjøre bakgrunnen for Ruge, Hansson og Helsets oppsigelser. Det kom frem at Helset hadde ønsket å gå av alt i desember 1947. Berg hadde grepet inn og fått i stand et oppklaringsmøte mellom Gerhardsen, Hauge, Helset og han selv. På oppfordring fra de tre øvrige hadde Helset valgt å se tiden an. Et av hans ankepunkt mot forsvarsministeren i desember 1947 var Hauges manglende vilje til å høre på "sine nærmeste tjenestlige rådgivere".<sup>83</sup> I den senere begrunnelsen for å bli frabeordret skrev Helset at han som sjef for Hæren ikke var i stand "til å oppnå

den innflytelse på utvikling og avgjørelser som en forsvarsgrensjef etter sitt ansvar har krav på å ha.”<sup>84</sup>

Som ved Ruge og Hanssons avganger var Hauges konfrontasjon med Helset en konflikt mellom politisk styring og faglig uavhengighet. Forsvarsministeren satte til side fagmilitære råd og anbefalinger, og tok del i ledelsen av Forsvaret i så stor grad at det nærmet seg detaljstyring. Flere tiltak kan nevnes. Hauge skrev personlig til forsvarsgrensjefene og påtalte enkeltepisoder med berusede soldater i uniform. Sjefen for Sjøforsvaret ble bedt om å forklare hvilken hjemmel han hadde for innkjøp av et konkret kjøretøy.<sup>85</sup> Under arbeidet med Forsvarskommisjonen ble militære instanser pålagt å sende gjenpart til departementet i fem eksemplarer av uttalelser som ble gitt til Kommisjonen.<sup>86</sup> I tillegg til at Hauge grep inn i Helsets budsjettarbeid og administrering av Hæren, ble Helset også kritisert for å ta gjenvalg som formann i Norges Idrettsforbund. I striden med forsvarsministeren skulle generalen finne støtte i Stortinget.

Statsminister Gerhardsen og Hauge møtte i Stortinget i midten av juni 1948 og redegjorde for Helsets avgang. En uke senere ble saken tatt opp til bred debatt. Opposisjonen i Stortinget gikk kraftig i rette med Hauge. I spørsmålet om Forsvarets autonomi samlet opposisjonen seg, og den forsvarsinterne spenningen - særlig mellom Hæren og Sjøforsvaret slik den kom til uttrykk i behandlingen av treårsplanen - ble lagt til side. Det var imidlertid lite innhold i kritikken. De borgerlige partiene angrep det de oppfattet som sosialdemokratisk styringsvilje generelt og Hauges lederstil spesielt, og mest det siste. Opposisjonen hadde i lang tid irritert seg over statsrådets egenrådige opptreden. Han var ung og bet vanligvis godt fra seg i Stortinget. Det var vanskelig å sette forsvarsministeren fast. Her var det en anledning.

Et av de mer substansielle innleggene stod Høyres Alv Kjøs for. Han festet seg ved et brev Helset hadde skrevet til Stortinget hvor han utdypet bakgrunnen for ønsket om å gå av. I brevet hevdet Helset at forsvarsministeren mer og mer spilte forsvarssjefens rolle. I følge Kjøs var dette sakens kjerne – ”grensen for myndighetsforholdet mellom forsvarsministeren og de øverste militære sjefer.”<sup>87</sup> Hauge forsvarte seg med konstitusjonelle argument. Han presiserte at Forsvarets øverste ledere var

embetsmenn som hadde et faglig styre og faglig ansvar overfor Forsvarsdepartementet, og ikke politisk styre og politisk ansvar overfor Stortinget.<sup>88</sup> Kritikken mot Hauge munnet ut i mistillitsforslag. Det falt med bare få stemmers overvekt.

Det var altså en opphetet stemning rundt ledelsen av Forsvaret i det tidsrommet Forsvarskommisjonen skulle ta stilling til ny ledelsesordning. Utvalget for Forsvarets ledelse fremmet forslaget om en felles fagmilitær sjef, skjøttet av sjefen for Forsvarsstaben, 28. juni 1948. På dette tidspunktet var forsvarsministeren kraftig i fokus. En ordning med *forsvarssjef i fred* ville etter manges mening demme opp for Hauges sterke stilling. Denne løsningen var det antagelig vanskelig for Bratteli å gå med på. Det kunne oppfattes som en åpen kritikk av Hauge. Arbeiderpartiet sluttet opp om sin forsvarsminister i konflikten med sjefen for Hæren og opposisjonen i Stortinget. Fra en slik synsvinkel må Sjøforsvarets og Luftforsvarets motstand mot å innføre en forvarssjef ha vært kjærkommen for Kommisjonens formann. Den fagmilitære uenigheten talte for en mellomløsning.

## Kompromiss

Kommisjonen prioriterte riktignok å styrke den sentrale fagmilitære ledelsen både i fred og krig, og gikk dermed imot Sjøforsvarets og Luftforsvarets skepsis til en mer enhetlig ledelse. Men sentraliseringen av forsvarsledelsen ble ikke ført så langt i retning forvarssjef som ledelsen i Hæren, sjefen for Forsvarsstaben og hovedsekretær Bjørn Christophersen argumenterte for. En felles ledelse ble bare foreslått etablert indirekte, gjennom sjefen for Forsvarsstabens dobbeltrolle i fred.

Ordningen med sjefsnemnd ble også opprettholdt. Kommisjonen gikk inn for en fagmilitær sjefsnemnd som utelukkende skulle bestå av de tre forsvarsgrensjefene, og med sjefen for Forsvarsstaben som formann. Den skulle betegnes "*Den fagmilitære sjefsnemnd*", og forsvarsministeren kunne der legge frem spørsmål som regjeringen ville ha vurdert av de fire militære sjefene i fellesskap og under ens ansvar. Dette var en ordning som minnet om det britiske sjefsnemnds-systemet, og var et stykke på vei i tråd med



Sjøforsvarets ønske. Forskjellen ville være at i Norge kom en forsvarssjef til å stå over nemnda i krig. I tillegg skulle et organ med navnet "militærrådet" opprettes for å ivareta kontakten mellom den politiske og fagmilitære ledelsen.

Ved å komme synspunktene til ledelsen i Sjøforsvaret og Luftforsvaret i møte ble terskelen for dissens i Forsvarskommisjonen høynet. Det må ha vært et sentralt poeng for Bratteli å ha en samlet Kommisjon bak innstillingen. Når det ble skapt et kompromiss mellom de ulike fagmilitære ønskene, ble det også lettere å etablere en ledelsesordning som kunne gjennomføres i praksis. Sjefen for Forsvarsstaben, Berg, kom inn på dette poenget i sin uttalelse til Kommisjonens forslag og hevdet det ikke gikk så langt som han ønsket. "Det som teller ved gjennomføringen av organisasjonen er imidlertid hvilken kombinasjon de respektive etater i dag er innstillet på å godta."<sup>89</sup> Han pekte på at det kunne være risikabelt å gå lenger i retning av koordinering enn de koordinerte kunne akseptere. Et tilbakeslag kunne bli resultatet. "Det er mulig at opphevelsen av stillingen som forsvarssjef i 1946 var et slikt tilbakeslag,"<sup>90</sup> hevdet Berg, som trolig hadde arbeidsforholdene i den øverste ledelsen og relasjonen til Hauge i tankene med dette utsagnet. Som sjef for Forsvarsstaben må Berg ha følt forsvarsministerens styringsvilje særlig sterkt. Forsvarskommisjonens forslag til endringer i ledelsen av Forsvaret tyder imidlertid på at medlemmene av Kommisjonen også viet Hauges rolle oppmerksomhet.

## Grenseoppgang

Innstillingen fra Kommisjonen i november 1949 må etter alt å dømme ses i lys av Stortingets kritikk mot Hauge i juni 1948. Innstillingen bærer preg av et ønske om å tone ned forsvarsministerens innflytelse over Forsvaret. I drøftingen av ansvarsforholdet mellom forsvarsministeren og de øverste fagmilitære sjefer hevdet Kommisjonen at "etter den ordning som gjelder i dag har forsvarsministeren i det hele den faktiske ledelse av det militære forsvaret i alle fundamentale spørsmål".<sup>91</sup> Det var bestemmelsene for de egentlige militære kommandosaker som gav forsvarsministeren denne retten.<sup>92</sup>

Kommandosakene skulle forelegges Kongen og kontraheres av

forsvarsministeren alene. De fikk ingen behandling i statsråd, og Stortinget ble holdt utenfor. Sakene ble deretter arkivert i Forsvarsdepartementet. Etter Kommisjonens oppfatning burde denne delen av forsvarsministerens myndighetsområde innskrenkes. Kommisjonen foreslo at enkelte av kommandosakene skulle legges frem for Kongen med stats- og utenriksministeren tilstede. Dette var av demokratiske hensyn, kravet til sikkerhet ville likevel bli ivaretatt, mente Kommisjonen. Dette var for øvrig en endring Hauge støttet.<sup>93</sup>

Kommisjonen foreslo videre at forsvarsministeren skulle være pliktig til å referere de øverste fagmilitæres oppfatning hvis den avvek fra standpunktet til den politiske ledelsen. Fra militær side ble trolig dette sett på som et avgjørende punkt. De var sikret å bli hørt hvis bevilgninger og beredskapstiltak ikke var tilstrekkelige etter deres skjønn. Ansvar for landets militære evne kunne da i siste instans overlates politikerne, og kritikken som den militære ledelsen fikk etter 9. april 1940 kunne unngås.

Ytterligere reduisering av forsvarsministerens innflytelse kom frem på en mer indirekte måte i Kommisjonens innstilling. I tråd med Johs. Andenæs omtalte betenkning ble det presisert at det ikke var tvil om det konstitusjonelle grunnlaget for forsvarsministerens dominerende posisjon. Kommisjonen slo også fast at myndighets- og ansvarsforholdene var et praktisk administrativt spørsmål som regjeringen avgjorde ved instruks. Likevel foreslo Kommisjonen i realiteten å snevre inn handlingsrommet for forsvarsministeren ved å ta til orde for å dele sjefsnemnda i "*Den fagmilitære sjefsnemd*" og "*militærrådet*".

Under Hauges periode i Forsvarsdepartementet var det ofte forsvarsministeren som kalte inn til møter i sjefsnemnda. Disse ble avholdt i departementet, og var under Hauges ledelse når han møtte. Det gjorde han relativt hyppig. Embetsverket i departementet fikk også ta del i sjefsnemnda. Sivert Andreas Nielsen var på denne tiden ansatt i Forsvarsdepartementet og stilte på møter i sjefsnemnda sammen med Hauge. At en sivil embetsmann fikk delta direkte i beslutningsutformingen i Forsvaret var oppsiktsvekkende for de fagmilitære.<sup>94</sup> Helset gav innblikk i arbeidsforholdene i et brev til Kjos sommeren 1948. "Den reelle formannen i Sjefsnemnda er ikke general Berg,

men statsråd Hauge. Statssekretæren er nemndas nestformann i realiteten, men ikke i navnet.<sup>95</sup> Helset mente grunnen til dette var "at Sjefen for Forsvarsstaben ikke har hatt evne til å sette Hauge på plass når han trengte seg inn på fagmilitære enemerker."<sup>96</sup>

Kommisjonen gikk inn for at samarbeidet i sjefsnemnda burde komme inn i en fastere form. En ren fagmilitær sjefsnemnd ville være en støtte for sjefen for Forsvarsstaben. Han kunne drøfte felles spørsmål med forsvarsgrensjefene og presentere i teorien *ett* fagmilitært syn overfor forsvarsministeren. Muligheten til å spille de militære sjefene opp mot hverandre, for å få gjennomslag for den politiske ledelsens ønsker, ville reduseres. I militærrådet foreslo Kommisjonen at forsvarsministeren, statssekretæren, sjefen for Forsvarsstaben og forsvarsgrensjefene skulle møte med forsvarsministeren som formann. Rådet skulle ikke ha besluttende myndighet, men være et forum hvor regjeringen skulle få informasjon fra militært hold og hvor de fagmilitære kunne få orientering om den politiske ledelsens vurderinger. Ved å skille sjefsnemndas funksjoner ønsket trolig Kommisjonen å etablere et klarere definert arbeidsområde mellom forsvarsministeren og de fagmilitære sjefene.

Samtidig kom det frem av innstillingen at Kommisjonen ønsket å vektlegge personlig samarbeid og intim kontakt mellom den politiske og den fagmilitære ledelsen. Hauge hadde formulert seg i samme vendinger da han argumenterte for sjefsnemndssystemet i treårsplanen. At Kommisjonen fant grunn til å gjenta det som burde være en selvfølge, kan være en erkjennelse av at samarbeidsforholdene ble oppfattet som dårlige. Noen dager før debatten i Stortinget om Helsets avgang i juni 1948 var det et møte i Forsvarsrådet. Gerhardsen omtalte konflikten mellom generalen og forsvarsministeren. Han pekte på faren for at det kunne oppstå uvilje i arbeiderklassen mot Forsvaret. Statsministeren kom deretter inn på holdningene i Forsvaret, og sa at tilsvarende uvilje "men med omvendt adresse, var det kanskje også blant det militære befall".<sup>97</sup> Gerhardsen var bekymret for en ny splid mellom arbeiderbevegelsen og Forsvaret. I regjeringens forsøk på å utforme en nasjonal konsensus utgjorde folkeforsvaret en bærebjelke.

Gerhardsen mente deler av problemet lå i forsvarsgrensjefenes uklare myndighetsområde enten dette skyldtes instruks eller praksis. Statsministerens

diagnose understreket at departementets styringsvilje kunne representere et problem. I Stortinget hadde Hauge uttalt at treårsplanen gav regjeringen og forsvarsministeren "høve til å ta en mer aktiv del i forsvarets ledelse enn vi har vært vant til i dette land fra før".<sup>96</sup> Med Hauges inntreden i Forsvarsdepartementet var det altså etablert et nytt regime i forsvarspolitikken. Konflikten med Helset, som også kastet lys over avgangene til Ruge og Hansson, synliggjorde at det nye styresettet skapte friksjoner. I tillegg til å være et kompromiss mellom fagmilitære synspunkt, kan Kommisjonens forslag til ledelsesordning også ses som et ønske om en *grenseoppgang* mellom den politiske og fagmilitære innflytelsen i forsvarsledelsen.

## **Politisk styre og fagmilitær autonomi**

I 1949 hadde organiseringen av den øverste ledelsen vært gjennom en utvikling som på ti år gikk fra to separate forsvarsgrensjefer ved utbruddet av andre verdenskrig, via en forsvarssjef under krigen til en sjefsnemnd i årene etter. Det mest særpregede i perioden var likevel den radikalt økte politiske involveringen i tiden etter 1945. Basert på erfaringene fra overfallet 9. april 1940 la arbeiderpartiregjeringen vekt på sikkerhetspolitiske hensyn og nasjonal konsensus i forsvarspolitikken. I forhold til tidligere forutsatte dette en bedre dialog og kommunikasjon mellom den politiske og fagmilitære ledelsen. Forsvarsministeren, støttet av statssekretæren, ble sterkere engasjert, men også embetsverket ble i større grad trukket inn i styringen av Forsvaret. Generelt ble den politiske og byråkratiske kontrollen styrket i disse årene.

En avgjørende faktor var forsvarsminister Jens Chr. Hauge. Den forrige forsvarsministeren, Oscar Torp, hadde et ambivalent forhold til å styre Forsvaret. Hauge hadde i større grad kompetanse, kapasitet og fremfor alt ambisjon om å gripe inn i forsvarsledelsen. Dette ble også gjenspeilt i valg av styringsstrategi. Mens Torp foretrakk å konsultere en forsvarssjef, etablerte Hauge et kollegium hvor han traff avgjørelser etter å ha hørt ulike fagmilitære synspunkt. Sjefen for Forsvarsstaben og forsvarsgrensjefene ble likestilt i denne ordningen. Den fagmilitære rivaliseringen ble dermed tonet ned. Jeg har argumentert for at dette var hovedmotivet for å innføre

sjefsnemnda. Inntrykket av Hauges lederstil tyder på at han ville ha styrt Forsvaret på samme måte uavhengig av et organ som sjefsnemnda.<sup>99</sup>

Det var uvant for den fagmilitære ledelsen å bli holdt stramt i tømme. Helset-saken ble prøvesteinen for Hauge og regjeringen. Alliert med den borgerlige opposisjonen på Stortinget forsøkte de tre generalene i Hæren Otto Ruge, Halvor Hansson og Olaf Helset å forsvare den faglige autonomien mot politisk styre. Denne dragkampen gikk Hauge seirende ut av, men det var blitt reist spørsmål ved hans opptreden. Forsvarskommisjonens forslag om å trekke en klarere grense for forsvarsministerens myndighet var trolig påvirket av Helset-saken. Det kan ses som et varsku til Hauges styringsvilje. Dels må han ha ventet dette signalet. Toneangivende medlemmer i Kommisjonen og i sekretariatet var fra Hæren eller hadde bakgrunn fra Hæren, kombinert med borgerlig partitilhørighet på Stortinget. Innstillingen fra Kommisjonen skulle imidlertid få liten betydning på kort sikt. Forsvarskommisjonen ble innhentet av en internasjonal utvikling som endret mange av forutsetningene for Forsvaret.

---

## Tilpasning til NATO 1950-1955

Atlanterhavspakten, North Atlantic Treaty (NAT), ble underskrevet 4. april 1949 med Norge som et av medlemslandene. Forsvarets øverste ledelse måtte tilpasses den allierte kommandostrukturen som etterhvert tok form. Regjeringen ønsket en tett integrasjon i fellesforsvaret, og presset på for å etablere en regional kommando for Nord-Europa. Denne Nordkommandoen kom til å danne rammeverket for den norske ledelsesordningen. Sammensmeltningen mellom det allierte og det nasjonale kommandosystemet skulle bli problemfylt. I sentrum for det som utgjør studiens fagmilitære konfliktlinje stod forsvarsgrensjefene, som ikke ville gi slipp på sin operative kommando og status.

Denne spenningen mellom forsvarsgrensjefene og Nordkommandoen kom på toppen av den gamle striden der den nye sjefen for Hæren sluttet seg til sjefene for Sjøforsvaret og Luftforsvaret i motstanden mot å styrke Forsvarsstaben. Forsvarsgrensjefene foreslo en nasjonal ledelsesordning som var inspirert av det britiske sjefsnemndssystemet, og som ville innebære en oppløsning av Forsvarsstaben. Denne løsningen gikk i hovedtrekk Forsvarsdepartementet inn for. Sjefen for Forsvarsstaben holdt fast ved Forsvarskommisjonens forslag og fant støtte i militærkomiteen. Ved Stortingets behandling av Forsvarets organisasjon i juli 1953 stod ledelsesordningen ved et veiskille - i retning sjefsnemndssystemet eller OKW-modellen. Spørsmålet ble avgjort i et spenningsfelt mellom regjeringen og Stortinget hvor fremstillingens to øvrige konfliktlinjer dreide rundt hensynet til integrasjon og avskjerming i forholdet til NATO, og politisk styring og fagmilitær autonomi overfor den øverste ledelsen.

## Thorne-misjonen

Det første året fungerte Atlanterhavspakten som en tradisjonell politisk allianse. Medlemslandene skulle gjensidig støtte hverandre i en militær konflikt, uten en tettere integrering av forsvarssamarbeidet. Dette var en ordning i tråd med den norske forsvars- og utenriksledelsens ønske. Sovjetunionen ble holdt på avstand, men ikke provosert. Kritikken fra motstanderne av Atlanterhavspakten i Norge ble redusert, og den løse alliansen gav rom for et begrenset samarbeid med Sverige. Samtidig måtte kontakten med alliansepartnerne opprettholdes, i første rekke med Storbritannia.

Forholdet til britene hadde røtter tilbake til unionsoppløsningen, og de norske myndighetenes forutsetning om Storbritannia som garantist for Norges sikkerhet. Samkvemmet ble styrket ved den norske regjeringens eksil under andre verdenskrig. Deltagelsen i okkupasjonen av Tyskland, kjøp av britiske våpen og opplæring av personell i Storbritannia etter krigen styrket båndene mellom de to landene ved inngangen til 1950-årene. Britenes interesse for Norge var imidlertid avtagende. Øyrikets ressurser var tappet av verdenskrigen og forsøket på å beholde koloniveldet. I Atlanterhavspakten gjorde britene det klart at deres innsats ville konsentreres om Midtøsten og kontinentet.<sup>100</sup>

I 1948 hadde Storbritannia inngått en militæravtale med Belgia, Frankrike, Luxembourg og Nederland.<sup>101</sup> Samarbeidet fortsatte inn i Atlanterhavspakten og landene utgjorde det geografiske tyngdepunktet i alliansen. Vest-Europa var Atlanterhavspaktens primære forsvarsområde, her ble den sovjetrussiske trusselen ansett for å være størst. Danmark ville også berøres av forsvaret på sentralavsnittet, og dermed fryktet Norge å bli isolert på nordflanken. Fra norsk side ble det erkjent at Storbritannia, etterhvert gradvis avløst av USA, måtte knyttes sterkere til forsvaret av nordregionen.

En forespørsel til britene i mars 1950 om de ville sende en militærmisjon for å vurdere det norske forsvaret, var trolig et ledd i denne prosessen.<sup>102</sup> Den britiske forsvarsledelsen var ikke avvisende. Britene så antagelig en mulighet til å øve innflytelse i Norge. Organiseringen av Forsvarets øverste ledelse skulle vise seg å oppta dem i særlig grad. På norsk hold var utgangspunktet at

Hærens oppbygging og funksjon skulle drøftes. Første prioritet var å få et mer effektivt forsvar på kort sikt. I dette arbeidet var det ønskelig å trekke veksler på britenes erfaring.<sup>103</sup>

General sir Andrew Thorne ledet militærmisjonen.<sup>104</sup> Generalen hadde trukket seg tilbake fra aktiv tjeneste etter frigjøringen av Norge. Som pensjonist kunne han avses fra det britiske forsvaret, og med sitt kjennskap til norske forhold var han et naturlig valg. Han ble også spesielt invitert av Hauge.<sup>105</sup> Det ville være liten fare for samarbeidsproblemer. I et møte i forbindelse med militærmisjonens ankomst 4. desember 1950 fremholdt Hauge at Hæren var hovedområdet for Thornes analyser, men at det også var naturlig å komme inn på fellesproblemene mellom forsvarsgrenene.<sup>106</sup> Det ble dermed gitt en uoffisiell åpning for at ledelsesordningen kunne vurderes.

Før Thorne reiste fikk han instruks fra britenes visesjefsnemnd.<sup>107</sup> Den britiske forsvarsledelsen var interessert i en vurdering ikke bare av den norske hæren, men av hele Forsvaret. De ville ha brakt på det rene hvilke tiltak som kunne tas for å styrke Forsvaret. Herunder var visesjefsnemnda interessert i Thornes anbefalinger for å omorganisere ledelsesordningen. Visesjefsnemnda poengterte problemene ved rivaliseringen mellom de norske forsvarsgrenene. Det kunne bli vanskelig for Thorne som hær-offiser å få aksept fra Sjøforsvaret og Luftforsvaret for en helhetlig vurdering av Forsvaret. Visesjefsnemnda mente han burde konsentrere seg om Hæren - han ville likevel berøre Sjøforsvaret og Luftforsvaret som grunnlag for å analysere organiseringen av den øverste ledelsen.

Thorne skulle derfor avlegge to rapporter. En til Hauge som tok for seg Hæren, og en direkte til den britiske sjefsnemnda som i tillegg skulle omhandle den øverste ledelsen. Denne siste rapporten måtte Thorne gjerne diskutere med Hauge. I en kommentar til instruksjonen understreket Thorne overfor visesjefsnemnda at han og Hauge hadde et personlig vennskap. Generalen gav deretter sin oppfatning av den norske ledelsesordningen, og hevdet at en effektivisering av det norske forsvaret måtte baseres på å fjerne stillingen som øverstkommanderende og innføre et sjefsnemndsystem etter britisk modell. Dette konkluderte han altså med på forhånd.

Thorne-misjonen avsluttet virksomheten i Norge med en foreløpig rapport



til Hauge 21. desember 1950.<sup>108</sup> Thorne foreslo en sammensmeltning av sjefen for Forsvarsstaben og forsvarsgrensjefene til et *rendyrket* sjefsnemnds-system. Forsvarsgrensjefenes status burde reduseres til stabssjefer, og deres operative funksjon sløyfes. I britisk terminologi skulle de omformes fra "Commanders in Chief" til "Chiefs of Staff". Forsvarsstaben ble foreslått reorganisert til et sekretariat og en fellesplanleggingsstab under sjefsnemnda.<sup>109</sup> Det var en kopi av det britiske sjefsnemnds-systemet Thorne foreslo. Etter hans skjønn måtte den norske mellomløsningen med en sammenblanding av sjefsnemnd og forsvarsstab oppheves. I rapporten til den britiske sjefsnemnda 18. januar 1951 skrev han at nordmennene ikke hadde forstått "the fundamental unsoundness of their system at the top and were groping in the dark for piecemeal solutions when a major reorientation of outlook was what was required."<sup>110</sup>

Hauge må ha vært klar over Thornes holdning til organiseringen av den øverste ledelsen. Thorne hadde som nevnt kommet med sine synspunkt på ledelsen av det norske forsvaret sommeren og høsten 1945. I tillegg representerte han jo et forsvar hvor ordningen med sjefsnemnd ble holdt i hevd. Hauge uttrykte overfor Thorne at den foreslåtte ordningen virket fornuftig.<sup>111</sup> En innføring av sjefsnemnds-systemet i Norge ville videreføre Hagues grunntanke i treårsplanen, der en viktig begrunnelse for å etablere den kombinerte ordningen med sjefsnemnd og forsvarsstab var å skape bedre betingelser for samarbeid i forsvarsledelsen. Han tok likevel et forbehold til Thornes forslag. Hauge ville avvente utformingen av den allierte kommandostrukturen.

## **Etablering av NATOs kommandostruktur**

Utbruddet av Koreakrigen sommeren 1950 gav støtet til en institusjonalisering av Atlanterhavspakten. Den amerikanske utenriksministeren Dean Acheson tok initiativet til å skape et tettere militært samarbeid i alliansen. NATO - der O'en stod for "organization"- ble etablert, og blant de tiltakene som ble satt i verk var utformingen av en felles kommandostruktur for de militære styrkene.

General Dwight Eisenhower ble utnevnt til øverstkommanderende for

Europa, Supreme Allied Commander Europe (SACEUR). Et av Eisenhowers strategiske konsept innebar at Nord- og Sør-Europa skulle utgjøre flanker for forsvaret av kontinentet mot angrep østfra. Et sovjetrussisk angrep på sentralavsnittet skulle møtes av sjø- og flystyrker fra flankene.<sup>112</sup> Forsvaret av den nordlige regionen skulle ivaretas av Norge, Danmark og Storbritannia. Eisenhower ønsket at britene skulle bære hovedansvaret og utnevne en admiral som øverstkommanderende i området. Han betraktet den britiske marinen som det sentrale elementet i dette avsnittet. SACEURs plan gikk på tvers av britenes prioritering av Midtøsten og kontinentet, men de aksepterte å delta i ledelsen av forsvaret på nordflanken.

Storbritannia avviste imidlertid å stille med en øverstkommanderende som ville bli underlagt SACEUR. Den allierte ledelsen i nord burde ha form av en sjefsnemnd med et medlem fra hvert av de tre landene. Sjefsnemnda skulle være kollektivt ansvarlig overfor SACEUR for forsvaret av Nord-Europa. Den britiske forsvarsledelsen var oppsatt på å beholde råderetten over flåten. Med en sjefsnemnd, hvor Storbritannia var en av flere deltagere, kunne den lettere unndras SACEURs kontroll. Britene gikk med på at en britisk admiral skulle være formann i nemnda, men de allierte styrkene i forsvaret av Danmark og Norge skulle ledes av nasjonale øverstkommanderende i de to landene.<sup>113</sup> Storbritannia kunne dermed i tillegg slippe å ta noe i retning av et hovedansvar for forsvaret av Danmark og Norge.

Eisenhowers kommandostruktur ble etablert i perioden desember 1950 til mars 1951. Ledelsesordningen for nordflanken hadde da vært gjenstand for diskusjon i et drøyt år. Høsten 1949 var det dannet en nordeuropeisk planleggingsgruppe i London, hvor representanter fra Danmark, Norge, Storbritannia og USA la planer for felles forsvar og utforming av den øverste ledelsen i nordavsnittet. Arbeidet gav få konkrete resultat som Eisenhower kunne bygge på, men det kan avdekke bakgrunnen for Thornes oppdrag i Norge. Kan det tenkes at den britiske sjefsnemnda så *en omorganisering av den norske forsvarsledelsen som en del av utviklingen av den allierte kommandoorganisasjonen*? I det følgende skal vi vurdere denne antagelsen.

I januar og februar 1951 ble forslaget fra Thorne etter alt å dømme fulgt opp av de gjenværende medlemmene av Thorne-misjonen i Oslo,

amerikaneren oberst Ford Trimble i Military Assistance Advisory Group (MAAG) og briten oberstløytnant D.I. Robertson som var militærattaché i Norge. Det synes som Trimble og Robertson aktivt prøvde å påvirke den norske forsvarsledelsen til å endre ledelsesordningen i favør av sjefsnemndssystemet. 21. februar ble den allierte opptredenen diskutert i sjefsnemnda. I referatet går det frem at Hauge

*viste til den nesten brysomme pågang de britiske og amerikanske militære myndigheter la for dagen for å få realisert deres ønske om en omgående reorganisering av det norske forsvars "top structure", i samsvar med det britisk-amerikanske "Chief of Staff"-systemet.<sup>114</sup>*

Hauge mente dette kunne virke mot sin hensikt.

I begynnelsen av 1951 var Hauges synspunkt på den allierte ledelsesordningen det stikk motsatte av Storbritannias. Den norske forsvarsministeren arbeidet iherdig for å få opprettet en permanent øverstkommanderende med stabsorganisasjon på nordflanken. Både innenfor regjeringen og sjefsnemnda gikk han i bresjen for at Norge under arbeidet med å opprette den integrerte kommandostrukturen skulle kreve en egen regional kommando for Nord-Europa med en øverstkommanderende. Denne Nordkommandoen burde plasseres i Norge.<sup>115</sup> Med offiserer fra Storbritannia og USA i de ledende stillingene ville Norge, etter Hauges oppfatning, være sikret alliert tilknytning. Øverstkommanderende kunne fungere som en talsmann for å få tilført militære ressurser til området, og medlemskapet i NATO ville dermed utgjøre en reell garanti.

Hauge og sjefsnemnda ble enige om å avvente en endring av ledelsesordningen til Eisenhowers kommandoorganisasjon var opprettet.<sup>116</sup> I et brev til Thorne 24. februar 1951 forklarte Hauge hvorfor: "Both from political and practical points of view an anticipated and independent reorganization of the top structure of Norwegian defence seems inadvisable."<sup>117</sup> Det var en naturlig fremgangsmåte å la den allierte organisasjonen komme på plass før den norske ordningen ble utformet. Også av politiske grunner kunne det lønne seg å vente. En innføring av et sjefsnemnds-system i Norge på dette tidspunktet

kunne gjøre det vanskelig for Hauge å argumentere mot et tilsvarende system innenfor NATO. Presset for å få endret ledelsesordningen, som Hauge refererte til i sjefsnemnda 21. februar 1951, kan ha vært forårsaket av et britisk ønske om å unngå en løsning på alliert plan hvor Storbritannia måtte stille med en øverstkommanderende for Nordkommandoen.<sup>118</sup>

Ford Trimbles rolle svekker resonnementet. Det forutsetter at hans deltagelse i påvirkningen av den norske forsvarsledelsen i disse månedene i større grad må ses i sammenheng med hans stilling i misjonen til Thorne, enn hans posisjon i MAAG. At Trimble på denne måten argumenterte for britiske synspunkt står imidlertid i en viss motsetning til historikeren Rolf Tamnes analyse av Thorne-misjonen. Tamnes vektlegger amerikanernes innflytelse gjennom nettopp MAAG og Trimble.<sup>119</sup> Det er en kjensgjerning at Thorne og Trimble hadde et tillitsfullt forhold, det er heller ikke unaturlig om Trimble knyttet lojalitetsbånd til den britiske generalen i denne perioden. De brevvekslet i flere år etter at militærmisjonen var avsluttet.<sup>120</sup> Det virker likevel mer sannsynlig at amerikanerne og britene hadde et *felles* ønske om en organisering av den øverste norske ledelsen etter sjefsnemndmodellen.

For det første var det en ordning de kjente, og presset for en omlegging kan derfor ha vært uttrykk for et ønske om å få etablert tilsvarende system hos sine alliansepartnere. For det andre ville Thornes forslag til ledelsesordning redusere forsvarsgrensjefenes status. I den eksisterende ordningen opptrådte forsvarsgrensjefene i virkeligheten som øverstkommanderende, "Commanders in Chief", i møte med allierte myndigheter. I sjefsnemndssystemet ville de bli justert ned til stabssjefer. Den norske mellomløsningen med forsvarsstab og sjefsnemnd må ha blitt opplevd som både forvirrende og tungvint på alliert hold. Med fire selvstendige fagmilitære sjefer var det trolig vanskeligere å øve alliert innflytelse. Denne siste forklaringen er trolig mer dekkende enn hypotesen om et ensidig britisk ønske for å endre ledelsesordningen av hensyn til kommandostrukturen i Nord-Europa.

Det norske synet på Nordkommandoen ble støttet av Eisenhower. Han la press på Storbritannia, og i midten av mars 1951 gav den britiske sjefsnemnda etter. Britene erkjente at de måtte øke sine militære forpliktelser i NATO for å avlaste USA. Samtidig ble nordflanken lovet amerikanske flyavdelinger, og

dette gjorde det lettere for Storbritannia å akseptere ansvaret i regionen. Utsettelsen av spørsmålet om flåten skulle høre inn under SACEUR eller den britiske sjefsnemndas myndighetsområde, var også avgjørende.<sup>121</sup> Briten admiral sir Patrick Brind ble utnevnt til øverstkommanderende for Nordkommandoen. Han skulle i tillegg lede de allierte sjøstridskreftene. General Robert Taylor fra USA ble alliert flyvåpensjef. I Norge og Danmark fikk foreløpig sjefen for Hæren i de respektive land kommandoen over de allierte landstyrkene. Stortinget gav sitt samtykke til å delta i det integrerte NATO-samarbeidet 12. mars 1951. Spørsmålet om den videre ansvarsfordelingen mellom allierte sjefer og norske myndigheter gjensto å løse.

## Skepsis til Nordkommandoen

Forsvarsgrensjefenes utgangspunkt til sammenkoblingen med den allierte ledelsesordningen var entydig. De ønsket å beholde operativ kommando, som instruksen av 1947 gav dem, også i Nordkommandoen. De ville dermed komme til å få både en alliert og nasjonal funksjon. I en proposisjon i mars 1951, hvor Forsvarsdepartementet gjorde rede for opprettelsen og tilknytningen til Nordkommandoen, poengterte Hauge den fagmilitære ledelsens *nasjonale rolle*. "Mens kommandofunksjonen for de norske militære sjefer som ikke får plass i det felles kommandoapparatet, trer i bakgrunnen i krigstilfelle, vil deres oppgave som militære rådgivere for Regjeringen bli av overordentlig betydning."<sup>122</sup> I juni samme år antydet han at dobbeltrollen med både å ha nasjonal og alliert kommando var vanskelig å forene.<sup>123</sup> Hauge tenkte etter alt å dømme på faren for en lojalitetskonflikt mellom norske og allierte myndigheter.

Dette punktet var også Eisenhower og hans stab oppmerksomme på. NATO satte som prinsipp at offiserer med alliert kommando i krig eller ved beredskap ikke skulle ha nasjonal kommando i fred. De norske forsvarsgrensjefene var klar over holdningen i NATO. Den var understreket av et fagmilitært utvalg sommeren 1951. Som et ledd i Thorne-misjonens arbeid dro en representant fra hver av forsvarsgrenene, ledet av oberst Ørnulf Dahl i Forsvarsstaben, til Storbritannia i mars 1951 for å bli nærmere kjent med den

britiske ledelsesordningen. Utvalget ble forkortet DRAM etter forbokstaven i medlemmenes etternavn. Foruten Dahl var oberstløytnant Leif Rolstad fra Hæren, orlogskaptein Rudolf Andresen fra Sjøforsvaret og oberstløytnant Wilhelm Mohr fra Luftforsvaret med i utvalget.<sup>124</sup> DRAM-utvalget anførte følgende om forsvarsgrensjefenes stilling i NATOs kommandosystem:

*Om en eller flere norske forsvarsgrensjefer beordres - med bibehold av sin stilling som norsk forsvarsgrensjef - som tilsvarende alliert sjef i NORGE, vil vedkommende etter vår mening bringes i en dobbeltstilling som i det lange løp neppe er holdbar i fred og som i krig ikke vil kunne være forenlig med vedkommendes stilling som ØK's direkte underlagte allierte sjef for vedkommende forsvarsgren. En alliert sjef kan ikke stå både under Kongen (Regjeringen) og ØK for Nord-Europa.<sup>125</sup>*

Det var altså uttalt på politisk, alliert og fagmilitært hold at forsvarsgrensjefene ikke burde delta i den allierte kommandokjeden. Sjefene for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret aksepterte imidlertid ikke å få redusert sin status uten videre.

I januar 1952 ble tilpasningen til Nordkommandoen diskutert i møter mellom sjefsnemnda, allierte myndigheter og Forsvarsdepartementet. Nils Langhelle, som nylig hadde tiltrådt som forsvarsminister, var opptatt av spørsmålet om nasjonale militære rådgivere for regjeringen i krig eller ved beredskap.<sup>126</sup> Fra Langhelle og regjeringens ståsted var det avgjørende å ha politisk kontroll med de allierte operasjonene. Dette kunne best sikres ved å ha uavhengige fagmilitære rådgivere på høyest mulig nivå. Det er derfor vanskelig å se at Langhelle kunne gått med på at forsvarsgrensjefene skulle ha en dobbeltstilling med både alliert og nasjonal kommando. Sjefen for Nordkommandoen, Brind, uttrykte overfor Langhelle full forståelse for at regjeringen måtte ha egne rådgivere utenfor Nordkommandoens kommandoapparat.<sup>127</sup>

I midten av mars 1952 foreslo Brind at nestkommanderende i forsvarsgrenene - som var forsvarsgrenenes stabssjefer - skulle inngå i den

allierte kommandokjeden, mens forsvarsgrensjefene utelukkende skulle fungere som nasjonale rådgivere. I praksis ville dermed nestkommanderende i forsvarsgrenene få et delt ansvar på den ene side overfor egen forsvarsgrensjef i gjøremål som ikke gikk inn i det allierte planleggings- og beredskapsarbeidet, og på den annen side overfor Nordkommandoen i spørsmål av alliert karakter. Hovedpoenget var - som Brind understreket i senere møter med sjefsnemnda og forsvarsminister Langhelle - at funksjonen med å ha alliert kommando og det å være nasjonal rådgiver, ikke var samlet på en hånd. Brind presiserte at ingen NATO-land hadde en slik ordning.<sup>128</sup> Det var likevel ett unntak, Danmark. I motsetning til Norge, som i en krigssituasjon ville deles opp i flere krigskueplasser, ville Danmark utgjøre én samlet krigskueplass. Ved et angrep ville hele den danske forsvarsledelsen komme til å stå under alliert kommando. Danmarks særstilling skyldtes landets geografiske størrelse, et faktum forsvarsgrensjefene neglisjerte i sin argumentasjon for få alliert kommandomyndighet.

I juni 1952 gjorde sjefsnemnda det klart at den var imot at forsvarsgrensjefene skulle utelates fra den allierte kommandostrukturen. Ordningen i Danmark ble brukt som kronargument. Sjefsnemnda viste til at de danske forsvarsgrensjefene både hadde nasjonal og alliert kommando. En tilsvarende ordning i Norge ville "medføre at de militære sjefer i DANMARK og NORGE kom mer på linje med hverandre, hvilket måtte ansees å være heldig for Nordregionen som helhet."<sup>129</sup> Etter sjefsnemndas oppfatning kunne det nasjonale rådgivende elementet, som regjeringen ønsket, baseres utelukkende på formannen i sjefsnemnda.<sup>130</sup> Disse synspunktene ble fremmet i et møte med Langhelle 17. juni 1952. I Forsvarsrådet tre dager senere tok den fagmilitære ledelsen igjen til orde for at Brinds forslag ikke burde godtas.<sup>131</sup> Hvis regjeringen var enig i dette skisserte sjefsnemnda to alternativ. Enten måtte sjefen for Nordkommandoen få begrensede oppgaver, eller så burde Nordkommandoen oppløses. Dette siste tiltaket var sjefsnemndas anbefaling. Danmark skulle da overføres til SACEUR og, som det gikk frem av foredraget for Forsvarsrådet, det hadde "vært vel så praktisk om Norge hadde sortert under SACLANT", NATOs øverstkommanderende for Atlanterhavet (Supreme Allied Commander Atlantic).<sup>132</sup>

En avvikling av Nordkommandoen ville ha vært et radikalt skritt. Bakgrunnen for at sjefsnemnda vurderte en slik løsning var trolig dels skuffelsen over å være avskåret fra alliert kommando, og dels ledelsen i Sjøforsvarets misnøye med stillingen til Marinen i Nordkommandoen. I slutten av mars 1952 hadde sjefen for Sjøforsvaret, viseadmiral Skule Storheill, vegret seg for å overføre kommandoen over Marinen til Brind - som i tillegg til å være sjef for Nordkommandoen også var sjef for de allierte sjøstridskreftene. Storheill stilte et spørsmålstegn ved hensikten med Brinds funksjon som sjef for de allierte sjøstridskreftene så lenge samtlige styrker ville være norske.<sup>133</sup> NATO opererte med begrepet "coastal waters" om de enkelte allianselandenes nære sjøområder. Kystforsvaret skulle være en nasjonal oppgave. I realiteten måtte dermed Norges kyst forsvares med egne marine-enheter i den første fasen av en krig. Samtidig ønsket Brind å utvide Marinens operasjonsområde. Våren 1952 ble det vurdert å trekke SACLANTS ansvar vestover og dermed måtte Marinen dekke deler av området som ble stående åpent. Årsaken var NATOs knapphet på styrker i denne perioden.

Året før hadde ledelsen i Sjøforsvaret reagert kraftig på tilslutningen til NATOs fellesforsvar. Den daværende sjefen for Sjøforsvaret, viseadmiral Edvard Chr. Danielsen, og stabssjefen, kommandør Gunnar Hovdenak, mente Marinen ble neglisjert i NATO-samarbeidet. I tråd med fellesforsvarets prinsipp om kollektivt avbalanserte styrker skulle den allierte flåten ha hovedansvaret for forsvaret av Norge. Hæren og Luftforsvaret skulle prioriteres i det norske forsvaret. For å følge opp integreringen i NATO hadde regjeringen lagt frem et beredskapsprogram vinteren 1951. Ledelsen i Sjøforsvaret hevdet at Marinens budsjett var for lite. Under Stortingets behandling av beredskapsprogrammet i juni 1951 gjorde Danielsen og Hovdenak det klart at de ikke hadde tillit til forsvarsminister Hauge. Militærkomiteen støttet imidlertid regjeringens forslag enstemmig. Komiteen understreket at trange økonomiske forhold var gjeldende i alle de tre forsvarsgrenene. Sjøforsvaret stod ikke i en særstilling.<sup>134</sup> Danielsen og Hovdenak trakk seg fra sine stillinger like etter.

Årsaken til Storheills markering mot Brind i mars 1952 var bekymringen for den manglende allierte støtten til Marinen. I denne perioden var det en



generell skepsis både på fagmilitært og politisk hold til Nordkommandoen og til innsatsen de allierte ville yte i forsvaret av Norge.<sup>135</sup> Sommeren 1952 prøvde Brind å imøtekomme ledelsen i Sjøforsvarets misnøye ved å gå inn for at SACLANTs område ble forskjøvet østover og ved å presisere at SACLANTs deltagelse var en forutsetning i forsvaret av nordflanken.<sup>136</sup> Den negative holdningen til Nordkommandoen ble likevel opprettholdt. Tanken om å overføre Norge til SACLANT ble tatt opp på nytt i sjefsnemnda i mars 1953, men etter alt å dømme uten realisme.<sup>137</sup> På dette tidspunktet var den fagmilitære ledelsen blitt delt i synet på den allierte kommandostrukturen. Bakgrunnen for splittelsen må ses i sammenheng med sjefsnemndas behandling av den *nasjonale* kommandostrukturen.

## **Sjefsnemndssystemet - sikre forsvarsgrensjefenes status**

Våren 1951 hadde forslaget fra Thorne-misjonen om å innføre et sjefsnemndssystem, med oppløsning av Forsvarsstaben, fått prinsipiell tilslutning i sjefsnemnda.<sup>138</sup> Også av sjefen for Forsvarsstaben - i første omgang. Det omtalte DRAM-utvalget konkluderte sommeren 1951 med at sjefsnemnda burde være det øverste militære organet i Norge. Sjefsnemnda, bestående av forsvarsgrensjefene og en særskilt oppnevnt formann, skulle være kollektivt ansvarlige overfor regjeringen i saker felles for forsvarsgrenene. Sjefsnemnda skulle videre ha kollektiv besluttende myndighet over forsvarsgrenenes ledelse i fred. DRAM-utvalget anbefalte at forsvarsgrensjefene samtidig burde beholde "sitt individuelle ansvar likeoverfor Kongen (Regjeringen) som nå".<sup>139</sup> Forsvarsgrensjefene skulle altså få en sterk stilling i den foreslåtte ordningen, både i fellesskap gjennom sjefsnemnda og innenfor egen forsvarsgren med operativ kommando i fred. Som nevnt var det utvalgets forutsetning at den allierte kommandoen skulle tillegges andre offiserer.

DRAM-utvalget kom også med detaljerte forslag for hvordan det norske sjefsnemndssystemet burde organiseres.<sup>140</sup> Forsvarsstaben skulle erstattes av et *sekretariat* og en *fellesstab* slik Thorne-misjonen foreslo. Disse skulle underlegges sjefsnemnda. Sekretariatet ville få betydelig innflytelse og

offiserene her skulle bare være ansvarlige overfor sjefsnemnda, ikke egen forsvarsgren. Arbeidet ville bestå i å utarbeide sakslister for sjefsnemnda, skaffe til veie relevante dokumenter og sende ut referat fra møter. I tillegg skulle sekretariatet utforme mandat og bistå utvalg som utredet og forberedte saker til behandling i sjefsnemnda.

Disse utvalgene skulle enten være faste komiteer for forsyning, samband, etterretning, personell, eller utvalg som skulle ta for seg avgrensede spørsmål på ad hoc basis. Før resultatet fra utvalgene kom til sjefsnemnda skulle det behandles i fellesstaben. Her representerte offiserene egen forsvarsgren. I fellesstaben skulle prinsippet om *fellesplanlegging* tas i bruk. Dette var et vesentlig poeng ved sjefsnemnds-systemet. Saksbehandling skulle inndeles i nivå med arbeidslag av representanter for hver forsvarsgren som hadde samme grad. De ulike synspunktene for forsvarsgrenene måtte ha i en sak, ville da møtes på det laveste stillingsnivået. Deretter var tanken at motsetningene kunne slipes bort ved fellesbehandling av spørsmålet oppover igjennom de forskjellige nivåene.

Etter at et spørsmål var ferdig utredet skulle det sendes forsvarsgrenenes staber for vurdering på samme stillingsnivå. Deretter var meningen at utkastet ble returnert fellesstaben som skulle bringe det videre med forsvarsgrenenes påtegning for avgjørelse på neste plan. Stabsoffiserene i fellesstaben ville da få et kollektivt ansvar for beslutningen overfor nærmeste høyere instans, samtidig som hver offiser ble holdt individuelt ansvarlig av egen forsvarsgren. Drivkraften i fellesplanleggingssystemet var å la kollektivt ansvar på tvers av forsvarsgrenene gjennomsyre organisasjonen.

Innstillingen fra DRAM-utvalget fikk tilslutning fra stabssjefene i forsvarsgrenene og Forsvarsstaben. Sjefsnemnda vedtok stabssjefenes tilråding 1. februar 1952.<sup>141</sup> *Tre forhold* virket trolig konkret inn på beslutningen om å etablere sjefsnemnds-systemet og sløyfe Forsvarsstaben. Den utløsende årsaken var deltagelsen i fellesforsvaret i NATO. Det var oppstått en ny ramme for organiseringen av ledelsesordningen, og sjefsnemndas standpunkt var at Forsvarsstaben hadde utspilt sin rolle. Funksjonen i fred skulle overtas av fellesstabene og delvis sekretariatet. I krig ville en forsvarssjef med en Forsvarets Overkommando heller ikke bli aktuelt.

Stillingen som øverstkommanderende for Forsvaret ville da i praksis være besatt av sjefen for Nordkommandoen. I sjefsnemndas øyne måtte en forsvarssjef bli et unødvendig mellomledd i denne kommandostrukturen.

Det ene av antagelig to tilleggsmotiv for sjefsnemndas vedtak var at det nå kunne etableres en fagmilitær ledelse som i større grad var uavhengig av politisk innflytelse fra Forsvarsdepartementet. Sjefsnemnda ville være et rent fagmilitært organ. Med et sekretariat og en fellesstab som arbeidet etter den fagmilitære ledelsens retningslinjer ville sjefsnemnda få kapasitet til å utrede felles spørsmål for Forsvaret. I den eksisterende ordningen, med Forsvarsstaben underlagt departementet, var dette den politiske ledelsens domene. Når sjefsnemnda skulle ha kollektivt ansvar oppover, og kollektiv kommandomyndighet nedover kunne forsvarsgrensjefene - gjennom sjefsnemnda - markere selvstendighet overfor de politiske myndighetene.

Det andre tilleggsmotivet var trolig behovet for stabsoffiserer.

Forsvarsstaben la beslag på personellressurser fra forsvarsgrenene og truet dermed forsvarsgrensjefenes maktbasis. I sjefsnemndssystemet ville offiserene som tidligere hadde tjenestegjort i Forsvarsstaben bli underlagt forsvarsgrenstabene. I tillegg kom sekretariatet og fellesstaben til å kreve mindre personell enn det Forsvarsstaben gjorde. Forsvarsgrenene ville få frigjort offiserer som kunne gi forsvarsgrensjefene bedre mulighet til å styre sin egen virksomhet. Forsvarsgrensjefene hadde altså åpenbart en felles interesse av å sløyfe Forsvarsstaben. Spørsmålet er hvorfor sjefen for Forsvarsstaben gikk med på sjefsnemndas vedtak?

## **Bergs helomvending**

Ole Berg kunne vanskelig hindre avgjørelsen. Som sjef for Forsvarsstaben hadde han en svak stilling. Han deltok i sjefsnemnda uten myndighet utover Forsvarsstaben, og formannsvervet hadde i praksis liten betydning. Ved fagmilitær uenighet tok den politiske ledelsen i siste instans avgjørelser. Symbolsk hadde han også lavere status enn forsvarsgrensjefene, uten operativ kommando i fred og innordnet i Forsvarsdepartementet. Under møtet 1. februar 1952, hvor sjefsnemnda behandlet sjefsnemndssystemet, uttrykte han

likevel en sterk reservasjon mot ordningen - reservasjonen var basert på en potensiell mangel på stabspersonell i det foreslåtte systemet. Innsigelsen fikk ikke betydning for vedtaket.

I juli 1952 trakk imidlertid Berg tilslutningen til sjefsnemndssystemet. I et skriv til departementet 9. juli begrunnet han sin endrede oppfatning med at den eksisterende ordningen prinsipielt var bedre enn sjefsnemndssystemet, ved at sjefen for Forsvarsstaben hadde anledning til å stå utenfor forsvarsgrenene og vurdere hele Forsvaret under ett. Berg hevdet han hadde tiltrådt vedtaket i februar "fordi det i praksis ha[dde] vist seg umulig å få forsvarsgrenene til å stille til rådighet et tilstrekkelig antall kvalifiserte offiserer for beordring til Forsvarsstaben".<sup>142</sup> Det hadde gått over fem måneder før Berg forlot sjefsnemndas standpunkt.

Den utløsende faktoren var trolig Brinds møte med sjefsnemnda 4. juli 1952. Da hadde Brind, som omtalt, presisert at den regulære ordningen i NATO skilte funksjonene med å ha alliert kommando og å være nasjonal rådgiver. 15. juli 1952, en snau uke etter at Berg hadde trukket tilslutningen til det nasjonale sjefsnemndssystemet, sendte han et nytt skriv til departementet der han også tok avstand fra sjefsnemndas tidligere motstand mot Brinds forslag til alliert kommandostruktur. Berg hevdet det ville "være en lite heldig ordning at forsvarsgrensjefene samtidig fyller funksjonene både som allierte og nasjonale sjefer".<sup>143</sup> Med dette mente han, i likhet med Brind, at forsvarsgrensjefene ikke burde ha både alliert kommando og samtidig være regjeringens rådgivere. I stedet ønsket Berg at i "krigstilfelle bør oppgavene deles. Det bør være en alliert sjef og en nasjonal sjef."<sup>144</sup> Berg mente altså å se et behov for *både* sjefen for Nordkommandoen og en norsk forsvarssjef i en krigssituasjon.

I Forsvarsgrensjefenes uttalelse til departementet ble det fastholdt at de burde ha alliert kommando. Forsvarsgrensjefene mente at hvis de ikke selv skulle delta i fellesforsvarets kommandostruktur, burde det heller ikke fastsettes at andre offiserer skulle gå inn i stillingene. Først som en tredje løsning kunne de gi sin tilslutning til forslaget fra Brind, som altså ville innebære at forsvarsgrenenes nestkommanderende - stabssjefene - ble tatt inn i den allierte kommandokjeden. Med Bergs dissens hadde dermed

Forsvarsdepartementet to fagmilitære anbefalinger å forholde seg til i vurderingen av tilpasningen til Nordkommandoen.

## **Forsvarsdepartementet vektlegger nasjonal og politisk kontroll**

Den 12. desember 1952 la forsvarsminister Langhelle frem proposisjonen med regjeringens forslag til endringer i organiseringen av Forsvaret som følge av tilslutningen til NATOs fellesforsvar. Departementet var enig med forsvarsgrensjefene i at spørsmålet om en norsk øverstkommanderende falt bort når forsvarsgrenenes styrker ble stilt under alliert ledelse. Også forslaget om å sløyfe Forsvarsstaben og opprette et sekretariat og en fellesstab fikk støtte i proposisjonen. En ren fagmilitær sjefsnemnd, slik Forsvarskommisjonen av 1946 hadde foreslått, var i realiteten blitt innført av Langhelle i løpet av 1952.<sup>145</sup> I tråd med sjefsnemndas vedtak 1. februar 1952 ville departementet formalisere denne ordningen med en sjefsnemnd bestående av de tre forsvarsgrensjefene og en formann. Innflytelsen til sjefsnemnda skulle imidlertid fortsatt begrenses. Departementet foreslo at sekretariatet skulle være direkte underlagt formannen, ikke sjefsnemnda, som det fagmilitære forslaget tok til orde for. Samtidig burde formannen, og dermed sekretariatet, være administrativt underlagt Forsvarsdepartementet. Langhelle ønsket altså å videreføre den politiske kontrollen med forsvarsledelsen som Hauge hadde innført i treårsplanen.

Forsvarsgrensjefenes myndighetsområde ble foreslått sterkt avgrenset i krigsorganisasjonen. Departementet fulgte Brinds anbefaling om å utelate forsvarsgrensjefene fra den allierte kommandostrukturen. Nestkommanderende i forsvarsgrenene skulle underlegges sjefen for Nordkommandoen og føre kommando over de allierte land-, sjø- og luftstyrkene i Sør-Norge. I fred skulle de stå under sine respektive forsvarsgrensjefer. I Nord-Norge skulle en av de tre distriktskommandosjefene føre kommando over de allierte stridskreftene i landsdelen. Denne øverstkommanderende for Nord-Norge (ØKN) skulle være underlagt sjefen for Forsvarsstaben i fred.<sup>146</sup> Langhelle oppsummerte regjeringens syn overfor utenrikskomiteen i Stortinget.

*Regjeringen er kommet til at forsvarsgrensjefene i fred så vel som i krig bør ha nasjonal status. Det vil sikre en kontinuitet som er viktig. Det vil ikke bli et nytt sett av rådgivere i en kritisk situasjon som utbruddet av en krig vil være.<sup>147</sup>*

Formannen i sjefsnemnda og forsvarsgrensjefene skulle ha en utelukkende rådgivende funksjon for regjeringen. Etter regjeringens oppfatning kunne dette styrke nasjonal kontroll med den allierte krigføringen.

## **Militærkomiteen vinner frem**

Militærkomiteen la frem sin innstilling om Forsvarets organisasjon 17. juni 1953. Den ble behandlet i Stortingets plenum i begynnelsen av juli og enstemmig bifalt. Komiteen sluttet seg til departementets forslag til alliert kommandostruktur. Den var enig i at forsvarsgrensjefene ikke burde være allierte sjefer i krig, og at sjefsnemnda skulle fungere som et rådgivende organ. Komiteen gikk imidlertid inn for en annen nasjonal kommandostruktur enn den regjeringen foreslo.

Forsvarsstaben og stillingen som sjef for Forsvarsstaben burde opprettholdes. *Sjefen for Forsvarsstaben skulle styrkes* i tråd med Forsvarskommisjonens forslag ved å få kommando over forsvarsgrensjefene under utformingen av forsvarsberedskapen. Sjefsnemnda skulle beholdes. I krig skulle sjefen for Forsvarsstaben utnevnes til *forsvarssjef* og nasjonal øverstkommanderende for de deler av Forsvaret som ikke var avgitt til Nordkommandoen.<sup>148</sup> Berg fikk dermed gjennomslag i militærkomiteen for sin holdning til nasjonal og alliert ledelsesordning. Komiteen avviste forslaget fra departementet som altså bygget på innstillinger fra Thorne-misjonen, DRAM-utvalget, stabssjefene og sjefsnemnda. At Stortinget i praksis sendte departementets forslag i retur, må vel ha vært unikt i denne perioden hvor ”den hønsvaldske parlamentarisme” regjerte.

Standpunktet til organiseringen av den øverste ledelsen kan imidlertid ikke ha vært særlig overraskende sett på bakgrunn av aktørene i militærkomiteen. Anton Ryen og Olaf Watnebryn var toneangivende medlemmer. De var inne i

sin andre periode i komiteen og begge hadde deltatt i Forsvarskommisjonen av 1946.<sup>149</sup> Formannen i komiteen, Alv Kjøs, hadde i debatten om Helset-saken i 1948 markert seg som en tilhenger av en sterk enhetlig forsvarsledelse. Ryen og Kjøs var dessuten yrkesoffiserer i Hæren, og i motsetning til hos ledelsen i Hæren gikk den alminnelige holdningen i forsvarsgrenen i favør av en forsvarssjef. Disse enkeltaktørenes oppfatning fikk en sentral rolle når vi tar i betraktning at militærkomiteen må ha lagt en betydelig del av premissene ved Stortingets behandling av Forsvarets organisasjon. Saksfeltet var komplisert, innstillingen fra komiteen var sent ferdig, og ble først satt under debatt like før Stortingets oppløsning. Slitne representanter kan etter en lang sesjon ha vært mottagelige for militærkomiteens innspill. Høyres nestor Carl Joachim Hambro uttalte at han ikke var fornøyd med Stortingets behandling av innstillingen, den hadde ikke vært grundig nok.<sup>150</sup> Kjøs, Ryen og Watnebryn gikk trolig i bresjen for militærkomiteens syn. Støtten til Berg kan derfor forklares i lys av i spenningen mellom *politisk styre og faglig uavhengighet*. Helset-saken og Kommisjonens forslag til ledelsesordning hadde etter alt å dømme nær sammenheng.

Ved å foreslå sjefsnemndssystemet, og i tillegg bryte med forsvarsgrensjefenes forslag ved å innordne sjefsnemndas formann i departementet, kan Langhelle ha blåst liv i konfliktlinjen fra Hauges periode som forsvarsminister. Langhelle hadde riktignok en annen lederstil, og hans fravær fra møtene i sjefsnemnda indikerte en mindre grad av styringsvilje enn den Hauge stod for. Likevel ble antagelig sjefsnemndssystemet oppfattet, slik sjefsnemnda hadde fungert under Hauge, som en ordning hvor politisk innflytelse kunne gjøres gjeldende. Organiseringen departementet tok til orde for gikk også på tvers av Forsvarskommisjonens innstilling. Militærkomiteens forslag om å opprettholde Forsvarsstaben og forsvarssjefen, og samtidig styrke sjefen for Forsvarsstaben, kan ha vært et ønske om å etablere en motvekt til den politiske ledelsen.

Mindretallet i militærkomiteen bestod av Ragnar Christiansen.<sup>151</sup> Han mente at de oppgavene som skulle skjøttes av de norske militære myndighetene i krig, neppe ville være av et slikt omfang at det rettferdiggjorde en nasjonal øverstkommanderende. Christiansen delte departementets vurdering av at

forsvarssjefen ville bli overflødig. Han støttet forslaget om å sløyfe Forsvarsstaben og innføre sjefsnemndssystemet.

Under plenumsbehandlingen i Stortinget hevdet Christiansen at komiteens forslag ville vanskeliggjøre samarbeidet i forsvarsledelsen. Sjefen for Forsvarsstaben måtte nødvendigvis komme fra en av forsvarsgrenene og praksis hadde vist, mente Christiansen, at han fikk problemer med å bli akseptert som høyeste autoritet av de øvrige grenene. Etter Christiansens oppfatning kom dette til å gjøre seg gjeldende i enda sterkere grad hvis sjefen for Forsvarsstaben ble gitt delvis kommandomyndighet over forsvarsgrenene. Christiansen holdt frem en britisk grunnsetning om at de som skal utføre oppdrag - forsvarsgrenene - også får innflytelse på det de skal utføre. I sjefsnemndssystemet ville planleggingen skje i en fellesstab hvor offiserene ville forholde seg til sin forsvarsgrensjef og ikke til Forsvarsstaben, poengterte Christiansen. Han fikk støtte i Stortinget av Høyres Carl Wright, som understreket at beslutninger basert på samarbeid var de sterkeste en kunne få. Vi har tidligere sett at Wright, med bakgrunn som marineoffiser, også hadde markert sin holdning mot ordningen med forsvarssjef i 1945.

Kjøs gikk i rette med Christiansen og Wright. Han mente sjefsnemndssystemet slik det fungerte i Storbritannia og USA vanskelig kunne overføres til Norge. De ville neppe måtte kjempe på egen jord, fremholdt han, mens Norge kunne regne med å befinne seg midt i et operasjonsområde. Kjøs viste til at USA og Storbritannia ikke benyttet sjefsnemnd i slike situasjoner, de utnevnte en øverstkommanderende. Komiteen må ha tatt dette til inntekt for at sjefsnemndssystemet var lite egnet til å fatte hurtige avgjørelser. Dette var et poeng aktører i Hæren hadde fremført både under utformingen av treårsplanen og Forsvarskommisjonens innstilling. Nå ble argumentet på nytt trukket frem og kan tolkes i lys av en *fagmilitær konfliktlinje* mellom synspunkt i Hæren som var i favør av OKW-systemet og oppfatninger i Sjøforsvaret som ønsket et sjefsnemndssystem.

I regjeringens forslag til ansvarsfordeling mellom norske og allierte myndigheter i krig gikk det frem at dersom sjefen for Nordkommandoen under operasjonenes gang vurderte å måtte avvike fra forsvarsplanen, og i de tilfellene hvor han ønsket å treffe tiltak som ville ha vidtrekkende politiske og



økonomiske følger for Norge, skulle saken på forhånd forelegges norske myndigheter for godkjenning. I denne situasjonen måtte regjeringen støtte seg til fagmilitære vurderinger. Militærkomiteen festet seg ved muligheten for avvikende synspunkt i sjefsnemnda. Tid ville gå tapt når regjeringen holdt de ulike argumentene opp mot hverandre. Flertallet i militærkomiteen mente rådet fra den fagmilitære ledelsen burde gå gjennom en kanal - forsvarssjefen. I oppsummeringen av komiteens syn på den øverste ledelsen uttalte Kjos at komiteen

*anser det nødvendig å styrke den nasjonale militære myndighet ved å opprettholde et sentralt fagmilitært organ som er skikket så vel til å utføre den koordinerende virksomhet innen forsvaret som til å treffe øyeblikkelige avgjørelser både i fred og krig.<sup>152</sup>*

Ved å styrke Forsvarsstaben og opprettholde forsvarssjefen i krig kunne forsvarsgrenenes standpunkt samordnes og presenteres som ett fagmilitært råd til regjeringen. Kanaliseringen kunne hindre at rivaliseringen mellom forsvarsgrenene virket forstyrrende og forvirrende på forholdet til de politiske myndighetene, noe som igjen kunne virke inn på regjeringens retningslinjer til Nordkommandoen.

Militærkomiteen slo også fast at alliansesamarbeidet ville sette preg på ledelsesordningen i fred, og erkjente at dette måtte komme til uttrykk i Forsvarets organisasjon, men "samtidig som den skal bygge på vår egen grunn og tradisjon og på at vi fortsatt har det fulle nasjonale ansvar."<sup>153</sup> Utsagnet gjenspeilet *skepsis til Nordkommandoen*, og var ytterligere et forhold som bidro til at Stortinget gikk imot regjeringens forslag til nasjonal kommandostruktur. Tilpasningen til fellesforsvaret i NATO forutsatte en kraftig opprustning av Forsvaret. I perioden frem til 1954 gjennomførte regjeringen ekstraordinære beredskapsutgifter og forlenget tjenestetid.<sup>154</sup> Tiltakene ble gjenstand for hard dragkamp i Stortinget, særlig i Arbeiderpartiets gruppe. Motstanden hadde sitt utspring fra striden rundt medlemskapet i Atlanterhavspakten våren 1949. Ønsket om et mer utpreget nasjonalt forsvar ble fremført av representanter for distriktene. I tillegg utgjorde venstrefløyen i

partiet, deriblant flere tidligere medlemmer av Mot Dag, en kritisk gruppe til NATO på et mer ideologisk grunnlag.

De borgerlige partiene støttet oppbyggingen av Forsvaret. En del politikere hadde offisersbakgrunn, og forsvarsviljen i partiene var tradisjonelt større enn på venstresiden. Det var imidlertid en utbredt skepsis til fellesforsvaret også på konservativt hold. I Bondepartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre var det en betydelig reservasjon mot å knytte Norge til et tett alliansesamarbeid. Denne nasjonalkonservative grupperingen var betenkt over innflytelsen og påvirkningen NATO kunne få i Norge.<sup>155</sup> Sammen med motstanderne i Arbeiderpartiet dannet de en bred indrepolitisk opposisjon mot en for sterk integrering i fellesforsvaret.

Spenningen mellom regjeringens ønske om *integrasjon* i alliansen og Stortingets hensyn til *avskjerming* kom altså til uttrykk i utformingen av ledelsesordningen. Regjeringen må ha sett det som naturlig å følge Thorne-misjonens anbefaling, som også var støttet av flertallet i sjefsnemnda. I denne vurderingen kan det også ha spilt inn at det ble fremført kritikk av Forsvaret fra alliert hold i denne perioden.<sup>156</sup> Ved å åpne for hovedtrekkene i Thorne-misjonens løsning kunne regjeringen vise vilje til å lytte på allierte råd.<sup>157</sup>

Stortinget var på sin side bekymret for suverenitetsavståelsen til NATO. Komiteen understreket at det var "grunn til å holde for øye at i siste instans er forsvaret av vårt eget territorium et nasjonalt ansvar."<sup>158</sup> I innstillingen trakk komiteen frem ansvarsfordelingen mellom norske og allierte myndigheter i krig. Regjeringen ville da erklære områder hvor kamphandlinger foregikk, eller var nært forestående, for krigsskueplass. På krigsskueplassen ville sjefen for Nordkommandoen ha den øverste operative ledelsen, mens i områder som ikke hadde denne statusen ville nasjonale fagmilitære ha ansvaret for forsvaret. I tillegg ville utdanning av nytt personell, forsyninger, velferd, administrasjon og disiplin for samtlige norske styrker, også de under alliert kommando, være forsvarsledelsens oppgave. Etter komiteens oppfatning var alt dette oppgaver som trengte koordinering og ledelse av en sentral kommandomyndighet i fred og krig. Både i Stortinget og i utenrikskomiteen argumenterte Kjøs for at den nasjonale kontrollen ville bli styrket ved å opprettholde Forsvarsstaben og forsvarssjefen. Han poengterte at når den nasjonale kommandostrukturen ville

få én forbindelse til sjefen for Nordkommandoen kunne dermed en direkte alliert innflytelse på forsvarsgrenene unngås.<sup>159</sup> I større grad enn regjeringen ønsket Stortinget en synlig sjef for Forsvaret, som i fred kunne fremme enhetlige nasjonale fagmilitære standpunkt overfor Nordkommandoen, og i krig markere norsk suverenitet utenfor krigsskueplass - ved siden av å være regjeringens rådgiver.

## **Forsvarsstaben - styringsfunksjon eller planleggingsorgan?**

Militærkomiteen anmodet 10. juli 1953 Forsvarsdepartementet om å fremme et forslag til Stortinget om organisasjonsplan og personelloppsetning for Forsvarsstaben. I dette spørsmålet skulle spenningen i den fagmilitære ledelsen på nytt komme til uttrykk, ett år etter at Berg hadde snudd i vedtaket om sjefsnemndssystemet. Forsvarsgrensjefene ville at Forsvarsstaben primært skulle bygges opp etter fellesplanleggingsprinsippet, slik fellesstaben var tenkt utformet. Dette hadde vært departementets forslag i stortingsproposisjon, men da med tanke på sjefsnemndssystemet og uten Forsvarsstaben. Ved behandlingen av proposisjonen hadde militærkomiteen uttalt at "prinsippene i fellesplanleggingen også må kunne legges til grunn ved oppbyggingen av Forsvarsstaben og i dens arbeidsmåte."<sup>160</sup> Komiteen hadde ikke gitt konkrete retningslinjer for hvordan dette skulle følges opp i praksis. Forsvarsstaben burde arbeide seg frem til en hensiktsmessig ordning, mente komiteen. Ikke uventet var forsvarsgrensjefene og sjefen for Forsvarsstaben uenige om innholdet i begrepet "en hensiktsmessig ordning".

Forslaget fra forsvarsgrensjefene ville innebære at offiserene som arbeidet med fellesplanlegging i Forsvarsstaben ble ansvarlige overfor sine respektive forsvarsgrener, og ikke overfor sjefen for Forsvarsstaben.<sup>161</sup> I realiteten ville dette bli en løst sammensatt planleggingsstab som behandlet felles saker på forsvarsgrenenes premisser. Dette planleggingsorganet sto i kontrast til militærkomiteens utsagn om at

*sjefen for Forsvarsstabens myndighetsområde [...] bør være som foreslått av Forsvarskommisjonens innstilling. Dette betyr en styrkelse av hans stilling i forhold til nå og innebærer i enkelte henseender kommandomyndighet over forsvarsgrenene.<sup>162</sup>*

Komiteens intensjon var en styringsdyktig forsvarsstab som i arbeidet med å utføre krigsforberedelser skulle fungere som Forsvarets Overkommando i praksis - slik Forsvarskommisjonen av 1946 hadde foreslått.<sup>163</sup>

Opplagt var dette også Sjefen for Forsvarsstabens vurdering. Han anså fellesplanleggingsprinsippet som en av flere former for saksbehandling i Forsvarsstaben. Berg ønsket offiserer med permanent tilbeordring og underlagt hans kommando. Overfor forsvarsgrensjefene hevdet han at det burde være en "større fasthet i oppbyggingen av staben enn det en ville få etter fellesplanleggingsprinsippet."<sup>164</sup> Sjefen for Forsvarsstaben vant frem med sitt syn i første omgang. I utgangspunktet hadde Berg lovet forsvarsgrensjefene at de skulle få anledning til å uttale seg om en midlertidig organisasjonsplan for 1953 og 1954. Dette unnlot han og fremmet i stedet et forslag direkte til departementet som godkjente det. Forsvarsgrensjefene reagerte umiddelbart på dette initiativet fra Berg som tok sikte på å få en organisering etter hans ønske.

Berg presenterte organisasjonsplanen for sjefsnemnda 31. august 1953. I det samme møtet ble det besluttet å sette ned et utvalg for å vurdere Forsvarsstabens organisasjon på lengre sikt. Utvalget skulle bestå av stabssjefene i forsvarsgrenene. I Hæren var dette oberst Ørnulf Dahl og i Marinen kommandør Rudolf Andresen. Flyvåpnet<sup>165</sup> var representert med oberst Jacob Waage før han ble avløst av oberst Einar Tufte Johnsen.<sup>166</sup> Mandatet til utvalget bygget på et prinsipp om at det skulle være en forsvarssjef med en viss kommandomyndighet i krig, og at forsvarssjefen skulle ha en selvstendig stab. Utvalget skulle også følge militærkomiteens uttalelse om at fellesplanleggingssystemet skulle legges til grunn for stabens organisasjon. Både forsvarsgrensjefene og sjefen for Forsvarsstabens syn på Forsvarsstaben organisering kunne komme innenfor mandatets rammer. Likevel var DAT-utvalget et klart signal om at forsvarsgrensjefene ønsket en annen løsning enn den Berg hadde skissert.

Som leder og medlem av DRAM-utvalget, hadde Dahl og Andresen vært initiativtagerne bak sjefsnemndas beslutning i 1952 om å opprette sjefsnemndssystemet og sløyfe Forsvarsstaben. Begge uttalte seg imot den ledelsesordningen Stortinget hadde vedtatt. Dahl hevdet at han anså "den ordning Sjefsnemnda og Forsvarsdepartementet foreslo for langt bedre enn den som nå er etablert."<sup>167</sup> Andresen, som skulle lede DAT-utvalget, hadde kommentert militærkomiteens innstilling i juni 1953. Han uttalte at i et sjefsnemnds-system ville den militære ledelsen stå "umåtelig meget sterkere" enn ved å opprettholde en Forsvarsstab.<sup>168</sup> Mandatet til tross, Berg kan neppe ha hatt særlig tro på at utvalget ville følge de retningslinjene han hadde trukket opp for Forsvarsstabens organisasjon.

I mellomtiden gikk sjefen for Hæren, Hansteen, og sjefen for Flyvåpnet, generaløytnant Finn Lambrechts, med på å avgi personell for å bygge ut Forsvarsstaben i samsvar med organisasjonsplanen. Sjefen for Marinen, Storheill, var uvillig. Han holdt fast ved at Stortinget hadde vedtatt en utbygging etter fellesplanleggingsprinsippet. Storheill var imot "at hans "planners" skulle sitte i Forsvarsstaben."<sup>169</sup> Marinen kunne dessuten ikke skaffe det nødvendige antall offiserer.

Forsvarsstabens organisasjon var på nytt tema i sjefsnemnda 6. oktober 1953. Utformingen av organisasjonen og beordring av personell til Forsvarsstaben ble drøftet av Berg, Hansteen, Lambrechts og Andresen i enerom, og uten at det ble tatt referat fra møtet. Dette kan tyde på at synspunktene var begynt å spisse seg til og at det ble følt lettere å snakke i klartekst i et mer lukket forum. Etter oktober gikk det fire måneder før spørsmålet ble brakt på bane igjen i sjefsnemnda. 16. februar 1954 tok Berg opp sjefen for Forsvarsstabens instruks. Han hadde utarbeidet et forslag som han ville ha til vurdering i sjefsnemnda. Berg mente det hastet med å fremme et forslag til Stortinget hvis instruksene skulle behandles dette året.

Forsvarsgrensjefene ville vente til DAT-utvalget var ferdig med sin utredning. Storheills oppfatning var at Forsvarsstabens ansvars- og myndighetsområde måtte fastlegges først. Lambrechts var enig med sjefen for Marinen og hevdet at militærkomiteens innstilling var uklar på dette punktet. Lambrechts ble her imøtegått av sin tidligere stabssjef generalmajor Waage,

som nå hadde tilsvarende stilling i Forsvarsstaben. Etter Waages mening kunne det ikke være ”grunnlag for tvil om hva Stortingets vedtak innebar.”<sup>170</sup>

Hansteen delte synet til de øvrige forsvarsgrensjefene og svarte Waage med å vise til ”at instruksen ikke direkte kunne være en avskrift av Stortingsdokumentene i saken.”<sup>171</sup> Betydningen i disse dokumentene måtte vurderes nærmere før en instruks kunne behandles, argumenterte sjefen for Hæren.

Mottagelsen av Bergs utspill tyder på at forsvarsgrensjefene ønsket å trenere en avklaring av Forsvarsstabens posisjon. DAT-utvalget hadde vært i virksomhet i nesten et halvt år. Et *status quo* for Forsvarsstaben var i forsvarsgrenenes interesse. Den var fortsatt svakt bemannet. Fullt utbygd ville Forsvarsstaben tappe forsvarsgrenene for personellressurser.

## I konfrontasjon med forsvarsgrenene

På tross av forsvarsgrensjefenes ønske om å utsette en avklaring av Forsvarsstabens organisasjon, ble likevel konklusjonen i sjefsnemnda 16 februar 1954 at Andresen, Dahl og Tufte Johnsen ble gitt en ukes frist med å ferdigstille innstillingen. Deretter skulle instruks til sjefen for Forsvarsstaben behandles. Bergs forslag til instruks kan ha vært et forsøk på å tvinge frem en avslutning på utvalgets arbeid. Berg mente det var gått for lang tid, og han kan ha antydnet overfor forsvarsgrensjefene at han ville fremme sine synspunkt til Forsvarsdepartementet uavhengig av DAT-utvalget. Dette ble også resultatet. Han forfattet et skriv til departementet hvor han fremmet forslag til instruks for sjefen for Forsvarsstaben og ny organisasjon for Forsvarsstaben. Skrivet ble ferdigstilt og sendt departementet 27. februar. Utvalget hadde levert innstillingen 23. februar 1954 og den hadde vært behandlet i sjefsnemnda to dager etter.<sup>172</sup>

Ikke uventet foreslo DAT-utvalget å bygge opp Forsvarsstaben som en planleggingsstab, bestående av offiserer i arbeidslag, på kaptein-kapteinløytnants nivå, og planleggingsnemnder, på oberstløytnant-kommandørkapteins nivå. Resultatene fra nemndbehandlingen skulle legges frem for visesjefsnemnda eller Den sentrale sjefsnemnd. Sjefen for

Forsvarsstaben skulle ha en liten personlig stab for å utføre det utvalget beskrev som vanlig saksbehandling. Under denne betegnelsen kom sannsynligvis etterretningstjenesten og saker av rutinemessig karakter. Ellers skulle saksbehandlingen baseres på fellesplanlegging, hvor altså sjefen for Forsvarsstaben ble holdt utenfor. Etter Dahls mening var selve ideen bak fellesplanleggingen at offiserene tilhørte sin forsvarsgren, gjennom å stå i nummer i forsvarsgrenen og bli lønnet på forsvarsgrenens budsjett.<sup>173</sup> De ville bli individuelt ansvarlige overfor sin forsvarsgrensjef, og de kunne skiftes ut hvis de gikk på tvers av synet i forsvarsgrenen. Ved å sikre forsvarsgrensjefene innflytelse under saksbehandlingen hevdet Dahl at det ville oppstå kollektivt ansvar på tvers av forsvarsgrenene for de beslutningene saksbehandlingen endte opp i.

Utvalget gikk et skritt videre. Det konkluderte med at det ikke var behov for en forsvarssjef.<sup>174</sup> Fra å tøye militærkomiteens forutsetninger for Forsvarsstaben - ved i realiteten å foreslå en fellesstab slik den var tenkt i sjefsnemndsystemet - gikk forsvarsgrenenes stabssjefer inn for åpent å bryte med Stortingets vedtak. Utvalget hadde dermed også fjernet seg fra mandatets prinsipp om en forsvarssjef. I sjefsnemnda støttet forsvarsgrensjefene utvalgets vurdering, og tilrådte overfor departementet at innstillingen ble lagt til grunn for Forsvarsstabens organisasjon. Berg forbeholdt seg retten til å fremme sitt syn.

I skrevet til departementet 27. februar 1954 gikk Berg inn for å bygge opp Forsvarsstaben slik at den fikk en styringsfunksjon. Den skulle ha en vanlig stabsorganisering inndelt i avdelinger og staber hvor personellet utelukkende var ansvarlige overfor sjefen for Forsvarsstaben. Den såkalte vanlige saksbehandlingen skulle være den dominerende arbeidsformen. Fellesplanleggingssystemet burde begrenses til å bestå av arbeidslag knyttet til sjefsnemnda.<sup>175</sup> Berg kommenterte DAT-utvalgets innstilling. "Utredningen synes nærmest å måtte føre til den ordning av den øverste militære ledelse som ble fremlagt for Stortinget ved St. prp. nr. 2 1953 og som Stortinget ikke godkjente."<sup>176</sup> Han ønsket ikke å diskutere innstillingen ytterligere. "Det er såvidt man kan se ikke fremlagt nye momenter som gjør det berettiget å ta dette spørsmål opp til ny drøftelse. Sjefen for Forsvarsstaben finner ikke

grunn til å gå nærmere inn på utvalgets utredning.<sup>177</sup>

Forsvarsdepartementet forsøkte nå å få i stand et kompromiss mellom Bergs forslag og DAT-utvalgets innstilling. Et møte mellom forsvarsråd Jacob Modalsli, Berg, Waage, Andresen, Dahl og Tufte Johnsen i begynnelsen av mars 1954, resulterte i et notat fra Modalsli i midten av måneden som var ment å utgjøre et diskusjonsgrunnlag for en løsning.<sup>178</sup> Berg var avvisende. Overfor Modalsli understreket han at hans forslag til instruks for sjefen for Forsvarsstaben og organisasjon for Forsvarsstaben fulgte "en korrekt forståelse av Militærkomiteen forslag og Stortingets vedtak."<sup>179</sup> Formannen i militærkomiteen, Alv Kjøs, hadde på forespørsel bekreftet dette, hevdet Berg. Diskusjonen med medlemmene av DAT-utvalget hadde ikke endret hans oppfatning av at innstillingen bygget på hovedlinjene i DRAM-utvalget og departementets proposisjon. Berg argumenterte for at han, som ansvarlig for Forsvarsstabens virksomhet, burde ha tilsvarende innflytelse og myndighet i utformingen av Forsvarsstabens organisasjon og sjefens instruks. Han mente også at det ville være i strid med vanlig praksis å stille sjefen for Forsvarsstabens forslag som var "avgitt under embetsmessig ansvar under overprøving av et utvalg av offiserer fra forsvarsgrenene."<sup>180</sup> Til slutt presiserte Berg at det hastet med en avklaring. Forsvarsstaben manglet kvalifiserte offiserer. "Under de nåværende forhold er det ikke mulig å få tilbeordret det nødvendige personell fra forsvarsgrenene."<sup>181</sup>

På dette punktet kunne Berg vise til at Forsvarsstaben ikke var bemannet i overensstemmelse med den midlertidige organisasjonsplanen fra august 1953. Den gang hadde Marinen i følge MOK ingen offiserer å avgi, mens HOK og Flyvåpnets Overkommando (FOK) bare delvis hadde fulgt opp lovnaden om personell. I april 1954 gjorde Berg en ny henvendelse til forsvarsgrenene for å få tilbeordret offiserer. Igjen var responsen tilbakeholden, og Forsvarsstabens sammensetning forble uendret. Det var en frustrert sjef for Forsvarsstaben som tok bladet fra munnen i et brev til forsvarsminister Nils Langhelle 4. mai 1954.<sup>182</sup>



Berg ba forsvarsministeren om å ta en endelig avgjørelse i spørsmålet om Forsvarsstabens organisasjon. Den fagmilitære ledelsen klarte ikke å enes. Berg redegjorde for saksforholdet og gav Langhelle sin utvetydige oppfatning av DAT-utvalget.

*Jeg vil gjerne si at jeg synes det er dypt forstemmende å se at dette utvalget som besto av sjefene for de tre overkommandoers staber, har utformet sin innstilling som om intet var hendt - uten hensyn til Stortingets vedtak.<sup>183</sup>*

Han mente det burde respektert Stortinget. I stedet hadde utvalget argumentert mot Stortingets beslutning, skrev Berg. Han siterte et avsnitt fra utvalgets innstilling hvor det gikk frem at Forsvarsstaben ikke hadde svart til sin hensikt. Dette skyldtes angivelig "en manglende tillit innen forsvaret som helhet til det system som en forsvarsstab av denne art representerer."<sup>184</sup> Berg uttrykte bitterhet over denne uttalelsen. Han hevdet at han ikke hadde truffet slike holdninger hos offiserer, men etterhvert var han blitt kjent med ledelsen i forsvarsgrenenes oppfatning. Overfor Langhelle hevdet Berg at han hadde en viss "fornemmelse av at det innen overkommandoene på grunn av det divergerende syn holder på å opparbeide seg en viss stemning mot Forsvarsstaben. Hvis det er riktig, tyder det ikke bra."<sup>185</sup> Dette var en relativt mild beskrivelse av et motsetningsforhold til ledelsen i forsvarsgrenene som Berg trolig må ha følt langt sterkere. Berg måtte imidlertid være forsiktig og ikke overbetone motsetningene i den fagmilitære ledelsen overfor forsvarsministeren. Samtidig antydte den siste setningen - "hvis det er riktig, tyder det ikke bra" - at en dypere splittelse i den fagmilitære ledelsen kunne oppstå.

Faren for en åpen og uttalt konflikt internt i sjefsnemnda var sannsynligvis et poeng forsvarsgrensjefene var oppmerksomme på. Hauges regime hadde satt til side den fagmilitære ledelsen ved flere anledninger. Langhelles praksis hadde gitt sjefsnemnda større handlingsrom. Denne friheten må likevel ha vært betinget av at departementet hadde tiltro til sjefsnemnda som et beslutningsdyktig organ. For forsvarsgrensjefene var det derfor viktig at

sjefsnemnda kunne gi inntrykk av å være mest mulig samlet også i spørsmålet om Forsvarsstabens organisasjon. I sjefsnemnda 13. mai 1954 presenterte forsvarsgrensjefene et nytt forslag. Det bygget på DAT-utvalget, men var en tilnærming til Bergs synspunkt. Hansteen ba Forsvarsstaben vurdere forslaget. Han ønsket at sjefsnemnda kunne fremstå overfor departementet uten alt for motstridende oppfatninger.<sup>186</sup>

Forslaget var utarbeidet av Tufte Johnsen. Det var altså ikke et samlet utvalg som modifiserte innstillingen. En forklaring kan være at Andresen og Dahl var opptatt på andre hold og ikke hadde anledning til å delta. Det kan også tenkes at de to tidligere medlemmene av DRAM-utvalget hadde vanskeligst for å fire på ønsket om en ren fellesplanleggingsstab. Tufte Johnsen hadde i mindre grad markert sine synspunkt i spørsmålet.

Innholdet i forslaget lå tett opp til departementets standpunkt i proposisjonen om Forsvarsstabens organisasjon.<sup>187</sup> Den ble lagt frem for Stortinget 4. juni 1954. Departementet foreslo å dele saksbehandlingen i Forsvarsstaben mellom fellesplanlegging og vanlig saksbehandling. Personellet i Forsvarsstaben skulle være fast avgitt fra forsvarsgrenene og representere sin forsvarsgrens syn i fellesplanleggingen. Stabsoffiserene skulle imidlertid kun være ansvarlige overfor og motta ordre fra sjefen for Forsvarsstaben. Han skulle avgjøre hvilken prioritet og saksbehandling et spørsmål skulle få. Sjefen for Forsvarsstaben kunne også gi forutsetninger for utredningen av en sak underlagt fellesplanlegging.<sup>188</sup> Ved å gå inn for en fast oppbygd forsvarsstab fulgte departementet militærkomiteens innstilling fra juli 1953. Dette må ha vært en løsning Berg var godt fornøyd med. DAT-utvalgets forslag om å sløyfe stillingen som forsvarssjef ble ikke nevnt.

## Beordringsmyndighet?

I midten av mai hadde sjefsnemnda diskutert proposisjonen med ledelsen i Forsvarsdepartementet, og 28. mai 1954 hadde sjefsnemnda enstemmig vedtatt å gå inn for departementets forslag.<sup>189</sup> På et område var det fortsatt uenighet. Militærkomiteen hadde i 1953 uttalt at "Forsvarsstabssjefen bør også ha beordringsmyndighet i visse tilfeller som bør fastlegges i instruks. Dette bør

bl.a. gjelde beordring av personell til Forsvarsstaben.”<sup>190</sup> Som sjef for Forsvarsstaben ønsket Berg å ha minst samme beordringsmyndighet som forsvarsgrensjefene. De hadde anledning til kortvarige beordringer som ikke behøvde forelegges departementet eller regjeringen. Berg begrunnet ønsket overfor departementet med å vise til den knappe personelloppsetningen i Forsvarsstaben.

Dette var et forhold Berg hadde tatt opp gjentatte ganger. I november 1952 hadde han bedt forsvarsgrensjefene om å avgi et konkret antall stabsoffiserer. Hensikten var å danne en stamme i den fellesstaben sjefsnemnda hadde foreslått opprettet i februar 1952. Som kjent kom departementet til å følge opp sjefsnemndssystemet i proposisjonen i desember samme året. På dette tidspunkt talte altså mye for at fellestaben skulle bli en realitet.

Likevel hadde forsvarsgrenene vært uvillige til å imøtekomme Bergs anmodning. I referatet fra møtet går det frem at stabssjefen i Hæren, generalmajor Reidar Holtermann, mente det ikke var mulig å stille mer personell til Forsvarsstaben på kort varsel. Stillingene måtte først inn på organisasjonskartet. ”Det var derfor Forsvarsdepartementet det kom an på” hevdet stabssjefen som begrunnet avslaget med å vise til at HOK først måtte få innbeordret nytt personell.<sup>191</sup> Sjefen for Luftstaben, Tufte Johnsen, hadde sluttet seg til Holtermanns standpunkt.

Oberstløytnant Leif Rolstad i Forsvarsstaben hadde deretter gått i rette med forsvarsgrenenes unnvikende svar. Han viste til et eksempel hvor Forsvarsstaben hadde bedt om navngitte offiserer i forsvarsgrenene som hadde kvalifikasjoner på bestemte saksområder og som hadde gjennomgått kurs i fellesplanlegging ved Forsvarets Høgskole. Forsvarsgrenene hadde avslått ønsket. Rolstad hevdet han hadde fått høre at disse offiserene var ansett som for gode til å avgis til tjeneste i Forsvarsstaben. I stedet var det fra en av forsvarsgrenene beordret en løytnant uten verken stabsutdannelse eller stabstjeneste.

I proposisjonen i 1954 lot departementet være å ta en beslutning i spørsmålet sjefen for Forsvarsstabens beordringsmyndighet. Som en foreløpig ordning skulle det beordres offiserer til Forsvarsstaben i samråd mellom sjefen for Forsvarsstaben og forsvarsgrensjefene.<sup>192</sup> Berg kjente til departementets

holdning i dette spørsmålet da han skrev til Langhelle 4. mai 1954. I brevet kommer han inn på beordringsmyndigheten. "Jeg forstår det slik at det er departementets mening at det er forsvarsgrensjefene som skal foreta koordineringen - det står ikke det men det må være meningen".<sup>193</sup> Han spurte om det var på denne måten departementet trodde at det beste personellet ville bli tilbeordret Forsvarsstaben.

I den eksisterende ordningen hadde personellet i Forsvarsstaben etter Bergs mening en tendens til å hevde synspunktene til sin forsvarsgren. Årsaken lå i forsvarsgrensjefenes beordringsmyndighet, hevdet han. "Det vil ikke være noen av dem som tør gjøre annet enn deres forsvarsgrensjef sier - ellers blir de fjernet. Hvorledes har man tenkt seg å fremme et uhildet syn på denne måten?"<sup>194</sup> Berg lurte på om det var ansett unødvendig å bringe kvalitet inn i Forsvarsstaben. Etter hans skjønn burde Forsvarsstaben gjøres til en høyverdig institusjon som gjorde at offiserer ønsket å tjenestegjøre der.

Det må ha vært en erkjennelse av at Forsvarsstaben manglet denne meritterende statusen som ledet til et forslag fra Berg om ekstra lønn for offiserene i Forsvarsstaben i form av et særskilt honorar. Dette kunne motivere til tjeneste i Forsvarsstaben. Departementet behandlet ikke forslaget. I proposisjonen ble det vist til at "Forsvarsstaben relativt sett ville ha flere høyere militære stillinger enn noen annen norsk stab. Dette skulle i seg selv kunne sikre tilgang på dyktige offiserer."<sup>195</sup>

Militærkomiteen sluttet seg til stortingsproposisjonen. I spørsmålet om sjefen for Forsvarsstabens beordringsmyndighet ville komiteen avvente videre utspill fra departementet. Oppfølgingen kom et drøyt år senere, 28. oktober 1955, i form av kongelig resolusjon om midlertidig fredsinstruks for sjefen for Forsvarsstaben. I instruksene het det at når sjefen for Forsvarsstaben

*finner det tvingende nødvendig for å få bestemte arbeidsoppgaver tilfredsstillende utført, kan han etter å ha innhentet vedkommende forsvarsgrensjefs skriftlige uttalelse, fremme forslag til Forsvarsdepartementet om at navngitte offiserer i forsvarsgrenene [...] beordres til midlertidig tjeneste i Forsvarsstaben.<sup>196</sup>*

Han fikk altså ikke samme anledning som forsvarsgrensjefene til kortsiktige beordringer uten å gå veien om departementet. Instruksen gav bare anledning til å gi innstilling til departementet om utnevning og beordring til Forsvarsstaben. Forsvargrensjefene skulle ha det siste ordet.

## Fortsatt svekket

Med Stortingets godkjenning av proposisjonen i 1954 og den påfølgende instruksen fra regjeringen i 1955 skulle sjefen for Forsvarsstabens stilling tilsynelatende være avklart. Hovedoppgaven var å lede planleggingsarbeidet for forsvaret av Norge i samarbeid med allierte myndigheter. Etter at forsvarsplanene var godkjent av Kongen i statsråd hadde sjefen for Forsvarsstaben ansvaret for iverksettingen. I denne funksjonen hadde sjefen for Forsvarsstaben nå fått kommandomyndighet over forsvarsgrenene og rett og plikt til å gi forsvarsgrensjefene ordre om å utføre krigsforberedelser. Dette skulle følges opp gjennom rapportering og inspeksjoner.<sup>197</sup>

Sjefen for Forsvarsstaben manglet imidlertid fortsatt beordringsmyndighet, noe som gjorde det vanskelig å få bemannet Forsvarsstaben. Dette hadde vært Bergs vedvarende problem. I 1952 hadde han pekt på Forsvarsstabens svakt utbygde operasjonsstab. Ulempen var særlig stor fordi "det i første rekke var behandlingen av de operative spørsmål som var Forsvarsstabens *raison d'être*."<sup>198</sup> Uten et apparat til å følge opp ordrene og direktivene til forsvarsgrenene ble sjefen for Forsvarsstaben hindret i å fungere som forutsatt av Stortinget. Forsvarskommisjonen hadde gått inn for at sjefen for Forsvarsstaben skulle betegnes sjef for Forsvarets Overkommando i etableringen av forsvarsberedskapen. Grunnlaget for en slik sentral funksjon ble delvis underminert ved fraværet av beordringsmyndighet. Den reduserte Forsvarsstaben var en hemsko som gav ham liten tyngde å sette bak styringen av beredskapsarbeidet i Forsvaret.

Det er usikkert hvorfor militærkomiteen ikke grep fatt i denne åpenbare svakheten ved sjefen for Forsvarsstabens stilling. Da instruksen ble fremmet høsten 1955 satt fortsatt forkjemperne for en styrket Forsvarsstab i 1953, Alv Kjos, Anton Ryen og Olav Watnebryn, i komiteen. En forklaring kan være den

unisone motstanden fra forsvarsgrenenes ledelse. Det kan også tenkes at spørsmålet om ledelsesordningen var kommet litt ute av syne i 1955.

Deltagelsen i fellesforsvaret i NATO satte fokus på saker som lengden på den vernepliktige tjenestetiden, utnyttelse av våpenhjelpen, det amerikanske Nash-tilbudet om stasjonering av flystyrker, og utbygging av forsvarsanlegg i forbindelse med NATOs infrastrukturprogram. Spørsmålet om Nordkommandoen og det allierte nærværet i Norge var også hyppig på dagsordenen i denne perioden. Dette kan ha skygget for sjefen for Forsvarsstabens arbeidsbetingelser.

## **Kursen staket ut**

I 1953 hadde altså organiseringen av den øverste ledelsen stått ved en korsvei. Den allierte tilrådingen var et sjefsnemnds-system som forsvarsgrensjefene sluttet seg til. En viktig faktor var anledningen til å sløyfe Forsvarsstaben. Den la beslag på forsvarsgrenenes knappe personelloppsetning i en grad som truet forsvarsgrensjefenes maktbasis. Uten en forsvarsstab kunne ledelsen i forsvarsgrenene få større kapasitet til utredning og planlegging. Tanken bak sjefsnemnds-systemet var også at sjefsnemnda skulle ha underlagt et sekretariat og en fellesstab som antagelig kunne skapt en mer uavhengig stilling vis-à-vis Forsvarsdepartementet. Sjefen for Forsvarsstaben delte ikke forsvarsgrensjefenes vurdering, og gikk imot sjefsnemnds-systemet. Han ønsket å beholde den gjeldende ordningen i fred og krig. I tillegg til spenningen mellom forsvarsgrensjefene og sjefen for Forsvarsstaben hadde en ny konflikt oppstått ved tilpasningen til fellesforsvaret i NATO.

Sjefen for Nordkommandoen anbefalte å utelate forsvarsgrensjefene fra den allierte kommandokjeden. Forsvarsgrensjefene var sterkt uenige i en slik løsning. De vurderte å få kommandostrukturen endret for i stedet å få Norge underlagt NATOs øverstkommanderende for Atlanterhavet. Uten støtte på politisk hold måtte forsvarsgrensjefene imidlertid avfinne seg med situasjonen. Både regjeringen og Stortinget var på linje med sjefen for Nordkommandoen. Ved å ha forsvarsgrensjefene som uavhengige rådgivere ville den nasjonale kontrollen med de alliertes ledelse av Forsvaret i krig styrkes. Dette var også

den regulære arbeidsdelingen i NATO. Forsvarsgrenenes nestkommanderende skulle i stedet gå inn i den allierte kommandokjeden. Spenningen mellom forsvarsgrensjefene og Nordkommandoen bunnet i forsvarsgrensjefenes motvilje mot å få redusert sin status. Å tre ut av den operative kommandokjeden i krig innebar et brudd med den fremherskende tenkemåten som forsvarsgrensjefene hadde vanskelig for å akseptere.

I proposisjonen om Forsvarets organisasjon avskar departementet sjefsnemndas mulighet til en friere stilling. Det ble foreslått at formannen i sjefsnemnda og sekretariatet skulle ha samme plassering som sjefen for Forsvarsstaben i den eksisterende ordningen - administrativt underlagt departementet. Bortsett fra dette punktet, og forsvarsgrensjefenes rolle i den allierte kommandostrukturen, ble ledelsen i forsvarsgrenenes opplegg bifalt. Etter å ha satt forsvarsgrensjefene utenfor operativ kommando valgte trolig forsvarsminister Nils Langhelle å følge deres løsning lengst mulig. Langhelle må ha ønsket å unngå de konfrontasjonene Jens Chr. Hauge opplevde med den fagmilitære ledelsen.

Stortinget avviste departementets forslag til ledelsesordning. Sjefen for Forsvarsstabens stilling ble foreslått styrket i tråd med Forsvarskommisjonens innstilling. Uenigheten mellom regjeringen og Stortinget gikk langs *to konfliktlinjer*. For det første var det en spenning mellom graden av integrasjon og avskjerming i allianseforholdet. Regjeringen mente sjefsnemndssystemet sørget for tilfredsstillende nasjonal kontroll. Samtidig må det ha vært naturlig i det minste å gå inn for intensjonen i den ordningen Thorne-misjonen foreslo. Militærmisjonen var spesielt invitert, og må ha blitt sett på som et viktig kontaktpunkt i alliansens første fase og utforming. Forsvarsdepartementet prøvde dessuten å innføre flere tiltak foreslått av Thorne-misjonen. Dette kan styrke inntrykket av at sjefsnemndssystemet også ble foreslått i lys av regjeringens ønske om integrasjon i alliansen. Stortinget hadde en annen oppfatning av hvordan nasjonal kontroll burde sikres. Opprettholdelsen av Forsvarsstaben og en forsvarssjef i krig kunne gi et sterkere nasjonalt grep om ledelsen av forsvaret. Stortinget fryktet trolig at den fagmilitære rivaliseringen ville slå ut i sjefsnemnda og svekke anbefalingene til regjeringen og allierte myndigheter. En kanalisering av forbindelsen til alliansen kunne skjerme alliert

innflytelse på Forsvaret og samtidig markere norsk suverenitet på en enhetlig måte.

For det andre kom også spenningen mellom politisk styre og faglig uavhengighet til uttrykk i spørsmålet om ledelsesordningen. I militærkomiteen satt sentrale aktører som representerte en kontinuitet fra forrige konflikt mellom Stortinget og regjeringen i dette spenningsfeltet. Formannen i militærkomiteen, Alv Kjøs, hadde engasjert seg i Helset-saken og holdt regelmessig kontakt med ham i årene etter. Etter alt å dømme var Forsvarskommisjonens forslag til den øverste ledelsen influert av Helset-konflikten. Anton Ryen og Olaf Watnebryn hadde vært medlemmer av Kommisjonen, Watnebryn også i Kommisjonens utvalg for Forsvarets ledelse. Både Kjøs og Ryen var dessuten yrkesoffiserer i Hæren. Utenfor HOK var det i hele perioden fremstillingen omhandler et permanent ønske i Hæren om å gjeninnføre en forsvarssjef.<sup>199</sup> Alt tyder på at disse tre aktørene var de toneangivende i militærkomiteen. Trolig følte de at en styrking av sjefen for Forsvarsstaben kunne utgjøre en klarere avgrensing for den politiske ledelsens innflytelse. Videre synes det klart at komiteen la føringer på Stortingets behandling og endelige vedtak av ledelsesordningen. I Stortingets beslutning om å opprettholde et sentralt fagmilitært organ, mot regjeringens forslag om et sjefsnemnds-system, møttes dermed de to konfliktlinjene mellom integrasjon og avskjerming og mellom politisk styre og fagmilitær autonomi.

Etter 1953 skulle altså organiseringen av den øverste ledelsen gå i retning av OKW-systemet. I første omgang fikk imidlertid Stortingets vedtak et etterspill. Forsvarsgrensjefene prøvde å få organisert Forsvarsstaben som et planleggingsorgan, i motsetning til sjefen for Forsvarsstaben som ville ha styringsfunksjon slik Stortinget hadde forutsatt. Ole Berg vant frem i 1954, men fikk ikke beordringsmyndighet, noe som svekket hans stilling. Handlingsrommet for styring var også begrenset. I realiteten hadde sjefen for Forsvarsstaben bare myndighet i beredskapsarbeidet. Forsvarsgrensjefene hadde et selvstendig ansvar i administrative og økonomiske spørsmål. På det operative området var også organiseringen langt fra helhetlig. Ordningen i *fred*, som altså ble ledet fra nasjonalt hold, bestod av *fire kommandolinjer*. ØKN var underlagt sjefen for Forsvarsstaben, mens nestkommanderende i



forsvarsgrenene som ledet land-, luft-, og sjøstyrkene i Sør-Norge var underlagt forsvarsgrensjefene. De neste årene skulle avdekke ulempene ved fraværet av en handlekraftig sentral fagmilitær ledelse i Forsvaret.

---

# Fagmilitær rivalisering 1956-1961

I årene 1956 til 1961 var organiseringen av den øverste ledelsen under stadig revurdering i Forsvaret. Forsvarsstaben hadde i perioden to sjefer som begge gikk inn for å styrke den sentrale ledelsen i tråd med Stortingets beslutning fra 1953. De møtte bastant motvilje hos forsvarsgrensjefene. Sjefene for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret avviste fortsatt å redusere sin status.

Forsvarsgrenenes ledelse ønsket å holde fast ved den i praksis autonome stillingen overfor Forsvarsstaben. Stortinget var i større grad konsentrert om den allierte kommandostrukturen enn å følge opp vedtaket fra 1953.

Forsvarsdepartementet var også avventende i spørsmålet. To episoder i mai 1960, som var av operativ karakter og berørte forholdet til Warszawa-pakten, skulle imidlertid få både den politiske og den fagmilitære ledelsen til å endre synspunkt på organiseringen av ledelsesordningen.

## Svak sentral styring

I slutten av oktober 1955 gikk Ole Berg av for aldersgrensen. 1. november ble Finn Lambrechts beordret til generaløyntnant og ny sjef for Forsvarsstaben. Han kom fra stillingen som sjef for Flyvåpnet og hadde som de to øvrige forsvarsgrensjefene vært lite villig til å avgi offiserer til Forsvarsstaben. I et av hans første møter i sjefsnemnda etter utnevnelsen tok Lambrechts opp spørsmålet om ledige stillinger i Forsvarsstaben.<sup>200</sup> I referatet fra møtet 6. desember 1955 går det frem at sjefen for Hæren, Wilhelm Hansteen, hevdet at Forsvarsstaben ikke kunne ses isolert. Etter hans mening måtte arbeidsoppgavene i forsvarsgrenenes ledelse også tas i betraktning, slik at en helhetsvurdering av personellbehovet kunne foretas. Den nye sjefen for Forsvarsstaben sa seg enig i den nå etterhvert velkjente argumentasjonen fra forsvarsgrenenes hold. Spørsmålet ble lagt til side.

Den 26. november 1956 fremmet Forsvarsstaben likevel et forslag om

å styrke den sentrale fagmilitære ledelsen. I det året han hadde sittet i stillingen må Lambrechts ha vurdert arbeidssituasjonen som vanskelig, og ordningen med et halvveis sjefsnemnds-system som tungrodd. Som Berg hadde poengtert ved en rekke anledninger var sjefen for Forsvarsstaben hemmet av en svakt utbygd forsvarsstab. I tillegg var han avskåret fra å ta beslutninger i sjefsnemnda. I henhold til instruksen fra 1955 skulle sjefen for Forsvarsstaben som formann i nemnda ikke ha stemmerett. Meningen var at han skulle stå fritt til å fremme sitt uavhengige syn til forsvarsministeren, og bare gi uttalelse til de løsningene sjefsnemnda fremmet. Sjefen for Forsvarsstaben hadde eksplisitt myndighet over forsvarsgrensjefene i beredskapsarbeidet. På dette området hadde han ansvaret for å utarbeide forsvarsplaner til godkjenning i regjeringen gjennom kongelig resolusjon, i tråd med bestemmelsene for de egentlige militære kommandosakene. Sjefsnemnda skulle imidlertid også behandle planene,<sup>201</sup> og når formannen var forhindret fra å ta en avgjørelse kunne regjeringen i realiteten få presentert fire forskjellige fagmilitære synspunkt.

Uten en overordnet myndighet i sjefsnemnda risikerte altså den fagmilitære ledelsen at beslutninger på sentrale operative områder, som forsvarsplanene, måtte fattes av Forsvarsdepartementet. Ulempen ved ordningen skulle også vise seg i organisasjonsspørsmål. I 1953 hadde Feltartilleriet, Luftvernartilleriet og Kystartilleriet blitt slått sammen til ett artillerikorps som en våpengren i Hæren.<sup>202</sup> Sammenslåingen var bare delvis og i flere år ble videre integrering diskutert. I februar 1957 konstaterte sjefsnemnda at enighet ikke kunne oppnås om de ulike fagmilitære synspunktene. I mangel av en samlet fagmilitær tilråding måtte dermed departementet på egen hånd vurdere hvilket forslag det skulle fremme for Stortinget.

Sjefen for Forsvarsstaben hadde heller ikke anledning til å prioritere og avveie behov mellom forsvarsgrenene. Forsvarsgrenenes budsjett ble fremmet separat til departementet, og ble ikke gjenstand for en helhetlig fagmilitær vurdering. Den politiske og byråkratiske innflytelsen over Forsvaret kunne altså styrkes ved fraværet av en sentral og handlekraftig fagmilitær ledelse. I forslaget til omorganisering av den øverste ledelsen, i

slutten av november 1956, pekte Lambrechts på det han oppfattet som de fagmilitæres fundamentale problem - sjefen for Forsvarsstabens manglende styringsevne.<sup>203</sup>

## Lambrechts vilje til reform

Primært foreslo Forsvarsstaben å opprette en stilling som forsvarssjef i fred. Alternativt burde sjefen for Forsvarsstaben få myndighet til å treffe avgjørelser i sjefsnemnda.<sup>204</sup> ”Skal vi få faste retningslinjer nytter det ikke å votere seg frem til avgjørelser i viktigere spørsmål”, het det i forslaget.<sup>205</sup> I skrivet fra Forsvarsstaben gikk det videre frem at det ville

*være meget uheldig om man fortsatt skulle basere seg på at de politiske myndigheter - eller med andre ord sivile myndigheter - måtte ta avgjørelse i viktige militære spørsmål. Det ville resultere i uklare ansvarsforhold og en lite handlekraftig ledelse innen det militære Forsvaret.*<sup>206</sup>

Det var ikke bare overfor Forsvarsdepartementet den fagmilitære ledelsen hadde behov for å stå samlet. Forsvarsstaben pekte også på forholdet til de allierte myndighetene. Samarbeidet med Nordkommandoen om forsvarsplanlegging var turbulent. Allierte og nasjonale interesser var ofte ulike. Det var entydig fastlagt i sjefen for Forsvarsstabens instruks at han skulle lede arbeidet på norsk side. Sjefsnemndas behandling av forsvarsplanene åpnet for at sprikende signal ble sendt ut fra den fagmilitære ledelsen. I forholdet til de allierte mente Forsvarsstaben det måtte være avgjørende at Forsvaret talte med en tunge.

Forsvarsstaben konkluderte med at en omorganisering av den øverste ledelsen etter deres forslag ville gi sjefen for Forsvarsstaben tilstrekkelig myndighet til å oppfylle det ansvaret han var pålagt gjennom instruksen av 1955. Sjefen for Forsvarsstabens ansvar for beredskapsarbeidet innebar i teorien en formell myndighet som berørte store deler av forsvarsgrenens virksomhet. I praksis må det likevel ha vært vanskelig å få gjennomført tiltak

som fullt ut var i overensstemmelse med sjefen for Forsvarsstabens ønske. Uten mulighet til å fatte avgjørelser i organisasjons- og budsjettspørsmål, samtidig som forsvarsgrensjefene hadde instruksfestet rett til å behandle forsvarsplanene, var det lagt et hinder for en samordnet forsvarsberedskap.

Den 30. november 1956 ble forslaget fra Forsvarsstaben behandlet i sjefsnemnda. Generaløytnant Bjørn Christophersen hadde da avløst Hansteen som sjef for Hæren. I motsetning til sin forgjenger hevdet Christophersen at han så en forsvarssjef i krig som en nødvendighet. Dette indikerte altså at Hærens ledelse ønsket å imøtekomme kravet fra egne rekker om en nasjonal forsvarssjef. I 1956 var det fra flere hold i Hæren tatt til orde for en endring av ledelsesordningen. Oberst Erik Qvam hadde argumentert for en sterkere norsk innflytelse på ledelsen av Forsvaret. Han lanserte også en nasjonal forsvarssjef som øverstkommanderende, med Nordkommandoen som et bindeledd til SHAPE.<sup>207</sup> Organet for Hærens Offisersforening, Vår Hær, hadde på lederplass 15. april 1956 hevdet at det innen Hærens offiserskorps var "en overveldende majoritet for en *gjennomgripende revisjon* av kommandoforholdene innen forsvarets øverste ledelse."<sup>208</sup>

Christophersen var imidlertid ikke villig til å ta skrittet fullt ut i spørsmålet om en forsvarssjef. I fred måtte den øverste militære sjefen, enten som forsvarssjef eller formann i sjefsnemnda, ha redusert myndighet. Han mente spørsmålet krevde en grundigere utredning og ville vente til denne var ferdig. Sjefen for Flyvåpnets stab, generalmajor Jacob Waage, representerte sjefen for Flyvåpnet i møtet. Han støttet en utsettelse. Waage mente den eksisterende ordningen burde prøves ut. Sjefen for Marinen, viseadmiral Peter Jacobsen, gikk imot en endring av ledelsesordningen overhodet. Jacobsen hevdet at begge forslagene ville gi sjefen for Forsvarsstaben stemmerett i sjefsnemnda. Det kunne han ikke akseptere.<sup>209</sup>

Sjefsnemnda hadde kort berørt organiseringen av den øverste ledelsen sommeren 1956. I en utredning til forsvarsprogrammet for den neste fem-års perioden, utarbeidet av Boyesen-utvalget, hadde sjefsnemnda uttalt på et generelt grunnlag at det var nødvendig med økt *integrering* av den militære ledelsen på alle plan. De hadde fremholdt at saken var kompleks, og at endring måtte skje i samarbeid med allierte myndigheter.<sup>210</sup> Det var imidlertid tvilsomt

hvor dypt ønsket om omorganisering stakk hos forsvarsgrensjefene. Mottagelsen av Lambrechts og Forsvarsstabens forslag i november 1956 tyder på at uttalelsen til Boyesen-utvalget var mer deklarasjon enn reell.

Det var ikke overraskende at forsvarsgrensjefenes tradisjonelle motvilje mot å avgi myndighet til sjefen for Forsvarsstaben lå fast. Standpunktet til Christophersen og Waage i sjefsnemnda 30. november 1956 var likevel påfallende og samtidig illustrerende for kjernen i den fagmilitære konfliktlinjen. Begge hadde tidligere gått inn for å styrke den sentrale fagmilitære ledelsen - Christophersen som stabssjef i FO under oppholdet i London, og som hovedsekretær i Forsvarskommissjonen av 1946. Han hadde i tillegg nær kjennskap til sjefen for Forsvarsstabens uklare myndighetsforhold. Christophersen hadde vært stabssjef under Lambrechts frem til han tiltrådte som sjef for Hæren 1. august 1956. Waage hadde vært Bergs stabssjef og deltatt i hans bestrebelser i 1954 for å få en fast oppbygd forsvarsstab. I et møte i sjefsnemnda i februar 1954 hadde Waage gått inn for å styrke Forsvarsstaben.<sup>211</sup> Lambrechts, den gang som sjef for Flyvåpnet, hadde hevdet det motsatte syn. Drøye to år senere diskuterte de altså samme spørsmålet, men med omvendt ståsted og argumentasjon.

Denne paradoksale situasjonen viser tydelig de institusjonelle føringene som lå i spørsmålet om Forsvarets øverste ledelse i denne perioden. Aktørenes oppfatninger ble i det aller vesentligste preget av egen institusjons synsvinkel. Med sin negative innstilling til Lambrechts forslag viste Christophersen og Waage at de satte forsvarsgrenens interesse først, og - i likhet med Lambrechts - at de skiftet mening i takt med posisjon. Ved å være tilbakeholdne med å avgi myndighet til sjefen for Forsvarsstaben forsvarte de samtidig sin egen status. Forslagets betydningen for Forsvaret som helhet var trolig i mindre grad tilstede i deres vurdering.

Behandlingen av Lambrechts utspill for å styrke sjefen for Forsvarsstaben gir inntrykk av at Forsvaret var en splittet organisasjon i denne perioden, fragmentert i rivaliserende forsvarsgrener og der den fagmilitære ledelsen satte hensynet til egen posisjon i høysetet.<sup>212</sup> Forsvarsgrensjefenes konsekvente motstand mot omorganisering dannet en barriere som gjorde at ledelsesordningen på mange måter virket selvbevarende, slik den fungerte uten

en enkeltaktor som kunne skjære gjennom og fatte avgjørelser. Forslaget fra Forsvarsstaben i november 1956 viste imidlertid at Lambrechts hadde vilje til å bryte hindringen. Han hadde trolig også evnen. Lambrechts hadde hatt aktiv tjeneste som flyger under krigen, og bar antagelig i seg en selvtillit som operativ bakgrunn gjerne skaper. Slik sto han i kontrast til Ole Berg som hadde vært utenfor operativ tjeneste og ledet utdanningen og oppbyggingen av de norske polititroppene i Sverige. Av legning var også Berg en mer sedat og lavmælt skrivebordsgeneral, enn en dynamisk og kraftfull ledertype. Denne beskrivelsen passet bedre på Lambrechts. Under møter i sjefsnemnda kunne han bryte av en argumentasjon og erklære at enighet var oppnådd.<sup>213</sup> Etter alt å dømme trivdes Lambrechts bedre som beslutningstager enn som ordstyrer i det kollegiet sjefsnemnda utgjorde.

I møtet i sjefsnemnda 30. november 1956 ble Christophersen, Waage og Jacobsen presset av Lambrechts og avkrevd et direkte svar på om de kunne godta at deler av budsjettarbeidet ble overført til Forsvarsstaben. De svarte bare indirekte på spørsmålet og fikk det utsatt til utredningen Christophersen hadde foreslått var ferdig.<sup>214</sup> Møtet i sjefsnemnda 30. november ble imidlertid Lambrechts siste. Han døde kort tid etter. Forslaget til revisjon av ledelsesordningen senhøstes 1956 var perspektivrikt og pekte frem mot omleggingen som senere skulle komme. Det skulle ta tid å få denne endringen gjennomført - uten Lambrechts var trolig en viktig drivkraft borte.

## **Omorganiseringen drøyer**

Generaløyntnant Bjarne Øen tiltrådte som ny sjef for Forsvarsstaben 21. desember 1956.<sup>215</sup> I hans første møte i sjefsnemnda, 29. januar 1957, ble ledelsesordningen drøftet på et generelt grunnlag. Øen og forsvarsgrensjefene var enige om at organiseringen av den øverste ledelsen fungerte tilfredsstillende. Lambrechts forslag om å styrke sjefen for Forsvarsstabens stilling ble ikke nevnt. Utredningen som var satt i gang skulle i første omgang kun vurdere konsekvensene av en ordning med forsvarssjef i krig. En videre behandling av Forsvarsstabens forslag skulle vente. At Lambrechts initiativ ikke hadde vunnet gehør hos forsvarsgrensjefene ble tydelig illustrert gjennom

et forslag fra Motzfeldt. Sjefen for Flyvåpnet ønsket å overføre styringen av fellesinstitusjonene fra Forsvarsstaben til sjefsnemnda for å få bedre nytte av dem.<sup>216</sup> En slik omlegging var stikk i strid med Lambrechts tanke, og ville ytterligere ha svekket sjefen for Forsvarsstabens myndighetsområde. Øen kom forslaget i møte ved å foreslå at avdelingssjefene i Forsvarsstaben jevnlig skulle rapportere til sjefsnemnda. Dermed kunne forsvarsgrensjefene til en viss grad få innflytelse, men sjefen for Forsvarsstabens myndighet til å prioritere institusjonenes virksomhet ville fortsatt ligge fast.

Etter en tid erkjente trolig også Øen at han hadde vanskelig for å styre Forsvaret med den gjeldende ledelsesordningen. Et foredrag stabssjefen i Forsvarsstaben, generalmajor Aage Pran, holdt i Norges Forsvarsforening 26. oktober 1957 kan tolkes i denne retning. Der tok Pran til orde for at Forsvarsstaben i sterkere grad burde koordinere forsvarsgrenenes budsjett. Han poengterte behovet for en sentral fagmilitær ledelse som kunne samstemme mål og midler innen Forsvaret.<sup>217</sup> Vi må anta at Øen delte oppfatningen til sin stabssjef, som var et ekko av synspunktene Lambrechts hadde fremført året før. På tross av denne tilslutningen til Lambrechts tankegang ble konkrete forslag til endring ikke fremmet.

Det borgerlige og forsvarsorienterte Morgenbladet grep imidlertid fatt i Prans argumentasjon og brukte den i et angrep på forsvarsminister Nils Handal. I flere utgaver i månedsskiftet oktober-november 1957 holdt avisen Handal ansvarlig for en tillitskrise mellom den fagmilitære og den politiske ledelsen i Forsvaret. Denne påståtte mistilliten mente Morgenbladet dels skyldtes for lavt forsvarsbudsjett, og dels uklare kommandoforhold i den øverste ledelsen som følge av NATO-samarbeidet. På lederplass 1. november 1957 ble det krevd at forsvarsministeren måtte gå av.<sup>218</sup> Kritikken stilnet etter at Øen sendte ut en pressemelding der han stilte seg uforstående til det angivelig manglende tillitsforholdet til Handal.<sup>219</sup> Episoden bidro til å sette fokus på ledelsesordningen, og fikk et etterspill i Forsvarsrådet 2. desember 1957 hvor utredningen etter Lambrechts forslag til omorganisering ble etterlyst. Øen informerte kort om at arbeidet pågikk.

Alv Kjøs, formann i militærkomiteen, brakte spørsmålet på bane igjen i Stortinget under debatten om forsvarsbudsjettet i juni 1958. I følge Kjøs hadde



komiteen året i forveien bedt om resultatet av revideringen av ledelsesordningen. Militærkomiteen var da blitt avvist med at arbeidet ikke var ferdig. Kjøs spurte forsvarsministeren om hvor langt denne prosessen nå var kommet. Høyre-representantens hovedansvar var organiseringen av den øverste ledelsen i krig, i første rekke forholdet til Nordkommandoen. Det burde etableres "en kommandoordning med større vekt på en sentral norsk kommandomyndighet over norske styrker", hevdet han.<sup>220</sup> Kjøs hadde altså en generell innfallsvinkel til organiseringen av den øverste ledelsen hvor nasjonal kontroll i alliansesamarbeidet sto i sentrum. Det var ikke spesielt styrkeforholdet mellom Forsvarsstaben og forsvarsgrenene han var opptatt av. Etter 1953 er det et gjennomgående trekk at svakhetene ved ordningen i fred falt utenfor militærkomiteen og Stortingets interessefelt.

Forsvarsminister Handal besvarte spørsmålet fra Kjøs ved å vise til at ledelsesordningen var til behandling i Forsvarsstaben. Handal hevdet at årsaken til at utredningen ikke var forsert var behovet for å se an utviklingen i andre land. Han håpet å kunne fremme forslag ved budsjettet neste år.<sup>221</sup> Forsvarsdepartementet fulgte opp med å be Forsvarsstaben om status i arbeidet. Uttalelsen fra Øen kom høsten 1958. Sjefen for Forsvarsstaben hevdet det var vanskelig å si noe bestemt om når saken kunne sendes departementet. Øen ønsket en bred drøfting av den øverste ledelsens organisering i sjefsnemnda.<sup>222</sup>

I oktober 1958 ble et internt arbeidsutvalg satt ned i Forsvarsstaben for å utarbeide et diskusjonsgrunnlag for sjefsnemnda. Innstillingen var ferdig i desember 1958, og i januar 1959 sendte Forsvarsstaben en forespørsel til forsvarsgrenene om å få etablert et utvalg til å vurdere innstillingen. Forsvarsgrenenes ledelse var motvillige til å avgi offiserer - et status quo for ledelsesordningen var åpenbart i deres interesse. I juni 1959 innførte imidlertid Øen uformelle forhandlinger for å finne frem til en løsning på organiseringen av den øverste ledelsen. Det var bare forsvarsgrensjefene og ham selv som deltok i diskusjonene, som hovedsakelig ble avholdt i tilknytning til de ordinære sjefsnemndmøtene.<sup>223</sup> I sjefsnemnda kunne det være 10 til 15 offiserer tilstede for å bidra med utfyllende saksopplysninger, bli gitt direktiv og retningslinjer eller for å referere. Øen eliminerte dette forstyrrende elementet ved å trekke med seg forsvarsgrensjefene inn på sitt kontor på Bankplassen 2. Det ble ikke

tatt referat fra disse møtene. Det var tydelig at Øen la vekt på å ha ro rundt behandlingen av ledelsesordningen. Foran et møte mellom sjefsnemnda og militærkomiteen høsten 1959 gjorde Øen det klart for forsvarsgrensjefene at han i et slikt møte bare ville gi en generell status i spørsmålet. Han ville unngå å "invitere til diskusjon om sakens realiteter" med komiteen.<sup>224</sup>

17. juni 1959 lanserte Øen et forslag til omorganisering. I skrivet han sendte forsvarsgrensjefene pekte han på behovet for å få fortgang i saken "først og fremst fordi gjeldende ordning ved overgang til krig eller alvorlig krise etter SJFST's mening ikke er forsvarlig".<sup>225</sup> På dette tidspunktet hadde sjefen for Forsvarsstaben operativ kommando over ØKN i fred, mens de operative sjefene for land-, luft- og sjøstyrkene i Sør-Norge var underlagt sine respektive forsvarsgrensjefer. I krig eller ved beredskap skulle disse fire kommandolinjene samles hos sjefen for Nordkommandoen. Øen stilte spørsmål ved nødvendigheten av at forsvarsgrensjefene hadde operativ kommando i fred. De burde i stedet være utelukkende styrkeprodusenter. Forsvarsgrenstabene ville da få samme arbeidsområde i fred og krig, noe som kunne lette omstillingen fra freds- til krigsorganisasjonen. Etter hans mening burde den planleggende og den operative virksomheten sentraliseres, og han viste til at en slik samordning hadde blitt foretatt i USA og Storbritannia. Øen tok dermed til orde for å forenkle ledelsesordningen ved å samle det operative ansvaret i ett organ. Etter all sannsynlighet mente han at Forsvarsstaben skulle ha en slik funksjon, men foreløpig uttalte han ikke dette eksplisitt. Det ble holdt åpent om sjefsnemnda kunne utgjøre en sentralisert toppledelse.

Den 3. juli 1959 purret Forsvarsdepartementet på ny Forsvarsstaben for å få en avklaring på organiseringen av den øverste ledelsen. Handal ba om at det ble lagt full kraft i arbeidet.<sup>226</sup> Øen brukte trolig påtrykket fra departementet som en brekkstang overfor forsvarsgrensjefene for å få dem til å sette ned et utvalg til å gjennomgå ledelsesordningen. Høy-Pettersen-utvalget ble oppnevnt like etter.<sup>227</sup> Medlemmene av utvalget stilte med bundet mandat fra forsvarsgrenene, og resultatet av arbeidet var lite konkret.<sup>228</sup> I store trekk sluttet de seg til Øens skisserte forslag. En viss myndighet skulle overføres fra forsvarsgrenene til sjefsnemnda. Den skulle være Forsvarets øverste militære organ, der medlemmene hadde ens ansvar. Sjefen for Forsvarsstaben skulle ta

avgjørelse ved uenighet. Ledelsen skulle altså sentraliseres, men i en sjefsnemnd.<sup>229</sup>

I februar 1960 uttalte sjefen for Sjøforsvaret, viseadmiral Erling Hostvedt, at han var uenig i utvalgets løsning. Han ønsket i stedet å opprette stillingen som *forsvarssjef i fred*. Hostvedt mente de tre forsvarsgrensjefene burde være stabssjefer og lede forsvarsgrenene under forsvarssjefen. Hans *subsidiære* forslag var et *rent sjefsnemndsystem* med et sekretariat. Begge oppleggene forutsatte at Forsvarsstaben ble oppløst. Hostvedt presiserte "at vårt Forsvar ikke har råd personellmessig sett til å opprettholde Forsvarsstaben i sin nåværende form."<sup>230</sup> Det var altså i første rekke bemanningen i SOK som opptok Hostvedt. Han berørte ikke spørsmålet om forsvarsgrensjefene skulle ha operativ kommando i fred. Hostvedt brukte konkret betegnelsen stabssjef og "deputies" om forsvarsgrensjefene i uttalelsen til Høy-Pettersen-utvalget. Den britiske ordningen og normal praktisering av funksjonen som stabssjef, tilsa at de ikke skulle ha operativ kommando. Som vi skal komme tilbake til kan Hostvedt ha tenkt i andre baner. Likevel, ved å prioritere en forsvarssjef foran sjefsnemnda, markerte Hostvedts uttalelse et brudd i Sjøforsvarets tradisjonelle - og frem til nå permanente - motforestilling til en forsvarssjef i fred. Han må ha erkjent at en omlegging ville komme, og var rede til nytenkning.

Uttalelsen til Hostvedt vitner om at de uformelle drøftingene Øen regisserte skapte en modning hos forsvarsgrensjefene for å legge om ledelsesordningen i en sentralisert retning. Det hadde imidlertid gått nærmere fire år siden Lambrechts hadde tatt til orde for samordning av ledelsen. Spørsmålet hadde vært under nesten kontinuerlig utredning i disse årene. Generalmajor Harald Løken, stabssjef i Forsvarsstaben, gav en karakteristikk av kjernen i prosessen under et foredrag for Hærens stabsskole sommeren 1960.

*I og for seg skulle det ikke by på vesentlige problemer å utarbeide et forslag til ny kommandoordning for Forsvaret, men det synes meget vanskelig å komme fram til et konstruktivt forslag som det på militær side kan oppnås enighet om. Hvordan man enn ser på problemet, kommer man ikke forbi at en forenkling av kommandoordningen vil*

*kunne komme til å medføre begrensninger i enkelte militære sjefers ansvarsområde og muligens økning i andres. Man kommer til å måtte rokke ved tradisjon og hevdvunne tjenesteveier. Det er - som herrerne vil forstå - sårbare felter man beveger seg på, hvilket medfører at problemet blir spesielt vanskelig å håndtere.<sup>231</sup>*

På tross av forsvarsgrensjefenes bastante motstand mot en omlegging må Øen bære et ansvar for at han ikke i sterkere grad presset frem en avklaring. Øen valgte som sjef for Forsvarsstaben en forsiktig linje. Han la vekt på enighet i sjefsnemnda, og tonet trolig bevisst ned sin posisjon som formann. Øen høstet lovord fra forsvarsgrensjefene for evnen til å manøvrere frem løsninger mellom forsvarsgrenenes synspunkt. Samtidig la arbeidsstilen grunnlaget for sendrektighet i spørsmålet om den øverste ledelsen.

## **Passivitet i departementet**

Militærkomiteen og Morgenbladet hadde i 1957 bedt om å få endret ledelsesordningen. Året etter hadde Kjøs igjen tatt opp spørsmålet i Stortinget. Forsvarsdepartementet purret deretter Forsvarsstaben både i 1958 og 1959. I 1960 var konturene av en ny ledelsesordning begynt å ta form, men det skulle gå ytterligere tid før omleggingen ble realisert. Hvorfor grep ikke departementet sterkere inn når en løsning fra fagmilitært hold lot vente på seg?

Det var i første rekke andre problemstillinger som opptok den politiske forsvarsledelsen i disse årene. Utplassering av atomvåpen, militært samarbeid med Vest-Tyskland og bestrebelsene på nasjonal kontroll med Nordkommandoen var de enkeltsaker som var sterkest i fokus. Dilemmaet mellom avskjerming og integrasjon generelt og allierte etterretningstokt i nordområdene spesielt krevde også vedvarende oppmerksomhet fra departementet.<sup>232</sup> En endring av ledelsesordningen ble lavt prioritert. Det ble ikke følt nødvendig.<sup>233</sup> Den øverste ledelsen fungerte trolig godt med Øen som kompromissmaker og problemløser. I de fleste saker kom sjefsnemnda til enighet, og i departementet var det sannsynligvis tilfredshet med arbeidsforholdene i den øverste ledelsen.<sup>234</sup> En annen viktig faktor var antagelig

at spørsmålet om den øverste ledelsen ble vurdert å være av en fagmilitær karakter.

Den passive holdningen til å få avklart ledelsesordningen kan illustrere et generelt trekk ved Nils Handals virke i departementet. Det formelle kontaktorganet mellom den politiske og den fagmilitære ledelsen i årene etter Jens Chr. Hauges tid som forsvarsminister - han møtte som nevnt vanligvis også i sjefsnemnda - var Forsvarsrådet. Utover på 1950-tallet fikk imidlertid Forsvarsrådet redusert betydning, og forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål ble i økende grad diskutert i regjeringens sikkerhetsutvalg.<sup>235</sup> Dette *isolerte* den fagmilitære ledelsen og gav den større spillerom.

“Forsvarsministeren tok seg av politikken og de fagmilitære styrte Forsvaret”, var omkvedet om Handals regime i militære kretser i denne perioden.<sup>236</sup>

Handal kom fra stillingen som industriminister da han overtok Forsvarsdepartementet etter Kai Knudsen i januar 1955. Handal hadde motvillig akseptert overgangen til det nye embetet. Stillingen som forsvarsminister ble i Arbeiderpartiet sett på som en uriaspost, og Handal hadde heller ingen erfaring med forsvars- og sikkerhetspolitikk.<sup>237</sup> Handal støttet seg i stor grad til statssekretærene Sivert A. Nielsen og hans etterfølger Erik Himle. Ved å plassere sikkerhetspolitiske spørsmål i høysetet, og dermed til en viss grad neglisjere operative og organisatoriske spørsmål, kom den politiske kontrollen med den fagmilitære ledelsen ut av fokus. Som vi skal se i det neste avsnittet skulle begivenheter sommeren 1960 avdekke en løs forbindelse mellom de fagmilitære og departementet. Etter alt å dømme fikk statsminister Einar Gerhardsen en oppfatning av at Forsvaret var under svak politisk styring.

## **U-2 - uklare ansvarsforhold**

Nedskytingen av det amerikanske U-2-flyet over Sovjetunionen 1. mai 1960 avslørte brudd i den norske kommandokjeden. Forsvarsministeren var ikke informert om at flyplassen i Bodø skulle brukes til U-2-toktet.<sup>238</sup> Heller ikke sjefen for Luftforsvaret eller sjefen for Forsvarsstaben var klar over dette.<sup>239</sup> Først ved forespørsel i neste ledd, sjefene for etterretningsstaben (E-staben)

og for Luftkommando Nord-Norge (LKN) var det mulig for regjeringen å få kartlagt hendelsesforløpet.<sup>240</sup> Da var det gått nesten to uker siden episoden inntraff. Sjefen for LKN, generalmajor Einar Tufte Johnsen, kjente til at U-2-flyet skulle lande i Bodø, men han visste ikke hvor det kom fra. Sjefen for E-staben, oberst Vilhelm Evang, hadde fått mangelfull informasjon fra amerikanske CIA (Central Intelligence Agency), og etter alt å dømme visste han ikke at U-2-flyet skulle foreta en overflyging og heller ikke omfanget. Regjeringen mistenkte imidlertid Tufte Johnsen og Evang for å sitte inne med mer informasjon enn de ville vedgå.<sup>241</sup>

Statsminister Gerhardsen og utenriksminister Halvard Lange var oppbrakt over at de ikke var briefet tidligere. 9. mai hadde Lange uttalt i Stortinget at norske myndigheter ikke hadde kjennskap til at piloten av U-2-flyet, Gary Powers, hadde vært i Bodø før nedskytingen. Etter redegjørelsene fra Tufte Johnsen og Evang måtte Lange gå tilbake til Stortinget og beklage at han hadde kommet med uriktig informasjon. Den største kilden til bekymring var likevel forholdet til Sovjetunionen. Det var følsomt i denne perioden. Russerene hadde to ganger tidligere protestert mot allierte etterretningstokt i nordområdet med utgangspunkt i norske flyplasser. U-2-episoden resulterte i skarpe verbale utfall fra Moskva. Toppmøtet mellom Sovjetunionen og USA i Paris ble avlyst, og var med på å øke spenningsnivået i den kalde krigen. Fra regjeringens ståsted må det ha fortonet seg svært alvorlig at det kunne reises spørsmål om enkelte fagmilitære hadde hatt kjennskap til, og kanskje også ha bifalt, norsk medvirkning til krenkelser av sovjetisk luftrom, og at de i så fall bevisst lot være å informere om det. I ettertid kan vi slå fast at denne mistenksomheten dels var resultatet av uklare ansvarsforhold mellom den politiske og den fagmilitære ledelsen, og dels skyldtes mistroen en manglende integrering av E-staben i det militæret og politiske styringssystemet.

Den 1. juli 1960 skjøt russerene ned nok et amerikansk fly. Det var av typen RB-47, og ble avskåret av sovjetiske jagerfly utenfor kysten av Kola. RB-47-flyet opererte fra en base i Storbritannia og hadde ikke vært over norsk område. Sovjetunionen beskyldte likevel Norge for å ha medvirket i etterretningstoktet. Norske myndigheter hadde lagt ned forbud mot allierte rekognoseringsflyginger fra nord-norske flyplasser etter U-2-episoden.<sup>242</sup>

Imidlertid ble det etterhvert kjent at et annet RB-47-fly hadde vært i Bodø samme dag som nedskytingen utenfor Kola fant sted.<sup>243</sup> Det ble også påstått både fra sovjetisk og norsk hold at radiostasjoner i Norge hadde assistert RB-47-flyet før det ble skutt ned.<sup>244</sup> Dette ble tilbakevist, men igjen stilte regjeringen seg tvilende til sannhetsgehalten i de fagmilitæres opplysninger.

Gerhardsen må ha vært urolig over regjeringens kontroll med Forsvaret. I løpet av sommeren 1960 bestemte han seg for å skifte ut Handal. Daværende justisminister Jens Haugland hevder at han og Gerhardsen den 10. juni 1960 diskuterte Handal som kandidat til stillingen som fylkesmann i Oppland. Formannen i Landsorganisasjonen, Konrad Nordahl, var også kjent med denne vurderingen og noterte den i sin dagbok 13. juni.<sup>245</sup> Haugland antyder at Handals håndtering av et omstridt ammunisjonssalg til Cuba - det brøt med forbudet om våpeneksport til krigførende land - kan ha vært årsaken til statsministerens ønske om en utskiftning. Trolig la Gerhardsen større vekt på at de fagmilitære syntes å få gjennomslag overfor forsvarsministeren i spørsmål om atomvåpen og alliert etterretnings-samarbeid.<sup>246</sup> U-2-episoden kan ha utløst beslutningen om å erstatte Handal. Omstendighetene rundt RB-47-nedskytingen bidro sannsynligvis til å forvise Gerhardsen om at avgjørelsen var riktig. 23. august 1960 var den fattet. Denne dagen ba Gerhardsen sin justisminister om å sondere interessen hos Handal for en overgang til fylkesmannsembetet.<sup>247</sup> Det ble ledig i januar 1961 og Handal tok imot tilbudet.

Overfor Haugland uttrykte Gerhardsen at han ønsket en ung mann til forsvarsminister. Uttalelsen gir assosiasjoner til Jens Chr. Hauge. Gerhardsen kan ha ønsket en statsråd med hans kvaliteter i form av handlekraft og styringsvilje. Sosialminister Gudmund Harlem ble valgt. Han var med sine 43 år nesten ti år yngre enn Handal. I Sosialdepartementet hadde han gjort seg bemerket ved å trekke grenser for den aktive helsedirektøren Karl Evangs myndighetsområde.<sup>248</sup> Harlem var også blant de regjeringsmedlemmene Gerhardsen var mest fortrolig med.<sup>249</sup> 18. februar 1961 skiftet han departement.

## Harlem med en agenda?

Harlem grep som forsvarsminister umiddelbart tømmene. Spørsmålet om rekognoseringsflyginger var et ømt punkt mellom norske og amerikanske myndigheter i denne perioden. Primært ønsket amerikanerne å forholde seg til operasjonsstaben i LOK ved orientering om slike flyginger. Like før Handal gikk av hadde han og statssekretær Hans Engen i Utenriksdepartementet (UD) blitt enige om at også UD skulle underrettes. I løpet av sine to første uker som forsvarsminister innskjerpet Harlem disse bestemmelsene. Han gikk inn for at henvendelsene fra USA først skulle kanaliseres gjennom Forsvarsdepartementet før øvrige instanser ble informert.<sup>250</sup> Avgjørelsen gir inntrykk av en forsvarsminister som ønsket å rydde opp i ledelsen av Forsvaret. Mye tyder på at Harlem ble satt inn i departementet med en klar agenda om å få politisk kontroll med Forsvaret.<sup>251</sup> Kan en omlegging av ledelsesordningen ha vært et viktig ledd i denne prosessen? Vi skal følge denne tanken videre.

Under Harlem ble det gjennomført en rask omorganisering av den øverste ledelsen. I begynnelsen av april 1961 fikk Forsvarsdepartementet oversendt et forslag til ny ledelsesordning fra sjefsnemnda - sjefen for Forsvarsstaben skulle styrkes betydelig. Harlem oppnevnte deretter et utvalg til å utarbeide forslag til nye instruksjoner for de fagmilitære sjefene. Utvalget ble ledet av Harald Løken i Forsvarsstaben, og i midten av mai 1961 var utkastene klare. De ble forelagt sjefsnemnda til uttalelse. Innholdet var i tråd med hovedlinjene i forslaget fra april, og sjefsnemnda sluttet seg til instruksene 6. juli 1961.<sup>252</sup> Gjennom kongelig resolusjon av 18. august ble instruksene stadfestet og skulle tre i kraft 1. september 1961. Det var altså en hurtig avklaring, og det nye instruksverket bar preg av å være et strakstiltak. Endringene i den øverste ledelsen ble gjort midlertidige, og ble først lagt frem for Stortinget seks måneder senere. Den videre oppfølgingen av ledelsesordningen skjedde også gradvis og over flere år. Det var ikke en helhetlig omorganisering som fant sted i 1961, snarere en foreløpig løsning.

I foredraget til resolusjonen 18. august 1961 antok Harlem at omleggingen av den øverste ledelsen burde legges frem for Stortinget. "Imidlertid synes situasjonen å tilsi at en snarest mulig setter den nye ordning i verk."<sup>253</sup> Det var



sikkerhetspolitiske hensyn bak dette utsagnet. Ved en senere anledning i Stortinget gav Harlem et tilbakeblikk på ulike omorganiseringer i Forsvaret og uttalte at i 1950-årene ”og inn i begynnelsen av 1960-årene [ble det handlet] ut fra en annen grunnleggende tankegang, der den kjernefysiske storkrigen var den helt dominerende trussel vi måtte forberede oss mot”.<sup>254</sup> Bakteppet for resolusjonen av 18. august 1961 var den kalde krigen. Den var inne i en fase som i løpet av sommeren gav en kraftig oppjustering av forsvarsbudsjettene i Sovjetunionen og USA, og som i august førte til avsperringen av Berlin. Det var en spenning som først kulminerte med Cuba-krisen i oktober 1962. Som regjeringssjef så trolig Gerhardsen det som avgjørende å ha et avklart ansvarsforhold mellom den politiske og den fagmilitære ledelsen. Myndighetenes forvirring og rådvillhet de første dagene etter nedskytingen av U-2-flyet hadde stadfestet at dette forholdet *ikke* var avklart.

I begrunnelsen for resolusjonen pekte Harlem på behovet

*for å kunne vende seg til en sakkyndig militær instans som er i stand til å gi de aktuelle, nøkterne og sammenfattede oversikter som kreves for å vurdere situasjonen innen forsvaret til enhver tid.*<sup>255</sup>

Utsagnet kan tolkes som en direkte konsekvens av U-2-episoden. Regjeringen ble stilt i forlegenhet, og ble til dels handlingslammet av mangel på informasjon etter nedskytingen. Gerhardsen må ha vært kritisk til Handals rolle våren og sommeren 1960. Statsministeren hadde også vist sin misnøye overfor Tufte Johnsen og Vilhelm Evang.<sup>256</sup>

Trolig ble det også satt spørsmålsteget ved Øens opptreden. Som sjef for Forsvarsstaben var han etterretningssjefens nærmeste overordnede og hadde ansvaret for å holde oppsyn med E-stabens virksomhet. U-2-episoden kunne gi inntrykk av at han ikke hadde fulgt opp denne oppgaven tilstrekkelig. Regjeringen savnet antagelig også en mer aktiv og pågående sjef for Forsvarsstaben som kunne hatt oversikt og informert i de kritiske ukene etter nedskytingen. I stedet spilte Øen en nærmest uvirksom rolle og hadde få opplysninger å bidra med. Til Øens forsvar kan det hevdes at han ikke var pliktig til å kontrollere Luftforsvarets operasjoner i fred. Dette var

forsvarsgrensjefens ansvar.<sup>257</sup> Øen ble heller ikke alltid informert av sine underordnede eller av den politiske ledelsen om sensitive spørsmål.<sup>258</sup> Samtidig finnes det også eksempler på at han ville unngå å bli involvert i enkelte problemstillinger. I følge Evang ønsket ikke Øen å bli holdt løpende orientert om viktige etterretningssaker.<sup>259</sup> Det kan ha festet seg et inntrykk hos regjeringen av en svak og ettergivende sjef for Forsvarsstaben. Denne oppfatningen kan ha blitt styrket i lys av ledelsesordningens behandling internt i Forsvaret og hvordan den dro ut i tid. I tillegg til kontakten med Evang, var det også i forholdet til forsvarsgrensjefene et anstrøk av passivitet over Øens opptreden. Kan den hurtige innføringen av det nye instruksverket skyldes at Harlem ønsket å stive opp sjefen for Forsvarsstaben og tildele Øen et klart ansvar for å ta ledelsen av Forsvaret?

Opplegget var en parallell til Oscar Torps styringsstrategi i 1942. Han opprettet Forsvarets Overkommando og stillingen som forsvarssjef for lettere å kontrollere Forsvaret. Ved å gjøre sjefen for Forsvarsstaben styringsdyktig og etablere en klar kommandolinje ville forsvarsministeren slippe å skifte sol og vind mellom flere likestilte fagmilitære sjefer. Han kunne styre Forsvaret gjennom den øverste fagmilitære sjefen. Dette sto i motsetning til Jens Chr. Hauges strategi. Han hadde etablert en tilnærmet flat fagmilitær ledelsesstruktur som gjorde at han som forsvarsminister kunne samle trådene i sin hånd. Et slikt opplegg krevde en sterk og pågående forsvarsminister. Under Langhelle, Knudsen og Handal var den politiske styringen blitt slakkere og de fagmilitære hadde fått større handlingsrom.

På tross av at Harlem utvilsomt innførte en sterkere politisk kontroll med Forsvaret<sup>260</sup> - i så måte hadde han etter alt å dømme en agenda - hadde han likevel mindre innflytelse på selve ledelsesordningen. Harlem sørget for å gjennomføre omleggingen raskt, men utover å gi revisjonen politisk aksept bidro han ikke i utformingen. Forslaget til *innhold* i omorganiseringen kom fra fagmilitært hold.

## Sommeren 1960 - katalysator for endring

17. mai 1960 hadde en unormalt stor ansamling av fiskefartøyer fra østblokken vært i bevegelse innover mot kysten av Vestlandet. Dette krevde ekstra overvåkings- og rekognoseringstiltak. Nordkommandoens regionale hovedkvarter i Jåtтанuten sendte gjennom luftkommandøren for Sør-Norge en anmodning om dette til sjefen for Luftforsvaret, som var luftkommandørens nærmeste foresatte i fred. Tilsvarende ble en anmodning sendt gjennom nestkommanderende i Sjøforsvaret til sjefen for Sjøforsvaret. Denne kronglete kontakten mellom den allierte og nasjonale kommandokjeden resulterte i en rekke konferanser mellom de to forsvarsgrenene for å få koordinert nødvendige tiltak og sendt ut operasjonsordrer. Sjefen for Forsvarsstaben ble koblet inn sent.<sup>261</sup> Det var åpenbart at behovet var til stede for en enhetlig sentral operativ instans som kunne ha vært ajour med situasjonen og truffet øyeblikkelige avgjørelser.

Episoden utenfor Vestlandet ble diskutert i sjefsnemnda både i 1960 og 1961.<sup>262</sup> Øens advarsel i forslaget om revisjon 17. juni 1959 hadde dermed gått i oppfyllelse. Den gang hadde han pekt på ledelsesordningens svakheter ved overgang fra fred til krig eller alvorlig krise. Etter Øens oppfatning bestod problemet i at det gikk *fire parallelle kommandolinjer* fra regjeringen til den øverste ledelsen i fred. Sjefen for Forsvarsstaben hadde ØKN som underlagt ledd, mens det var de tre forsvarsgrensjefene som gav ordre til de operative sjefene i Sør-Norge. Det var altså bare forsvaret av Nord-Norge som var under en samordnet ledelse. Øen hadde foreslått en omorganisering som ville etablere *ett* operativt kommandoled, og som også kunne stå for operativ planlegging.

17. mai-episoden må ha åpnet øynene til den fagmilitære ledelsen for uklarhetene i kommandokjeden. Regjeringens bekymring etter nedskytingene av U-2- og RB-47-flyene har høyst sannsynlig også virket inn på sjefsnemnda. Behovet for en avklaring av ledelsesordningen ble trolig aksentuert og tvunget frem i løpet av høsten og vinteren 1960.<sup>263</sup> Helgen 12. til 14. januar 1961 kom Øen og forsvarsgrensjefene sammen på Høsbjør, øst for Brumunddal, for nye samtaler om ledelsesordningen. Noen dager tidligere hadde forsvarsminister

Handal antydet i Oslo Militære Samfund at en omlegging var på trappene. Han knyttet omorganiseringen til planene om å bygge et felles hovedkvarter for Forsvarsstaben og forsvarsgrenenes ledelse. Handal mente hovedkvarteret kunne føre til bedre samordning av den operative planleggingen.

*Forsvarsgrensjefenes gjøremål vil da bli å frembringe, opprettholde og understøtte de styrker som forsvarsplanene forutsetter. Selve bruken eller disponeringen av styrkene kunne i så fall også i fred overlates til de oppsatte norske kommandoledde som inngår i den allierte kommando-organisasjonen. I fred ville disse kommandoledde få sine direktiver fra den nasjonale militære toppledelse, dvs enten fra en forsvarssjef eller fra sjefsnemnda.<sup>264</sup>*

Handal fremholdt at dette kunne skape en ledelsesordning som både i fred - under enten en forsvarssjef eller sjefsnemnda - og i krig - under Nordkommandoen - ville ha den operative kommandoen over samtlige militære styrker. Foredraget til Handal må ha bygget på innspill fra Øen - det inneholdt hovedpunktene fra hans forslag 17. juni 1959.

Under diskusjonene på Høsbjør behandlet sjefsnemnda *to alternativ*. Det ene var basert på Øens løsning med en sentralisering av ledelsen ved å legge all operativ myndighet til Forsvarsstaben. Det andre forslaget ble fremmet av sjefen for Sjøforsvaret, Hostvedt. I tråd med uttalelsen til Høy-Pettersen-utvalget i februar 1960 ønsket Hostvedt en forsvarssjef i fred. I motsetning til Øen ville han imidlertid at forsvarsgrensjefene fortsatt skulle ha operativ kommando. Forsvarssjefen og forsvarsgrensjefene skulle etter hans forslag danne et felles hovedkvarter for å lede operasjonene. I opplegget til Hostvedt skulle hovedkvarteret være funksjonsdyktig i fred og underlagt Nordkommandoen i krig. Hostvedt fikk ikke støtte i sjefsnemnda. Dels ble løsningen betraktet som vanskelig å gjennomføre politisk fordi regjeringen ville stå uten uavhengige fagmilitære rådgivere, og dels fordi et felles hovedkvarter var en forutsetning som lå et stykke frem i tid. Sjefen for Hæren, Christophersen, sluttet seg likevel bare motvillig til Øens ordning. Christophersen mente sjefsnemnda ikke hadde noe valg etter som opprettelsen

av hovedkvarteret ville ta fire til fem år.<sup>265</sup> Den nye sjefen for Luftforsvaret, generaløyntnant Odd Bull, hadde ingen innsigelser mot Øens forslag. Hostvedt godtok det subsidiært.

Vedtaket på Høsbjør ble fulgt av flere uformelle diskusjoner i sjefsnemnda før Øen kunne oversende forslaget til forsvarsminister Harlem 1. april 1961.<sup>266</sup> Øen viste til at behandlingen hadde tatt lang tid. Han hevdet at dette ”i vesentlig grad må tilskrives sakens kompliserte natur. På den annen side har det vært nødvendig med en betydelig modningsprosess”.<sup>267</sup> Utredningsarbeidet som ble satt i gang etter Lambrechts forslag i 1956 og diskusjonene i sjefsnemnda under Øens ledelse, skapte en intern utvikling som utgjorde et grunnlag for endring. Hendelsen 17. mai 1960 var trolig den avgjørende faktoren for en avklaring på fagmilitær side. De operative svakhetene som ble avdekket ved episoden ble etter alt å dømme tatt opp konkret i Harlems foredrag for resolusjonen.

*Med den nåværende ordning av kommandoforholdene er det på nasjonal side ingen enhetlig operativ ledelse som er i stand til å treffe øyeblikkelige avgjørelser. Det er for stor forskjell i kommandostrukturen mellom fred og krig, og dette forhold vil bl.a. kunne forsinke og komplisere overføring av det operative kommandoansvar fra nasjonal til alliert ledelse.<sup>268</sup>*

Regjeringen tok altså de uklare kommandoforholdene alvorlig. Dette hadde kommet ytterligere til uttrykk under et møte i Forsvarsrådet 26. juni 1961. Ulike beredskapstiltak i forbindelse med Berlin-krisen ble drøftet, og Harlem poengterte at ”planen for en revisjon av den sentrale kommandomyndighet nå var godkjent, og at man straks ville gå i gang med de tiltak som var nødvendige for å gjennomføre dem.”<sup>269</sup> Harlems utsagn understreket omorganiseringens operative karakter.

Omleggingen i 1961 kan ses som resultatet av to prosesser som ble satt i gang sommeren 1960. Den ene ble dannet av regjeringens erfaringer fra U-2-episoden, der det ble synliggjort et behov for å få klarere ansvarsforhold mellom den politiske og den fagmilitære ledelsen av sikkerhetspolitiske hensyn, den andre var basert på en operativ nødvendighet - understreket av

sjefsnemnda etter episoden 17. mai. Det nye instruksverket oppstod dermed i en felles politisk og fagmilitær erkjennelse av at ledelsesordningen måtte endres.

## **Økonomiske hensyn kommer i forgrunnen**

Resolusjonen 18. august 1961 opphevet sjefen for Forsvarsstabens midlertidige instruks fra 1955 og forsvarsgrensjefenes instruks fra 1947. Sjefen for Forsvarsstaben ble gjort til de facto forsvarssjef. Han fikk operativ kommando både i fred og krig over alle militære enheter i Norge, inntil myndigheten ble overført sjefen for Nordkommandoen. Da skulle forsvarssjefen, som var stillingsbenevnelsen i krig, fortsette som regjeringens rådgiver.<sup>270</sup> Kommandoen skulle sjefen for Forsvarsstaben utøve gjennom ØKN og sjefene for land, sjø- og luftstyrkene i Sør-Norge.<sup>271</sup> Inndelingen i krigsskueplass falt bort, og forsvarsgrensjefene hadde ikke lenger operativ myndighet. De skulle være styrkeprodusenter og ha forvaltning i sin forsvarsgren. Ansvarsforholdene ble dermed gjort klarere ved å trekke skille mellom den operative og administrative virksomheten. I sjefsnemnda var forsvarsgrensjefene fortsatt rådgivere for regjeringen, men i den nye ordningen skulle de gi råd gjennom sjefen for Forsvarsstaben. Han skulle være formann i sjefsnemnda, og som tidligere ikke være medlem, avgi stemme eller være bundet av sjefsnemndas vedtak. Det ble også slått fast i instruksen at sjefen for Forsvarsstaben skulle være den koordinerende fagmilitære instans i samarbeidet med de allierte.

Forsvarsdepartementet la frem den nye ledelsesordningen for Stortinget i februar 1962.<sup>272</sup> Den ble tatt inn i en proposisjon om endringer i Forsvarets organisasjon med en kortfattet redegjørelse som i hovedtrekk var en gjentagelse av resolusjonen. Det ble imidlertid viet plass til en presisering av at sjefen for Forsvarsstaben skulle ha ansvaret for samlet langtidsplanlegging for Forsvaret. Han skulle også "gi tilråding i forbindelse med de årlige budsjetter for forsvaret med sikte på at forsvarsbudsjettet som helhet blir i samsvar med gjeldende strategiske hovedsynspunkter og prioriteter."<sup>273</sup> Denne setningen var hentet ut av sjefen for Forsvarsstabens nye instruks. At dette ble presisert i

proposisjonen gir grunnlag for refleksjon. Ansvar for langtidsplanlegging var ikke trukket frem i foredraget for resolusjonen i august 1961. Der ble det innbefattet i en rund formulering hvor departementet hevdet det savnet et organ som kunne "fremme samordnede planer for forsvarets utvikling og legge frem koordinerte forslag i den anledning."<sup>274</sup> Dette underbygger inntrykket av omleggingen i 1961 som et strakstiltak basert på sikkerhetspolitiske og operative hensyn.

Proposisjonen kan videre indikere at et *økonomisk element* hadde fått større betydning for organiseringen av den øverste ledelsen i februar 1962. Fra slutten av 1950-tallet hadde den allierte våpenhjelpen begynt å avta, og i 1961 var våpenhjelpen halvert i forhold til året før.<sup>275</sup> Det gradvise bortfallet av våpenhjelpen innevarslet vektlegging av økonomiske hensyn og rasjonalisering i Forsvaret. Høsten 1961 hadde Harlem lagt frem et forsvarsbudsjett som foreslo innsparing og organisasjonsendringer. Tiltakene ble likevel ikke knyttet til ledelsesordningen, men under stortingsdebatten om budsjettet i desember 1961 ble det tatt til orde for en slik kobling. Nestformannen i militærkomiteen, Otto Dahl fra Arbeiderpartiet, ønsket å redusere antallet stabspersonell i Forsvaret. Han mente det burde skapes en slank og integrert organisasjon av den øverste ledelsen, tilpasset det nye hovedkvarteret som var under planlegging.<sup>276</sup> Vektleggingen av sjefen for Forsvarsstabens ansvar for budsjett og langtidsplan i proposisjonen kan tolkes som et indirekte svar til Dahl. Forsvarsdepartementet poengterte at omleggingen i 1961 etablerte en sentral ledelse som med hurtighet og tyngde kunne legge frem planer og forslag for Forsvarets målsetting og organisasjon. I proposisjonen ble det konstatert at i den tidligere ordningen hadde det vesentlige av ansvar og myndighet ligget hos forsvarsgrensjefene. Etter departementets mening var det nødvendig med en sterkere prioritering mellom forsvarsgrenene som kunne gi Forsvaret en mer helhetlig og balansert oppbygging.<sup>277</sup>

Ved fremleggelsen av proposisjonen i februar 1962 var ledelsesordningen enda ikke trådt i kraft. Forsvarsstaben var i ferd med å få nye stillingshjemler, og var i gang med en omorganisering som også pågikk parallelt i forsvarsgrenene. Overgangen skjedde gradvis, og ordningen ble formelt gjeldende fra 1. november 1963. På det tidspunktet, bare noen dager tidligere,

hadde forsvarsminister Harlem oppnevnt et utvalg for å foreta en ny vurdering av Forsvarets øverste ledelse.<sup>278</sup> I dette arbeidet, og i den videre utformingen av den øverste ledelsen utover 1960-tallet, skulle hensynet til økonomi og rasjonalisering bli viktig.

## I lys av den kalde krigen

Innholdet i den nye ledelsesordningen i 1961 fulgte hovedlinjene i Forsvarsstabens forslag fra november 1956. Finn Lambrechts hadde foreslått å styrke sjefen for Forsvarsstaben for å gi ham styringsevne i organisasjons- og budsjettspørsmål generelt, og i beredskapsarbeidet spesielt. Forslaget var dels resultatet av vansker i samarbeidet med Nordkommandoen som ofte skyldtes sprikende fagmilitære synspunkt, og dels at Forsvarsdepartementet kunne gjøre sin innflytelse sterkere gjeldende ved fagmilitær uenighet - slik vi så utfallet ble i spørsmålet om felles artillerikorps. Både Lambrechts ønske om endring og forsvarsgrensjefenes motstand mot å avgi myndighet var i høy grad institusjonelt betinget. Jeg har antydnet at Lambrechts kunne ha drevet gjennom en reform i kraft av sin personlighet. I stedet munnet initiativet ut i en videre drøfting internt i Forsvarsstaben.

Bjarne Øen hadde en mer avventende holdning i spørsmålet, og under hans ledelse ble en revisjon av ledelsesordningen nærmest kontinuerlig utredet i over fire år. Øen utarbeidet et forslag til omorganisering i juni 1959, men la deretter vekt på at sjefsnemnda skulle diskutere seg frem til en løsning. Øens manglende vilje til å feste grepet om utformingen av ledelsesordningen fikk særlig betydning ettersom den fagmilitære ledelsen hadde fått større handlingsrom under regimene til forsvarsministrene Nils Langhelle, Kai Knudsen og Nils Handal. De utøvde i mindre grad enn Jens Chr. Hauge direkte politisk styring. Samtidig viste departementet, i likhet med Stortinget, en svak interesse for den nasjonale ordningen - det allierte samarbeidet og forholdet til Nordkommandoen kom i forgrunnen. En revisjon måtte dermed nødvendigvis drøye ut så lenge forsvarsgrenene ikke ville gi slipp på sin autonome stilling.

Ytre faktorer i 1960 skapte gjennombruddet for avklaringen på ledelsesordningen. Nedskytingen av U-2-flyet avdekket manglende politisk



kontroll med den fagmilitære ledelsen. Dette ble forsterket av uklare ansvarsforhold i Forsvaret. Gudmund Harlem overtok Forsvarsdepartementet og gjennomførte en rask omlegging av ledelsesordningen. Et nytt instruksverk som ble etablert sommeren 1961 gjorde sjefen for Forsvarsstaben til en reell forsvarssjef. Omorganiseringen bygget på Øens forslag fra 1959. Dette forslaget hadde blitt tatt opp igjen til drøfting av sjefsnemnda i januar 1961 og fremmet som en samlet fagmilitær tilråding i april samme år. Etter alt å dømme var det den omtalte episoden 17. mai 1960 som utløste sjefsnemndas felles vedtak. I fred besto den eksisterende ledelsesordningen av flere kommandolinjer, og ved overgangen til en krig eller krisesituasjon indikerte 17. mai-episoden at beslutningsprosessen ville bli omstendelig. Dette hadde Øen poengtert i 1959, og året etter fikk han altså rett.

Den nye ledelsesordningen må ses i lys av den kalde krigen. Rammen om instruksverket i 1961 var en spent sikkerhetspolitisk situasjon - der regjeringen ønsket å sikre politisk kontroll med Forsvaret, mens den fagmilitære ledelsen hadde erfart at ordningen ikke fungerte i operativ forstand. Omleggingen i 1961 ble således til i et politisk og fagmilitært samspill for å få klarere ansvarsforhold i forsvarsledelsen.

---

# Konklusjon

Etter 1945 la Arbeiderpartiet i regjeringsposisjon langt større vekt på å gripe inn i ledelsen av Forsvaret enn på 1930-tallet. Dels var dette for å dempe antimilitaristiske strømninger i arbeiderbevegelsen, og dels for å overvinne motforestillinger til Arbeiderpartiet på fagmilitær side. Begge hensyn måtte ivaretas for å skape en nasjonal konsensus. I første omgang ble resultatet et spenningsforhold til deler av den fagmilitære ledelsen - som hadde støtte av de borgerlige på Stortinget - langs konfliktlinjen politisk styring og faglig uavhengighet. En viktig årsak til striden var forsvarsminister Jens Chr. Hauges personlige lederstil. Han stod for en rigid innføring av det nye regimet i forsvarspolitikken, og etter hans avgang ble spenningen mindre fremtredende. Hauge kunne likevel forlate statsrådposten i visshet om at det nå var slått fast at de folkevalgte skulle ha initiativet til å legge premissene for Forsvarets rolle.

I en krigssituasjon må imidlertid politikerne tre tilbake for den fagmilitære ledelsen som skal styre Forsvaret etter rammebetingelsene gitt i fredstid, og etter linjer regjeringen trekker opp i overordnede politiske spørsmål underveis. Dette forholdet ble komplisert ved en ny konfliktlinje forårsaket av deltagelsen i NATO. Stortinget ønsket sterkere nasjonal kontroll med Forsvaret enn regjeringen, som i større grad åpnet for en ledelsesordning tilpasset alliansen. Denne spenningen mellom avskjerming og integrasjon førte i 1953 til at Stortinget, mot regjeringens forslag, gjorde vedtak om å opprettholde forsvarssjefen i krig og styrke sjefen for Forsvarsstabens stilling. Etter Stortingets oppfatning ville Norges suverenitetsinteresser bli bedre sikret når enhetlige nasjonale fagmilitære synspunkt ble fremmet overfor allierte myndigheter.

Utformingen av den øverste ledelsen etter andre verdenskrig møtte altså to nye forutsetninger; i form av økt politisk involvering og NATOs kommandostruktur. Samtidig var den fagmilitære ledelsen svekket av indre motsetninger. Rivaliseringen var sterk mellom forsvarsgrenene på den ene

siden og mellom forsvarsgrenenes overkommandoer og Forsvarsstaben på den andre. Disse spenningene har dannet den tredje konfliktlinjen i studien. Vi må kunne si at blant forsvarsgrensjefene var lojaliteten til *Forsvaret som helhet* mindre fremtredende enn oppslutningen om egen forsvarsgren og posisjon i spørsmålet om ledelsesordningen. Dette svekket Forsvaret både med tanke på politisk innflytelse og operativ ledelse.

Den militære innflytelse overfor politiske myndigheter og embetsverket ble redusert i perioden fremstillingen omhandler. Innføringen av sjefsnemnd-systemet i 1946 førte til at den tidligere integrerte fagmilitære ledelsen, som forsvarssjefen og FO utgjorde, ble spaltet opp i rivaliserende forsvarsgrener. Det ble vanskelig å finne felles standpunkt i en rekke spørsmål, og i virkeligheten mistet Forsvaret deler av sitt indre selvstyre. I særlig grad kom nettopp dette til uttrykk ved utformingen av ledelsesordningen der Forsvarsdepartementet, Stortinget og Nordkommandoen la premissene praktisk talt uavhengig av sjefsnemndas synspunkt. Dette forholdet vedvarte så lenge en sentralisert ledelse hadde liten aksept innad i Forsvaret.

Jeg har valgt å se episoden 17. mai 1960 som en bekreftelse på at den norske mellomløsningen av OK W-modellen og sjefsnemndsystemet ikke fungerte tilfredsstillende. Fraværet av et apparat i Forsvaret som var sterkt nok til å skape en integrert fagmilitær ledelse fikk dermed operative konsekvenser. Forutsetningen for omleggingen i 1961 var den felles fagmilitære erkjennelsen av at et slikt organ måtte komme.

Årsaken til at forsvarsgrenene holdt fast ved sin selvstendige og uavhengige stilling lå i første rekke på det institusjonelle planet. Det er påtagelig hvordan offiserer skiftet standpunkt til spørsmålet om den øverste ledelsen i takt med nye tjenestestillinger.<sup>279</sup> Slik kunne holdninger som var nedarvet i institusjonene bli overtatt og vedlikeholdt, og skape en kontinuitet i forsvarsgrenenes holdning til ledelsesordningen som bidro til at en avklaring drøydte ut. Virkelighetsforståelsen i forsvarsgrenene låste altså i realiteten spørsmålet om den øverste ledelsen.

Stortingets vedtak i 1953 gikk entydig i retning av å styrke sjefen for forsvarsstaben. Jeg har forsøkt å vise hvordan Ole Berg strevde for å opprettholde en reell forsvarsstab i tiden etter Stortingets beslutning. Den

midlertidige instruksen av 1955 gav ikke sjefen for Forsvarsstaben myndighet i organisasjons- og budsjettspørsmål, og dette var en avgjørende hindring for å samordne Forsvaret. Finn Lambrechts tok initiativ i november 1956 for å endre ordningen. Etter hans bortgang ble forslaget i praksis liggende over flere år. Bjarne Øen foreslo en sentralisering i 1959, men først med U-2- og 17. mai-episodene som katalysator ble omorganiseringen gjennomført i 1961.

I januar 1962 oppsummerte Gudmund Harlem sitt snaue år i stillingen som forsvarsminister. Hans oppfatning av den fagmilitære rivaliseringen understreker betydningen den spilte i utformingen av Forsvarets øverste ledelse.

*Men jeg har selv i løpet av disse månedene, støtt på enkelte tilfeller av forsvarsgrens-tenkning, og jeg er blitt litt forskrekket over [hvor] stor jubel det ble da en av våre mere kjente menn uttalte: "Jeg håper i hvert fall at vi, hvis det blir krig, vil finne alle forsvarsgrener på samme side." [...] Jeg ser, når jeg sier dette, på ingen måte bort fra det verdifulle som også finnes i stoltheten over sin egen avdeling, sitt eget våpen. Vi må bare utvikle det til en berettiget og begrunnet stolthet over hele vårt Forsvar.<sup>280</sup>*

## English summary

### **The Development of Norway's Central Organisation of Defence 1945 - 1961**

After World War II there was a radical shift in the policy of the new Norwegian Labour government towards the armed forces. The political pressure on the central organisation for defence increased. This happened because Labour wanted to create a national consensus. Since the political turbulence in the 1930s there had been antimilitarism in the Labour movement and scepticism within the military towards a Labour government. The government saw the necessity for improved communication and understanding on the political and military level. This recognition was further strengthened by an important lesson of World War II: the need for a better link between foreign and defence policy. Minister of Defence Jens Christian Hauge's strong personality and rigid regime created a conflict with the service chiefs and the conservative opposition in the Storting (parliament). Backed by Prime Minister Einar Gerhardsen's authority Hauge won the argument and established the fact that the minister of defence had the ultimate control.

In the beginning of the 1950s the main issue concerning the central organisation for defence was the connection with NATO's command structure. The service chiefs and the government wanted, following a British recommendation, a system entirely based on the Chiefs of Staff Committee – a system that was already in existence in a modified version. The service chiefs were eager to eliminate the Defence Staff, which occupied vital staff resources, and the government was anxious to go along with the suggestion of an important ally. In 1953, however, the Storting, including the representatives of the Labour party, decided that to strengthen the chief of defence staff in peacetime and establish a single chief of defence in wartime would be better for national sovereignty. However the new arrangement for Norway's Central Organisation of Defence became unclear. The services opposed a centralisation of

leadership through the strengthened chief of defence staff, and in reality the command structure remained unsolved throughout the 1950s. Several chiefs of defence staff struggled to fulfil the Storting's decision of 1953, none of them succeeding until 1960. In May that year an American U-2 plane, operating from Bodø airport, was shot down over the Soviet Union and two weeks later a large group of Eastern European vessels closed in on the Norwegian coast, creating a certain military tension. In both cases the chain of command did not function. The Ministry of Defence carried out a reorganisation in 1961 based on a proposal from the Chiefs of Staff Committee. The chief of defence staff was firmly established as a single chief of defence in peacetime.

## Noter

<sup>1</sup>Begrepsparet *integrasjon-avskjerming* er utviklet av historikeren Rolf Tannes og betegner norsk politikk i forhold til det allierte samarbeidet.

<sup>2</sup>Godø 1984 og 1985.

<sup>3</sup>Edmonds 1985.

<sup>4</sup>RA, SOK eske 745, mappe 201.6. Sitatet er hentet fra et norsk utvalg som reviderte ledelsesordningen på slutten av 1950-tallet.

<sup>5</sup>Forsvarsdepartementet ble opprettet i 1885 etter en sammenslåing av Armè- og Marinedepartementet.

<sup>6</sup>Sverdrup 1996:19.

<sup>7</sup>Innstilling UK 1945:80.

<sup>8</sup>Fleicher var sjef for Hærens 6. divisjon og ledet forsvaret av Nord-Norge.

<sup>9</sup>Ruge 1989:144. Se også Ristes introduksjon til Ruges erindringer fra felttoget.

<sup>10</sup>Forst da kamphandlingene ved Narvik var over ble Fleicher formelt underordnet Ruge.

<sup>11</sup>Luftforsvaret ble etablert som den tredje forsvarsgrenen i 1944.

<sup>12</sup>Torp hadde en rekke ministerposter i regjeringene til Johan Nygaardsvold og senere Einar Gerhardsen. Torp hadde vært forsvarsminister i 1935 og 1936, deretter sosialminister før han ble finansminister i 1939. Det var fra denne stillingen han kom tilbake til Forsvarsdepartementet i 1941. Etter krigen fortsatte han som forsvarsminister i samlingsregjeringen høsten 1945. Han ledet Forsynings- og gjenreisningsdepartementet fra 1945 til 1948. I 1951 overtok han som statsminister, en stilling han hadde til 1955.

<sup>13</sup>Riste 1973:156-184. Den følgende fremstillingen er basert på kapittel 7 "Forsvarsleiinga i smeltingelen".

<sup>14</sup>I Linge-kompaniet ble det uro etter at kaptein Martin Linge falt ved Måløy. Mange i Forsvaret var også skuffet over at angrepsstyrken måtte trekke seg tilbake. Raidet mot Reine i Lofoten førte til represalier mot sivilbefolkningen.

<sup>15</sup>Riste 1973:184.

<sup>16</sup>Riste 1979:352-353.

<sup>17</sup>S.tid. 1945:158.

<sup>18</sup>Sst.:150.

<sup>19</sup>Kronprins Olav avløste Hansteen som forsvarssjef 30. juni 1944.

Forutsetningen for utnevnelsen var at han skulle frabeordres etter frigjøringen. Valget av Ruge i 1945 var naturlig, men kanskje mer i kraft av hans status som feltherre enn som tidligere forsvarssjef. Kontinuiteten i ordningen med FO knyttet seg i større grad til vedtaket i februar 1942 enn til Ruges ledelse av Forsvarets

*Overkommando i Nord-Norge.*

<sup>20</sup>*Hærens stab avløste Generalstaben og Sjøforsvarets stab erstattet Admiralstaben. Dette var bare semantiske endringer. Forsvarsstaben var imidlertid nyopprettet, og skulle inngå som et permanent organ for forsvarssjefen i FO. Vi må etter alt å domme se opprettelsen i lys av at Ruge ønsket å feste grepet om forsvarsledelsen. Forsvarsgrenenes staber hadde jo forsvarsgrensjefene som nærmeste foresatte, og var dermed utenfor forsvarssjefens direkte kontroll og anvendelse.*

<sup>21</sup>*S.tid. 1945:153.*

<sup>22</sup>*Sverdrup var kommandørkaptein og satt på Stortinget 9. april. Wright var i tjeneste i Storbritannia mellom 1942 og 1945. Etter krigen engasjerte han seg i forsvarsspørsmål, og var visepresident og president i Norges Forsvarsforening.*

<sup>23</sup>*S.tid. 1945:152.*

<sup>24</sup>*Sst.:156.*

<sup>25</sup>*Riste 1973:184.*

<sup>26</sup>*Fure 1996:304.*

<sup>27</sup>*St.forh. 1948, Dok. nr. 10:13. Ruge hevdet dette senere.*

<sup>28</sup>*Hauge var utdannet jurist. Under krigen var han leder i Milorg, og deltok i Hjemmefrontens Ledelse. Han var sekretær for Gerhardsen da han tretti år gammel ble forsvarsminister.*

<sup>29</sup>*St.forh. 1948, Dok. nr. 10:12.*

<sup>30</sup>*Storrelsen på Sjøforsvaret og Luftforsvaret skulle bestemmes av materiellet som var til rådighet. Tjenestetiden skulle være ett år.*

<sup>31</sup>*Deltagelsen ville gi Norge verdifulle leveranser av forsvarsmateriell fra Storbritannia.*

<sup>32</sup>*Dette var en konklusjon Hauge kunne hente fra utenriksminister Halvard Langes redegjørelse i Forsvarsrådet 24. september 1946.*

<sup>33</sup>*St.meld. nr. 32, 1945-46:2.*

<sup>34</sup>*S.tid. 1945-46:2192.*

<sup>35</sup>*RA, RK, 27. november 1945. Det var også enighet om at den parlamentariske forsvarskommisjonen måtte komme senere.*

<sup>36</sup>*S.tid. 1945-46:397. Interpellasjon fra Sven Nielsen 25. mars 1946 om forandringer i Forsvaret. Med forsvarsstabssjef menes sjefen for forsvarsstaben.*

<sup>37</sup>*St.forh. 1948, Dok. nr. 10:7.*

<sup>38</sup>*RA, FST 1945-47, eske 31, mappe 6.*

<sup>39</sup>*RA, FST 1945-47, eske 52. Fra FO/E 22. mai 1946.*

<sup>41</sup>*St.forh. 1948, Dok. nr. 10. Stortingsdokument nr. 10 1948 omhandler bakgrunnen for Ruge og Hanssons avskjedssøknader og den senere avgangen til*



*sjefen for Hæren, Olaf Helset, i 1948.*

<sup>42</sup>*Ordningen med statssekretær ble etablert i Forsvarsdepartementet i juli 1947.*

<sup>43</sup>*Gronlie 1996. Hauge var formann i Rasjonaliseringskomiteen for offentlig forvaltning i årene 1945 til 1947. Også utover på 1950-tallet var han en viktig aktor i forvaltningspolitikken. Gronlie slår fast at Hauge var en del av en styrings- og forvaltningspolitisk reformkjerne i regjeringen og Arbeiderpartiet.*

<sup>44</sup>*Forsvaret ble i første rekke berørt ved innføring av nye arbeidsformer som utvalg, komiteer og langtidsplanlegging.*

<sup>45</sup>*Opprettelsen av Heimevernet kan bl.a. ses som ett konkret tiltak for å utvikle Forsvaret i retning et folkeforsvar. Heimevernet avløste skytterlagene, som arbeiderbevegelsen hadde betraktet som borgerlige organisasjoner.*

<sup>46</sup>*St.forh. 1995-96, Dok. nr. 15:455. Hauge opplyser dette til Lundkommisjonen.*

<sup>47</sup>*Britene opprettet senere en tilsvarende ordning i 1957.*

<sup>48</sup>*Lind 1995:13. Komiteen ble oppnevnt av Gerhardsens andre regjering høsten 1945, og leverte innstilling i 1947.*

<sup>49</sup>*Riste 1995:117-118 og 122-123.*

<sup>50</sup>*St.meld. nr. 32, 1945-46:30.*

<sup>51</sup>*Sst.*

<sup>52</sup>*SMK, Forsvarsrådet 30. april 1946.*

<sup>53</sup>*Nielsen var formann i militærkomiteen fra 1945 til 1949. Han var også medlem av Forsvarskommisjonen.*

<sup>54</sup>*I hærkretser var det sterkt fokus på Hauges person i denne perioden. I et skriv til Forsvarsstaben datert 22. august 1946 hvor Forsvarsdepartementet - som er avsender - bekrefter at Forsvarsstaben legges inn under Forsvarsdepartementet, er departementet stroket ut og erstattet med forsvarsministeren. Etter påtegning og håndskrift å domme ble dette gjort av stabssjef og nestkommanderende i Forsvarsstaben, oberst i Hæren, Harald Løken. RA, FST 1945-47, eske 31, mappe 6.*

<sup>55</sup>*S.tid. 1945-46:2195.*

<sup>56</sup>*Det var ingen forutsetning at sjefen skulle mobiliseringsdisponeres som forsvarssjef, men normalt var han tiltenkt å bekle stillingen.*

<sup>57</sup>*Bratteli var nestformann i Arbeiderpartiet. Han ble valgt inn på Stortinget i 1949, og fikk sin første ministerpost i 1951.*

<sup>58</sup>*RA, SOK, eske 344, mappe nr. 5. Oberst Adolph Fredrik Munthe i Forsvarsdepartementet var både medlem i og sekretær for utvalget. Han ble avløst i 1948 av oberstløytnant Paul Strande i Kystartilleriet. Øvrige medlemmer var byråsjef Johan Cappelen i Handelsdepartementet, direktor i det private næringsliv Alf Bonde - han ble senere avløst av lege Carl Semb, brannsjef Erling*

Hagen, direktør Gunnar Kjolstad i Handelsdepartementet, byrettsdommer Atle Roll Matthisen, sivilforsvarssjef August Tobiessen og stortingsrepresentant Olaf Watnebryn fra Arbeiderpartiet.

<sup>59</sup>RA, SOK, eske 344, mappe nr. 3. "Mandat for utvalget til behandling av spørsmålet om organisasjon av forsvarrets ledelse m.v."

<sup>60</sup>Sst.

<sup>61</sup>RA, FST 1945-47, eske 66. Utredning fra kommisjonens underutvalg for Forsvarets ledelse 15. mars 1948.

<sup>62</sup>Han overså dermed at en viktig kime til rivalisering - duellen mellom hæren og marinen - nødvendigvis var fraværende i det sveitsiske innenlands-forsvaret.

<sup>63</sup>RA, FST 1945-47, eske 66.

<sup>64</sup>Sst., eske 67. Uttalelse fra SOK 20. april 1948.

<sup>65</sup>RA, SOK, eske 344, mappe nr. 2. Fra SOK til Fst. 5. september 1947.

<sup>66</sup>Sst. Uttalelse fra LOK 22. april 1948.

<sup>67</sup>Utredningen fra Andenæs ble tatt inn i innstillingen fra Kommisjonen. RA, Forsvarsministerens arkiv 1945-51, eske 1, mappe A-diverse skriv. Til Johs. Andenæs 4. September 1947.

<sup>68</sup>Høringsuttalelsen fra SOK var altså bare en delvis tilslutning til det andre forslaget i utvalget. SOK ønsket ikke forsvarssjef i krig, og ville ikke trekke forsvarsministeren så langt frem i ledelsen som Eckhoff foreslo. Etter all sannsynlighet hadde Storheill stått bak Eckhoff i utvalget. Uttalelsen fra SOK indikerer at enten var han og Horve uenige, eller så hadde Storheill delvis endret oppfatning fra arbeidet i utvalget. Det siste virker mest trolig. Han kan ha prøvd å få gjennom den britiske ordningen i utvalget, men mott motbør og dermed sluttet seg til det alternativet som best ivaretok Sjøforsvarets interesser.

<sup>69</sup>RA, FK-46, nr. 1 ref. 1.

<sup>70</sup>Anton Ryen var kaptein i Hæren. Han representerte Bondepartiet. Randulf Dalland var fenrik i den norske brigaden i Skottland fra 1940 til 1945. Han representerte Norges Kommunistparti.

<sup>71</sup>RA, FK-46, nr. 1 ref. 1. Notat fra sekretariatet til Bratteli 23. og 24. april 1948. I notatene blir det poengtert at ved å la sjefen for Forsvarsstaben inneha en funksjon som forsvarssjef ville mye av hans tid gå med til detaljarbeide. Poenget med en overste sjef måtte være å behandle overordnede problem, mente avsenderen i sekretariatet. I notatene blir det også presisert at myndighetsområdet til forsvarsministeren ikke ville berøres ved å oppnevne en permanent forsvarssjef i fred. Forsvarsgrensjefene ville på sin side fortsatt være medlemmer av både Forsvarsrådet og sjefsnemnda, og kunne dermed gi sine synspunkt til regjeringen og forsvarsministeren som tidligere.

<sup>2</sup>Riste 1973:156-184. Christophersen var stabssjef i FO fra februar 1942 til han ble avløst av Halvor Hansson i 1945.

<sup>3</sup>Kildematerialet fra Forsvarskommisjonen viser at Bratteli og Christophersen la siste hånd på Kommisjonens endelige innstilling om den overste ledelsen.

<sup>4</sup>RA, FDH 1946-52, eske 12, mappe H-0/1. Datert 3. juni 1949.

<sup>5</sup>Hensikten var at forsvarssjefen skulle avlastes det daglige arbeidet i Forsvarsstaben.

<sup>6</sup>SOK og LOK beholdt sine operative stabsledd.

<sup>7</sup>RA, FST 1945-47, eske 67, mappe Forsvarets overste ledelse. Datert 27. september 1948.

<sup>8</sup>RA, FK-46, nr.1 ref. 1.

<sup>9</sup>Innstilling FK-46:148.

<sup>10</sup>SOU 1996-130:118.

<sup>11</sup>RA, FST 1945-47, eske 67. Betenkning fra utvalget for Forsvarets ledelse til Forsvarskommisjonen 28. juni 1948.

<sup>12</sup>Hauge i korrespondanse 06.03.98.

<sup>13</sup>St.forh. 1948, Dok. nr. 10:4.

<sup>14</sup>Sst.:2.

<sup>15</sup>Ask og Westlie 1991:60. Hauges personlige styring ble senere også kritisert fra amerikansk hold. Se bl.a. Wiker 1997:12.

<sup>16</sup>RA, SOK, eske 344, mappe nr. 1. Fra Hauge til Fst., HOK, SOK, LOK, Forsvarets sanitet, Forsvarets bygningstjeneste. 12. desember 1946. Dette forholdet ble gjentatt i 1950 da Hauge presiserte at ingen militære tjenestemenn skulle gi opplysninger til militærkomiteen i Stortinget uten at de gikk gjennom departementet. Hauge fikk støtte for dette i Stortingets presidentskap. Det ble ansett som en presisering av gjeldende forretningsorden.

<sup>17</sup>S.tid. 1948:1653. Kjos var oberst i Hæren. Han var formann i militærkomiteen fra 1950 til 1957.

<sup>18</sup>Sst.:1549.

<sup>19</sup>RA, FST 1945-47, eske 55. Uttalelse fra Forsvarsstaben til delen om den overste ledelsen i innstillingen fra Forsvarskommisjonen. Udatert, men sannsynligvis fra oktober-november 1948.

<sup>20</sup>Sst.

<sup>21</sup>Innst. FK-46:125.

<sup>22</sup>De egentlige militære kommandosaker var: 1. Krigsoppsetningsplaner, 2. Feltutrustningsplaner, 3. Mobiliseringsplaner, 4. Sammendragnings- og oppmarsjplaner, 5. Forsvarsplaner.

<sup>23</sup>Det ble fulgt opp av Torp-regjeringen og vedtatt i Stortinget i 1953.

<sup>94</sup>Nielsen i samtale med Arnfinn Moland (AM) 01.09.1993. I følge Nielsen dominerte Hauge over de militære sjefene på disse møtene - "for å si det rett ut gikk han utenpå dem."

<sup>95</sup>RA, Kjos' arkiv, eske 2. Brev fra Helset 8. august 1948. De to korresponderte i årene 1948 til 1952, i hovedsak om operative fagspørsmål.

<sup>96</sup>Sst. Et av de få eksemplene på at Berg reagerte mot den politiske ledelsens innblanding nedfeller seg karakteristisk nok i kildematerialet først etter at Hauge gikk av. I februar 1952, noen uker etter Hauges avgang, kritiserte Berg departementet for å vurdere på nytt fagmilitære sider ved saker som ble oversendt fra Forsvarsstaben. FO, DSS 1. februar 1952.

<sup>97</sup>SMK, Forsvarsrådet 19. juni 1948.

<sup>98</sup>S.tid. 1948:1551.

<sup>99</sup> Det knytter seg et paradoks til at Hauge stod for en rigid og detaljert styring i forsvarspolitikken. Som en av drivkreftene i Arbeiderpartiets forvaltningspolitikk etter krigen gikk Hauge i bresjen for desentralisering av myndighet til forvaltningen, bl.a. ved opprettelsen av direktoratene. Dette skulle frigjøre kapasitet hos den politiske ledelsen i departementene slik at deres ressurser kunne brukes på helt overordnede spørsmål. I lys av den fagmilitære rivaliseringen denne studien fokuserer på, motte imidlertid Hauge et problem som forsvarsminister. Mens andre statsråder kunne støtte seg på en profesjon i utøvelsen av politikk innen sitt forvaltningsområde, - som legene gjennom helsedirektoratet, jurister og sosialøkonomer i Finansdepartementet, ingeniører innen industrisektoren - var militær/offisersprofesjonen sterkt splittet. Hauges personlige styring kan ses også ut i fra et slikt perspektiv - som en konsekvens av et sentralt styringsvakuum innenfor det forsvarspolitiske forvaltningsområdet.

<sup>100</sup>Eriksen og Pharo 1997:33.

<sup>101</sup>Landene undertegnet Brussel-pakten i april 1948. Dette var grunnlaget for Vestunionen.

<sup>102</sup>PRO, F.Off. 371 86567. Initiativet kom fra Forsvarsdepartementet og ble fremmet av den britiske ambassaden til feltmarskalk Bernard Montgomery under hans besøk i Oslo.

<sup>103</sup>Hauge i korrespondanse 06.03.1998.; Sjefen for Hæren var skeptisk til militærmisjonen. Generalloytnant Wilhelm Hansteen, som hadde overtatt for Olaf Helset, var kritisk til at andre skulle legge seg opp i hans ansvarsområde. Tønne Huitfeldt i samtale med A.M. 20.08.1993.

<sup>104</sup>Militærmisjonen bestod av den britiske militærattasjeen i Oslo oberstloytnant D.I. Robertson og amerikaneren oberst Ford Trimble. Den amerikanske deltagelsen reflekterte USAs økende sikkerhetspolitiske interesse for Norge.

*Trimble tilhørte Military Assistance Advisory Group (MAAG). Den var lokalisert i den amerikanske ambassaden og fulgte opp våpenhjelpen til Norge.*

<sup>105</sup>*NAM, Thorne's papers. 9. november 1950 fra War Office, 22. november 1950 fra Hauge. Thorne hadde med seg sin kone til Norge i 1950. Familiene Thorne og Hauge hadde nær kontakt.*

<sup>106</sup>*Sst. Notat fra møte 4. desember 1950.*

<sup>107</sup>*PRO, F.Off371 67043. Møte i den britiske visesjefsnemnda 24. november 1950; NAM, Thorne's papers.*

<sup>108</sup>*Det var meningen Thorne skulle returnere på nyåret, men han ble syk og et nytt besøk måtte utsettes.*

<sup>109</sup>*RA, HOK, eske 116. Hovedrapport fra Thorne 15. oktober 1951. Hovedlinjene i den kortfattede rapporten fra 21. desember 1950 er gjengitt her. I rapporten fra desember gikk ikke Thorne nærmere inn på om sjefsnemnda i krig eller beredskap skulle oppnevne overstkommanderende på ulike krigsskueplasser i Norge, men det var antagelig en slik ordening han hadde i tankene. Forslaget om en fellesplanleggingsstab skal vi komme tilbake til senere i fremstillingen.*

<sup>110</sup>*NAM, Thorne's papers.*

<sup>111</sup>*Sst. Brev fra Hauge til Thorne 24. februar 1951.*

<sup>112</sup>*Tamnes 1991:67.*

<sup>113</sup>*Aasland 1984:111-112.*

<sup>114</sup>*FO, DSS 21. februar 1951.*

<sup>115</sup>*Aasland 1984:25-30; FO, DSS 19. mai 1950.*

<sup>116</sup>*FO, DSS 21. februar 1951.*

<sup>117</sup>*NAM, Thorne's papers.*

<sup>118</sup>*Hauge avviser ikke en slik tanke. I korrespondanse 06.03.1998.*

<sup>119</sup>*Tamnes 1991:79. Det kan likevel tenkes at MAAGs innflytelse i Thorne-misjonen øket etterhvert, kanskje da Thorne kom tilbake i juni 1951 som representant for SHAPE. I så fall kan Trimble "ha gått britenes ærend" i spørsmålet om ledelsesordningen i den første perioden av Thorne-misjonens virke i Norge. Dette blir en spekulasjon som vi lar ligge.*

<sup>120</sup>*NAM, Thorne's papers. De holdt jevnlig kontakt i årene etter Thornes opphold i Norge. Den første tiden la Trimble vekt på å holde Thorne oppdatert om utviklingen i Norge.*

<sup>121</sup>*Aasland 1984:112-123. I første omgang så det imidlertid ut til at det britiske synet skulle vinne frem. 12. mars 1951 fikk britene gjennomslag for en sjefsnemnd under SACEUR med britisk, dansk og norsk deltagelse. Hauge reagerte skarpt og som en protest overfor Storbritannia ble returen til Thorne utsatt.; NAM, Thorne's papers. I et brev til Thorne 13. mars uttrykker Hauge sin*

skuffelse over britene i Nordkommando-spørsmålet. "I feel bitter" skrev Hauge om beslutningen. 16. mars hadde saken tatt en ny vending i favor av Hauges synspunkt. Han skrev et nytt brev og innledet med "å bringe godt nytt fra Paris." Thorne ble bedt om å reise til Norge så snart han kunne.

<sup>122</sup>St.prp. nr. 57, 1951:12.

<sup>123</sup>S.tid. 1951:1940-41

<sup>124</sup>NAM, Thorne's papers. Brev fra Ørnulf Dahl 21. mars 1951. Thorne bisto utvalget under oppholdet i Storbritannia.

<sup>125</sup>FD, H-arkiv, eske 1/1 1945-1952, mappe H-0/2 1951-1952. Rapport fra DRAM-utvalget 27. juli 1951.

<sup>126</sup>Langhelle var forsvarsminister fra 5. januar 1952 til 15. juni 1954. Han kom fra stillingen som samferdselsminister. I perioden 1945 til 1955 var han også fungerende utenriksminister. Han var derfor godt kjent med de sikkerhetspolitiske problemstillingene Norge stod ovenfor da han overtok Forsvarsdepartementet.

<sup>127</sup>FO, FST/A, Kopibok, DSS 17. januar 1952.

<sup>128</sup>Brind poengterte dette i møte med sjefsnemnda 4. juli og med Langhelle 5. juli 1952. Denne informasjonen er hentet fra Knut Einar Eriksens notater under arbeidet med norsk utenrikspolitikks historie. Kopi hos Kjetil Skogrand ved Institutt for forsvarsstudier. Se også Eriksen og Pharo 1997:88. Forfatterne vektlegger regjeringens ønske om å trekke sjefen for Forsvarsstaben og forsvarsgrensjefene ut av den allierte kommandokjeden for å sikre nasjonal og politisk kontroll. Det kommer i mindre grad frem at dette var den regulære ordningen i NATO.

<sup>129</sup>FO, DSS 13. juni 1952.

<sup>130</sup>Sst.: 19. juni 1952.

<sup>131</sup>SMK, Forsvarsrådet 20. juni 1952.; FO, FST/A, Kopibok. Foredrag for Forsvarsrådet 19. Juni 1952. Sjefen for Luftforsvaret, generalloytnant Finn Lambrechts, fremmet en særuttalelse 24. Juni, men med samme standpunkt som de øvrige i sjefsnemnda.

<sup>132</sup>FO, FST/A, Kopibok. 19. juni 1952.

<sup>133</sup>FO, DSS 28. mars 1952.

<sup>134</sup>S.tid. 1951:1905-1906.

<sup>135</sup>Tamnes 1991:143-144 og 156-158; Eriksen og Pharo 1997:86-89.

<sup>136</sup>FO, DSS 13. juni og 30. juni 1952. Brind forklarte at hovedvekten ble lagt på fly og landstyrker i oppbyggingen av nordregionens styrker. SACLANT ville derfor ha en viktig rolle.

<sup>137</sup>Eriksen og Pharo 1997:86.

<sup>138</sup>RA, FDH, eske, 13 mappe H-0/3. Hovedrapporten fra Thorne 15. oktober 1951. Han kom tilbake til Norge i juni 1951, og utarbeidet 22. august en rapport i tillegg til hovedrapporten. Denne tok for seg Hæren.

<sup>139</sup>FD, H-arkiv, eske 1/1 1945-1952, mappe H-0/2 1951-1952. Rapport fra DRAM-utvalget 27. juli 1951.

<sup>140</sup>Den følgende beskrivelsen er basert på et foredrag av Ørnulf Dahl i Oslo Militære Samfund høsten 1954. Publisert i Norsk Militært Tidsskrift bind 113-1954.

<sup>141</sup>FO, DSS 1. februar 1952.

<sup>142</sup>St.forh. 1953, Innst.S. nr. 186:393.

<sup>143</sup>FO, FST/A, Kopibok. Sj. Fst. til forsvarsministeren 15 juli 1952.

<sup>144</sup>Sst.

<sup>145</sup>Nielsen i samtale med A.M. 01.09.1993. I følge Nielsen lot Langhelle sjefen for Forsvarsstaben kalle inn til moter. Forsvarsministeren var ikke tilstede.

Sjefsnemnda uttalte seg deretter offisielt til statsråden.

<sup>146</sup>Dette skulle være en midlertidig løsning til kommunikasjonene med Nord-Norge var tilfredsstillende utbygd. Ordningen var først blitt opprettet i 1949 som en del av den høynede beredskapen under den første spente fasen av den kalde krigen.

<sup>147</sup>SA, UUKK 7. mai 1953.

<sup>148</sup>Dette ville gjelde alle styrker som var utenfor områder definert som krigsskueplass. Vi skal komme tilbake til definering av krigsskueplasser.

<sup>149</sup>Watnebryn representerte Arbeiderpartiet og var nestformann i militærkomiteen. I arbeidet med Forsvarskommisjonen satt han i utvalget for Forsvarets ledelse, og var godt kjent med de ulike sidene ved ledelsesordningen.

<sup>150</sup>St.lukk. 23. juni 1953:92.

<sup>151</sup>Christiansen representerte Arbeiderpartiet og møtte som varamann i første halvdel av 1953. I følge Jens Hauglands dagbøker var Christiansen senere et navn i diskusjonen om hvem som skulle etterfølge Nils Langhelle som forsvarsminister.

<sup>152</sup>S.tid. 1951:1911.

<sup>153</sup>St.forh. 1953, Innst.S. nr. 186:386.

<sup>154</sup>Forsvarsbudsjettene ble fordoblet i disse årene, og tjenestetiden ble utvidet til 16 måneder for Hæren og 18 måneder for Sjøforsvaret og Luftforsvaret.

<sup>155</sup>Eriksen og Pharo 1997:80-81. I betegnelsen "nasjonalkonservativ" tenker forfatterne på en sammenslutning av borgerlige sikkerhetspolitiske standpunkt hvor fellesnevneren var en frykt for tap av suverenitet. Skepsisen til det utvidete NATO-samarbeidet gav seg utslag i ønske om å bevare NATO som en

tradisjonell allianse, motstand mot MAAGs tilstedeværelse i landet, en forestilling om Heimevernet som basisen i Forsvaret, misnøye med opprettelsen av Tysklandsbrigaden og gjentatte forslag om å kalle den tilbake.

<sup>156</sup>Tamnes 1991:85-89.

<sup>157</sup>Effekten av en omlegging av ledelsesordningen i retning sjefsnemndssystemet for å få alliert velvilje var likevel tvilsom. Ford Trimble gav uttrykk for oppgitthet i et brev til Thorne i mai 1952 hvor han kommenterte sjefsnemndssystemet. Han skrev at det så ut til å bli en blanding av det amerikanske og britiske med noen norske ideer kastet inn. Trimble omtalte det som et "vaguely familiar, but only a distant cousin to either the British or U.S. systems." NAM, Thorne's papers.

<sup>158</sup>St.forh. 1953, Innst.S. nr. 186:394.

<sup>159</sup>SA, UUKK 4. juni 1953; SA, St.lukk. 23. juni 1953:111.

<sup>160</sup>St. forh. 1953, Innst. S. nr 186:395.

<sup>161</sup>FO, DSS 29. juni 1953.

<sup>162</sup>St. forh. 1953, Innst. S. nr 186:395.

<sup>163</sup>Jf. s. 39.

<sup>164</sup>FO, DSS 31. august 1953.

<sup>165</sup>Luftforsvaret skiftet navn til Flyvåpnet, som også vil bli brukt i fremstillingen, da Luftvernartilleriet ble overført til Hæren i 1953. I 1957 ble organisasjonen tilbakeført. Betegnelsen fra 1953 ble gjenopprettet i 1960. Det samme forholdet gjaldt i Sjøforsvaret. Her ble Kystartilleriet overført til Hæren, og Sjøforsvaret erstattet med Marinen.

<sup>166</sup>Utvalget fikk betegnelsen DAT-utvalget. Tufte Johnsen erstattet Waage i det han ble utnevnt til generalmajor og stabssjef i Forsvarsstaben 1. oktober 1953. Forsvarsstaben var representert med en sekretær i utvalget.

<sup>167</sup>Norsk Militært Tidsskrift bind 113 1954:691.

<sup>168</sup>FO, DSS 29. juni 1953. I Marinen ble det rettet hard kritikk mot Stortingets vedtatte ledelsesordning. Tidligere stabssjef i SOK, Gunnar Hovdenakk, karakteriserte Forsvarsstaben som et misfoster, og mente ledelsesordningen åpnet for en proyssermentalitet "som hylder førerprinsippet for Forsvarets Overkommando". Morgenbladet 11. og 21. januar 1954.

<sup>169</sup>Sst. 31. august 1953. Andresen hadde også kritisert Berg for å ha forlatt tilslutningen til sjefsnemndssystemet i juli 1952. Godø i samtale.

<sup>170</sup>Sst. 16. februar 1954.

<sup>171</sup>Sst.

<sup>172</sup>RA, Bergs arkiv eske 21, mappe 3. I arkivet er det bare fragmenter av skrivet og i form av håndskrevne utkast. Det går frem at skrivet ble påbegynt etter motet



16. februar og utformet parallelt med utvalgets innstilling og sjefsnemndas behandling 25. Februar. Dette, og en rekke andre skriv fra Berg i perioden, ble ikke registrert i Forsvarsstabens kopibøker.

<sup>173</sup>Norsk Militært Tidsskrift bind 113 1954:692-693.

<sup>174</sup>FO, DSS 25. februar 1954.

<sup>175</sup>Forslaget er gjengitt i St.prp. nr. 100, 1954, om Forsvarsstabens organisasjon.

<sup>176</sup>RA, Bergs arkiv eske 27, mappe 5. Utsagnet er gjengitt i udatert skriv fra Berg til Modalsli "Fortsatte drøftelser av Forsvarsstabens organisasjon".

<sup>177</sup>Sst.

<sup>178</sup>FD, Modalslis arkiv eske 1. Notat 15. mars 1954.

<sup>179</sup>RA, Bergs arkiv eske 27, mappe 5. Udatert skriv fra Berg til Modalsli "Fortsatte drøftelser av Forsvarsstabens organisasjon", sannsynligvis fra andre halvdel av mars 1954.

<sup>180</sup>Sst.

<sup>181</sup>Sst.

<sup>182</sup>RA, Bergs arkiv eske 21, mappe 3 og 5. Håndskrevne utkast.

<sup>183</sup>Sst. Mappe 5.

<sup>184</sup>Sst. Mappe 3.

<sup>185</sup>Sst.

<sup>186</sup>FO, DSS 13. mai 1954.

<sup>187</sup>St.prp. nr. 100, 1954.

<sup>188</sup>Systemet med fellesplanlegging fikk likevel ingen endelig avklaring. Det ble gjenstand for varierende praksis. I 1960 forsøkte Forsvarsstabens å trekke opp retningslinjer, men systemet svant etterhvert hen. Overføringen fra det britiske sjefsnemndssystemet til inkorporering i en fast oppbygd forsvarsstab ble vanskelig.

<sup>189</sup>FO, DSS 28. mai 1954.

<sup>190</sup>St. forh. 1953, Innst. S. nr 186:395.

<sup>191</sup>FO, DSS 7. november 1952.

<sup>192</sup>St.prp. nr. 100, 1954:4.

<sup>193</sup>RA, Bergs arkiv eske 21, mappe 3.

<sup>194</sup>Sst.

<sup>195</sup>St.prp. nr. 100, 1954:5.

<sup>196</sup>Lovtidende 2. avd. 1955:617, §5.

<sup>197</sup>Sst. §1, 7, 10 og 11.

<sup>198</sup>FO, DSS 7. november 1952.

<sup>199</sup>Innføring av en forsvarssjef i fred kan ikke ha vært et reelt alternativ for

militærkomiteen i 1953, og var verken foreslått av Forsvarskommisjonen eller fra fagmilitært hold.

<sup>200</sup>FO, DSS 6. desember 1955.

<sup>201</sup>Dette gikk frem av den midlertidige instruksen for sjefen for Forsvarsstaben av 1955. Lovtidende 2. avd. 1955:617, §10.

<sup>202</sup>Dette var på anbefaling fra Thorne-misjonen.

<sup>203</sup>Den svenske historikeren Kent Zetterberg har sammenlignet stillingen til den svenske forsvarssjefen, överbefälhavarn (ÖB), overfor forsvarsgrensjefene i Sverige med erkebiskopens rolle som først blant likemenn. Overført på norske forhold gir det mening å se sjefen for Forsvarsstaben i denne perioden som et motstykke til Den norske kirkes preses. En erkebiskop står tradisjonelt sterkere enn en preses, dette stemmer også overens med styrkeforholdet mellom ÖB og sjefen for Forsvarsstaben.

<sup>204</sup>Som formann i sjefsnemnda burde han ha tilsvarende grad og lønn som forsvarssjef.

<sup>205</sup>FO, FST, sjefsnemnddokument H/N 5660/56. "Den sentrale fagmilitære ledelse av det militære forsvaret." Skriv fra Fst. til forsvarsgrensjefene 26. november 1956.

<sup>206</sup>Sst.

<sup>207</sup>Oberst Erik Qvam i Vår Hær 15. mars 1956.

<sup>208</sup>Vår Hær 15. april 1956.

<sup>209</sup>FO, DSS 30. november 1956.

<sup>210</sup>Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse 1965:122.

<sup>211</sup>FO, DSS 16. februar 1954. Se også kapittel 3 under avsnittet "Forsvarsstaben - styringsfunksjon eller planleggingsorgan?".

<sup>212</sup>Aktører i HOK og LOK/FOK er trukket frem her. I SOK/MOK har vi sett at motstanden mot en sterk sentral fagmilitær ledelse var permanent.

<sup>213</sup>Mohr i samtale. Mohr var sekretær i sjefsnemnda i denne perioden.

<sup>214</sup>FO, DSS 30. november 1956.

<sup>215</sup>Øen hadde vært i Forsvarets Overkommando under krigen, og vært sjef for Luftforsvaret fra 1946 til 1951. Deretter hadde han tjenestegjort ved SHAPE, før han ble direktør for Forsvarets Høgskole.

<sup>216</sup>FO, DSS 29. januar 1957.

<sup>217</sup>Gjengitt i Morgenbladet 28. oktober 1957.

<sup>218</sup>Sst. 29. oktober og 1. november 1957. I likhet med bl.a. den nasjonalkonservative opposisjonen på Stortinget var det borgerlige Morgenbladet skeptisk til et for tett NATO-samarbeid. Avisen hadde flere oppslag som reiste kritikk mot det utenlandske nærværet i Nordkommandoen i denne

perioden.

<sup>219</sup>Arbeiderbladet 2. november 1957.

<sup>220</sup>S.tid. 1958:1692.

<sup>221</sup>Sst.:1698.

<sup>222</sup>FO, FST, Kopibok 1958:Sj. Fst. til FD 16. oktober 1958; Sst.:Sj. Fst. til overkommandoene 19. september 1958; FO DSS 26. september 1958.

<sup>223</sup>FO, DSS 10. juni 1959, 22. september 1959 og 1. juli 1960. Det var også et møte 16. juni 1959.

<sup>224</sup>Sst. 23. oktober 1959.

<sup>225</sup>FO, FST, Kopibok 1961:Sj. Fst. til forsvarsministeren 1. april 1961.

<sup>226</sup>RA, SOK eske 745, mappe 201.6. Dette går frem av et skriv fra Forsvarsstaben til forsvarsgrenene året etter, 28. desember 1959.

<sup>227</sup>Sst. Fra Fst. til forsvarsgrenene 12. januar 1959. Kommandorkaptein C. A. Høy-Pettersen i Forsvarsstaben ledet utvalget. Øvrige medlemmer var major Olav Edland i HOK, Oberstløytnant og kystartillerist Reidar Godø i MOK og oberstløytnant Harald Skaufel i FOK.

<sup>228</sup>Godø i samtale.

<sup>229</sup>RA, SOK eske 745, mappe 201.6. "Innstilling fra utvalget til revisjon av kommando-ordningen" 14. desember 1959.

<sup>230</sup>Sst. 22. februar 1960.

<sup>231</sup>RA, Lokens arkiv, eske 2, nr. 1. 22. juni 1960.

<sup>232</sup>Eriksen og Pharo 1997:259-286; Riste og Moland 1997:101-112; Tamnes 1991:157-184.

<sup>233</sup>Himle i samtale. Han var statssekretær fra 1958 til 1961 og forsvarsråd en kort periode i 1961. Himle var deretter borte fra departementet noen år før han kom tilbake i stillingen som forsvarsråd i periodene 1967 til 1971 og 1973 til 1978.

<sup>234</sup>En uttalelse fra mangeårig forsvarsråd Jacob Modalsli kan underbygge dette. Modalsli uttrykte på slutten av 1960-tallet følgende innstilling: "Jeg har selv ikke noen overdreven tro på nytten av å foreta organisasjonsendringer. Når en organisasjonsordning er innarbeidet og personalet er vel fortrolig med denne, kan selv en ufullkommen organisasjon virke tilfredsstillende." Sitert etter Grøndahl 1997:285. Forsvarets overste ledelse kan sies å ha utgjort en "ufullkommen organisasjon" på 1950-tallet, og med hovedsakelig erfaringsbakgrunn fra Forsvarsdepartementet kan nettopp organiseringen av den overste ledelsen ha formet Modalslis oppfatning.

<sup>235</sup>Det ble avholdt fire møter i Forsvarsrådet i 1954, to i 1955, tre i 1956, to i 1957, ingen i 1958 og ett i 1959. I 1955 ble sekretariatet til Forsvarsrådet

overført til Statsministerens kontor.

<sup>236</sup>Mohr i samtale. Betegnende nok var mange i Forsvaret av den oppfatning at Handal var den beste forsvarsministeren landet hadde hatt.

<sup>237</sup>Helle i samtale. Handal begrunnet skepsisen til å overta Forsvarsdepartementet med sine begrensede kunnskaper i engelsk. Helle var i mange år journalist og redaktør i Arbeiderbladet. Han har forfattet biografiene om Nils Handal og Oscar Torp, og var en jevnlig samtalepartner med Einar Gerhardsen etter at han gikk av som statsminister.

<sup>238</sup>Bodo skulle vært ankomststed for flyet, og som ved en skjebnens ironi var Handal byens 1. mai taler dette året.

<sup>239</sup>Den politiske og fagmilitære ledelsen var orientert om flyginger mot og langs den sovjetiske grensen, men ikke overflyging.

<sup>240</sup>LKN var operativt underlagt ØKN og dermed sjefen for Forsvarsstaben. I øvrige funksjoner var sjefen for Luftforsvaret hans foresatte.

<sup>241</sup>Tamnes 1991:178-180; Riste og Moland 114-115.

<sup>242</sup>SMK, RSU 20. juni 1960.

<sup>243</sup>Tamnes 1991.181-182.

<sup>244</sup>SMK, RSU 26. juli 1960. Det ble hevdet at Isfjord radio på Svalbard var involvert. Stortingsrepresentanten Harald Lobak, som nylig hadde trådt ut av regjeringen, mente å ha fått vite dette av en telegrafist ved stasjonen. Han hadde også sett data om RB-47-flyet i radiostasjonens loggbok. Bestyreren ved Isfjord radio benektet dette og Handal stilte seg tvilende til Lobaks påstander. Forsvarsministeren viste til forsikringer fra etterretningsstaben om at de ikke hadde personell ved stasjonen.

<sup>245</sup>Haugland 1986:103-104; Nordahl 1992:211.

<sup>246</sup>Eriksen og Pharo 1997:213. De poengterer også at Handal gjennomgående delte synspunktene til Lange i utenriks- og sikkerhetspolitikken, som ofte stod i motsetning til Gerhardsens holdning.

<sup>247</sup>Haugland 1986:108-109.

<sup>248</sup>Nordby 1989:167; Grøndahl 1997:262.

<sup>249</sup>Eriksen og Pharo 1997:213.

<sup>250</sup>SMK, RSU 1.mars og 13. april 1961. I motet 13. april modererte Harlem bestemmelsene og lot E-staben få forhåndsvarsel. At Harlem gikk noe tilbake på sitt tidligere standpunkt ble kommentert av Lange, som pekte på at dette hadde vært en del av den opprinnelige løsningen til Handal og Engen. Lange var trolig misfornoyd med å være avskåret fra første hånds informasjon om rekognoseringsflygingene, samtidig som - og interessant i vår sammenheng - han kanskje oppfattet Harlems inngripen som en markering.

<sup>251</sup>Harlem ønsket ikke å beholde Handals statssekretær, Erik Himle. Han valgte å styre departementet på egen hånd. Dette kan styrke en oppfatning av at Harlem representerte et brudd i den politiske ledelsen av departementet. Trolig var Harlem trygg på at han hadde Gerhardsen som ryggdekning.

<sup>252</sup>FO, DSS 16. mai og 6. juli 1961.

<sup>253</sup>RA, LOK, eske 200, mappe 201.00 nr. 2. Foredrag for kongelig resolusjon 18. august 1961.

<sup>254</sup>S.tid 1964-65:1588.

<sup>255</sup>RA, LOK, eske 200, mappe 201.00 nr. 2. Foredrag for kongelig resolusjon 18. august 1961.

<sup>256</sup>Eriksen og Pharo 1997:213.

<sup>257</sup>Noen direkte konsekvenser for de involverte som følge av U-2- og RB-47-episodene er ikke kjent. 1. november 1960 fratrukkte imidlertid Motzfeldt og Waage som henholdsvis sjef og stabssjef for LOK. Begge var innenfor aldersgrensen som på denne tiden var 65 år. Hvorfor de gikk av, er uklart. Det er likevel tvilsomt om hendelsene sommeren 1960 hadde noen innvirkning.

<sup>258</sup>Riste og Moland 1997:111-112. I 1959 ble amerikanske og britiske ønsker om bruk av Bodo-flyplass til etterretningstokt drøftet mellom forsvarsministeren, statssekretæren, sjefen for LOK og sjefen for E-staben. I første omgang var det bare utenriksministeren av øvrige myndigheter som ble informert.

<sup>259</sup>Sst.:338.

<sup>260</sup>Denne betraktningen styrkes når vi vet at Harlem utviklet en langt tettere forbindelse til Evang enn det Handal hadde gjort. Her må det understrekes at dette også var etter ønske fra E-sjefen selv, som følte seg isolert. Riste og Moland 1997:339 og 348-349.

<sup>261</sup>RA, Lokens arkiv, eske 2, nr. 16. Foredrag for Hærens stabsskole 12. desember 1962.

<sup>262</sup>FO, DSS 9. august 1960 og 16. mai 1961.

<sup>263</sup>Organiseringen av den svenske forsvarsledelsen var også under omlegging i dette tidsrommet. Gjennomgått kildemateriale gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke noen konklusjoner om en sammenheng mellom revisjonen av den svenske og norske ledelsesordningen.

<sup>264</sup>RA, Lokens arkiv, eske 1. Foredrag av Handal 9. januar 1961.

<sup>265</sup>FO, FST, Kopibok. "Resymé etter drøftelsene på Hosbjør". 25. januar 1961.

<sup>266</sup>Det må holdes åpent om Harlem øvet trykk på sjefsnemnda i februar-mars for å få en avklaring.

<sup>267</sup>FO, FST, Kopibok. Sj. Fst. til forsvarsministeren 1. april 1961.

<sup>268</sup> RA, LOK, eske 200, mappe 201.00 nr. 2. Foredrag for kongelig resolusjon 18. august 1961.

<sup>269</sup> SMK, Forsvarsrådet 26. juni 1961.

<sup>270</sup> I resolusjonen ble det tatt til orde for at betegnelsen forsvarssjef på sikt også burde innføres i fred. Dette ble iverksatt 1. januar 1963.

<sup>271</sup> I en overgangsperiode, inntil nye instruksjoner for de operative sjefene i Sor-Norge var utarbeidet, skulle sjefen for Forsvarsstabens ordrer og direktiv formidles gjennom forsvarsgrensjefene. Instruksene ble satt i kraft 1. november 1963. ØKN hadde fått ny instruks 16. februar 1959. Den operative organiseringen i Sor-Norge skulle vise seg å bli særlig vanskelig og gjenstand for mye utredningsarbeid i 1960-årene.

<sup>272</sup> Harlem hadde drøftet endringene underhånden med militærkomiteen for resolusjonen i august 1961.

<sup>273</sup> St.prp. nr. 76, 1961-62:8. Både Lambrechts i 1956 og Øen i forslaget 1. april 1961 hadde tatt til orde for at sjefen for Forsvarsstaben burde ha ansvaret for budsjett og langtidsplanlegging.

<sup>274</sup> RA, LOK, eske 200, mappe 201.00 nr. 2. Foredrag for kongelig resolusjon 18. august 1961.

<sup>275</sup> Innstilling fra utvalget for Forsvarets ledelse 1965:25 og figur 6. Våpenhjelpen steg igjen frem mot midten av 1960-tallet; Eriksen og Pharo 1997:281.

<sup>276</sup> S.tid 1960-61:1082-1083.

<sup>277</sup> St.prp. nr. 76, 1961-62:8.

<sup>278</sup> Utvalget for Forsvarets ledelse, Hauge-utvalget, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. oktober 1963.

<sup>279</sup> Jf. Christophersen, Waage og Lambrechts s. 87.

<sup>280</sup> RA, Løkens arkiv, eske 1. Foredrag i Oslo Militære Samfund 8. januar 1962. Det er ikke klarlagt hvem Harlem siterte.

## Kilder og litteratur

### Arkiver

*Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek*

Trygve Brattelis arkiv

*Forsvarsdepartementet*

Sakarkivet

Jacob Modalslis privatarkiv

Arnfinn Molands intervjuprosjekt

*Forsvarets Overkommando, bortsettingsarkivet*

Den sentrale Sjefsnemnd

Forsvarsstaben, Kopibøker

Forsvarsstaben, Kopibøker A-pakt

*Riksarkivet*

Forsvarsdepartementet, ugradert og hemmelig arkiv

Forsvarskommisjonen-1946

Forsvarsministerens arkiv 1945-51

Forsvarsstaben 1945-1947

Hærens Overkommando

Luftforsvarets Overkommando

Sjøforsvarets Overkommando

Statsministerens kontor, regjeringsprotokollene

Ole Bergs privatarkiv

Harald Løkens privatarkiv

Alv Kjøs' privatarkiv

*Statsministerens kontor*

Forsvarsrådet

Regjeringens sikkerhetsutvalg

*Stortingsarkivet*

Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité

Stortingets lukkede møter

*Britiske arkiver*

National Army Museum

Papers of General Sir Andrew Thorne  
Public Record Office, Foreign Office

**Aviser og tidsskrift**

Arbeiderbladet

Morgenbladet

Norges Forsvar

Norsk Militært Tidsskrift

Vår Hær

**Muntlige kilder**

Reidar Godø. 25.02.1997

Jens Chr. Hauge. 06.03.1998

Egil Helle. 27.02.1998

Erik Himle. 24.02.1998

Johs. Leine. 27.08.1998

Wilhelm Mohr. 23.03.1998

**Trykte kilder**

Innstillinger og betenkninger. 1949. *Innstilling fra Forsvarskommissjonen av 1946*. Oslo.

Innstillinger og betenkninger. 1965. *Innstilling fra Utvalget for Forsvarets ledelse*. Oslo.

*Innstilling fra Undersøkelseskommissjonen av 1945*. Oslo.

Norsk Lovtidend. Oslo.

SOU 130:1996. *De två kulturerna. Om den civila och militära sektorns försök att styra varandra under fyra sekler*. Stockholm.

Stortingsforhandlinger. Oslo.

**Litteratur**

Ask, Alf Ole og Bjørn Westlie. 1991. *Maktens ansikt. Et portrett av Jens Chr. Hauge*. Oslo.

Edmonds, Martin (ed.). 1985. *Central organizations of defense*. Boulder, Colorado.

Eriksen, Knut Einar og Helge Ø. Pharo 1997. *Norsk utenrikspolitikk historie, bd. 5, Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*. Oslo.



- Fure, Odd-Bjørn. 1996. *Norsk utenrikspolitikks historie, bd. 3, Mellomkrigstid 1920-1940*. Oslo.
- Godø, Reidar. 1984. Forsvarets ledelsesordning etter 1945, i Rolf Tamnes (red.), *Forsvarsstudier III. Årbok for Forsvarshistorisk forskningscenter-Forsvarets høgskole*. Oslo.
- Godø, Reidar. 1989. *Forsvarets ledelse fra union til allianse. En fremstilling av norsk forsvarspolitik 1885-1985*. Forsvarsstudier 1. Oslo.
- Grønlie, Tore. 1996. *Den politiserte forvaltning - sentraladministrasjonen i Norge 1945-1980*. Manuskript LOS-dagene. Bergen.
- Grøndahl, Øyvind. 1997. *Fristilling og politisering. Om bruk av direktoratsformen og forholdet mellom direktorat og departement i norsk sentralforvaltning etter 1945*. Avhandling til dr.art.-graden i historie. Bergen.
- Haugland, Jens. 1986. *Dagbok frå kongens råd*. Oslo.
- Lind, Kristin. 1995. *Forvaltning for politikk. Regjeringens forvaltningspolitiske framstøt i 1955*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen.
- Nordby, Trond. 1989. *Karl Evang. En biografi*. Oslo.
- Riste, Olav. 1973. *Londonregjeringa. Norge i krigsalliansen 1940-45, Bd. 1, Provetid*. Oslo.
- Riste, Olav. 1979. *Londonregjeringa. Norge i krigsalliansen 1940-45, Bd. 2, Vegen heim*. Oslo.
- Riste, Olav (red.). 1995. *Fredsgeneralen. General Sir Andrew Thornes rapporter fra frigjøringen av Norge 1945*. Oslo.
- Riste, Olav og Arnfinn Moland. 1997. "Strengt hemmelig". *Norsk etterretningsteneste 1945-1970*. Oslo.
- Ruge, Otto. 1989. *Felttoget. General Ruges erindringer fra kampene april-juni 1940*. Redigert og utgitt av Olav Riste. Oslo.
- Sverdrup, Jacob. 1996. *Norsk utenrikspolitikks historie, bd.4, Inn i storpolitikken 1940-1949*. Oslo.
- Tamnes, Rolf. 1991. *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo.
- Wiker, Paul Viktor. 1997. *Amerikansk våpenhjelp til Norge 1949-1953*. IFS-info 1, Institutt for Forsvarsstudier, Oslo.
- Aasland, Morten. 1984. *A hook in the Nose of the US Air Force. Norge og opprettelsen av Natos Nordkommando, 1950-1951*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

## FORSVARETS POLITISKE LEDELSE 1945 – 1965

Regjering	Forsvarsminister	Statssekretær	Forsvarsråd
Gerhardsen I 25.06.1945 - 05.11.1945	Torp 25.06.1945 - 05.11.1945		
Gerhardsen II 05.11.1945 - 19.11.1951	Hauge 05.11.1945 -	Bryn 11.07.1947 - 01.07.1950 Andersen 01.08.1951 -	
Torp 19.11.1951 - 22.01.1955	Hauge - 05.01.1952 Langhelle 05.01.1952 - 15.06.1954 Knudsen 15.06.1954 - 22.01.1955	Andersen - 05.01.1952 Brunvand 18.01.1952 - 15.09.1954 Boyesen 15.09.1954 - 22.01.1955	Modalsli 1952 -
Gerhardsen III 22.01.1955 - 18.08.1963	Handal 22.01.1955 - 18.02.1961 Harlem 18.02.1961 - 28.08.1963	Nielsen 01.08.1955 - 01.07.1958 Himle 01.07.1958 - 18.02.1961	Modalsli - 1961 Himle 1961 Modalsli 1962 - 1966
Lyng 28.08.1963 - 25.09.1963	Kyllingmark 28.08.1963 - 25.09.1963	Lund 28.08.1963 - 25.09.1963	
Gerhardsen IV 25.09.1963 - 12.10.1965	Harlem 25.09.1963 - 12.10.1965		

## FORSVARETS FAGMILITÆRE LEDELSE 1945-1965

Årstall	Forsvarssjef / Sjef Fst.	Sjef Hæren	Sjef Sjøforsvaret	Sjef Luftforsvaret
1945	Ruge <i>Forsvarssjef</i> 06.07.1945 <sup>1</sup>	Berg 07.09.1945	Corneliusen 07.09.1945	Riiser-Larsen 07.09.1945
1946	Berg <i>Sjef Fst</i> 01.08.1946	Helset 01.09.1946	Horve 01.05.1946	Øen 15.03.1946
1947	Berg	Helset	Horve	Øen
1948	Berg	Helset	Horve	Øen
1949	Berg	Hansteen 01.10.1948	Danielsen 09.05.1949	Øen
1950	Berg	Hansteen	Danielsen	Øen
1951	Berg	Hansteen	Danielsen	Øen
1952	Berg	Hansteen	Storheill 01.10.1951	Lambrechts 01.12.1951
1953	Berg	Hansteen	Storheill	Lambrechts
1954	Berg	Hansteen	Storheill	Lambrechts
1955	Berg	Hansteen	Jacobsen 01.08.1954	Lambrechts
1956	Lambrechts 01.11.1955	Hansteen	Jacobsen	Motzfeldt 01.11.1955
1957	Øen 21.12.1956	Christophersen 01.08.1956	Jacobsen	Motzfeldt
1958	Øen	Christophersen	Jacobsen	Motzfeldt
1959	Øen	Christophersen	Jacobsen	Motzfeldt
1960	Øen	Christophersen	Hostvedt 18.08.1959	Motzfeldt
1961	Øen	Christophersen	Hostvedt	Bull 01.11.1960
1962	Øen	Frisvold 01.09.1961	Hostvedt	Bull
1963	Øen <i>Forsvarssjef</i> 01.01.1963	Frisvold	Sørensen 01.11.1962	Bull
1964	Hauger Johannessen 01.01.1964	Frisvold	Sørensen	Bull
1965	Hauger Johannessen	Frisvold	Sørensen	Mohr 29.05.1964

<sup>1</sup> Etter Ruges avgang ble stillingen dekket av sjefen for Forsvarsstaben, Hansson, og sjefen for Sjøforsvaret, Corneliusen, fra 01.01. til 31.07.1946.



► FORSVARSSTUDIER 2/1999 ◀



# Forsvarets øverste ledelse

1945 - 1961

Torkel Lindeland

IFS

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER



## Forsvarets øverste ledelse 1945-1961

Historien om Forsvarets øverste ledelse i årene 1945 til 1961 kjennetegnes av flere spenninger. I første del av perioden leser Arbeiderpartiet grepet om forsvarsledelsen, og forsvarsminister Jens Christian Hauge kam i et innsettelsesforhold til både den militære ledelsen og den borgerlige opplysningen som ønsket en sterkere fagmiljøer uavhengighet. Tilpassningen til NATO's felles kommandosystem på begynnelsen av 1950-tallet skapte også konflikt mellom regjeringen og Stortinget. Regjeringen foreslo en organisering av Forsvarets øverste ledelse som etter Stortingets oppfatning ville ivareta nasjonale interesser i for liten grad. De politiske myndighetenes ambivalente forhold til det allerede samarbeidet for å sikre denne spenningen. En ytterligere strukturell konflikt i historien om den øverste ledelsen var en konstant fagmiljøer rivalisering. I flere år var forsvarsledelsens utforming i realiteten uavklart. Årsaken var i første rekke fastlåste synspunkter i korpsorganene. Somme fagmiljøer akterer utvilsomt en bemerkelsesverdig lojalitet overfor egen forsvarsgren og står i apert motstand om ledelsesordningen — en lojalitet vi i ettertid kan si var misforstått.

Torvald Lindeland er offiser i kystartilleriet og generalseier ved Prosjektdivisjonen i Sjøforsvarets forsøyningskommando. Denne studien er basert på hans hovedfagsoppgave i historie ved Universitetet i Bergen.

