

Langtidsplanlegging i Forsvaret (1988-2008)

En studie av prosessen med å utarbeide
langtidsplaner for Forsvaret

Øystein Jack Næss



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap
Det samfunnsvitenskaplige fakultetet

UNIVERSITETET I OSLO

30. April 2011

© Øystein Jack Næss

Dato: 26.04.2011

Tittel: Langtidsplanlegging i Forsvaret (1988-2008). En studie av prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret.

Forfatter: Øystein Jack Næss

Antall ord: 34 534

Lagret elektronisk på <http://www.duo.uio.no/>

Sammendrag

Proessen med å utarbeide langtidsplaner er en sentral prosess i Forsvaret siden den legger premissene for morgendagens forsvar. Med dette som bakgrunn har jeg i denne oppgaven studert endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret i perioden 1988–2008, og forklart denne endringen med utgangspunkt i tre teoretiske perspektiv.

De tre sentrale innspillene til prosessen med å utarbeide langtidsplaner har kommet som henholdsvis Forsvarsanalyser (FA) fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Forsvarsstudier fra Forsvarets overkommando (FO) og Langtidsdokumenter fra Forsvarsdepartementet (FD).

Jeg argumenter i oppgaven for at FFI gjennom perioden har mistet deler av sin selvstendighet og rollen som den primære premissleverandør i prosessen. FOs rolle økte gradvis i betydning fra 1988 og frem til 2003 da den ble nedlagt som en konsekvens av ISL. Etter opprettelsen av ISL har Forsvarsjefens selvstendige råd blitt videreført ved at Forsvarssjefen har basert seg på FD for å utarbeide Forsvarsstudien. FD gikk fra å ha en minimal rolle i starten av perioden til å bli den sentrale premissleverende aktøren i slutten av perioden.

Forklaringen på denne endringen er å finne i skjæringspunktet mellom tre teoretiske perspektiver: Det instrumentelle, Det kulturelle og Det mytisk. Innenfor det instrumentelle perspektivet er det forklaringer er det tre forklaringer som skiller seg ut: For det første endret slutten på Den kalde krigen tilsynelatende forholdet mellom krig og fred, militærfag og politikk. For det andre måtte Forsvaret og prosessen tilpasse seg en økonomisk realitet, og for det tredje har prosessen blitt endret ved at både FO og FD begge har prøvd å ta et fastere grep om prosessen gjennomgående utover i perioden. Disse forklaringene blir supplert med det mytiske perspektivet da NPM-inspirerte reformer også ble innført i perioden. Dette førte til økt bruk av oppdragsfinansiering, økt bruk av integrerte prosesser og til innføringen av ISL.

Disse endringene møtte mye motstand i perioden, spesielt fra FO som på mange måter har vært den aktøren som har måttet tilpasse seg de største nedskjæringene og de største endringene. Det har tatt nærmere tjue år å omgjøre Det norske forsvar fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar.

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en langt og tråklede prosess som jeg ikke hadde greid å gjennomføre uten støtte fra familie, venner og kollegaer.

En takk går til veileder Tom Christensen ved Universitetet i Oslo for gode innspill tidlig i prosessen og til Kjell-Inge Bjerga ved Institutt for forsvarstudier for konkrete og effektfulle råd helt på tampen.

En meget stor takk til Oberstløytnant Jon Reichelt og Kaptein Lars-Petter Bakker på Kontor for psykiatri og stressmestring ved Forsvarets sanitet (FSAN). Uten deres moralske støtte og meget fleksibelt tilrettelagt arbeidssituasjon de siste månedene hadde det vært umulig å fullføre prosjektet.

Også en takk til Bestia Risk Consulting v/ daglig leder Hans Eide for lån av PC og for en meget fleksibel og tilrettelagt arbeidssituasjon.

Intervjuobjektene skal også ha en meget stor takk. Uten deres velvillighet og åpenhet ville oppgaven vært umulig å gjennomføre.

Til slutt den aller største takk til Ane Eldia Fonnelop for kontinuerlig etterfylling av Double Choca Mocha Nescafé, for å ha holdt ut med vekkeklokker som ringer kl 0400 på morgningen de siste to årene – og for konjunkturlesing.

Oslo, 28. april 2011

Øystein Jack Næss

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og vitenskaplig relevans	2
1.2	Problemstilling.....	3
1.3	Teoretisk tilnærming.....	5
1.4	Avgrensning av oppgaven	6
1.5	Begrepsavklaring og forkortelser	7
2	Teori	9
2.1	Teori som styrer den deskriptive analysen	9
2.2	Teorier som forklarer endring.....	10
2.2.1	Instrumentell teori	10
2.2.2	Kulturell teori	13
2.2.3	Myteteori	15
3	Metode.....	20
3.1	Forskningsdesign	20
3.2	Validitet og reliabilitet.....	22
3.2.1	Tiltak for å øke reliabiliteten	23
3.2.2	Tiltak for å øke validiteten	24
3.3	Data og datainnsamlingsmetode	25
4	Langtidsplanleggingen i Forsvaret	27
4.1	Langtidsplanlegging før 1990.....	27
4.2	Mandat	28
4.3	Periode I – (1988-1994).....	29
4.3.1	Forsvarsanalysen 1991 (FA 91)	30
4.3.2	Forsvarsstudien 1991 (FS 91)	32
4.3.3	Stortingsmelding nr.16 (1992-1993)	34
4.3.4	Endringer og forklaringer.....	35
4.4	Periode II – (1995-1998)	37
4.4.1	Forsvarsanalysen 1996 (FA 96)	38
4.4.2	Forsvarsstudien 1996 (FS 96)	39
4.4.3	Storingsmelding nr. 22 (1997-1998)	41
4.4.4	Endringer og forklaringer	43

4.5	Periode III – (1998-2001)	44
4.5.1	Forsvarsanalysen 2000 (FA 2000)	46
4.5.2	Forsvarstudien 2000 (FS 2000)	47
4.5.3	Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001)	49
4.5.4	Endringer og forklaringer	50
4.6	Periode IV – (2001-2004)	53
4.6.1	Program Forsvarsanalysen 2003 (PFA 03)	54
4.6.2	Militærfaglig utredning 2003 (MFU 03)	55
4.6.3	Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-2004)	56
4.6.4	Endringer og forklaringer	58
4.7	Periode V – (2005-2007)	62
4.7.1	FFIs støtte til langtidsplanleggingen	62
4.7.2	Forsvarstudien 2007 (FS 07)	63
4.7.3	Stortingsproposisjon nr. 48 (2007-2008)	65
4.7.4	Endringer og forklaringer	67
5	Oppsummerende analyse	69
5.1	Oppsummering av endringer	69
5.1.1	Endringer i prosessen med å utarbeide Forsvarsanalysen	69
5.1.1	Endringer i prosessen med å utarbeide Forsvarsstudien	72
5.1.1	Endringer i prosessen med å utarbeide Langtidsdokumentet	74
5.2	Forklaringer kategorisert etter teori	76
5.2.1	Institusjonelle forkaringer	76
5.2.2	Kulturelle forkaringer	79
5.2.3	Mytiske forkaringer	80
6	Avslutning	84
	Litteraturliste	87

1 Innledning

I perioden fra slutten på Den kalde krigen og frem til i dag har Det norske forsvaret gjennomgått den største strukturelle endringen siden Den andre verdenskrig. Radikale endringer både i oppdrag, størrelse, kvalitet og organisasjon har gjort at vi i dag sitter med et Forsvar som på mange måter er totalt forskjellig fra det vi hadde for tjuge år siden; Den kalde krigens mobiliseringsforsvar har blitt gjort om til et innsatsforsvar. Perioden er kjennetegnet ved en nesten kontinuerlig omorganiseringsprosess. Denne prosessen har vært omstendelig og omstritt og det har vært en endring der det grunnlagene rasjonale for Forsvarets eksistens har vært oppe til diskusjon – mer enn én gang. Helt sentralt i denne utviklingen har prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret stått. Det er gjennom denne prosessen store deler av utviklingen har blitt styrt. Gjennom hele perioden 1988–2008 har det hvert fjerde år, fem planleggingsperioder til sammen, blitt utarbeidet nye langtidsplaner for Forsvaret. Basert på premisset om at hvordan man er organisert påvirker utfallet av de vurderinger og avgjørelser som blitt tatt, er det derfor av stor interesse å studere selve prosessen med å utarbeide langtidsplanene. Jeg spør derfor i oppgaven hvilke endringer prosessen har gjennomgått og hva som forklarer disse endringene.

Proessen med å utarbeide langtidsplanene inneholder alle omdiskuterte aspekter ved Forsvarets øverste ledelse. Prosessen står i skjæringspunktet mellom tre sentrale aktører – det såkalte trekløveret: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Forsvarets overkommando (FO) og Forsvarsdepartementet (FD). I tillegg står prosessen i skjæringspunktet mellom de grunnleggende byråkratiske verdiene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet. Det er i prosessen med å utarbeide langtidsplanene at de politiske interessene, de byråkratiske idealene og de uavhengige fagmilitære rådene møtes.

I tillegg ligger som et bakteppe for denne utviklingen et militærteoretisk paradigmeskifte. Fra en situasjon under Den kalde krigen hvor krig og fred, og dermed militærfaglige avgjørelser og politiske vurderinger tilsynelatende var to separate sfærer, til en virkelighet hvor det militærfaglige og det politiske er i ferd med å gli over i hverandre. Dette paradigmeskiftet går rett inn i senteret av skjæringspunktet mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet og gjør radikalt om på betydningen av de tre idealene og balansen mellom dem. Nettopp i denne perioden er det derfor interessant å studere nettopp prosessen med å utvikle langtidsplaner for

Forsvaret da prosessen blir som et vindu inn i en ellers for offentligheten til tider vanskelig tilgjengelig verden i en meget avgjørende periode.

Jeg argumenterer i oppgaven at prosessen først og fremst har blitt endret ved at de tre sentrale aktørene har gjennomgått radiale omorganiseringer. FFI gikk fra å være den primære premissleverandøren til å miste mye av sin selvstendighet utover i perioden. FO startet ut med å være nærmest totalt avhengig av de vurderinger som ble gjort på FFI til selv å bli den sentrale aktøren midt i perioden. Etter innføringen av ISL ble FO nedlagt og Forsvarsjefen støttet seg til utredningskapasiteten i Forsvarsdepartementet for å presentere sitt uavhengige faglige råd. Dette har som vil skal se komplisert Forsvarsstudiets rolle i prosessen. Langtidsplanleggingen i Forsvarsdepartementet går fra å være ledet av et lite kontor på fire personer til å bli den viktigste aktøren i trekløveret. På slutten av perioden er det Forsvarsdepartementet som er premissleverandøren for prosessen med å utvikle Langtidsplanene og det er Forsvarsdepartementet som koordinerer innsatsen og setter det hele sammen til en helhet. Sann sett har forholdene nærmest blitt snudd på hode på tjuve år; Forsvarsdepartementet har på mange måter tatt over rollen som den sentrale premissleverandøren i prosessen. En rolle som FFI og FO sammen hadde på slutten av 1980-tallet.

1.1 Tema og vitenskaplig relevans

Den strategiske langtidsplanleggingen i Forsvaret er statsvitenskaplig relevant av flere årsaker. For det første står Forsvaret i en særstilling siden det har vært – og er – en av premissleverandørene for opprettelsen og overlevelsen til staten og statssystemet. Hvordan Forsvaret utvikler seg får direkte konsekvenser for måten vi organiserer oss politisk og for statens stilling i forhold til andre intra-, inter- eller transnasjonale politiske institusjoner.

For det andre er den demokratiske kontrollen av Forsvaret interessant i fra et statsvitenskaplig ståsted. Gjennom langtidsplanleggingen blir grunnrisset for Forsvarets utvikling lagt og således vil innflytelsesmønster og demokratisk kontroll nettopp i denne prosessen være interessant å studere. Ved siden av at selve langtidsplanleggingsprosessen er interessant i seg selv vil den også kunne virke som ett vindu inn i organiseringen av ledelsen av Forsvaret. Organisasjoner og prosesser inne i rommet mellom politikk, administrasjon og militærfag får, bortsett fra nettopp under langtidsplanleggingen, liten oppmerksomhet både blant akademiske

miljøer og blant offentligheten. Det er en tradisjon på å holde kortene tett til brystet og mye av arbeidet blir enten unntatt offentlighet eller det får en militær gradering.

I tillegg kan Forsvaret sammenlignes med andre offentlige etater. Organiseringen av Forsvarets politiske og militærfaglige ledelse er relevant for hvordan skillet mellom fag og politikk har utviklet seg i den offentlige sektor generelt. Her blir det nærliggende å relatere hvordan organiseringen av Forsvarets politiske og militærfaglige ledelse har utviklet seg i forhold til organisatoriske trender i offentlig sektor slik som New Public Management (NPM).

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven vil jeg se på endringene i prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret og årsakene til disse endringene. Jeg vil ta for meg perioden fra 1988 til 2008. I den perioden har det vært gjennomført fem langtidsplanprosesser som alle har resultert i et langtidsdokument utarbeidet av Forsvarsdepartementet.

I prosessen med å utarbeide langtidsplanene for Forsvaret er det tre aktører som skiller seg ut. For det første har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) vært en sentral premissleverandør i store deler av perioden og har levert både Forsvarsanalyser (FA) eller andre selvstendige analyser inn i prosessen i alle periodene. Den andre sentrale aktøren er Forsvarets overkommando (FO). FO har i langtidsplansammenheng frem til innføringen av Integriert strategisk ledelse (ISL) vært Forsvarssjefens apparat i utarbeidelsen av Forsvarsstudier (FS). Etter ISL har Forsvarssjefen benyttet en kombinasjon av Departementet og den militære organisasjon for øvrig som utredningsressurs. Den siste sentrale aktøren i denne prosessen har vært Forsvarsdepartementet. I Departementet har det endelige Langtidsdokumentet slik det blir lagt frem for Stortinget blitt produsert. Det er disse tre aktørene jeg i oppgaven vil referere til som trekløveret. Det kunne vært fruktbart å se på dette som tre aktører og tre selvstendige prosesser, men siden det er det endelige langtidsdokumentet produsert i departement som først og fremst er av interesse og siden de to andre aktørene først og fremst har en støttefunksjon har jeg valgt å se på disse tre prosessene som en stor prosess.

Jeg har delt opp perioden 1988-2008 i fem perioder som inneholder følgende langtidsplaner:

Periode I (1988-1994): Forsvarsanalyse 91 (FA 91), Forsvarsstudie 91 (FS 91) og Stortingsmelding nr.16 (1992-1993)

Periode II (1994-1998): Forsvarsanalyse 96 (FA 96), Forsvarsstudie 96 (FS 96) og Stortingsmelding nr. 22 (1997-1998).

Periode III (1998-2001): Forsvarsanalysen 2000 (FA 2000), Forsvarsstudien 2000 (FS 2000) og Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001).

Periode IV (2001-2004): Program forsvarsanalyse 2003 (PFA 03), Militærfaglig utredning 2003 (MFU 03) og Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-2004).

Periode V (2005-2008): FFIs bidrag, Forsvarsstudien 2007 (FS 07) og Stortingsproposisjon nr. 48 (2007-2008).

Jeg vil sammenligne de fem periodene med hverandre for å finne endringer. Deretter vil jeg prøve å finne ut årsakene til disse endringene. Mitt forskningsspørsmål blir således todelt:

- I. *Hvordan har prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret endret seg i perioden 1988–2008?*

- II. *Hva forklarer disse endringene?*

For å svare på det første spørsmålet tar jeg utgangspunkt i både teori og empiri. Det er ikke hvilke som helst endringer jeg er ut etter å kartlegge. Det er endringer som ført og fremst har relevans for den demokratiske styringen av prosessen og maktforholdet i trekløveret. Jeg vil med andre ord ta utgangspunkt i teori som peker på de viktige egenskapene i en arbeidsprosess. En prosess er definert som et sette med aktiviteter og resurser som er satt sammen for å løse en oppgave (Bendiksen, 2009: 28). En prosess kan ha tre nivåer. For det første kan den være formell i den forstand at selve prosessen er nedskrevet i prosedyrer. For det andre kan den være styrt av en eller flere ledere som bestemmer hvordan prosessen skal gjennomføres uten at dette er nedfelt i noen prosedyrer. Til sist kan prosessen være ubevist. Da er den å betrakte som en institusjon. I oppgaven vil jeg beskrive endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplaner i Forsvaret med utgangspunkt i alle disse tre nivåene, men jeg vil også delvis la empirien være styrende for kartleggingen av endringer.

For å svare på del to av forskerspørsmålet vil jeg ta utgangspunkt i tre teoretiske rammeverk for å strukturere analysen: Det instrumentelle, Det kulturelle og Det mytiske. Jeg har ikke designet studien slik at det er mulig å avgjøre hvilke av de tre teoretiske rammeverkene som har størst forklaringskraft, jeg bruker dem kun som et organiserende element i oppgaven.

1.3 Teoretisk tilnærming

I en analyse av et sosialt fenomen der årsak og virkning står sentralt er det ofte hensiktsmessig å strukturere forklaringene ved hjelp av teori. Uten et teoretisk utgangspunkt blir forklaringene springene og uoversiktlige, det blir også vanskeligere å skille det vesentlige fra det mindre vesentlige. Min oppgave er todelt. I den første delen av analysen skal jeg beskrive endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplanene i Forsvaret. Jeg legger til grunn at måten prosessen med å utarbeide langtidsplanene på påvirker både forholdet mellom trekløveret og innholdet i langtidsplanene. Jeg vil ikke ta for meg alle aspektene ved denne prosessen, men gjør et utvalg fra to kriterier: For det første, hvilke aspekter ved prosessen kan tenkes å påvirke langtidsplanene og forholdet mellom trekløveret mest, og for det andre, hvilke store endringer har faktisk skjedd i perioden. Jeg vil på denne måten la teoretiske og empiriske aspekter sammen avgjøre valget av analysekriterier.

I andre delen av analysen vil jeg forklare årsakene til de endringene jeg har påvist i den første analysedelen. Prosessen med å utarbeide langtidsplaner i Forsvaret er å betrakte som en organisatorisk prosess og det er derfor nærliggende å bruke teorier som forklarer organisatoriske endringer i denne analysen. Jeg vil bruke de organisatoriske endringsteoriene slik de er presentert av Christensen et al. i *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2004). Her deles forklaringer på organisatorisk endring opp i Instrumentell teori, Kulturell teori og Myteteori. Jeg vil være meg bevisst at et sted i Myteteorien går et skarpt skille mellom realisme og relativisme i vitenskapsfilosofisk betydning. Jeg vil i denne oppgaven holde meg på den realistiske delen av dette skillet, og således forholde meg til en positivistisk metodologisk tilnærming.

1.4 Avgrensning av oppgaven

I oppgaven min vil jeg analysere prosessen med å utarbeide langtidsplaner i Forsvaret; hva har endret seg og hvorfor? Jeg vil begrense meg til å se på de formelle organisatoriske endringene i prosessen; en analyse av endringer i organisasjonskulturen vil være for omfattende for denne oppgaven. Jeg har valgt å konsentrere meg om perioden fra 1988 til 2008. I denne perioden gjennomgikk Det norske forsvaret den største endringen med tanke på struktur og organisering siden Den andre verdenskrig; man gikk fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. Nettopp i denne perioden hvor Forsvaret har gjennomgått disse radikale endringene er det interessant å analysere den prosessen som har ledet opp til disse endringene, med baktanke om at prosessen i seg selv også kan ha påvirket utfallet av omstruktureringen.

Som poengtert under presentasjon av problemstillingen over har jeg delt hele perioden inn i fem underperioder som sammenfaller med de fem langtidsdokumentene som har blitt levert i perioden. Jeg har valgt å konsentrere meg om de tre mest sentrale aktørene i prosessen: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Forsvaret overkommando (FO) og Forsvarsdepartementet (FD). Disse tre kaller jeg trekløveret. Det var også andre mindre aktører som påvirket prosessen, for eksempel Forsvarskommisjoner som senere gikk over til å bli Forsvarets politiske utledninger. Men jeg har valgt å holde disse utenfor oppgaven da de var nedsatt mer eller mindre ad hoc og de hadde relativt liten påvirkning på utarbeidelsen av langtidsplanene.

Jeg har i oppgaven vært opptatt av den administrative og faglige prosessen med å utarbeide langtidsplaner. Den politiske prosessen har jeg dermed holdt utenfor. Jeg har ikke analysert hvordan de politiske prosessene har påvirket prosessen med å utarbeide langtidsplaner og jeg har heller ikke sett på den politiske prosessen etter at Langtidsdokumentet har blitt levert til Stortinget. Dersom jeg skulle ha integrert de politiske prosessene ville jeg ha sprengt alle formelle rammer.

Man kan argumentere for at også andre meldinger og proposisjoner som har blitt lagt frem for Stortinget i perioden har hatt likeså stor påvirkning på Forsvarspolitikken som Langtidsdokumentet. ”St.meld.nr.38 (1998-1999) Tilpassingen av Forsvaret til internasjonale operasjoner” er et eksempel på den typen dokument. Denne stortingsmeldingen kom i stand som et resultat av det økende internasjonale engasjementet og prøver å tilpasse Forsvaret til denne nye virkeligheten (Børresen et al., 2004: 228). Denne stortingsmeldingen fikk stor innvirkning på det arbeidet som ble gjort i St.prp.45 (2000-2001), men jeg har jeg allikevel

valgt å holde denne stortingsmeldingen og andre lignende innspill utenfor da den ikke er å betrakte som en langtidsmelding.

Videre har jeg, med noen få unntak, ikke gått inn på innholdet i de forskjellige langtidsplanene; det er prosessen med å utarbeide langtidsplanene som har vært den avhengige variabelen. Unntakene har vært i de tilfeller hvor innholdet i langtidsplanene har hatt direkte påvirkning på prosessen med å utarbeide langtidsplanene eller når innholdet i noen av langtidsplanene har vært veldig kontroversielt og sentralt i Forsvarets utvikling.

Til slutt har jeg ikke gjort en maktanalyse av forholdet mellom de tre sentrale aktørene i oppgaven. Jeg har ikke definert makt og når jeg kommenterer forholdet mellom dem så er det primært ut i fra den endringen jeg finner i den første deskriptive delen av analysen. En grundig maktanalyse av forholdet hadde krevd en mye større plass en det som er satt av til denne oppgaven.

1.5 Begrepsavklaring og forkortelser

Forsvarsstudien (FS): Dette er forsvarssjefens råd gitt til Forsvarsministeren. Siden 1985 har kutymen vært at Forsvarssjefen har utledet selvstendige helhetlige råd presentert som en større rapport.

Langtidsdokumentet(LD): Dette er langtidsplanen utarbeidet i Forsvarsdepartement som blir levert til Stortinget. Langtidsdokumentet har i perioden enten vært utformet som en Storingsmelding eller en Stortingsproposisjon. Det er vanlig å kalle Langtidsdokumentet for Langtidsplanen, men siden jeg har forbeholdt begrepet Langtidsplan som en samlebetegnelse for både Langtidsdokumentet, Forsvarsanalysen og Forsvarsstudien kaller jeg langtidsplanen utarbeidet i Departementet for Langtidsdokumentet.

Forsvarsanalysen (FA): Denne analysen blir gjort ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og er en støtte til både Forsvarsstudien og Langtidsdokumentet.

Langtidsplanene (LP): Dette bruker jeg som en samlebetegnelse på Forsvarsstudien, Langtidsdokumentet og Forsvarsanalysen.

Integrert strategisk ledelse (ISL): Med integrert strategisk ledelse mener jeg Forsvarssjefens integrering i Forsvarsdepartementet innført 1. august 2003. Fra dette tidspunktet fikk

Forsvarssjefen to roller. Han skulle både være etatsjef og ha alminnelig kommando over de militære styrkene og i tillegg være Forsvarsministerens strategiske rådgiver.

Integrerte prosesser: Integrerte prosesser kan ha to forskjellige betydninger: en dagligdags og uformell betydning og en litt mer snever og konkret akademisk betydning. I dagligtale snakker man om integrerte prosesser som prosesser hvor personer fra både Departementet og Forsvaret samarbeider. Den litt mer akademiske betydningen blir presentert i Sluttrapport SSL. 1.2. Der er integrerte prosesser definert på følgende måte:

”Prosessintegrering betegner enhetlige og kontinuerlige prosesser som på gitte tidspunkt skifter eier. Prosessen består av flere faser og kan bestå av mange komponenter og aktører. De forskjellige fasene avsluttes ved at et produkt utarbeides og en annen instans overtar ansvaret for videre håndtering av prosessen” (Sluttrapport SSL. 1.2, 2001: 40).

Dette er en litt mer omfattende definisjon enn den som blir brukt i daglig tale og det at prosessen skal inneholde personer både fra Departementet og Forsvaret ikke spesielt vektlagt. Jeg velger derfor her å forholde meg til den bruken som er mest vanlig i dagligtalen. Jeg bruker integrerte prosesser i oppgaven om prosesser hvor personer fra Forsvarsdepartement og Forsvaret samarbeider. Med dette som utgangspunkt vil alle prosesser i det nye integrerte departementet etter 1. august 2003 være integrerte.

Det integrerte departementet: 1. august 2003 ble Forsvarets overkommando lagt ned og det nye integrerte departementet ble opprettet. Det integrerte departementet har to karakteristiske trekk: For det første er det organisert i henholdt til ISL beskrevet over, for det andre er per definisjon alle arbeidsprosesser som foregår i det integrerte departement integrerte. Men som jeg vil vise under drøftingen i analysedelen av oppgaven var disse integrerte prosessene ikke noe unikt for ISL. Integrerte prosessene kan med andre ord foregå uavhengig av ISL.

Siden oppgaven forholder seg til perioden før 1. oktober 2009 – hvor de offisielle navene på Stortingsproporsjoner og Stortingsmeldinger ble endret – forholder jeg meg til gammel begrepsbruk: Stortingsproposisjoner (St.prp.) og Stortingsmeldinger (St.meld.)

2 Teori

I denne studien beskriver og forklarer jeg de endringene som har skjedd i prosessen med å utarbeide langtidsplanleggingen i Forsvart i perioden 1998–2008. Studien min er å regne som anvendt vitenskap: jeg vil bruke foreliggende teori til å beskrive, organisere og forklare de endringene jeg finner. Selv om det ikke er en organisasjonsendringer jeg skal beskrive, men endringer i en prosess, er det relativt uproblematisk å bruke klassisk organisasjonsteori som utgangspunkt. Organisasjoner og prosesser har mange likehetstrekk.

2.1 Teori som styrer den deskriptive analysen

For å svare på det første spørsmålet har jeg brukt teori til å velge ut og organisere de endringene jeg finner. Det er endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplanene som er av interesse, men det er ikke alle endringer som er like viktige. Det er først og fremst de organisatoriske endringene som påvirker holdningene og handlingene til de individene som konstituerer organisasjonen som er av interesse da dette også påvirker innholdet i Langtidsplanene. For det andre er det, siden jeg har et statsvitenskaplig utgangspunkt der demokratisk kontroll over statsadministrasjon står sentralt, naturlig å studere styring og innflytelse i prosessen. Kommunikasjon og forholdet mellom de tre sentrale aktørene, FFI, FO og FD, blir et av de viktigste aspektene i den deskriptive delen av oppgaven.

Jeg tar utgangspunkt i den formelle organisasjonsteorien slik den blir presentert av Christensen et al. (2004: 30-46). Denne tilpasser jeg organisatoriske prosesser og utleder derav følgende aspekter ved prosessen som jeg vil følge gjennom hele perioden for å avdekke endringer.

- Formell styring av de forskjellige prosessene
- Størrelse i form av antall personer og resursbruk
- Politiske føringer gitt på arbeidet
- Forsvarssjefens og Forsvarsministerens rolle i prosessen
- Forholdet mellom de tre sentrale aktørene i prosessen.

Jeg ønsker ikke at dette teoretiske rammeverket skal være en tvangstrøye slik at viktige endringer ikke kommer med. Derfor er jeg også opptatt av at datainnhenting skal være empiristyrkt; jeg lar store radikale endringer komme til uttrykk i oppgaven selv om de strengt tatt ikke ligger innenfor den rammen teorien skisserer opp. Dette gjør jeg ut i fra en subjektiv vurdering om at disse store radikale endringene har hatt så stor påvirkning på prosessen med å utarbeide Langtidsplanene at de bør inkluderes i analysen.

2.2 Teorier som forklarer endring

I den andre delen av problemstillingen spør jeg etter forklaringer på de endringer jeg har lokalisert under den første delen. I litteraturen er det et sett med teorier som går igjen når det kommer til å forklare endringer i organisasjoner. Selv om det eksisterer visse nyanser og forskjellige navn på de forskjellige kategoriene av teorier kan disse teoriene sammenfattes i tre hovedbolker: Instrumentelle teorier, Kulturelle teorier og Myteteorier. Det er denne kategorisering som blir brukt av Christensen et.al i boken ”*Organisasjonsteori for offentlig sektor*” og det er denne oppdelingen jeg også vil bruke i denne studien. Denne teoretiske tilnærmingen er utledet først og fremst med tanke på endringer i organisasjoner, men jeg har funnet det relativt utproblematiske å overføre disse teoriene til også analysere endringer i en konkret prosess. Jeg har derfor byttet ut organisasjoner med prosesser der dette har vært hensiktsmessig.

Siden min oppgave først og fremst er anvendt vitenskap, der jeg beskriver og forklarer de endringer som har skjedd så utfyllende som mulig, det Roness (1997: 100-103) kaller utfylling (se kap. 3.1 under), er det empirien som står i sentrum. Jeg har med andre ord kun brukt teori for å organisere og tolke de endringene som har skjedd.

2.2.1 Instrumentell teori

Instrumentell teori legger til grunn formålsrasjonalitet (Christensen et. al, 2004: 30).

Formålsrasjonalitet tar utgangspunkt i at prosessen er opprettet med et formål: den skal jobbe mot og nå et konkret mål. Man setter seg ett mål, man vurderer forskjellige måter å nå målet på og man velger den prosessen man vurderer til å være best egnet til å nå målet. Subjektet her, altså den som setter mål og gjør vurderingene, er enten en enkeltperson eller det kan være en gruppe av mennesker i samarbeid. Dersom subjektet er en enkeltperson eller en gruppe av

personer som er mer eller mindre enige betegner vi dette som en hierarkisk variant av Instrumentell teori. Dersom subjektet består av forskjellige personer eller grupper med forskjellige mål og hvor man må forhandle seg frem og kompromisse om en løsning betegner vi dette for en forhandlingsvariant av Instrumentell teori.

I den hierarkiske varianten er det instrumentelle styrt fra en klar lederposisjon. En hierarkisk strukturert organisasjon som underbygger en slik prosess vil være nedsatt primært for å gjennomføre nettopp denne prosessen: en prosjektorganisasjon. Den hierarkiske varianten av instrumentell teori forklarer endringer i prosesser der vi finner en klar og sterk leder med en god evne til å konkretisere handlemåte og formidle prosessens hensikt både innad og utad. Det er relativt enkelt å forklare endringer i prosesser ut i fra en hierarkisk instrumentell teori i en prosess som i har et klart mandat og en enhetlig organisering av prosessgrupper og ledergrupper.

I en forhandlingsvariant av den instrumentelle prosessen vil det være flere til dels motstridene interesser i prosessen. Disse vil være lokalisert hos enkeltpersoner eller hos subgrupper. I en slik situasjon vil man samles om felles mål og felles strategier ved at man gjennom forhandlinger blir enig om mål og middel. Resultatet kan da bli at man blir enig om å velge et av de forslag til mål og middel som blir presentert eller at man gjør et kompromiss ved at man enes om et felles multiplum, en løsning som er en kombinasjon av alle de foreslåtte. Forhandlingsvarianten av instrumentell teori vil kunne forklare endringer i prosesser der prosessene er relativt store og der det er forskjellige interesser og meninger blant de som konstituerer prosessen.

Med bakgrunn i dette er det nærliggende å beskrive en endring i en prosess som en rasjonell tilpassing som er iverksatt for å forbedre eller korrigere den aktiviteten man gjennomfører. En endring i prosessen kan derfor være initiert etter at man har justert eller satt seg nye mål eller man kan gjøre om på prosessen etter at man har vurdert det slik at en annen fremgangsmåte er bedre egnet for å nå prosessens mål. Denne vurderingen kan gjøres basert på erfaring med den prosessen man allerede har eller det kan være at man har fått tilført ny kunnskap som gjør at man gjøre andre vurderinger.

Empiriske funn

Det som kjennertegner en formell prosess er at den er nedfelt i formelle skriv, gjerne som prosedyrer, veiledinger, instruksjoner og flytdiagram. I disse dokumentene vil det være konkretisert hvem som har ansvar for prosessen, hvem som er med på prosessen, hvordan selve prosessen skal utføres og hvilke kvaliteter sluttproduktet skal ha. I et slikt system er det kvaliteten på sluttproduktet som er styrende for hvordan den formelle prosessen blir gjennomført. I ledelses og organisasjonslitteraturen blir dette betegnet kvalitetsledelse (Aune: 2000: 11-14).

Men prosesser kan være instrumentelle selv om de ikke er nedfelt i et kvalitetssystem. Så selv om kvalitetsmål og prosesser ikke er formalisert er det mulig å gjennomføre en endring av en prosess styrt av formålsrasjonalitet. Man kan sjonglere med forskjellige alternative måter å gjennomføre prosessen på i sitt eget hode eller i en ledergruppe uten at de strengt tatt er formaliserte. Man kan diskutere mål, forskjellige alternative måter å nå disse målene på, konsekvenser og beslutningsregler uten at disse er beskrevet i skriftlige prosedyrer.

Dersom man kan spore endringer i prosessen med å utarbeide de forskjellige langtidsplanene i Forsvaret tilbake til formaliserte og konkretiserte vurderinger og avgjørelser vil det være nærliggende å legge instrumentelle forklaringer til grunn for disse endringene. Men også uten slike formaliserte og konkrete vurderinger kan endringer forklares med utgangspunkt i instrumentell teori. Da forutsetter det at endringer er vurdert rasjonelt og at man har en formening om årsak og virkning. Disse formeningene vil det da være mulig å finne tilbake til ved å snakke med den eller de som var deltakere i prosessen. Ved bruk av kvalitative dybdeintervju kan man da grave frem det rasjonale som lå til grunn for de vurderingene og de avgjørelser som ble tatt.

Noen ganger er man uenig om man trenger å gjøre endringer og i så fall hvilke endringer som trengs å bli gjort. I disse tilfellene er det nærliggende å se på prosessen som en forhandlingssituasjon. Empiriske funn av konflikter og ulike formeninger i forbindelse med endringer av prosessen vil falle inn under denne kategorien. Forhandlingssituasjoner vil ofte trekke beslutningsprosessen ut i tid.

Noen ganger er det umulig å få oversikt over alle konsekvensene av endringer i prosessen på grunn av prosessens størrelse og kompleksitet; endringer kommer som bieffekter. I slike tilfeller er det naturlig å beskrive rasjonaliteten som ligger til grunn som bergrenset

(Christensen et al. 2000: 33). Bieffekter vil således ikke diskvalifisere forklaringskraften til instrumentell teori; det er på grunn av begrenset rasjonalitet at konsekvensene til endringen av prosessen ikke fult ut sammenfaller med det som er intendert.

2.2.2 **Kulturell teori**

Kulturell teori er den andre relevante teorien som forklare endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplanene i Forsvaret. Kulturell teori er en avart av institusjonell teori. Med et sosiologisk utgangspunkt er en institusjon en sosial relasjon mellom to eller flere personer som gjentas over tid i henhold til skrevne eller uskrevne regler eller normer (Korsnes et al., 1997:131). Når vi snakker om institusjonell teori i forbindelse med organisasjoner ser vi for oss at man i en organisasjon har ett sett med felles verdier og at det over tid begynner å utkrystallisere seg en bestemt måte å handle på. Man sier da at organisasjonen blir institusjonalisert (Christensen et. al, 2004: 47). Organisasjonens institusjonelle trekk blir ofte referert til som det ”integrative limet” som holder en organisasjon sammen (ibid: 49). Institusjonaliseringen fremmer enhet og samhold i organisasjonen og det er ofte slik at menneskene i en organisasjon i større eller mindre grad identifiserer seg med de førende institusjonene. Det er denne rammen av verdier, normer og institusjoner som blir organisasjonens kultur. I fra dette ståstedet sees handlinger på som noe som blir utført for å bekrefte og gjerne forsterke den organisasjonskulturen som allerede er. Dette i sterk kontrast til instrumentelle handlinger som bygger på en bevist vurdering av mål og middel. Det betyr ikke at det nødvendigvis må være en motsetning mellom instrumentelle forklaringer og kulturelle forklaringer. Kulturelle forklaringer kan god supplere det instrumentelle ved at de er gjeldene på to forskjellige nivåer: Det grunnleggende kulturelle nivå i organisasjonen er styrende for hvilke alternative handlinger som er legitime å vurdere, mens instrumentelle vurderinger blir gjort innenfor den usagte organisasjonskulturen.

Organisasjonskulturen muliggjør først og fremt endring i den forstand at den oppmuntrer til og styrer handlinger i en retning som sammenfaller med den allerede eksisterende kulturen og de idealer og verdier den hviler på. Utover dette vil ofte utviklingen av organisasjonskulturen skje gradvis gjennom evolusjonære utviklingsprosesser. Det er ytre og indre spenninger som på denne måten påvirker organisasjonskulturen inkrementelt (Christansen et al., 2004: 54). Men organisasjonskulturen har også ofte en motstand mot endring. Det ”integrative limet” vil

ofte virke som en bremsekloss mot organisatoriske endringer. Institusjoner har en innebygd treghet og konservativitet; de ønsker å bevare det bestående.

Det at jeg i denne oppgaven studerer en prosess kontra en organisasjon påvirker ikke bruken av den kulturelle teorien i en nevneverdig grad. Prosessen jeg studerer er forankret i forskjellige organisasjonskulturer som påvirker måten prosessen blir gjennomført på. Selv om prosessen med å utarbeide langtidsplaner er en viktig og markant prosess er den ikke så sentral at den utvikler sin egen kultur. Det er mer naturlig å beskrive prosessen som en institusjon i møtepunktet mellom FFIs, FOs og FDs organisasjonskultur. Således er prosessen utfordrende; flere forskjellige organisasjonskulturer møtes i prosessen.

Empiriske funn

I denne oppgaven er det ikke rom for å gjøre en ufullende kartlegging av organisasjonskulturen i henholdsvis FFI, FO og FD. Kulturelle organisasjonsendringer må derfor leses ut i fra utførte handlinger og de verdiene som kommer til overflaten gjennom forskjellige vurderinger og uttalelser gjort av intervjuobjektene i selve intervjusituasjonen. Organisasjonskulturen blir tydeligst i det øyeblikket den kommer i opposisjon til en konkret endring. Kulturell teori vil da forklare hvorfor det ofte oppstår motstand mot organisatoriske endringer. Individene i en organisasjon identifiserer seg med det som er og de motsetter seg det nye og det som er annerledes. Det at endringer blir foreslått, blir ofte lett oppfattet som om at det blir satt spørsmålstejn ved det som har vært og det som de menneskene som har vært en del av organisasjonen over tid har stått for. Slik sett kan institusjonell teori forklare hvorfor man til tider kan oppleve at personer eller forskjellige avdelinger innenfor en organisasjon motsetter seg organisatoriske endringer initiert av en ledelse (Christansen et al., 2004: 55).

I min oppgave vil jeg kunne observere hvordan kulturelle faktorer påvirker endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplanene ved at det oppstår motstand mot disse endringene. Men ofte er det slik at organisasjonskulturen skjuler seg bak gode rasjonelle argumenter; nærmest uten unntak vil argumenter som utspringer fra organisasjonskulturen formuleres i rasjonelle ordlag. Dette gjør det ofte vanskelig å skille handlinger og uttalelser som baserer seg på instrumentelle vurderinger i fra handlinger og uttalelser som i en eller annen grad har rot i en sterk organisasjonskultur. I etterpåklokskapens lys er det lettere å skille de to ad.

For å kunne avgjøre hvordan institusjoner påvirker den opprinnelige initierte omorganiseringen må man sammenligne hva som opprinnelig var tenkt med omorganiseringen og hva som ble resultatet av omorganiseringen. Dersom man her finner avvik, og man greier å knytte disse avvikene opp til sterke institusjonelle krefter i organisasjonen, kan dette sees som et tegn på at de institusjonelle trekkene ved organisasjonen har vært sterke under omorganiseringen. På denne måten vil kulturell teori kunne brukes til å forklare utfallet av organisatoriske endringer.

2.2.3 Myteteori

Et alternativ perspektiv på organisasjonsendringer får vi ved å vende oss mot myteteoriperspektivet. Her er det de organisatoriske trendene eller motene i det eksterne miljøet som står i fokus. Disse eksterne trendene vil påvirke individene både internt i organisasjonen og eksternt. Myteperspektivet tar som utgangspunkt at det ikke holder for en organisasjon å nå organisasjonens mål på en best mulig måte, det vil si å være effektiv, organisasjonen må også ha legitimitet i omgivelsene. Det vil si at de grunnleggende premissene i organisasjonen må sammenfalle med de premissene som ligger til grunn i andre organisasjoner eller andre sosiale fenomen det er naturlig å sammenlignes seg med, slik som media, intellektuelle, profesjoner eller næringslivet generell. I et større bilde er det også viktig at disse grunnleggende premissene sammenfaller med tidsånden og de verdiene som er høyt aktet i samfunnet. På denne måten vil de individene som konstitusjoner organisasjonen føle at de er moderne og tidsriktige når de følger de organisatoriske trendene mens eksterne aktører samtidig vil anerkjenne organisasjonen og dens verdier (Christensen et al., 2006:66).

Myter spres ved at individer, eller en gruppe individer som i kraft av sin makt, posisjon og status, har autoritet til å påvirke og i det ytterste tilfelle diktere hvilke organisatoriske løsninger som skal ha forrang. Grupper som ofte innehar den rollen kan være internasjonale organisasjoner, slik som OECD, EU, FN, IMF og Verdensbanken. Det kan også være forskjellige konsulentselskaper eller organisasjoner innen høyere utdanning. Og til slutt kan det være mediabedrifter eller store multinasjonale selskaper (Christensen et al., 2004: 73-75).

Organisatorske trender vil møte både motstand og aksept. Dette kommer til uttrykk i tre teoretiske perspektiv: rask tilkobling, frastøting og frikobling (Christensen et al., 2004:82-85). Dersom verdisystemet i organisasjonen er sammenfallende med verdisystemet i den nye organisatorske trenden vil det være mulig å få til en rask tilkobling. Dersom organisasjonen

har en sterk organisasjonskultur fra før som går på tvers av den nye trenden vil den nye organisatoriske trenden bli frastøtet. Dersom det er en kombinasjon av de to perspektivene nevnt over kan vi få en såkalt frikobling (ibid: 83). Frikobling kan få to uttrykk. For det første kan konsekvensen bli at organisasjonen kun tar opp i seg noen utvalgte aspekter, de aspektene som sammenfaller med det verdigrunnlaget og de organisatoriske ideene som allerede er i organisasjonen. For det andre kan resultatet bli at organisasjonen føler seg presset til tilsynelatende å ta inn de nye organisatoriske trendene selv om de møter stor motstand i organisasjonen. Da vil de nye organisatoriske trendene bli et utstillingsvindu eller et blendeverk som skal gi inntrykk av at organisasjonen er noe annet enn det den egentlig er (Christensen et al., 2004:82-85).

Myteteorien er ikke en helhetlig teori i den forstand at den kan tilpasses to helt forskjellige ontologiske utgangspunkt: et positivistiske og et sosialkonstruktivistiske. Det problematiske her er at de to perspektivene resulterer to helt forskjellige epistemologiske grunnsyn: korrespondanseteorien for sannhet og koherensteorien for sannhet (Baune,1991:16). Det positivistiske paradigmet bygger på en realistisk vitenskapsfilosofi der korrespondanseteorien for sannhet ligger til grunn. Basert på dette er det mulig å stå på utsiden av et sosialt fenomen og tilegne seg en tilnærmet objektiv viten om fenomenet. Det sosialkonstruktivistiske paradigme bygger på en relativistisk vitenskapsfilosofi som legger koherensteorien for sannhet til grunn. Basert på dette blir all viten subjektiv og den sosiale virkeligheten blir konstituert gjennom individenes handlinger, ytringer og fortolkninger. Den objektive virkeligheten forsvinner inn i institusjonene og man mister et fast ståsted; alt flyter. I en slik virkelighetsforståelse vil objektiv viten og validitet miste betydning.

Det er til tider blir forsøkt laget en syntese av disse to perspektivene, for eksempel Rørviks (2007:52) Pragmatisk institusjonalisme. Den bygger på den filosofiske pragmatismen til John Dewey (1958 & 1980), men det er omstritt hvor vellykket dette er. For å unngå de metodologiske utfordringene til både Sosialkonstruktivismen og den Pragmatisk institusjonalismen velger jeg å ta utgangspunkt i den positivistiske tilnærmingen i denne oppgaven. Således blir mytenes påvirkning noe som kommer på toppen av eller i tillegg til den objektive virkeligheten. Da er det mulig å stå på fast grunn å analysere mytenes påvirkning på holdninger, handlinger, ytringer og fortolkninger som blir gjort av personene inne i organisasjonene.

Det er to sentrale trender som er relevante for Forsvarets utvikling i perioden: Den ene er New Public Management (NPM) og den andre er ”Revolution in military affairs” (RMA).

NPM ble introdusert tidlig på 1980-tallet og blir ofte assosiert med den liberale politiske bølgen som skylte inn over Amerika og Storbritannia, representert ved henholdsvis Ronald Reagan og Margaret Thatcher, på den tiden. NPM er et forsøk på å overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig sektor (Rørvik, 2007: 34). Motivet var blant annet å redusere veksten på offentlig sektor (Børresen et al. (2004: 307). NPM består av en mengde forskjellige virkemiddel og ikke alle trekker i samme retning. Noen er hentet fra økonomismen som vektlegger hierarki, regler, sentraliserte beslutninger og kontrollordninger som mål- og resultatstyring. Andre er hentet fra managerialismen som vektlegger desentralisering og delegering (Christensen et al., 2002: 99 & Rørvik, 2007: 36). På den ene siden ønsker man å delegerere ansvar nedover i organisasjonen, på den andre siden har man behov for på en eller annen måte å kontrollere det som skjer nedover i organisasjonen. (Christensen et al., 2002: 99 & Christensen & Lægveid, 2003; 93-119). I Norsk sammenheng er det spesielt mål- og resultatstyring (MRS) og organisasjonell fristilling som har stått sentralt (Christensen et al., 2002: 100). Startskuddet for implementering av disse reformene i Norge var fornyelsesprogrammet ”Den nye staten” i 1987. Ved inngangen av 1990-tallet bestemte Forsvarsminister Holst at programmet også skulle innføres i Forsvaret (Børresen et al., 2004: 307). Forsvaret ble en av de etatene som var først ute med å integrere dette i sine økonomisystemer (Segaard, 2011 [Intervju]). Det ble derved opprettet et stort, komplisert kontrollsystem som synes å øke byråkratiseringen og detaljstyringen. Så selv om man forsøkte å styrke evnen til helhetlig ledelse og effektivisere arbeidsfordelingen mellom Departement og Forsvarets overkommando ble resultatet i mange tilfeller nærmest motsatt (Børresen et al., 2004: 308).

Den andre store trenden som fikk stor betydning for Forsvarets beskaffenhets og organisering utover på 1990-tallet var manøverkrigføring. På slutten av 1980-tallet skjedde det en endring i den teknologiske og doktrinelle utviklingen hos vestlige lands forsvar, ledet frem av USA, men fulgt opp av andre NATO-land. Mange går så langt at man referer til dette som ”Revolution in military affairs” (Knox & Murray, 2001;12). Manøverkrigføring er sammensatt av mange forskjellige elementer, men sentralt står overraskelse, initiativ, indirekte metode, tempo og oppdragsbasert ledelse, men ikke minst fokus på å angripe fiendens vilje. (Forsvarsstaben, 2007; 77). Oppdragsbasert ledelse blir også kalt

oppdragstaktikk (Disen, 2000; 160) og intensjonsbasert ledelse følger ofte derav. Manøverkrigføring kan ses i kontrast til Utmattelsesdoktrinen som stod sentralt under den kalde krigen. Utmattelsesdoktrinen legger vekt på å nedkjempe fienden fysisk, enten ved å ødelegge materiell eller å drepe eller skade personell. Manøverdoktrinen er hovedsakelig utformet med tanke på strid med regulære styrker og den har vært NATOs viktigste militærteoretiske grunnlag siden midten av 1980-tallet (Forsvarsstaben, 2007; 81). I Norge fikk manøverkrigføring først innpass midt på 1990-tallet. Det var Forsvarssjef Arne Solli som gjennom sitt dokument ”Forsvarssjefens grunnsyn for utviklingen og bruk av norske militære styrker i fred, krise og krig” i 1995 som initierte endringen (Gjelsten, 2010:6). Nærmest samtidig presenterte Hæren en moderne mer fleksibel og offensiv doktrine basert på det samme manøverkrigføringskonseptet (Neuman & Ulriksen, 1995: 103). Dette la grunnlaget for det videre arbeidet med å utvikle manøverkrigføring i en norsk kontekst og i 2000 ble den første Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) utgitt. Dette dokumentet behandler operative problemstillinger på det øverste fagmilitære nivå og den har klare berøringspunkter også opp mot politikken område (Innset, 2002, foredrag på Oslo Militære samfunn & Forsvarsstaben, 2007: 7-10).

Empiriske funn

Det viktigste empiriske funnet i forbindelse med forklaringer utledet fra myteperspektivet vil være å finne igjen eksterne organisasjonstrender inne i prosessen med å utarbeide Langtidsplaner. Forklaringene forankret i myteperspektivet øker sin troverdighet dersom det er vanskelig å finne rasjonelle gode forklaringer på hvorfor endringer som sammenfaller med eksterne trender har oppstått. Dersom jeg gjennom intervjuer får en opplevelse av at ”ting tas for gitt” eller at ”ting har bare blitt sånn” forsterker også dette denne typen forklaringer.

Med utgangspunkt i fordelingen: rask tilkobling, frastøting og frikobling, redegjort for over, er det også mulig å gjøre en analyse av måten eventuelle organisatoriske trender har blitt møtt av organisasjonskulturen i Forsvaret på. Er det mulig å se tegn til at trender har blitt forsøkt innført, men blitt frastøtt av en allerede sterk organisasjonskultur? Et det mulig å finne empiri som støtter teorien om at Forsvaret har integrert de aspektene ved den eksterne organisasjonstrenden som passer inn i den organisasjonskulturen som allerede eksisterer? Og til slutt er det tegn som tyder på at Forsvaret liker å gi inntrykk av at nye organisatoriske trender er integrert, men at dette kun er et utstillingsvindu som skal gi inntrykk av at

organisasjonen er noe annet enn det den egentlig er? Alle empiriske funn som passer til noen av disse beskrivelsene vil gi støtte til myteteoretiske forklaringer.

3 Metode

Jeg lar en positivistisk metodetradisjon være styrende for metodebruken i oppgaven. Jeg mener å kunne få tilnærmet objektiv kunnskap om prosessen med å utarbeide langtidsplaner i Forsvaret ved å bruket en tilpasset metode. Selv om jeg også vil bruke institusjonelle teorier til å forklare endring vil jeg gjøre dette innenfor det samme positivistiske paradigmet, og jeg vil la krav om validitet være styrende for forskningsdesignet.

Metoden og forskningsdesignet er tilpasset forskningsspørsmålet i oppgaven. Jeg skal beskrive og forklare endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplaner i Forsvaret. Det er med andre ord prosessen med å utarbeide langtidsplaner i Forsvaret som er enheten – caset – i min oppgave, det er den jeg ønsker å studere. Av dette definerer jeg oppgaven som en case-oppgave.

3.1 Forskningsdesign

Forskjellige forskere legger vekt på forskjellig aspekter når det kommer til valg av forskningsdesign. George & Bennet (2005:17-18) legger vekt på antallet sosiale fenomen som skal studeres, mens Yin (2003: 13) definerer en case som et aktuelt sosialt fenomen der grensen mellom fenomenet og den eksterne virkeligheten er uskarp. Med bakgrunn i begge disse tilnærmingene er min oppgave å betrakte som en case-studie. For det første er jeg opptatt av ett fenomen studert over tid: dette grupperer under George & Bennets definisjon. For det andre spør jeg etter hvordan dette sosiale fenomenet har endret seg og hvorfor det har endret seg, noe som gjør at mitt forskningsopplegg blir å definere som et case-studie i henhold til Yins definisjon.

Det finnes flere forskjellige casestudier etter hva intensjonene ved forskninger er. Andersen (1997: 35) deler casestudiene inn i følgende seks typer: a-typiske, teoretisk fortolkende, dannelsen av nye begreper, utvikling av begreper, hypotesegenerering og hypotesetesting. Da jeg i min oppgave bruker teori til å beskrive og forklare endringer faller min oppgave inn under kategorien en teoretisk fortolkende studie. I en fortolkende studie bruker man teori til å oppsummere og strukturer det empiriske materialet. Således er min oppgave anvendt vitenskap. Jeg anvender teori som et utgangspunkt for å forklare et sosialt fenomen (Andersen, 1997: 69).

Mitt andre forskningsspørsmål spør etter forklaringer på endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplaner og jeg vil også her ta utgangspunkt i teori for å strukturere forklaringene. I dette tilfellet er Roness' (1997) kategorisering fruktbar. Han deler fortolkende studier opp i fire nye kategorier avhengig av hvordan man bruker teori. Disse er: avskjerming, sameining, utfylling og konkurrering. Når han kun bruker én teori til å forklare en organisasjonsendring kaller han dette avskjerming. Det er naturlig å bruke én teori dersom det kun finnes en teori, dersom man har spesielt god tro på en teori eller om man ønsker å teste ut anvendbarheten til kun en teori (Roness, 1997: 97-100). Dersom han bruker flere teorier i prosessen med å forkare organisasjonsendringer refererer Roness til dette som utfylling (Roness, 1997: 100-103). Denne strategien er det naturlig å bruke dersom en skal prøve å forklare så mye som mulig av det som har skjedd (Roness, 1997: 100). Dersom en ikke holder teoriene ifra hverandre, men setter dem sammen til en ny teori gjennom en syntese, eller eventuelt veker aspekter ved de forskjellige teoriene opp mot hverandre, kaller Roness dette for sameining (Roness, 1997: 106-112). Den siste strategien til Roness kaller han konkurrering. I dette tilfelle vil intensjonen være å prøve å si noe om hvilken av teoriene man velger som har størst forklaringskraft. Dette gjør man ved å utlede hypoteser i forkant av at en innhenter empiri og så tester man hypotesene ved hjelp av empirien i etterkant. Med utgangspunkt i Roness' begrepsbruk er min studie å betrakte som en utfyllende studie, jeg bruker flere teorier til å strukturere, organisere og tolke de endringene som har skjedd i prosessen med å utarbeide langtidsplanene samtidig som jeg bruker teori til å organisere og forklare årsaken til de endringene som har skjedd; jeg lar de teoretiske perspektivene utfylle hverandre.

Jeg vil være forsiktig slik at ikke teorien blir en tvangstrøye. Da vil jeg kunne gå glipp av faktorer som er vesentlige både når det gjelder å beskrive endringer og når det gjelder å forklare årsakene til endringene. På den måten er min oppgave empiridrevet, det vil si at det er empirien og de momentene jeg finner ved å gjennomføre intervjuer og ved å søke i dokumenter og i annen litteratur som vil være styrende. Det vil være problemstillingen og ikke teorien som bestemmer hvor jeg skal lete etter empiri. Dersom en bruker den kjente metaforen der teori blir billedliggjort ved hjelp en lykt, vil jeg bruke problemstillingen som utgangspunkt for letingen etter årsaker og ikke lykten i seg selv. Det at det er bekmørkt eller opplyst der jeg leter vil med andre ord være mindre viktig. Jeg vil derfor prøve å være åpen for at jeg kan støtte på endringer som ikke naturlig lar seg organisere under noen kjent teori, men som likevel viser seg å ha relevans for problemstillingen.

3.2 Validitet og reliabilitet

To av hovedkriteriene til å bedømme forskningskvalitet er validitet og reliabilitet. Men disse begrepene har en omstridt posisjon i samfunnsforskningen. De forskjellige akademiske feltene innenfor samfunnsfag har mer eller mindre særegne måter å tilnærme seg validitet og reliabilitet på. Validitet og reliabilitet er begreper som har sin opprinnelse i naturvitenskapen der eksperimentell forskningsdesign og kvantitative metoder med dertil statistisk analyse står sterk. Det siste har ført til at mange samfunnsvitere har følt seg fremmedgjort i forhold til begrepene. Noen har hevdet at de ikke trenger å forholde seg til validitet og reliabilitet, eller de omformer det til å passe sitt ståsted siden de arbeider ut i fra en hermeneutisk metode (Denzin & Lincoln (1994), Marshall & Rossmans (1989), Morse (1994) og Thagaard (2003: 21)). Jeg er uenig i dette synet og mener at så lenge man epistemologisk sett forholder seg til korrespondanseteorien for sannhet må man også forholde seg til validitet og reliabilitet. Dette korresponderer med det synet blant annet Campbell og Yin forfekter (Cook, Thomas D. & Doanld T. Campbell (1979), Shadish, William R., Thoams D. Cook & Donald T. Campbell (2002) og Yin (2003; ix).

Jeg velger å definere reliabilitet som pålitelighet. En måling er utført pålitelig dersom jeg får samme resultatet ved forskjellige målinger (Ringdal, 2001:166). Validitet omhandler gyldigheten til konklusjonene jeg drar og den målingen jeg gjør. I første delen av analysen, der jeg beskriver endringer i prosessen å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret, vil validiteten være høy dersom jeg har målt riktig. Det vil si: har jeg funnet de reelle endringene som har skjedd? (Ringdal, 2001: 166). I den andre delen av analysen, hvor jeg forklarer endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret, vil validiteten være høy dersom jeg har funnet de riktige forklaringene. I den første delen av analysen vil således konstruksjonsvaliditet være sentralt, mens det i den andre delen av analysen vil den interne validiteten stå i sentrum.

Med bakgrunn i Shadish, Cook og Campbell (2002; 38) velger jeg å dele validitet opp i fire typer: konstruksjons validitet, intern validitet, ekstern validitet og konklusjonsvaliditet. Konklusjonsvaliditet omhandler i hvilken grad den uavhengige og den avhengige variabelen samvarierer (Shadish, Cook og Campbell, 2002: 37). Dette måles ved hjelp av statistiske metoder og kan således kun brukes i kvantitative studier. Denne formen for validitet vil derfor ikke være relevant for en case-studie.

Ekstern validitet omhandler i hvilken grad det er mulig å generalisere utover den eller de enhetene man studerer (Shadish, Cook og Campbell, 2002: 37). Siden min studie ikke har til hensikt å generalisere, men derimot har til hensikt å bruke teori til å organisere og tolke de empiriske funnene jeg gjør – anvendt forskning, vil heller ikke ekstern validitet være relevant for min studie.

Konstruksjonsvaliditet omhandler i hvilken grad operasjonaliseringene man gjør for å måle det sosiale fenomenet man er interessert i er korrekt. For å bestemme om det har skjedd en endring i prosessen med å utarbeide langtidspanen for Forsvaret trenger jeg å beskrive på en så korrekt måte som mulig hvordan jeg skal kunne måle denne endringen.

Intern validitet omhandler i hvilken grad en samvariasjon er kausal eller om det kun er en korrelasjon. Intern validitet er relevant for andre delen av min problemstilling, da det kun er der jeg vurderer kausale sammenhenger.

3.2.1 **Tiltak for å øke reliabiliteten**

Når man skal vurdere tiltak for å øke reliabiliteten til en studie er det viktig å skille mellom tiltak som øker reliabiliteten og tiltak som øker muligheten for å kontrollere reliabiliteten.

For å øke reliabiliteten har jeg i denne oppgaven vært så nøyaktig og konkret som mulig. To faktorer som minker reliabiliteten er at intervjuobjektet husker feil og at den som intervjuer noterer feil eller misforstår det som blir sagt. For å motvirke dette har jeg vært nøyaktig og jeg har dobbeltsjekket data der det har vært mulig. Jeg har også definert sentrale begreper i intervjusituasjonen slik at jeg og intervjuobjektet har hatt tilnærmet lik forståelse av begreper som har blitt brukt.

Jeg har brukt tre metodologiske virkemiddel for å øke muligheten til å teste reliabiliteten. For det første har jeg vært så transparent som mulig i presentasjon av forskningen. På denne måten kan en selv eller andre kontrollere at målingene har blitt gjort på en nøyaktig måte. Dette kan man gjøre enten ved å gjøre målingen en gang til eller ved rent analytisk å argumentere for at det er stor reliabilitet. Dersom man ikke viser hva man gjør er det heller ikke mulig å etterprøve. Intervjuobjektene er derfor ikke anonymisert og jeg har gjort transkribering av alle intervjuene slik at det er mulig å finne tilbake til nøyaktige formulering. Transkriberingene vil ikke ligge ved oppgaven på grunn av plassmangel, men vil bli

oppbevart av forfatteren og være tilgjengelig for ettersyn dersom noen skulle ønske dette, og dersom dette blir godkjent av det enkelte intervjuobjekt.

For det andre har jeg økt muligheten for å kontrollere reliabiliteten til målingene ved at jeg har tatt i bruk datatriangulering og metodetriangulering der dette har vært mulig. Ved datatriangulering innhenter man samme data fra forskjellige kilder og ved metodetriangulering bruker man forskjellige metoder til å innhente data enten fra samme kilde eller fra flere kilder (Yin, 2003;98-99). Jeg har brukt både intervjuobjekter og dokumenter som kildegrunnlag og jeg har brukt både intervju og dokumentanalyse som datainnhentingsmetode.

For det tredje har jeg sitert annen forskning nøyaktig der det har vært passende. Jeg har også vært så nøyaktig og konkret i fremstillingen av argumentasjonen som mulig. Desto klarer noe er fremstilt, desto enklere er det å etterprøve.

3.2.2 Tiltak for å øke validiteten

Når jeg skal prøve å si om årsakene til endringer i prosessen med å utarbeide langtidspanene berører jeg problemet med hypotesemangfold, også kalt Humes problem (Baune, 1991:57-58). Dette gjør at den interne validiteten blir svekket da det alltid vil være andre mulige forklaringer, og fordi de forklaringene som synes adekvate kan være sporiøse.

For å motvirke dette har jeg gjort bruk av to metodologiske teknikker. For det første har jeg brukt ”process tracing”. Ved å bruke ”process tracing” beskriver man den kausale sammenhengen i detalj fra årsak til effekt (George & Bennett, 2005:6) og på den måten gjøres forklaringen mer gyldig. Dette er en metode jeg har prøvd å bruke i framleggelsen av analysen. Forklaringene til de forskjellige endringene er presentert så nøyaktig som mulig.

For det andre har jeg drøftet flere alternative årsakssammenhenger opp i mot hverandre. Bare på denne måten kan jeg argumentere for og sannsynliggjøre at den årsakssammenhengen jeg presenterer er reell (Yin, 2003:118).

Dersom man setter rivaliserende forklaringer dedusert ifra forskjellige teorier opp mot hverandre for å avgjøre hvem som har størst forklaringskraft er det en fordel at de forskjellige forklaringene er ekskluderende. Det vil si at det kun finnes en forklaring til det observerte fenomenet. Siden jeg først og fremst ønsker å forklare et sosialt fenomen og ikke prøver å

avgjøre hvilken teori som har størst forklaringskraft er dette momentet av mindre betydning. Således kan det godt være to eller flere forskjellige forklaringer til samme empiriske funn som overlapper. Uavhengig av dette vil jeg drøfte de forskjellige forklaringene opp i mot hverandre for å øke den interne validiteten.

3.3 Data og datainnsamlingsmetode

Når det kommer til valg av datainnsamlingsmetode jeg strukket meg etter idealet triangulering. Da jeg ikke har mulighet til å gjøre et tilfeldig utvalg av data velger jeg i stedet å øke muligheten for å teste reliabiliteten ved å innhente empiri ved så mange forskjellige uavhengige innhentingsmetoder som mulig. Men problemstillingen legger klare føringer for datainnhentingen. Derfor har jeg primært baserer meg på dokumentanalyse og intervju. Forsvarets interne prosesser er relativt lukket sammenlignet med tilsvarende prosesser i resten av offentlig forvaltning. Få ting er nedskrevet og mye av det som er nedskrevet er gradert. Dette gjør dokumentanalyse utfordrende. Jeg har prøvd å bruke originale kilder der dette har vært mulig, men har måttet falle tilbake på sekundærkilder når enten originalkildene har vært vanskelig tilgjengelig eller når de har vært ikke eksistrenede. Mangelfull tilgang til skriftelige kilder har gjort at jeg har måttet gjøre bruk av kvalitative dybdeintervjuer til å innhente mye av den ønskede empirien.

Når det gjelder utvalg av intervjuobjekter har dette ikke vært randomisert. Jeg har valgt ut intervjuobjekter ut i fra deres forventede kunnskap om fagområdet jeg studerer. Alle som har blitt spurt har heller ikke hatt mulighet til å stille opp til intervju. Faren ved en slik utvelgning er skjevhet i utvalget (Rubin & Rubin, 2005: 67). Jeg har primært brukt personer som jobber eller har jobbet i Forsvarsdepartementet som intervjuobjekter. De aller fleste av disse har vært positivt innstilt til innføringen av ISL. Dette har til dels påvirket de svarene jeg har fått. Men siden min problemstilling ikke primært har omhandlet ISL, men endringer og forklaringer til endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplanene, har ikke dette nevneverdig påvirket den informasjonen jeg har samlet inn ved intervju.

De kvalitative dybdeintervjuene har variert fra å være semi-strukturerte til mer strukturerte (Rubin & Rubin, 1995: 4). Til å begynne møtte jeg respondentene med noen nøkkelspørsmål for å gi dem rom til å legge frem det de selv syntes var viktig, samtidig som jeg på den måten opparbeidet meg en oversikt over det empiriske feltet. I den fasen prøvde jeg så godt det lot seg

gjøre å ikke påvirke svarene jeg fikk ved å være påpasselig med å ikke legge føringer i spørsmålene (Modal, 2000:142) eller ved å pense intervjuobjektet for fort inn på et tema. Etter som intervjuene skred frem ble det mer naturlig å stille mer presise spørsmål, enten for å lukke informasjonshull eller for å gå nærmere inn på årsaker til endringer. I denne avsluttende fasen tok jeg utgangspunkt i teori når jeg utledet spørsmålene.

Jeg gjorde digitalt opptak av i nesten alle intervjuene (Noen av intervjuobjektene ønsket ikke dette). Til å begynne med opplevde jeg at jeg av det ble mindre god på å spørre gode oppfølgings spørsmål og be om utdypelser når jeg opplevde noe å være uklart. For å kompensere for dette kombinerte jeg etter hvert lydopptaket med å ta egne korte notater. Det virket skjerpende i intervjusituasjonen og gjorde at jeg lettere kunne følge intervjuobjektet inn i dybden av det som ble presentert slik det også er beskrevet av Rubin & Rubin (2005:11).

4 Langtidsplanleggingen i Forsvaret

Langtidsplanleggingen i Forsvaret består av tre mer eller mindre selvstendige prosesser. For det første har vi FFIs bidrag i form av Forsvarsanalysen. For det andre har vi Forsvarssjefens bidrag i form av Forsvarsstudien og for det tredje har vi selve Langtidsdokumentet utarbeidet i Departementet og fremlagt for Stortinget enten som en Stortingsmelding eller som en Stortingsproposisjon. FFIs Forsvarsanalyser og Forsvarssjefens Forsvarsstudier operer med et tidsperspektiv på 15 til 20 år mens Langtidsdokumentet har en planperiode på tre til fire år (Græger, 2007: 156). Disse prosessene har i hele perioden vært organisert sekvensielt. Det vil si at FFI har startet sin Forsvarsanalyse litt i forkant eller samtidig med at Forsvarssjefen har startet sitt arbeide med Forsvarsstudien. Etter at Forsvarssjefen har levert sitt militærfaglige råd til Forsvarsministeren og FFIs støtte til Forsvarsstudien har opphørt, har Forsvarsanalysene i all hovedsak blitt innrettet mot å støtte Forsvarsdepartementet i dets arbeid med Langtidsdokumentet. Både Forsvarsanalysen fra FFI og Forsvarsstudien fra Forsvarssjefen har således vært å betrakte som grunnlagsmateriale for Langtidsdokumentet. Syklusen på denne perioden har vært relativ fast i løpet av perioden med unntak av at den gikk fra fem til fire år i skille mellom St.meld.nr.22 (1997-1998) og St.prop.45 (2000-2001). Denne korte perioden mellom de forskjellige utredningene har ført til at man nærmest har hatt en kontinuerlig langtidsplanlegging. Dette har spesielt vært styrende for FFIs arbeid; de har vært opptatt med analysearbeid nærmest kontinuerlig i hele perioden (Otterlei & Mossing, 2003:11).

4.1 Langtidsplanlegging før 1990

I hele etterkrigstiden blir Forsvarets langtidsplanlegging gjennomført ved at man med faste mellomrom utarbeider Langtidsdokumenter. Rett etter krigen ble det nedsatt en forsvarskommisjon som skulle bli styrende for Forsvaret utover på 1950-tallet, men det var først på slutten av 1950-tallet at arbeidet med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret kom i fastere former (Ramberg, 2010, 26). Den første langtidsplanen for Forsvaret ble lagt frem for Stortinget i form av en stortingsmelding i 1957 og den skisserte planer for perioden 1958–63. Hele denne perioden var preget av en planleggingsoptimisme og teknologioptimisme. FFI var en viktig støttespiller i prosessen, spesielt fra 1965 av og utover.

På slutten av 1960-tallet gjennomgikk ledelsen av Forsvaret en radikal omorganisering ved at Forsvarets overkommando (FO) ble opprettet. FO ble formelt opprettet 1. januar 1968, men det var først på høsten 1970 at FO kunne flytte inn i nybygget på Huseby sammen med Forsvarsdepartementet. Dette medførte at Forsvarssjefen fremstod som en mye tydeligere sjef og fagmilitær rådgiver overfor Forsvarsministeren enn tidligere. Samtidig fikk FFI en gradvis sterkere posisjon, noe som førte til at FFI fikk en ledende rolle under utarbeidelsen av Forsvarskommisjonen 1974 (FK 74) (Ramberg, 2010: 25-26).

Den første femårsplanen etter Forsvarskommisjonen av 1974 ble lagt frem for Stortinget i 1979 og skulle dekke femårsperioden 1979–1985. Den fikk benevnelsen St.meld.nr. 94 (1978–1979). Deretter kom fortløpende på 1980-tallet: St.meld.nr. 74 (1982-1983) som lagt frem for Stortinget våren 1983 og St.meld.nr. 54 (1987–1988) lagt frem for Stortinget i juni 1998 (Solstrand, 2010: 45,52).

Etter å ha vært en sentral aktør i forbindelse med utarbeidelsen av Forsvarskommisjonen av 1974 mistet FFI noe av sin betydning utover på 1980 tallet. FFI var involvert i strukturanalyser for de forskjellige forsvarsgrenene, men kun i liten grad involvert i den strategiske langtidsplanleggingen for Forsvarets om sådan (Solstrand, 2010: 76). Dette gjaldt selv for Forsvarsstudien 1985 (FS 85) (Solstrand, 2010: 74). Bull Hansen støttet seg ikke på FFI under utarbeidelse av denne studien (Lunde, 2011 [Intervju]). Men selv om ikke Bull Hansen involverte FFI i selve FS 85 var det det arbeidet som FFI hadde gjort i forbindelse med FK 74 som også ble brukt som grunnlag i FS 85. Således var FFI også indirekte en viktig aktør under utarbeidelsen av FS 85 (Gjelsten, 2001: 5).

4.2 Mandat

Det formelle grunnlaget for den rollen de forskjellige aktørene spiller i prosessen er å finne i de forskjellige institusjoners rasjonale nedfelt i forskjellige formålsparagrafer og vedtekter. Ved FFI finner man i vedtektene følgende formulering:

*”Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har til formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. FFI skal være Forsvarets **politiske** og **militære** ledelses rådgivere i faglige spørsmål innenfor instituttets arbeidsområde”* (min utheving) (ref. i Otterlei & Mossing, 2003: 10).

Samt at: ”Administrerende direktør utøver instituttets rådgivende funksjon overfor Forsvarets politiske og militære ledelse” (ref. i Otterlei & Mossing, 2003: 11).

Deretter blir det i vedtektene konkretisert at FFI blant annet har følgende hovedoppgave:

”FFI skal holde *seg underrettet om gjeldene planer og vurderinger for Forsvarets struktur og større materiellanskaffelser, og gi råd og medvirke til at den løpende bearbeidingen og gjennomføringen av hovedelementene i disse planer kan skje med støtte av instituttets faglige innsikt*” (min utheving) (ref i Otterlei & Mossing, 2003: 10).

Det er de to første formuleringene som legitimerer Administrerende direktør FFIs (AD FFI) direkte tilgang til den øverste militære ledelse til en hver tid. På bakgrunn av dette at han har sittet i de fleste styringsgrupper for de forskjellige Forsvarstudiene i perioden. Den siste formuleringen legitimerer at FFI støtte til både Forsvarssjefens Forsvarsstudier og Departementet i arbeidet med Langtidsdokumentet.

Utover dette finnes det ikke noen prosedyrer som beskriver hvordan disse rådene skal bli gitt.

Når det kommer til Forsvarssjefens innspill til langtidsplanleggingen blir dette regulert av Forsvarssjefens instruks. I Forsvarssjefens instruks står det at: ”Forsvarssjefen er den øverste fagmilitære rådgiver i Forsvarsdepartementet. Han skal fremme uavhengige fagmilitære råd og militærfaglige utredninger.” (Forsvarsdepartementet, 2003). Hvordan han gjør dette er opp til Forsvarssjefen. Det var Forsvarssjef Bull Hansen som i forbindelse med FS 85 innførte Forsvarsstudien som et eget produkt. Før den tid hadde Forsvarssjefens innspill kommet som et innspill og vedlegg i selve Langtidsdokumentet. Denne kutymen ble beholdt etter at Forsvarsstudien ble innført slik at man i hele perioden fra 1988 til 2008 opererte med både en Forsvarsstudie og Forsvarssjefens vedlegg til Langtidsdokumentet i hver periode.

4.3 Periode I – (1988-1994)

Under innledningen til Periode I var Den kalde krigen i ferd med å tøy opp. Norge hadde med sin geografiske beliggenhet en liten, men allikevel viktig rolle å spille i NATO, et NATO som først og fremst var dimensjonert og organisert for å motstå den trusselen Sovjetunionen og Warszawa-paktlandene representerte. Etter at Sovjetunionen gikk i oppløsning i 1989 måtte Forsvaret forholde seg til en helt ny trusselsituasjon. Dette kom til å prege prosessene med å

utarbeide Langtidsplanene i Periode I. Samtidig med Sovjetunionens oppløsning hadde man fortsatt ikke maktet å få tilstrekkelige kontroll på økonomien i Forsvaret. Selv om den doble ubalansen allerede hadde vært kjent for ledelsen av Forsvaret i mange år hadde man ikke greid å gjennomføre endringer slik at man fikk en balanse mellom økonomi og struktur. Det var på denne bakgrunnen at man på slutten av 1980-tallet gikk inn i en ny langtidsplanleggingsperiode noen år før den opprinnelig var stipulert.

Derfor starter Periode I ved at forarbeidene til en ny Forsvarsanalyse ble iverksatt allerede i 1988. Denne gangen tok prosessen med å utarbeide de forskjellige Langtidsplanene relativt lang tid. Det største og lengste arbeidet foregikk på FFI. Fra de satte ned de første delprosjektene i 1988 til de formelt avviklet Forsvarsanalysen 1991 (FA 91) i februar 1994 tok det 6 år og 4 mnd. Stortingsmeldingen ble påbegynt i august 1991 og levert i januar 1993 mens forarbeidet til Forsvarsstudien 1991 (FS 91) startet høsten 1988 og sluttrapport ble fremlagt 13.mars 1992.

I tillegg ble det i samme periode satt ned en ny forsvarskommisjon. Forsvarskommisjonen av 1974s planperiode skulle egentlig vare helt frem til 1993, men på grunn av slutten på Den kalde krigen og kollapsen av Warszawa-pakten ble arbeidet med den nye Forsvarskommisjonen fremskyndet. Forsvarskommisjonen av 1990 (FK 90) ble således allerede oppnevnt i januar 1990 og den la frem sin innstilling i januar 1992 (Solstrand, 2010: 85,86,89).

4.3.1 Forsvarsanalysen 1991 (FA 91)

FFI var en av hovedpremissleverandørene for forsvarsplanleggingen i på 1970 tallet. Dette kom spesielt til uttrykk i Forsvarskommisjonen av 1974 som ble levert i 1978. Deretter mistet FFI noe av sin innflytelse. De var verken sterkt involvert i prosessen med å utarbeide St. meld.nr.74 (1982-83), FS 85 eller St.meld.nr.54 (1987-88). FFI arbeidet fortsatt tett med Forsvarets overkommando (FO) når det gjaldt kostnadsberegninger og det ble fokusert på grenvise analyser av enkeltstrukturer i denne perioden, men det ble ikke arbeidet med helhetlige selvstendige strukturforslag. FO hadde selv tatt over mye av ansvaret for dette arbeidet i denne perioden. (Solstrand, 2010: 70-101).

Dette skulle endre seg på ny på slutten av 1980-tallet. Nå kom FFI mer på offensiven og samarbeidet med FO ble bedre enn før. Når man på slutten av 1980-tallet så tegn på forfall,

forvitring og mulig fragmentering i øst, var FFI tidelig ute med å utarbeide nye scenarier over det fremtidige trusselbildet. Dette ble publisert som egne rapporter. Rapportene FFI/Notat-87/5011 "Trussel mot Sør-Norge" og FFI/Notat-89/5010 "Scenarier for forsvarsplanlegging – interimrapport" (begge er fortsatt gradert) står frem som eksempler på det dyptpløyende arbeidet som ble gjort på FFI på den tiden. Deretter kom de forskjellige delutredningene for de forskjellige forsvarsgrenene som perler på en snor. Først kom "Luftforsvarets fremtidige struktur", dernest kom "Hæranalysen. En analyse av alternative avdelingsstrukturer på operativ nivå" og "Sjøforsvarsanalysen. Analyse av Sjøforsvarets oppgaver i krig". De to sistnevnte ble begge påbegynt i januar 1989 og avsluttet i oktober 1991. Dette arbeidet skulle videreføres inn i det som etter hvert skulle bli "Forsvarsanalysen 91. En analyse av Forsvarets krigsoppgaver og struktur" (FA 91) (Solstrand, 2010: 70-101). Det lå også en forståelse i luften om at store omveltninger var på gang og man visste også at planperioden til FK 74 var i ferd med å gå ut. Dette førte til at man påbegynte forarbeidet for en større og mer omfattende forsvarsanalyse (Solstrand, 2011 [Intervju]).

Selve FA 91 ble igangsatt i januar 1991. Den ble styrt av det såkalte prosjektrådet. Det ble avholdt i alt 11 møter i prosjektets levetid. I det hele gikk det med ca 93 årsverk i FA 91 og ca 10 av disse var militære offiserer. 10 % av finansieringen var ekstern mens de resterende 90 % ble finansiert over basisbevilgningen. (Otterlei & Mossing, 2003: 32).

FA 91 ble delt opp i to faser. Fase I varte fra januar 1991 til mars 1992. Denne fasen var først og fremst innrettet mot å støtte FK 90 og FS 91. Fase II startet i mars 1992 og ble ikke formelt avsluttet før i februar 1994. Denne fasen var primært innrettet mot å støtte utarbeidelsen av St. meld.nr.16 (1992-1993) (Otterlie & Mossing, 2003: 20). Denne kontakten til FD var ikke formelt forankret, men det var allikevel et relativt stort arbeid (Solstrand, 2001 [Intervju]). I fase I ble det utarbeidet en rekke alternative strukturer innen tre forskjellige kostnadsrammer. Disse alternative strukturene ble vurdert opp i mot forskjellige trusselscenarier. Her stod kvantitative stridssimuleringer sentralt (Solstrand, 2010: 101).

Formelt leverte FFI sine analyser til Forsvarssjefen som deretter brukte disse videre i sine innspill til FK 90. Men i praksis var det en direkte orienteringslinje fra FFI til FK 90 som på mange måter ble den egentlige mottaker av mange av analysene som ble gjort i Fase I (Solstrand, 2010: 121). I Fase II ble det arbeidet med å utdype problemstillinger som var av relevans for St.meld.nr.16 (1992-1993). Stortingsmeldingen baserte seg på forslaget utarbeidet av FK 90. Siden man i FK 90 hadde lagt til en noe større struktur enn det som

hadde blitt lagt til grunn for FFIs innspill til kommisjonen ble det nå FFIs oppgave å gjøre nye kostnadsberegner for denne nye strukturen. I tillegg ble det også nødvendig å gjøre nye vurderinger av konsekvensene av fremtidige lave budsjetttrammer (Otterlei & Mossing, 2003: 20). FA 91 fortsatte sitt arbeidet helt til februar 1994, ett år etter at St.meld.nr.16 (1992-1993) ble lagt frem. Dette ble gjort da man på FFI forsto at det ganske snart ville komme nye store endringer i forsvarsstrukturen og de ønsket å være klare for dette. Den gangen var ikke arbeidet ved FFI oppdragsbasert på samme måte som i dag og man bestemte selv derfor på en helt annen måte hvilke prosjekter man skulle starte og til en hver tid ha gående (Solstrand, 2011 [Intervju]).

FA 91 står klart i en særstilling under Periode I, spesielt opp i mot Storingsmeldingen. FA 91 hadde ca 84 årsverk jobbene i prosessen, mens FD kun hadde fire personer i arbeid med å utarbeide St.meld.nr.16 (1992-1993). FA 91 stod for hele 90 % av alle de eksterne vurderingene FK 90 baserte sine analyser og forslag på (Solstand, 2010: 125). Siden FA 91 var premissleverandør både for FS 91 og for FK 90, og siden FS 91 og FK 90 igjen var premissleverandør for Stortingsmeldingen fikk de analysene og strukturforslagene som ble utviklet ved FFI et kraftig gjennomslag på innholdet i Stortingsmeldingen. I tillegg ble ressursene ved FFI også brukt under utarbeidelsen av Stortingsmeldingen, spesielt til å gjøre budsjettberegninger. Selv om FFI først og fremst rapporterte til FO var det en åpen informasjonskanal også direkte til FK og senere også til FD. Dersom vi ser på tiden som ble brukt ser vi også at FFI hadde et arbeide gående over en mye lengre periode enn både FS 91 og St.meld.nr.16 (1992-1993). Fra de første forprosjektene ble igangsatt på FFI til FA 91 ble formelt avviklet tok det hele 6 år og 4 mnd. Dette i stor kontrast til arbeidet med Stortingsmeldingen som kun tok 1 år og 5 mnd.

4.3.2 Forsvarsstudien 1991 (FS 91)

Proessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret gjennomgikk i 1985, i og med at Fredrik Bull Hansen tok over som Forsvarssjef året før, en endring. Bull Hansen tok initiativet til selv å utarbeide en forsvarsstudie, Forsvarsstudien 1985 (FS85). Han skapte med dette presidens og siden den gang har det vært arbeidet Forsvarsstudier samtidig, eller rett i forkant av hver Langtidsdokument produsert av Departementet (Solstrand, 2010: 60).

FS 91 ble initiert allerede i 1988 ved at Forsvarssjef Vagleik Eide satte ned en liten arbeidsgruppe som skulle gjøre forarbeidet til selve Forsvarsstudien. Men det var ført året

etter, etter at Torolf Rein hadde tatt over som Forsvarssjef, at arbeidet med Forsvarsstudien kom godt i gang (Solstrand, 2010: 101). Det var Bjørn Fredriksen som ble prosjektleder for FS 91, men den var forankret i linjen ved sjef for Forsvarets overkommando /Operasjonsstaben Ola Aabakken (Skullerud, 2011 [Intervju]). Det ble også opprettet en styringsgruppe ledet av Forsvarssjefen der blant annet administrerende sjef ved FFI var medlem (Otterlei & Mossing, 2003: 11). Selv om Aabakken hadde et overordnet ansvar var FS 91 å betrakte som et helt selvstendig prosjekt. Fredriksen disponerte fire offiserer, en fra hver av forsvarsgren. Men selv om disse offiserene skulle representere interessene til de forskjellige forsvarsgrenene ønsket de forskjellige Generalinspektørene fortsatt å påvirke arbeidet direkte. For eksempel brukte Arne Solli som var Generalinspektør for Hæren (GIH) Thor Olai Skullerud til å få sin stemme hørt inn i studien. Tilsvarende ble gjort i større eller mindre grad av de andre Generalinspektørene (Skullerud, 2011 [Intervju]). I tillegg til dette ble det også den gangen opprettet noen delprosjekter der først og fremst personell fra de respektive grenstabene var involvert (Græger, 2007: 167). Sånn sett kan man si at det først og fremst var personell fra grenstabene som sammen med FFI satte preget på denne studien, og i det møtepunktet hadde FFI klart størst påvirkning (Skullerud, 2011 [Intervju]).

Selv om det ikke ble gitt formelle retningslinjer fra FD var kommunikasjon mellom FS 91 og Departementet god. Det ble gjennom byråkrat i FD for første gang gitt muntlige føringer for arbeidet med Forsvarsstudien. Men fortsatt gjaldt disse føringene først og fremst innenfor økonomi. Når det kom til sikkerhetspolitiske vurderinger og strukturforslag stod man fortsatt ganske fritt både i FO og på FFI (Diesen, 2011 [Intervju]). Koordineringen var avklart med politisk ledelse og de stilte seg bak denne tilnærmingen. Noen i FO var skeptiske til at FD skulle gi føringer for Forsvarsstudien som hadde et 20 års perspektiv, mens departementet den gangen kun forholdt seg til et fem års perspektiv, mens andre mente at dette var en fornuftig løsning. Spesielt det at man fikk konkretisert noen økonomiske rammer å jobbe ut i fra ble av mange satt pris på. Men det var også en vis motstand fra noen av byråkratene i Forsvarsdepartementet mot å ha noe med det som skjedde i Forsvarsstudien å gjøre; de ville ikke blande seg bort i dette da de mente at det var Forsvarets ansvar. Forsvarsminister Holst derimot var enig i at det skulle gis ut retningslinjer og at en kontinuerlig dialog skulle opprettholdes. Departementet krevde at Forsvarsstudien skulle presentere tre helhetlige råd innen for tre forskjellige økonomiske rammer: et lavt, ett middels og et høyt. FO kunne utrede mye annet også hvis de ville, men de måtte uansett utrede det som det var spurt etter (Tiller, 2010 [Intervju]).

4.3.3 **Stortingsmelding nr.16 (1992-1993)**

Oppdraget med å utarbeide St.meld.nr.16 (1992-1993) ble gitt til Morten Tiller som var byråsjef for planleggingskontoret i Departementet i august 1991. Stortingsmeldingen ble således utarbeidet ved dette kontoret, og det ble derfor ikke opprettet et eget prosjekt for anledningen. Arbeidet ble gjort i linjeorganisasjonen. Det var Tiller som ledet arbeidet med å utarbeide Stortingsmeldingen og det var heller ikke den gangen satt ned noen styringsgruppe. I selve utarbeidelsen av St.meld.nr.16 (1992-1993) var det fire personer som var sentrale, der iblant Morten Tiller, Arne Bård Dalhaug og Sverre Diesen. Dette står i sterk kontrast til antallet som var involvert i denne prosessen på 2000-tallet. Da var til tider opptil 50 personer involvert i prosessen med å utarbeide tilsvarende stortingsproposisjoner (Tiller, 2011 [Intervju]).

I tillegg ble det på slutten av St. meld.nr.16 (1992-1993) skrevet inn et kapittel som omhandlet hvordan målsetningene som ble trukket opp i meldingen skulle gjennomføres. Dette kom som et resultat av at man tidligere hadde erfart at gjennomføringene av planene hadde vært dårlig. Dette gjaldt spesielt intensjonen om å øke investeringsandelen av budsjettet (Tiller, 2011 [Intervju]).

Etter at Forsvarsministeren gav Tiller oppdraget med å skrive Stortingsmeldingen i august 1991 var det ingen kontakt eller dialog mellom de to angående arbeidet før Tiller leverte Stortingsmeldingen til Forsvarsministeren for gjennomlesning andre juledag 1993. Slik sett var arbeidet med langtidsmeldingen dårlig politisk forankret. Dette var en del av den departementale kulturen. Man gav et oppdrag og blandet seg deretter ikke inn i hvordan underordnede løste oppdraget. Dette gjenspeilet seg også i hvordan Departement forholdt seg til Forsvarsstudien; de ønsket ikke å ha noe med denne å gjøre i frykt for å bli identifisert med det som ble foreslått i studien (Tiller, 2011 [Intervju]).

Alle grunnlagsanalyser når det kom til trussel, struktur og økonomi ble alt vesenlig gjort ved FFI. Når arbeidet med St.meld.nr.16 (1992-1993) startet i august 1991 mente Forsvarsminister Holst at det var unødvendig å gjøre nye store utredninger siden et så stort og grundig arbeide allerede var gjort på FFI og av FK 90. Man baserte seg dermed fullstendig på disse arbeidene og kun få nye analyser ble gjort i St.meld.nr.16 (1992-1993) (Lunde, 2011 [Interjvu]).

4.3.4 Endringer og forklaringer

Dersom vi sammenligner periode I med den forutgående perioden der utarbeidelsen av FS 85 sto sentralt ser vi at det er flere markante endringer. For det første ser vi at FFI på nytt har kommet tilbake i føresetet. Sammenlignet med 85 fikk FFI en mye større rolle og dette gjaldt innenfor et vidt spekter av områder. Det ble over hele Periode I gjennomført seks prosjekter knyttet til FA 91 som omhandlet alt fra trusselvurderingen og mulige fremtidsscenarioer, selvstendige strukturvurderinger både på overordnet nivå og på forsvarsgrennivå og budsjettanalyser (Solstrand, 2010: 101). Dette ble styrende for arbeidet til både FS 91, FK 90 og St.meld.nr.16 (1993-1994). Dette står i sterk kontrast til det arbeidet som ble gjort ved FFI på 1980 tallet; under utarbeidelsen av FS 85 ble FFI nærmest utelatt fullstendig fra prosessen. Men dersom man sammenligner FFIs innflytelse med den posisjon de hadde i forbindelse med utarbeidelsen av FK 74 ser vi at bildet blir mye mer nyansert da FFI også hadde en veldig vesentlig rolle å spille under FK 74. Solstrand som ledet FA 91 hadde også vært med under utarbeidelsen av FK 74 og han brukte det som en målestav for hvordan arbeidet skulle gjøres. AD FFI i 1990, Eirik Klippenberg, hadde vært Forsknings sjef og leder av Systemgruppen under arbeidet med FK 74.

En av forklaringene på FFIs på ny store påvirkning i prosessen med å utarbeide Langtidsplanene på slutten av 1980 tallet var at den nye Forsvarsjefen, Admiral Torolf Rein, var en forkjemper for kvantitative analyser. Da han tiltrådte som forsvarssjef i 1989 førte dette til at FFIs rådgiverposisjon ble ytterligere styrket (Gjelsten, 2001: 5). Etter at han gikk av som Forsvarsjef ble Rein styreleder på FFI i perioden 1995-2003 (Børresen et al., 2004:136). For det andre lå det i tiden at FFI på ny skulle komme sterkere på banen. Det var store omveltninger på gang siden Sovjetunionen var i ferd med å falle fra hverandre og det var også etter tidsskjemaet tid for en større gjennomgang av Det norske forsvars rasjonale, kvantitativ størrelse og struktur. Det var ingen som på noen måte satte spørsmålsteget ved at FFI skulle spille en fremtredende rolle i dette arbeidet. Ragnvald Solstrand og Erik Klippenberg var resurssterke og kunnskapsrike personer som hadde lagt mye av det teoretiske grunnlaget for FFIs kapasitet til å utarbeide helhetlige forsvarstrukturer med dertil kostnadsberegninger på 1980-tallet. Det var ingen annen som satt på den kunnskapen på det tidspunktet, spesielt ikke i FD.

Den andre markante endringen i perioden finner sted i FD: de prøver å komme mer på banen. De åpnet opp for en dialog med arbeidet som foregikk i FS 91 på en helt annen måte enn det

de hadde blitt gjort fem år tideligere og de la også visse føringer på det arbeidet de ønsket at FS 91 skulle gjøre og de rådene de ønsket å motta. Dette kom helt klart som et direkte resultat av situasjon de hadde opplevd i 1985 da Forsvarsjef Bull Hansen hadde presentert sin FS 85. Den var utarbeidet i fullstendig isolasjon og fikk dertil minimal innvirkning på det arbeidet som ble gjort i FD. Dette ble støttet fra politisk hold, blant annet av Forsvarsminister Host.

For det andre ble det gjort en del endringer i arbeidet med å utforme selve stortingsmeldingen. I tillegg ble det på slutten av st. meld.nr.16 (1992-1993) skrevet inn et kapittel som omhandlet hvordan målsetningene som ble trukket opp i meldingen skulle gjennomføres. Dette kom som et resultat av at man tidligere hadde erfart at gjennomføringene av planene hadde vært dårlig. Dette ble således prøvd forbedret ved å konkretisere målsetningene med meldingen, både overfor Stortinget, men også overfor FO som i ettertid skulle være de som skulle gjennomføre de endringene som hadde blitt bestemt. Dette kan sees på som en forløper til det som ble Tildelingsbrevet til St. meld. Nr. 22 (1997-1998) og som igjen ble foreløperen til beslutningen om å levere langtidsdokumentet som en proposisjon i stedet for en stortingsmelding med dertil innføring av Iverksettingsbrev. Så kapitlet på slutten av St.meld.nr.22 (1993-1994) representerte klart en trend der ønsket om å konkretisere og operasjonalisere vedtak og endringer med dertil føringer overfor FO er fremtredene.

Initiativet fra FD om å ta mer styring på prosessen kan også sees på som en konsekvens av det gryende arbeidet med å fornye offentlig sektor i Norge. Fornyelsesprogrammet ”Den nye staten” ble initiert av regjeringen i 1987 og tidlig på 1990-talet bestemte Forsvarsminister Holst at programmet også skulle innføres i Forsvaret (Børresen et al., 2004: 307). Dette var starten på prosessen med å innføre nye styringssystemer og et Mål- og resultatsystem i Forsvaret der økonomisk kontroll og styring stod sterkt.

Den tredje endringen skjer i FO: de erkjenner at de trenger å forholde seg til omverden på en litt annen måte enn tidelige. FS 85 fikk liten innvirkning på innholdet i St. meld. Nr. 54 (1987–1988) som ble lagt frem i juni 1998. På den tiden var Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando samlokalisert på Huseby. Men det var ubalanse og spenninger i Forsvarets øverste ledelse. Den militære ledelsen hadde mye innflytelse i forhold til Forsvarsdepartementet (Børresen et al., 2004: 291). FS 85 ble utarbeidet utelukkende inne i Forsvarets overkommando og det ble ikke gjort rådslagninger av betydelig grad med tilstøtende miljøer slik som FFI og Forsvarsdepartementet. Dette medførte at FS 85 ble en ren militær studie som i liten grad bygde på eksplisitte politiske premisser gitt av

Forsvarsdepartementet. FS 85 var opptatt av den trusselen Sovjetunionen på den tiden representerte og av hvilket forsvar Norge måtte ha for å stå i mot denne trusselen, koste nærmest hva det koste ville. Den styrkestrukturen som blir foreslått av Forsvarssjefen i FS 85 ville kreve en årlig realbudsjettvekst på 6-7 % i perioden 1986-2000. På kort sikt anbefalte FS 85 en økning på hele 7-8 % for å fange opp et betydelig etterslep (Danjord, 2008: 20).

Sammenlignet med prosessen med å utarbeide FS 85 hadde FO nå en litt åpnere holdning til de politiske realitetene. Fortsatt var mange av offiserene preget av et sterkt misstillitsforhold til FD, og forholdet var til tider katastrofalt dårlig (Skullerud, 2011 [Intervju]). Men likevel var et gryende samarbeid gjennomført i forbindelse med utarbeidelsen av FS 91.

4.4 Periode II – (1995-1998)

Neste korsvei var 1996. Utviklingen utover 1990-tallet var preget av å være en brytningstid. For det første hadde vi diskusjon om Russlands trussel gående. Skulle Forsvaret opprettholde sitt kalde krig fokus med Russland som den primære trussel eller skulle de la nye trusler være styrende for hvordan de organiserte Forsvaret, og hvordan skulle Forsvaret forholde seg til de gradvis minkende økonomiske bevilgningene? Bortfallet av den trusselen som på mange måter hadde vært Forsvarets eksistensberettigelse etter Den kalde krigen fikk gradvis Forsvaret til å innse at de måtte tilpasse seg en ny verden. Denne altomfattende trusselendringen forplantet seg etter hvert nedover i den militære organisasjonen og det kom også til uttrykk igjennom den militærstrategiske diskusjonen som omhandlet utbyttingen av den gamle tids utmattelsesstrategi med manøverkrigføring som et styrende prinsipp. Det ble satt spørsmålsteget ved det gamle invasjonforsvarets fortreffelighet i en ny tid. Men det skulle vise seg at Forsvaret ikke maktet å ta inn over seg den nye tiden i tilstrekkelig grad. Frem til nå hadde man stort sett prøvd å beholde den strukturen man hadde hatt under Den kalde krigen. For å kutte i utgifter hadde man brukt den såkalte Ostehøvelstrategien. Man prøvde å kutte i utgifter jevnt over uten å endre strukturen. Man gjorde med andre ord få nye prioriteringer mellom strukturelle enheter eller avdelinger. I tillegg begynte fokuset å snu mot internasjonale oppdrag. Norge hadde på 1990-tallet fremt til 1996 vært engasjert i både Libanon, Somalia og Bosnia og disse operasjonene tok mer og mer av fokuset på bekostning av det tradisjonelle forsvaret av norsk territorium. Det er med denne bakgrunn man gikk inn i den andre store langtidsplanleggingsprosessen på 1990-tallet.

4.4.1 Forsvarsanalysen 1996 (FA 96)

Arbeidet med FA 96 startet allerede i mars 1995. Dette var ca ett år etter at FA 91 formelt hadde opphørt. Arbeidet på FFI var også på det tidspunktet stort sett selvfinansiert og det grunnleggende arbeidet med fremtidige forsvarsstrukturer gikk mer eller mindre kontinuerlig, men dette skulle endre seg utover i perioden (Solstrand, 2011 [Intervju]).

Også ved FA 96 ble det satt ned et prosjektråd ved FFI. Det spesielle denne gangen var at også departementet var representert i prosjektrådet ved FFI ved at Ekspedisjonssjef ved FD III var representert ved Fritjof Sjøgaard. Det ble under arbeidet med FA 96 gjennomført 15 møter ved prosjektrådet (Otterlei & Mossing, 2003: 32).

Det gikk med kun ca 40 årsverk i arbeidet med FA 96. 10 av disse årsverkene ble dekket av offiserer. Når det kom til finansiering ble ca 50 % av utgiftene til FA 96 dekket eksternt, primært fra FO (Otterlei & Mossing, 2003: 18). Dette ble avklart på et møte i det utvidede Forskningsrådet på FFI. Der var også Trond Moldshaug, leder av Sentralstaben med. Moldshaug hadde en prat med Nils Holme som var sjef for FFI på gangen og da ble det bestemt at FO skulle finansiere store deler av det arbeidet som ble gjort i FA 96. I prinsippet endret det hele opplegget, men i praksis fikk det ikke noen store konsekvenser da arbeidet med FA 96 fortsatte som før (Solstrand, 2011 [Intervju]).

Sentralt i arbeidet under FA 96 stod behovet for å synliggjøre at bredden i de sikkerhetsmessige utfordringene hadde blitt vesentlig endret og utvidet. I tillegg ble det lagt ned et stort arbeide med å synliggjøre de økonomiske konsekvensene av å opprettholde den strukturen som var trukket opp i St.meld.nr.16 (1992-1993) og som Forsvarsjefen fortsatt baserte sine råd på under arbeidet med FS 96 (Otterlei & Mossing, 2003: 20).

FA 96 støttet primært FS 96. Heller lite av det arbeidet som ble gjort i FA 96 ble gitt direkte til bruk i utarbeidelsen av St.meld.nr.22 (1987-1998). Utarbeidelsen av Langtidsdokumentet baserte seg primært på det arbeidet som ble gjort i FS 91. Det ble ikke gjennomført mange selvstendige underprosjekt forut for FA 96. Et relativt stort prosjekt var ”Militære endringer i norske nærområder”, men selv dette var lite i forhold til det som hadde vært gjort av arbeide forut for FA 91 (Solstrand, 2011 [Intervju]). I tillegg trakk man denne gangen på prosjektene ”Kampflyanalysen 1996”, ”KKI-Hær”, ”Materiellbalansestudiene” og ”Divisjon 2000” som også ble gjennomført på FFI i denne perioden, men som strengt tatt ikke var en del av FA 96.

Divisjon 2000 var forankret i Hæren, men prosjektgruppen var lokalisert ved Avdeling for systemanalyse (FFISYS) ved FFI (Otterlei & Mossing, 2003: 20).

I 1996 leverte også FFI en fullstendig anbefaling om Forsvarets strukturutvikling gjennom FA 96, men det ble i tillegg arbeidet med alternative strukturer ved FS 96 (Solstrand, 2010: 117). Derfor ble analysen og rådene gitt av FFI gjennom FA 96 denne gangen mer tilpasset behovene til FS 96; temaene som var interessante å analysere ble valgt i den dialog med FO. I tillegg ble det også her innført en strengere kontroll med forsvarsanalysens rapporteringsveier enn tideligere (Solstrand, 2010: 117).

I 1996 hadde forholdet mellom FO og FFI tilspisset seg betraktelig (Solstrand [Intervju]). Helt siden Skullerud fikk oppdraget med å opprette FS 96 i desember 1993 – og spesielt etter at Solli ble Forsvarssjef 31. oktober 1994 – ble det lagt ned mye arbeid i FO for å ta tilbake styringen over det arbeidet som ble gjort av FFI i forbindelse med Forsvarsanalysene. Dette førte til at forholdet mellom FS 91, ledet av Skullerud, og det arbeidet som ble gjort i FA 96 til tider ble meget anstrengt (Skullerud, 2011 [Intervju]).

Som en forsterkende effekt påvirket også omorganiseringen av FFI i 1995 denne trenden. Da fikk FFI redusert sin økonomiske handlefrihet, noe som resulterte i at man i større grad enn tideligere ble avhengig av kundene når det kom til finansiering (Gjelsten, 2001: 5-6).

4.4.2 **Forsvarsstudien 1996 (FS 96)**

FS 96 skulle først og fremst være forsvarssjefens fagmilitære innspill til Storingmeldingen og fokuserte således på tidsperioden 1999-2002. Dernest skulle utredningen danne grunnlaget for planleggingen frem mot år 2015 (Forsvarsstudien 1996: 2).

FS 96 ble ledet av Tor Olai Skullerud. Han kom da fra stillingen som stabssjef Distriktskommando Østlandet (DKØ). Til å begynne med styrte han FS 96 som et prosjekt utenfor linjen, men ganske snart ble dette forankret i Operasjonsstaben (FO/O) og Skullerud ble da avdelingsleder der. Han fikk tildelt fire offiserer, en fra hver forsvarsgren, til å støtte seg i arbeidet. Skullerud rapporterte til det såkalte Forum I som var Forsvarssjefens diskusjonsforum. Forum I hadde vært operativ i flere år allerede, men for at man skulle holde antall diskusjonsfora på et minimum ble det bestemt at Forum I også skulle være

styringsgruppen for FS 96 (Skullerud, 2011 [Intervju]). AD FFI satt også i Forum I (Otterlei & Mossing, 2003: 11)

Det første Skullerud måtte forholde seg til når han tiltrådte som prosjektleder var relasjonen til FFI: skulle de fortsatt få beholde den store innflytelsen de hadde hatt under FS 91 eller skulle man ta grep for å ta tilbake noe av kontrollen? Her ble det bestemt ganske tidlig i arbeidet at man skulle prøve å gjøre mesteparten av det analytiske arbeidet selv. Dette ble eksemplifisert ved at Skullerud utarbeidet dokumentet ”Forsvarssjefens grunnsyn for utvikling og bruk av militære styrker i fred, krise og krig”. Dette ble veldig populært i Forsvarssektoren og fikk etter hvert betegnelsen Grunnsynet (Skullerud, 2011 [Intervju]). Det var i dette dokumentet at manøverkrigføring ble innført som det overordnede prinsippet i norsk militærdoktrine (Gjelsten, 2001: 6) Skullerud presenterte dette dokumentet for Solli da han tiltrådte som Forsvarssjef og Solli bestemte da at han ville la dette dokumentet bli sitt tiltredelsesdokument. Solli var veldig klar for å ta tilbake kontrollen over store deler av det arbeidet som under FS 91 hadde blitt gjort ved FFI. Han sa: Dette vil jeg styre, fagmilitære råd er Forsvarssjefens ansvar og ikke et FFI ansvar” (Skullerud, 2011 [Intervju]).

Forsvarsdepartementet forholdt seg relativt passivt i perioden, men samarbeidet mellom Skullerud som leder av FS 96 og Finn Landsverk, leder av FD III, var meget godt og de koordinerte og samarbeidet om innholdet i FS 96. Til tider var samarbeidet så godt at Forsvarssjef Solli ba Skullerud om å være mer tilbakeholden. Forsvarssjefen var redd for at det militærfaglige rådet skulle bli for påvirket av politiske føringer, og han var veldig klar på hva han som Forsvarssjef kunne godta av tilpassninger til politiske realiteter. Forsvarssjef Solli hadde et veldig godt personlig forhold til Forsvarsminister Kosmo, men når det kom til fagspørsmål kunne Solli være standhaftig og stå hardt på de militærfaglige kravene. (Skullerud, [Intervju]).

Midt under arbeidet med FS 96 ble det gjennomført store omorganiseringen internt på FO. Tidligere hadde FO vært organisert med fire grenstaber i tillegg til Etterretningsstaben (FO/E), Sikkerhetstaben (FO/S), en stab for plan og budsjett, en forsyningsstab, en personellstab (FO/P) og en operasjonsstab (FO/O) (Bjerga, 2002:14). Per 1. mars 1996 ble dette endret ved at det ble opprettet en Sentralstab. Det ble Trond Moldshaug som ble den første lederen for Sentralstaben. Sentralstaben var delt inn i fire nye underavdelinger: SENST I-IV. SENST I var Avdelingen for strategi og langtidsplan, SENST II arbeidet med litt kortere tidsperspektiver og fulgte opp fireårsplanene, SENST III var militærpolitisk avdeling og

SENST IV var resultatkontroll. SENST I ble i fra starten av ledet av Skullerud. Diesen tok over som sjef etter at Skullerud leverte FS 96. Sentralstaben bestod av ca 40 personer (Diesen, 2011 [Intervju]). Motivet for opprettelsen av Sentralstaben var først og fremst å styrke Forsvarssjefens evne til langsiktig og enhetlig planlegging (Bjerga, 2002: 19).

Helt siden tidlig på 1970 tallet hadde man i FO operert med et planhierarki bestående av tre nivåer: DOK I, også kalt Perspektivplanen, hadde til å begynne med et 15 års perspektiv men senere 18 år; DOK 2, også kalt Programplanen, hadde en femårshorisont og DOK 3, også kalt Produksjonsplanen, hadde kun et ettårig perspektiv (Børresen et al., 2004: 304). Problemet var at det ikke var noen kontakt mellom dette regimet og det som ble gjort i Forsvarsanalysen. På denne måten ble FS 91 mer som et innspill til de politiske prosessene enn det ble et plandokument som Forsvaret tok til seg og brukte. Bristen på kontakt mellom DOK I og Langtidsdokumentet ble forsøkt rettet på under arbeidet med FS 96 da SENST I ledet av Skullerud ble satt til å utarbeide DOK I etter at han hadde ferdigstilt FS 96. Således ble kontakten mellom de to planene bedre, men kontaktbristen mellom DOK I og DOK II var fortsatt tilstede (Skullerud, 2011 [Intervju]).

I arbeidet med FS 96 så Skullerud at det var to mulige veier å gå: En tradisjonell vei som baserte seg på å videreføre det invasjonforsvaret som hadde vært styrende i store deler av etterkrigstiden, eller å stake opp en ny vei. På den nye veien så Skullerud blant annet for seg at Forsvaret måtte tilpasse seg den teknologiske utviklingen på en helt annen måte enn tidligere. Han ville satse på nye avanserte våpensystemer, som ikke nødvendigvis ville være så mye dyrere enn det man allerede hadde, samtidig som de kunne gi en helt annen operativ effekt tilpasset en ny trussel og et nytt operasjonskonsept. Men dette synet ble ikke godtatt av verken Forsvarsjef Solli eller de forskjellige Generalinspektørene. På et to dagers møte på Rygge, der også Generalinspektørene var med, sa Solli klart i fra at han ikke ønsket å følge Skulleruds nye alternative forslag ytterligere. Dette førte til at FS 96 la frem en nedskalert struktur som i stor grad baserte seg på det samme grunnlaget som tidligere (Skullerud, 2011 [Intervju]).

4.4.3 **Storingsmelding nr. 22 (1997-1998)**

Storingsmelding nr. 22 (1997-1998) ble nedsatt i juni 1996. Dette ble organisert som et prosjekt der Espen Skjelland var prosjektleder. Prosjektet var forankret i linjen ved Finn Landsverk som da var sjef for FD III. Det var en håndfull personer, en fra hver avdeling, som

jobbet i en kjernegruppe og som gjorde det meste av arbeidet (Skjelland, 2011[Intervju]). St.meld.nr. 22 (1997-1998) var den første langtidsplanen som ble organisert som et prosjekt (Tiller, 2011 [Intervju]). I tillegg ble det satt opp en ordning med såkalte seminarer. Seminaret var å regne som en styringsgruppe. Der satt departementsråden, de forskjellige ekspedisjonssjefene, men uten at statsråden var til stede. Det ble gjennomført 8 seminarer under utarbeidelsen av meldingen (Skjelland, 2011[Intervju]).

Som prosjektleder forholdt Skjelland seg lite til Forsvarsminister Kosmo tidelig i prosessen. Det ble sendt ut såkalte ”Retningslinjer for grunnlagsutredningen” (grunnlagsutredningen var en samlebetegnelse brukt på at arbeidet som ble gjort i FA 96 og FS 96) i skriv form i mars 1995, men disse retningslinjene var ikke sentrale i arbeidet, spesielt ikke i FS 96 der en sterk Forsvarssjef selv hadde klare formeninger om hva som trengtes å utredes. Etter regjeringsskifte var forholdet til Forsvarsminister Fjærvold mye tettere. Dette kom som en naturlig konsekvens av at de politiske vurderingene ble mye mer sentrale når arbeidet med meldingen var i ferd med å bli slutført. (Skjelland, 2011 [Intervju]).

Arbeidet med St.meld.nr.22 ble et hvileskjær. Man ønsket fortsatt å beholde mest mulig av den strukturen man hadde under Den kalde krigen og man valgte heller å anvende Ostehøvelstrategien i stedet for å gjøre tøffe nødvendige strukturelle prioriteringer. Søgaard konfronterte departementsråd John Lunde med dette rett før fremleggelsen av Storingmeldingen og spurte om det var dette de mente med at den kalde krigen definitivt var over. Da svarte Lunde: ”Fritjof, dette er så langt vi kommer nå, men neste gang, da kommer en stor kvelv” (Søgaard, 2011 [Intervju]).

Siden St.meld.nr.22 (1997-1998) var en melding og ikke en proposisjon ble det heller ikke denne gangen laget et iverksettelsesbrev (IVB). Men i stedet ble det laget et Tildelingsbrev som ble skrevet av Trond Mossing. Dette var først laget ganske omfattende, men det møtte såpass mye motstand i den militære ledelsen, de var skeptiske til at departementet skulle begynne å detaljstyre, at det ble kortet ned til litt under en side. Så fortsatt var St.meld.nr.22 (1997-1998) blottet for presise mål og retningslinjer. Det var først i prosessen med å utarbeide FS 2000 og St.prp.45 (2000-2001) at IVB blir innført (Søgaard, 2011 [Intervju]).

4.4.4 Endringer og forklaringer

I forhold til Periode I er den store endringen denne gangen at FO har kommet mer på banen og at FFI er i ferd med å miste noe av sitt hegemoni når det gjelder langtidspanleggingen. Selv om FFI gjennom FA 96 også denne gangen leverte et selvstendig og helhetlig strukturforslag fikk ikke dette samme tyngde inn i Forsvarsstudien som det hadde hatt fem år tidligere. FO hadde nå kommet på banen og det ønsket å ta mer kontroll, både ved å påvirke det arbeidet som ble gjort på FFI på en helt annen måte enn tidligere og ved selv å gjøre egne utredninger og analyser. Dette ble enda mer fremtredene ved opprettelsen av Sentralstaben i 1996. Denne utviklingen har mange forklaringer. For det første erfarte man ved FO utilstrekkeligheter ved DOK I-III regimet. Det var dårlig kommunikasjon mellom de forskjellige plannivåene og kontakten mellom DOK I og Forsvarsstudien var dårlig. Det var dette man ønsket å gjøre noe med ved å opprette Sentralstaben. I tillegg var det et ønske fra øverste militært hold om å ta tilbake kontroll over de militærfaglige spørsmålene. Ved tiltredelse brukte Arne Solli Skulleruds doktrineskriv som et innsettelsesdokument og gjennom dette ble mange av premissene i forsvarsdebatten lagt utover på 1990-tallet.

I tillegg kan mye av denne vridningen fra et FFI hegemonisk system til et system der FO i større grad la premissene for langtidspanleggingen forklares ut i fra sterke personligheter. Arne Solli var en relativt kraftfull Forsvarssjef i den forstand at han var en tydelig leder. Han ønsket å trekke til seg myndighet og selv være premissleverandør i sentrale problemstillinger. Dette kom blant annet til uttrykk ved at han tok tilbake noe av den definisjonsmakten som hadde ligget hos FFI tidlig på 1990-tallet. Solli poengterte at FFIs FA 96 kun var et av flere bidrag som støttet han i hans arbeid med å rådgi Forsvarsministeren (Gjelsten, 2001:5).

Samtidig gjennomgikk offentlig sektor i sin helhet en utvikling i denne perioden. NPM-prinsipper ble styrende i den nye statsforvaltning på en helt annen måte en hva som hadde vært tilfellet tidligere. Dette var en gradvis prosess, men Forsvaret var en av de sektorene i offentlig sektor i Norge som var veldig tidlig ute med å implementere de nye styringsfilosofiene (Segaard, 2011[Intervju]). Dette førte til at penger i større grad fulgte oppdragsgiveren og at rammefinansiering ble mindre utbrett. Noe av endringen i FFIs rolle under prosessen med å utarbeide både FS 96 og St.meld.nr.22 (1997-1998) kan derfor forklares med den omorganiseringen FFI hadde gjennomgått i 1995. Da fikk FFI redusert sin økonomiske handlefrihet og dette resulterte i at man i større grad en tidligere ble avhengig av kundene når det kom til finansiering (Gjelsten, 2001: 5-6).

Men en annen kanskje like viktig grunn til at FO igjen kom på banen som en tyngre aktør i denne perioden var at kunnskaps og utdanningsnivået hos den gjengse offiser økte betraktelig på begynnelsen av 1990-tallet. Mye av den kunnskapen FFI besatt ble spredd til andre sektor i Forsvaret, mye som et resultat av at en del offiserer jobbet på FFI i perioder for å støtte dem med militærfaglig kompetanse, men mest som et resultat av at offisersutdannelsen gjennomgikk store endringer. Flere offiserer gjennomgikk høyere utdanning, både sivil og militært, både i inn- og utland. Den akademiske, profesjonelle og kunnskapsbaserte tilnærmingen FFI stod for ble på mange måter et ideal som også resten av Forsvaret trykket til sitt bryst. Dette førte til at mange miljøer, inkludert langtidsplanleggingsmiljøet i FO, kunne konkurrere med FFI på FFIs egne premisser utover på 1990-tallet (Lunde, 2011 [Intervju] & Gjelsten, 2001: 6).

St.meld.nr.22 (199-1998) ble organisert som et tverrfaglig prosjekt der idealet om matriseorganisering lå i bunn. Dette var en endring siden 1992 da Stortingsmeldingen den gang ble utarbeidet i linjen. En av utfordringene i tidligere Stortingsmeldinger hadde vært koordineringen mellom de forskjellige avdelingene i FD. FD var sektororganisert og mellom de forskjellige avdelingene var de ofte sparsomlig med koordinering og samarbeid; noen arbeidet med sikkerhetspolitikk, noen med økonomi, noen med struktur og noen med langtidsplanlegging.. Mye av dette ble forsøkt adressert ved omorganiseringen av departementet i 1993, og tilsvarende var det det samme ønsket om tverrfaglighet og koordinering som lå bak den tverrfaglige prosjektorganiseringen ved utarbeidelsen av St.meld.nr.22 (1997-1998).

4.5 Periode III – (1998-2001)

På slutten av 1990-tallet innså man at omstillingen av Forsvaret ikke hadde gått som man hadde håpet og forutsett tidlig på 1990-tallet. Denne erkjennelsen kommer bildelig til uttrykk i den nå mer velkjente åpningsfrasen i St.prp.45 (2000-2001): ”Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise. To grunnleggende ubalanser preger situasjonen: Forsvars størrelse står ikke i forhold til de ressurser det blir tilført, og Forsvarets innretting er ikke egnet til å løse fremtidens oppgaver” (St.prp.nr.45 (2000-2000: 6). Det gjennomgående problemet på 1990-tallet var manglende evne og vilje til å bevilge de nødvendige midlene for å opprettholde den struktur og aktivitet som ble presentert i de forskjellige langtidsplanene. I 1999 var budsjettet om lag åtte prosent lavere enn i 1990 målt i reel kroneverdi. I tillegg til at

de nødvendige økonomiske midlene som Forsvaret hadde blitt forspeilet uteble var de aller fleste beregninger som ble gjort over fremtidige økonomiske behov tidlige på 1990 tallet alt for små. Det har vist seg i ettertid at FK 90s kostnadsoverslag var 20 % for lavt og at overslagene gjort i St.meld.nr.16 (1992-1993) kanskje var så mye som 30 % for lave. Samtidig ble utgiftene knyttet til Norges engasjement i utlandet, særlig på Balkan og i Libanon, og Norges styrkeforpliktelser overfor NATO betraktelig dyrere enn antatt (Børresen et al., 2004:137).

Den nødvendige nedskalleringen i årsverk og dertil lønnsutgifter hadde gått etter planen og budsjettets investeringsandel hadde økt frem til en ca 1995, men deretter økte gapet mellom økonomiske tildelte resurser og behov betraktelig frem mot 2000. Forsvarsjef Solli mente at man måtte redusere hastigheten på omorganiseringen da både personellbelastningene ble for store og driftsbudsjettet ble så lavt at forsvarlig drift ikke var mulig. Derfor ble Solli talsmann for en noe mer forsiktig omstilling enn det som det hadde blitt lagt opp til tidlig på 1990-tallet (Børresen et al., 2004:137). Dette kom veldig tydelig frem under arbeidet med FS 96 som beskrevet over, og det skulle også prege diskusjonen på slutten av 1990-tallet: Solli argumenterte for at Stortinget måtte bevilge mer penger, mens andre krefter argumenterte for en mer omfattende og kraftig nedskalering og omorganisering av Forsvaret.

Men til slutt måtte Forsvarssjef Solli innse at den strategien han hadde fulgt ikke hadde ført frem. En gang mellom fremleggelsen av St.meld.nr.22 (1997-1998) i februar 1998 og november 1998 ombestemte Arne Solli seg. Han innså at han måtte tilpasse den militære strukturen til de økonomiske realitetene. Det var kanskje da regjeringen på høsten 1998 kuttet enda 815 mil i budsjettet i forhold til tallene lagt frem i Stortingsmeldingen at Forsvarssjef Solli innså at bristepunktet var nådd; han bestemte seg for å nedsette Forsvarsstudien 2000 (FS 2000) (Børresen et al., 2004: 139).

Periode III inneholder følgende prosesser: Forsvarsanalysen 2000 (FA 2000), FS 2000, Forsvarspolitisk utvalg 2000 (FPU 2000), St.prp.45 (2000-20001) og St.prp.55 (2001-2002). I tillegg til trekløveret ble det også ved denne anledningen nedsatt et såkalt Forsvarspolitisk utvalg. Dette var å betrakte som en hurtigarbeide "Mini-forsvarskommisjon". Selve mandatet og sammensetting var i all hovedsak identisk med slik den hadde vært ved tidlige forsvarskommisjoner (Ramberg, 2010: 31). Utvalgets medlemmer sto samlet bak innstillingen bortsett fra de særuttalelser som omhandlet nettopp det som skulle bli stridstema i de første tre

årene i det nye årtusen: organiseringen av ledelsen av Forsvaret. FPU ble først ledet av Bernt Stilluf Karlsen fra Venstre.

4.5.1 **Forsvarsanalysen 2000 (FA 2000)**

Forsvarsanalysen 2000 ble nedsatt på vårparten 1999. Den ble nedsatt som et prosjekt og ordningen med et prosjektråd ble videreført. Det ble under arbeidet med FA 00 gjennomført 9 møter ved prosjektrådet (Otterlei & Mossing, 2003: 32). Ved FA 2000 ble det brukt ca 58 årsverk, hvorav ca 15 av disse ble dekket av offiserer. Når det gjelder finansieringen så ble denne gangen nærmere $\frac{3}{4}$ av de ca 4,8 millionene som ble brukt til FA 2000 dekket av eksterne kilder, primært FO (Otterlei & Mossing, 2003; 18).

FA 2000 støttet både FS 2000 og St.prop.45 (2000-2001). Bidraget til St.prop.55 (2001-2002) som kom året etter ble håndtert gjennom Program Forsvarsanalyse 2003 (PFA 03) (Otterlei & Mossing, 2003: 22).

I denne perioden var det et samarbeid og en dialog mellom FA 2000 og FS 2000 når det gjaldt strukturalternativer og hva FA 2000 kunne bidra med i arbeidet med å utarbeide FS 2000. FO ved SENST I i Sentralstaben hadde nå tatt enda mer styring over den støtten de trengte fra FFI; FA 2000 var ren kompetanse og kapasitetsforsterkning til FS 2000. Selv om FA 2000 også denne gangen arbeidet med selvstendige strukturforslag ble resultatet at de i stor grad leverte analyser og utredninger som ble bestilt fra FS 2000 (Diesen, 2011 [Intervju]). FS 2000 utviklet to strukturalternativer: ”Nasjonalt terskelforsvar” og ”Allianseintegreert forsvar tilpasset en flat budsjettutvikling”. I tillegg til at FFI bistod FS 2000 med å utvikle disse strukturalternativene ble det under FA 2000 også utviklet egne strukturalternativ, men disse var nå delstrukturer: noen var landsdelsvise og noen hadde kun et internasjonalt fokus. (Solstrand, 2011 [Intervju]). Det var en syntese av de to strukturalternativene utviklet ved FS 2000 og en eller flere av de strukturene som ble utarbeidet gjennom FA 2000 som ble den endelige strukturen foreslått i FS 2000. (Otterlei & Mossing, 2003: 23-24). Denne syntesen fant sted i april 2000 på et møte på Sundvollen Hotel der Otterlei og Diesen var sentrale. Der ønsket FFI å presentere sitt eget strukturforslag, men Diesen og Otterlei ble enige om å slå dette sammen til ett forslag da det ville være uhensiktsmessig å presentere flere forskjellige strukturforslag opp i mot styringsgruppen. Styringsgruppen hadde allerede en mengde å ta stilling til og siden tiden begynte å bli knapp ville nye alternative strukturer bare komplisere dette arbeidet unødig (Diesen, 2011 [Intervju]).

I denne perioden var det noen grunnleggende uenigheter mellom FA 2000 og FS 2000 om hvordan Forsvarets fremtidige struktur skulle se ut. FFI var ikke så overbevist om at man burde endre på den allmenne verneplikten, de var også mest opptatt av å tilpasse Forsvarets innretning til først og fremst å forsvare Norge og ikke fokusere så mye på internasjonale operasjoner, og til slutt var FFI skeptiske til de begrensede krigs og krise scenarioene som Forsvaret nå ble innrett mot å beherske. (Solstrand, 2011 [Intervju]).

En av hovedoppgavene for FA 2000 var også å støtte prosessen med å utarbeide St.prp. 45 (2001-2002), men dette arbeidet kom for det meste som resultat av en forespørsel fra Departementet og støtten var ikke veldig omfattende (Skjelland,2011 [Intervju]). Mesteparten av FFIs støtte i form av kostnadsberegninger og andre analyser til St.prop.45 (2001-2002) ble kanalisert og koordinert med Sentralstaben i FO (Otterlei & Mossing, 2003: 24). På slutten av arbeidet med Storingsproposisjonen stilte Stortinget en mengde detaljspørsmål til det som ble lagt frem. I den perioden støttet FA 2000 departementet med å gi svar på disse spørsmålene (Skjelland,2011 [Intervju]). I tillegg støttet FA 2000 departementet i LTP-org arbeidet som ble gjort forut for og parallelt med prosessen med å utarbeide St.prp.45 (2001-2002). (Mer om LTP-org nedenfor).

4.5.2 **Forsvarstudien 2000 (FS 2000)**

Forsvarsstudien 2000 ble påbegynt 1. oktober 1998 og levert til Forsvarsministeren 16. juni 2000. Arbeidet pågikk med andre ord i 1 år og 8 ½ måned. FS 2000 ble ledet av Sverre Disen. Han jobbet i 1998 som stabsjef ved 6. divisjon på Bardufoss da han ble oppringt av sjef for Sentralstaben, Trond Mossing, som spurte om han ønsket å lede FS 2000. Dette var i november 1998. I FS 2000 tok man utgangspunkt i et mer realistisk budsjettforslag og metoden med å lage tre forskjellige ressursforutsetninger: en lav, men medium og en høy, ble derved endret (Ramberg, 2010: 31). Dette er eksplisitt uttalt i innledningen til FS 2000:

I stedet for å legge frem en studie som synliggjorde ressursbehovet ved et politisk vedtatt ambisjonsnivå, ønsket han [FSJ] å vise hva slags forsvar som kan skaffes til veie for de midler som faktisk bevilges. Den strukturen studien legger frem er derfor ikke primært resultatet av en behovsvurdering, men derimot av en ressursvurdering. Dette er en helt grunnleggende forutsetning for FS 2000.(Forsvarets overkommando, 2000: 3)

Selv om det i ettertid har vært en tendens til å tilegne Sigurd Frisvold denne endringen slik Græger (2007: 169) gjør var det faktisk Solli som på slutten av sin periode innførte prinsippet. Grunnen til denne missoppfatningen ligger nok i det faktum at det var et bytte av FSJ midt under FS 2000. FSJ Solli gikk av 30.april 1999, omtrent midt i prosessen med å utarbeide FS 2000. Men Sigurd Frisvold var trofast til den budsjettfilosofien lagt til grunn av Solli. Disen støttet budsjettfilosofien til Solli fullt ut på dette tidspunktet. Selv om Solli ført og fremst argumenterte ut i fra en økonomisk nødvendighet mens Diesen i større grad la det nye trusselbildet og nye operative krav til grunn for sitt ønske om radikalt å endre Forsvarets karakter, ble konklusjonen den samme: Forsvaret måtte radikalt omlegges. Den nedskaleringstilnærmingen som hadde blitt valgt tidligere hadde ikke gitt det ønskede resultatet, større radikale endringer måtte gjøres (Disen, 2011 [Intervju]).

Diesen rapporterte gjennom sjefen for Sentralstaben, Trond Mossing, til en styringsgruppe som bestod av Forsvarssjefen, Generalinspektørene, de to øverstkommanderende i Nord og Sør Norge, AD FIF, Sjefen for Etterretningstjenesten pluss en rekke andre høyere offiserer. Styringsgruppen den gang bestod av ca 10-12 mann. Diesen var i FS 2000 innstilt på å gjøre radikale grep, men han ble kraftig motarbeidet i styringsgruppen. Styringsgruppen var med på at man måtte ta utgangspunkt i en økonomisk ramme, men den var ikke villig til å ta de strukturelle konsekvensene av denne rammen. De var fortsatt opptatt av å beholde en form for invasjonforsvar og var skeptiske til å tenke nytt med tanke på forsvarets karakter (Disen, 2011 [Intervju]).

Arbeidet med FS 2000 bar preg av å være toppstyrt. På 1970 og 1980-tallet var prosessen med å utarbeide langtidspanene å betrakte som en ”botton up”-prosess. Innspillene til planene kom nedenfra i organisasjonen og de ble bearbeidet oppover i den militære organisasjonen før de ble behandlet på det politiske nivået. Ved opprettelsen av Sentralstaben og den påfølgende FS 2000 var man i ferd med å snu denne trenden. Nå ble det tatt et mye fastere grep på prosessen fra toppen og man endret også planleggingssystemet der man forsøkte å øke kontakten mellom DOK I-III regimet i Sentralstaben og det arbeidet som ble gjort i FS 2000 (Børresen et al., 2004: 308). Det ble i denne perioden også ansatt en del analytikere i FO som både konkurrerte med og komplimenterte det arbeidet som ble gjort i FA 2000 (Solstrand,2011 [Intervju]). I tillegg så Diesen begrensinger i den ”botton up” tilnærmingen som hadde vært fremtredene i Forsvaret tidligere. Hans tilnærming var at Generalinspektørene hadde en viktig funksjon når det kom til å prioritere mellom kapasiteter

innad i forsvarsgrenene, men at det ikke var hensiktsmessig og ukritisk lage en helhet ut i fra Generalinspektørens innspill. Disse innspillene må samordnes og det endelige resultatet måtte først og fremst være utledet fra en overordnet doktrine og strategi (Disen, 2011 [Intervju]).

Det ble ikke gitt noen formelle politiske føringer på FS 2000, men det kom frem ganske tydelige signaler fra regjeringen gjennom den relativt åpne såkalte Holmenkollen-prosessen. På en pressekonferanse 2. februar 2000 gikk Løver ut og proklamerte at et tettere samarbeid mellom FO og FD var nødvendig. Det var ingen tvil om at regjeringen den gangen ønsket å gå for en ny samlokalisering av ledelsen (Pedersen, 2008: 50-51) I forhold til forrige periode ble forholdet mellom Forsvarsstudien og Stortingsproposisjonen på mange måter mindre integrert. Diesen koordinerte sitt arbeid med Departementet, men det var lite direkte samarbeid mellom FS 2000 og Departementet under arbeidet med å utarbeide FS 2000.

4.5.3 **Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001)**

Arbeidet med St.prp. 45 (2000-2001) startet sommeren 2000. Det var igjen Espen Skjelland som ledet arbeidet, men denne gangen var ikke dette å karakterisere som et prosjekt; arbeidet ble gjort ved seksjon for langtidsplanlegging i FD III. Skjelland ledet således arbeidet med Stortingsproposisjonen ved å være leder for seksjonen for langtidsplanlegging. Det var også denne gangen satt ned en styringsgruppe hvor avdelingsjefer, et utvalg av ekspedisjonssjefer og Departementsråden var med, men tiden til å bearbeide beslutninger i styringsgruppen var knapp. Arbeidet med St.prp.45 bar preg av at man hadde liten tid; det ble arbeidet effektivt og Proposisjonen ble levert allerede 16. februar 2001. Kun 8 måneder atter at arbeidet startet (Skjelland, 2011 [Intervju]).

Grunnen til at man kunne levere på så kort tid var at mye av forarbeidet ble gjort i FS 2000 og i det såkalte Langtidsproposisjonens organisasjonsarbeide (LTP-org.). Dette arbeidet gikk parallelt med utarbeidelsen av St.prp.45 (2000-2001) og varte fra september 2000 til 15. desember 2000. FS 2000 konsentrerte seg først og fremst om krigsstrukturen og hvordan det nye Forsvaret skulle se ut. Det ble ikke jobbet i detalj med hvilke baser og garnisoner som skulle nedlegges, i tillegg til at det gjensto en del arbeide for å få personalkabalen til å gå opp. Man viste at dette ville frembringe en mengde protester og derfor ville man gjøre arbeidet så grundig og velfundert som mulig. Derfor satte man ned LTP-org. som en selvstendig prosjektorganisasjon til å utrede nettopp dette (Diesen, 2011 [Intervju]). Dette prosjektet ble

ledet fra Departementet, men det var et veldig integrert prosjekt i den forstand at deltakerne kom 50-50 fra FD og Forsvarets militære organisasjon (Søgaard, 2001 [Intervju]). Styringsgruppen, eller den man betegnet Beslutningsgruppen, var også integrert i den forstand at den bestod av syv personer: tre fra FD, tre fra FO og en fra FFI. Fra FD stilte Departementsråd John Lunde, Stabsdirektør Morten Tiller og Ekspedisjonssjef Finn Landsverk. Fra FO stilte Forsvarssjef Sigurd Frisvold, Stabssjef Eivind Hauger-Johannessen og Sjef for Sentralstaben Svein Ivar Hansen. I tillegg stilte ADFFI Nils Holme (Forsvarsdepartementet, 2000: 2 (vedlegg A)). Det var ca 160 personer som arbeidet i LTP-org (Segaard, 2011 [Intervju]). Arbeidet som ble gjort i LTP-org. ble senere integrert inn i St.prop.45 (2000-2001) og utgjør hele kapittel syv i Stortingsproposisjonen.

Det spesielle med denne perioden var at ”St.prop.nr. 55 (2001-2002) Endelige rammer for omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005” var ferdig kun ett år etter at St.prop.45 (2000-2002) hadde blitt levert. Arbeidet med St.prop.nr.55 (2001-2002) startet høsten 2001 og den ble levert 5. april 2002. Også denne gangen ble arbeidet ledet av Espen Skjelland, han var da fortsatt leder for seksjon for langtidsplanlegging, som lå under FD III, plan og økonomi (Skjelland, 2011 [Intervju]). Da hadde Fritjof Søgaard tatt over som leder av FD III etter Finn Landsverk (Pharo, 2011 [Intervju]).

4.5.4 **Endringer og forklaringer**

To store og helt avgjørende endringer ble gjennomført i perioden. Disse kom til å påvirke både arbeidet med å produsere langtidsplaner og innholdet i denne og i fremtidige prosesser radikalt.

For det første la man denne gangen Langtidsdokumentet frem som en proposisjon og ikke som en melding som hadde vært vanlig tideligere. Dette medførte at Langtidsdokumentet fikk en helt annen tyngde og betydning. Når en Stortingsmelding blir lagt frem for Stortinget er dette å regne som informasjon til Stortinget. Det er ikke knyttet forslag til meldingen som Stortinget må ta stilling til. Det var vanlig at disse forslagene ble presentert på et senere tidspunkt i form av såkalte Organisasjonsproposisjoner. Disse ble fremlagt Stortinget to ganger i året, og det var da de reelle vedtakene ble gjort. Siden vi i lange perioder har hatt mindretallsregjeringer ble dette ofte et omfattende og komplisert arbeid (Segaard, 2011 [Intervju]). Denne prosessen tok med andre ord betraktelig lang tid. Det var slik Langtidsdokumentene hadde blitt presentert i Stortinget frem til nå. I og med at man valgte å

legge frem Langtidsdokumentet denne gangen som en Stortingsproposisjon greide man å ta en mengde avgjørelse på betraktelig kortere tid. En Stortingsproposisjon er mye mer konkret og den ender ut i en mengde såkalte Romertallsvedtak som Stortinget må stemme over ett for ett. På denne måten fikk man gjennomført mye av de radikale endringene i St.prp.45 (2000-2001) på veldig kort tid.

Forklaringen på hvorfor man valgte å levere Langtidsdokumentet som en Storingsproposisjon og ikke som en Storingsmelding denne gangen er flere. For det første ble dette promotert sterkt fra visse politiske hold. Leder av FPU før regjeringsskifte 17. mars 2000 var Bent Stilluf Karlsen fra Venstre. Han hadde en solid bakgrunn fra privat næringsliv og var meget løsningsorientert og effektiv. Han var en sterk pådriver for at denne endringen skulle gjennomføres (Skjelland, 2011 [Intervju]). I tillegg var det byråkratiske krefter innenfor Departementet som også så fordelen av å foreta denne endringen. En del unge, resurssterke og initiativrike byråkrater arbeidet også for å få dette igjennom (Segaard, 2011 [Intervju] og Mossing, 2011 [Intervju]). Til sist kan man tillegge litt av årsaken til den krisen Forsvaret stod overfor. Det var påtvingende at radikale endringer ble gjort fort. Da var det naturlig å ty til den mye mer konsise og effektive prosessen med Stortingsproposisjoner kontra den mer langtekkelige prosessen med legge det hele frem som Stortingsmeldinger.

Som en direkte følge av bruk av Storingsproposisjon i stedet for Stortingsmelding ble også Iverksettelsesbrev (IVB) innført. IVB blir utledet fra innstillingen som Forsvarskomiteen la frem for Stortinget og ble sendt fra Statsråden til Forsvarssjefen som et pålegg. Selv om man i St. meld.nr 16 (1992-1993) hadde et kapittel om målsetninger og at det i St.meld.nr. 22 (1997-1998) ble utarbeidet et såkalt Tildelingsbrev, var det først ved St.prp.45 (2000-2001) at man fikk det mye mer konkrete og detaljerte Iverksetningsbrevet.

Den andre store endringen i denne prosessen var at arbeidet med Forsvarsstudien ble mye mer toppstyrt enn tidligere. Før ble Forsvarsstudien til i en "bottom-up"-prosess. Ønskene og behovene til de forskjellige forsvarsgrenene slik de ble fremlagt av Generalinspektørene hadde en relativ stor innvirkning på det endelige forslaget fremlagt i Forsvarsstudien. I og med FS 2000 ble dette annerledes. Selv om det også denne gangen var en dialog og diskusjon nedover i den militære organisasjonen ble det helhetlige strategiske perspektivet og behovet for radikale endringer til slutt styrende for arbeidet. Dette kom tydeligst til uttrykk ved at man denne gangen la et nøkternt budsjett til grunn for det militærfaglige rådet. Tidligere var det en kombinasjon av det behovet man mente man hadde ut i fra den trussel man stod overfor og de

økonomiske midlene man mente man trengte for å opprettholde den strukturen man allerede hadde opparbeidet, som var premissgrunnet for de fagmilitære rådene. Dette ble radikalt endret i FS 2000 ved at man nå presenterte den strukturen man kunne levere på bakgrunn av en forventet budsjettutvikling. Man gikk med andre ord fra et behovsorientert perspektiv til et resursorientert perspektiv. Forklaringen på denne tendensen kommer først og fremst fra den krisen man stod oppe i. Radikale endringer måtte gjøres på kort tid, dette krevde en potent, tydelig og effektiv ledelse. Videre kan også denne mer toppstyrte tilnærmingen sees på som et uttrykk for FOs forsøk på å øke stabskapasiteten på et fellesnivå. Dette var en trend som utviklet seg på slutten av 1990-tallet og som først kuliminerte i opprettelsen av Sentralstaben 1. mars 1996 og deretter Fellesstaben 1. september 2000. Til slutt kan også denne top-ned tilnærmingen i FS 2000 til dels tillegges Sverre Diesen som sjef. Diesen var veldig bevisst de tiltakene som måtte gjennomføres og han ville ikke at eventuell motstand mot endring i den militære organisasjonen skulle forkludre det som måtte gjøres.

Igjen fikk FA 2000s reduserte selvstendighet i prosessen. Selv om FA 2000 opererte med selvstendige strukturforslag ble disse nå syntetisert med FS 2000s egne strukturforslag. Grunnen til denne reduserte selvstendigheten kan nok igjen forklares både ut i fra FOs ønske om å ta en kraftigere styring på Forsvaret samtidig som relevansen til deler av FFIs kvantitative arbeide minket utover mot år 2000. I tillegg påvirket også trenden med at næringslivsidealer og NPM-prinsipper etter hvert ble lagt til grunn som styrende prinsipper også i statsforvaltningen FFIs rolle. Dette resulterte i at FO etter hvert begynte å finansiere større og større deler av det arbeidet de ønsket at FFI skulle utføre.

Når det komme til arbeidet med St.prp.45 (2000-2001) ble det også gjort noen endringer. Denne gangen valgte man å gå bort i fra den tverrfagige prosjektorganisasjonen som hadde vært fremtredene under utarbeidelsen av St.prp.22 (1997-1998). Grunnen til denne endringen var at man fant at prosjektorganiseringen i forrige periode hadde visse svakheter. Den gangen beholdt prosjektmedarbeiderne sitt arbeid i linjen ved siden av prosjektet. Dette førte til at arbeidet med Langtidsdokumentet ble nedprioritert og det var først helt på slutten man gjennom skippertak greide å bli ferdig til fastsatt tid. Dette ønsket man å unngå denne gangen og arbeidet ble derfor lagt tilake i linjen (Skjelland, 2011 [Intervju]).

En annen markant endring var at det denne gangen i tillegg til St.prp.45 (2000-2001) ble utarbeidet en ny Stortingsproposisjon året etter: St.prp.55 (2001-2002). St.prp.55 (2001-2002) ble satt ned høsten 2001 og levert 5.april 2001. Forklaringen til dette var at man ikke kom helt

i land i St.prp.45 (2000-2002), man ble ikke ening i Stortinget om budsjettlinjen (Skjelland, 2011 [Intervju]). I tillegg ble det ikke flertall i Stortinget for de nødvendige strukturreduksjonene som ble foreslått i St.prp.45 (2000-2001). Terrorangrepene mot Amerika 11.september var også en medvirkende årsak til at man valgte å lage en ny Storingsproposisjon ett år etter den forrige (St.prp.55 2001-2001, 2002: 5-6).

Arbeidet mellom FS 2000 og St.prp 45 (2000-2001) var ikke nevneverdig integrert. Grunnen til at det ikke var et direkte samarbeid mellom FS 2000 og St.prp.45 (2000-2001) var først og fremst at disse til dels arbeidet med forskjellige tema og at de kom sekvensielt. FS 2000 var ferdig når arbeidet med St.prp.45 (2000-2001) startet. Det var i FS 2000 man foreslo alle radikale omstruktureringer og nedleggelse. Oppgaven til St.prp.45 (200-2001) var å overta dette arbeidet å integrere dette inn i Stortingetsproposisjonen (Diesen, 2011 [Intervju]). I tillegg kan noe av årsaken til liten integrering mellom FS 2000 og St.prp.45 (2000-2001) være Diesens selvstendige og effektive lederstil. Tiden var knapp og det kan være at Diesen følte han hadde nok med å forholde seg den interne skepsisen i egen styringsgruppe om han ikke også skulle forholde seg til diverse meninger fra Departementet i denne omgang.

Arbeidet i LTP-org. var derimot veldig integrert. Her jobbet man konkret med nedleggelse, omorganiseringer og de detaljerte konsekvensene av rådet gitt ved FS 2000. De nødvendige avklaringene mellom departementet og FO ble således gjort under dette arbeidet (Hermansen, 2010 [Intervju]). Således kan LTP-org. arbeidet sees på som det første virkelige integrerte arbeidet i langtidsplansammenheng i perioden (Pharo, 2011 [Intervju]).

4.6 Periode IV – (2001-2004)

Periode IV pågikk i perioden 2001-2004. Den bestod av St.prp 42 (2003-2004), Militærfaglig utredning 2003 (MFU 03) og Program Forsvarsanalyse 2003 (PFA03). Prosessen med å utarbeide disse tre ble denne gangen fremskyndet med ett år slik at at St.prop 42 (2003-2004) kun ble levert tre år etter St.prp.45 (2000-2001).

Det karakteristiske for denne perioden var debatten om hvordan man skulle organisere den øverste militære ledelsen. FS 2000 hadde foreslått Samlokalisert strategisk ledelse (SSL), St.prp.45 (2000-2001) foreslo Integrert strategisk ledelse (ISL) mens FPU 2000 var delt mellom SSL og ISL i sin avsluttende rapport. Når St.prp.45 (2000-2001) ble bearbeidet i

Forsvarskomiteen i Stortinget i Innst.S nr. 342 (2000-20001) ble ISL endret til SSL. Dette var tilstanden i ett år og det var også dette St.prp.55 (2001-2002) foreslo året etter. Men da hadde vi fått en ny regjering og en ny konstellasjon i Stortinget. Derfor ble SSL forslaget som nå ble foreslått i St.prp.55 (2001-2002) på ny omgjort i Forsvarskomiteen og i Innst. S. nr. 232 (2001-2002) ble ISL fremlagt som den endelige løsningen. Dette ble godkjent i Stortinget 13. juni. Denne prosessen var omfattende og komplisert. I tillegg var det en lengre diskusjon både blant politikere og i det offentlige om lokalisering, det var Huseby eller nytt bygg på Akershus festning det stod om.

4.6.1 Program Forsvarsanalysen 2003 (PFA 03)

I denne perioden gjorde ikke FFI et forsøk på å levere et helhetlig selvstendig strukturforslag. FO tok et enda fastere grep om relasjonen og de ga klare føringer for det arbeidet som de ønsket at FFI skulle støtte dem med. PFA 03 fikk rollen som en overordnet prosjektorganisasjon, en paraply som koordinerte alle aktivitetene ved FFI i perioden og som koordinerte støtten opp i mot FO og Departementet.

Arbeidet i PFA 03 ble denne gang rettet mot både Forsvarsanalysen og Langtidsdokumentet. Siden St.prp.55 (2001-2002) også ble utarbeidet i perioden ble deler av arbeidet ved PFA 03 dedikert til å støtte denne. I PFA 03 ble det brukt ca 86 årsverk hvorav ca 12 av disse var offiserer. PFA 03 kostet i sin helhet 9 millioner kroner hvorav 60 % ble finansiert fra eksterne, mens det resterende ble finansiert fra basisbevilgningen (Otterlei, Mossing, 2003: 18).

Under PFA paraplyen ble det satt ned mange selvstendige prosjekter. Disse var: Analyse av landoperasjoner og -strukturer (LAOS), Analyse av sjøoperasjoner og -strukturer (ANSJOS), Analyse av luftoperasjoner og -strukturer (LUOS), Forberedelse til forsvarsanalysen 04 (FFA 04) (dette prosjektet ble endret til Strukturanalyse, økonomi og metodeutvikling (STRØM)) og Logistikk i krise og krig (LOGIKK). I tillegg var prosjektet ”Slagmarksdigitalisering – konsekvenser for ledelse og stridskonsept” (SLADI) et prosjekt som fungerte som et grunnlagsprosjekt for PFA 03. SLADI gikk i perioden 2000-2003. Delprosjektene Terrorisme og teknologi (TETE) og TERRA II ble også lagt inn under PFA 03. TERRA er FFIs forskningssatsning på terrorisme og politisk vold. Dette var første gang TERRA ble en del av forsvarsanalysearbeidet. Alle disse delprosjektene gikk mer eller mindre parallelt og ikke sekvensielt. Etter reorienteringen av arbeidet, i og med at MFU ble fremskyndet med ett år,

ble PFA 03 innrettet mot å støtte 4 av de 15 delutredningene som ble igangsatt av MFU 03/St.prop. 42 (2003-2004). Disse fire utredningene var: 1)Fellesoperasjoner og operativt spill, 2)Kostnadsberegninger, 3)Befalsordningen og forsvarets utdanningspolitikk og 4)K2-konseptet og nettverksbasert forsvar. I tillegg støttet FFI med 2 medarbeidere til noen av de andre delutredningene igangsatt av MFU 03/St.prop.42 (2003-2004). Utenfor PFA 03 ble det også levert en rekke FFI rapporter som innspill direkte til MFU 03(Otterlei og Mossing, 2003: 22, 25-26).

Støtten til Forsvarets langsiktige planlegging var nært knyttet til FFIs Avdeling for systemanalyse (FFISYS). Per 2003 bestod denne avdelingen av 67 medarbeidere hvor 60 utgjorde avdelingens faglige basis. Av disse 67 medarbeiderne var 30 medarbeidere til en hver tid knyttet opp i mot støtten til langtidsplanleggingen i henholdsvis MFU 03 og St.prp.nr.42 (2003-2004) (Otterlei & Mossing, 2003: 14).

4.6.2 Militærfaglig utredning 2003 (MFU 03)

MFU 03 ble satt ned høsten 2001 og var ledet av Berthold Hals. Forsvarssjefen leverte sluttrapporten til Statsråden 18. desember 2003. Arbeidet ble styrt av en styringsgruppe der Forsvarssjefen var leder og hvor blant annet Administrerende direktør FFI (ADFFI) var representert (Hals, 2010 [personlig korrespondanse per e-post]). Ellers var det kun militært personell som satt i styringsgruppen (Dalhaug, 2011 [Intervju]). Administrativt var MFU 03 organisert under FO/Fellesstaben. Arbeidet med å utarbeide MFU 03 var meget integrert med Forsvarsdepartementet og prosessen kan deles opp i tre faser. Under Fase I gikk man opp samarbeidet med Forsvarsdepartementet og arbeidsformen ble avklart. Denne fasen ble sluttført ved at Statsråden sendte ut sitt styringsskriv 1. oktober 2002. Både sjefen for Fellesstaben I i FO, Jørgen Berggrav, og prosjektleder for MFU 03, Berthold Hals, var tett integrert i dette arbeidet og de hadde reell påvirkning på innholdet i dette styringsskrivet. Fase II var utarbeidelsen av selve MFU 03. Forsvarssjefen ledet dette prosjektet gjennom å være leder for styringsgruppen. I fase III var arbeidet med MFU 03 sluttført og sentrale personer i MFU 03 flyttet nå over i departement og hjalp til med å slutføre arbeidet med St.prp.42 (2003-2004). Hals fungerte da som Forsvarssjefens liaisonoffiser i Departementet (Hals, 2010 [personlig korrespondanse pr e-post]).

Det spesielle med MFU 03 var at arbeidsformen var ny. Det ble opprettet en kjernegruppe som bestod av 7-8 personer og som ble ledet av Hals. Men denne gangen ønsket

Forsvarssjefen og Fellesstaben at prosjektet skulle ha en bedre forankring i Forsvaret en tideligere, man ønsket å angripe det hele med en bottum-up tilnærming. Derfor ble dette en mer inkluderende prosess i Forsvaret som engasjerte flere nedover i den militære organisasjonen. For å få til dette ble det blant annet satt ned 12 delutredninger som var bredt sammensatt (Græger, 2007: 171 & Ramberg, 2010: 33).

Denne gangen var arbeidet mellom MFU 03 og St.prp.42 (2003-2004) meget integrert. I tillegg til at man jobbet integrert gikk noen av offiserene som jobbet med MFU over og støttet arbeidet med langtidsdokumentet etter at MFU 03 var ferdig. Det var Hals sammen med en håndfull personer som flyttet inn i FD og som først og fremst jobbet med kostnadsberegningene i St.prop.42 (2003-2004) (Isaas Pharo,2011 [Intervju] og Hals, 2010 [personlig e-post]). I tillegg til Hals ble Jonny Otterlei og Hans Bakke overført til Departementet. Hans Bakke var sjefsøkonomen i MFU 03. Disse personene jobbet først og fremst med kostnadsberegninger og var også behjelpelig til å svare på spørsmål fra Stortinget (Isaas Pharo, 2011[Intervju]).

I tillegg ble det i styringsskriv gitt av Forsvarsminister Kristin Krohn Devold av 1. oktober 2002 gitt mer formelle, omfattende og konkrete rammer for forsvarsstudien enn det som hadde vært gjort tideligere. Hensikten med disse rammene var å styre Forsvarets utvikling ved å presisere overordnede målsettinger, klargjøre de politiske forventningene til Forsvarets virksomhet, sikre at nødvendige grep og virkemidler skisseres samtidig som konsekvensene av dem blir synliggjort og til slutt å gi Forsvarssjefen en politisk ryggdekning. (Forsvarsdepartementet, 2001:1). Videre ble det gitt tre økonomiske rammer som forsvarsdepartementet ønsket at forsvarsstudien skulle ta utgangspunkt i (Forsvarsdepartementet, 2001: 18). Det kan diskuteres hvor stor påvirkning dette fikk på arbeidet i MFU 03 i forhold til tidligere Forsvarsstudier. Også tidligere hadde det blitt gitt føringer og rammer for arbeidet i Forsvarsstudien, enn mer uformelt. Det nye denne gangen var, i tillegg til at det var relativt omfattende, at det ble formalisert.

4.6.3 Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-2004)

St.prp.nr.42 (2003-2004) ble initiert allerede sommeren 2001. Det var Fritjof Sjøgaard som da var leder for FD III, Avdeling for plan og økonomi. Prosessene med å utarbeide Langtidsplanene ble denne gangen fremskyndet med ett år, slik at St.prp.42 (2003-2004) ble ferdig nøyaktig tre år etter at St.prop. 45 (2000-2001) ble ferdigstilt. Sjøgaard ønsket å starte

arbeidet med Stortingsproposisjonen tidlig og Per Fredrik Ilsaas Pharo ble valgt som prosjektleder for utarbeidelsen av det nye langtidsdokumentet. I en startfase ble dette prosjektet referert til som Langtidsdokumentet 04 (LTD 04), men når arbeidet med å utforme selve Langtidsdokumentet kom i gang ble den benevnt ”St.prp.nr.45 (2000-2001) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008”. Til å begynne med var det kun to personer som jobbet på dette prosjektet, men etter hvert ble Henning Franzen og Espen Stenersen inkludert i arbeidet. De to sistnevnte virket som redaktører for prosjektet. I tillegg ble etter hvert Arne Røksund sentral i tillegg til at det ble ansatt en jurist spesielt for anledningen, Elin Mack Løvdal. Ved siden av å arbeide med selve Langtidsdokumentet arbeidet hun med å forberede den odelstingsproposisjonen som omhandlet disposisjon av militært personell. Til sammen var det kun en håndfull personer som arbeidet mer eller mindre kontinuerlig med langtidsmeldingen over disse årene (Ilsaas Pharo 2011[Intervju]).

Det var satt ned en styringsgruppe i forbindelse med å utarbeide St.prp.42 (2003-2004), men den fikk liten betydning og hadde liten styring på prosjektet. Mesteparten av styringen av prosjektet ble gjort enten gjennom uformelle kontakter eller i linjen. Ilsaas Pharo hadde sporadisk kontakt med Forsvarssjef Frisvold et par ganger, men han forhold seg primært til Hals som leder for MFU 03 og til ledelsen i sitt eget departement gjennom linjen. Styringsgruppens reelle makt var liten siden det var Statsråden som til slutt hadde beslutningsmyndigheten. Dette var litt annerledes enn hvordan styringsgruppen fungerte i forbindelse med utarbeidelsen av MFU 03. Her var Forsvarssjef leder for styringsgruppen og han tillot reelle diskusjoner på sine styringsgruppemøter selv om han selv som hadde den endelige beslutningsmyndigheten (Ilsaas Pharo 2011[Intervju]).

Arbeidet med St. prp.45.(2003-2004) gikk over en treårs periode. De to første årene ble brukt til forskjellig bakgrunnsarbeid og forskjellige utredninger. Det var først i det siste året at man begynte å arbeide konkret med selve Stortingsproposisjonen. Dette arbeidet gikk således parallelt med både MFU 03, St.prp.55 (2001-2002) og prosjektgruppene SSL og ISL. Det spesielle med St.prp. 42 (2003-2004) var at den i det første året var organisert som et prosjekt. Vanligvis har langtidsplanene vært forankret i linjen, men i det først året av LP 04 var dette et prosjekt. Dette var et ønske Ilsaas Pharo hadde for at han skulle ta jobben som prosjektleder. Dette endret seg i 2002 da Espen Skjelland, som til da hadde vært leder av Seksjonen for langtidsplanlegging, dro til FFI og Ilsaas Pharo da tok over lederjobben i den seksjonen. Han

tok da med seg sitt prosjekt inn i seksjonen og forankret det i linjen (Ilsaas Pharo 2011[Intervju]).

Iverksettelsesbrevet i etterkant av Stortingsproposisjonen var også veldig integrert, men nå fikk integrert en annen betydning. Siden dette var etter innføringen av ISL ble arbeidet nå integrert mellom det allerede integrerte departementet og Forsvarsstaben (FST). Det nye integrerte departementet ble ikke fullintegrert da FO ble nedlagt og Forsvarsstaben (FST) ble opprettet. FST ble et mye større instrument enn det som hadde vært intensjonen. Selv om langtidsplanlegging ble trygt plassert i det integrerte departementet så ble fireårsplanleggingen beholdt i Forsvarsstaben. Derfor fikk ikke ISL så stor betydning for arbeidet med å ferdigstille Iverksettelsesbrevet. Dette arbeidet ble gjort integrert på samme måte som før ISL (Pharo, 2011 [Intervju]).

Prosessen med å utarbeide St.prp.42 (2003-2004) var veldig tett integrert med MFU 03. Det var faste og kontinuerlige møter mellom Ilsaas Pharo og Berthold Hals som ledet MFU 03. Dette var også grunnen til at man i prosessen med å utarbeide langtidsplanen kunne greie seg med kun en håndfull personer til å gjøre arbeidet. Dette nære samarbeidet ble tydelig eksemplifisert i desember 2003. 18. desember ble MFU 03 levert til Forsvarsministeren og allerede dagen etter la Ilsaas Pharo den foreløpige langtidsplanen frem for statsråden. Ilsaas Pharo hadde jobbet så integrert med Hals at han hadde utarbeidet langtidsplanen så å si parallelt. Arbeidet med langtidsplanen bestod således hovedsakelig i å ta det som stod i MFU 03 og omforme det til et prop-språk med en sikkerhetspolitisk og en forsvarspolitisk overbygning. Grunn til at man kunne jobbe på denne måten var at man hadde styringsskrivet til Forsvarsminister Krohn Devold som grunnlag. MFU 03 var således i tråd med de politiske føringene og man hadde ikke behov for å gjøre nye analyser eller vurderinger rundt sentrale problemstillinger i prosessen med å utarbeide langtidsplanen (Ilsaas Pharo, 2011 [Intervju]).

4.6.4 **Endringer og forklaringer**

Den store endringen når det kom til FFIs bidrag var at det denne gangen ikke ble levert noe helhetlig strukturforslag. Forklaringen på dette har nok igjen å gjøre med FOs ambisjoner om å styre prosessen mer enn tideligere. FO hadde igjen vært igjennom en omorganiseringsprosess og høsten 2001 ble Fellesstaben opprettet. Denne gangen gikk man over til en full matriseorganisasjon samtidig som man nedskalerte organisasjonen med 200 personer. Også denne gangen var motivasjonen å gi Forsvarssjefen et bedre redskap for

helhetlig strategisk styring og planlegging (Forvarets Forum, 2001: 20). I tillegg virker det sannsynlig at tidsaspektet spilte en vesentlig rolle. Arbeidet med Langtidsplanene ble denne gangen fremskyndet med ett år og det arbeidet som i en startfase ble kalt Forberedelse til forsvarsanalysen 04 (FFA 04) ble etter reorienteringen avsluttet og fokuset ble rettet mot å støtte de delutredningene som MFU 03 og St.prp.42 (2003-2004) hadde satt ned (Otterlei og Mossing, 2003: 25).

Den andre store endringen i forhold til tidligere var den økte bruken av integrerte prosesser. Brigader Hals, prosjektleder MFU 03, var allerede godt integrert i prosessen og påvirket arbeidet med å utarbeide styringsskrivet fra Forsvarsminister Krohn Devold (levert 1.okt 2002) . Dette samarbeidet mellom departementets byråkrater og de fagmilitære i den militære ledelsen ble videreført i selve arbeidet med å utarbeide både MFU 03 og St.prp.42 (2003-2004). I tillegg gikk fler av de sentrale offiserene i MFU 03, inkludert Hals og Otterlei, over til Departementet og støttet arbeidet med å slutføre Langtidsdokumentet etter at MFU 03 var slutført. Selv om integrerte prosesser også hadde blitt benyttet tidligere var den store forskjellen at omfanget var større samtidig som samarbeidet ved denne anledningen var formalisert på en helt annen måte (Pharo, 2011 [Intervju]).

En vesentlig forklaring til økt bruk av integrerte prosesser kan man finne ved å lete i de formelle avgjørelsene. I St.prp. 45 (2000-2001) ble økt bruk av integrerte prosesser poengtert eksplisitt. På side 71-72 blir tre forskjellige modeller for organiseringen av ledelsen av Forsvaret presentert. Man presenterer en ISL modell, en SSL modell og en modell som viderefører den organisatoriske og fysiske delte modellen som hadde vært realiteten etter at Departementet flyttet ut i fra Huseby i 1987. Men det slående er at i alle disse tre modellene blir det poengtert at en økt koordinering og at et økt samarbeid mellom det som blir benevnt den sivile og den militære ledelsen av Forsvaret bør forekomme. Her blir altså de integrerte prosessene på mange måter sett separat i fra hvordan den øverste ledelsen av Forsvaret skal være organisert og også separat fra hvordan Departementet skal organiseres. De integrerte prosessene blir sett på som et grunnleggende premiss i alle de tre løsningene. Det er med andre ord gjennom St.prp.45 (2000-2001) at man for første gang nedfeller formelt at et økt samarbeid mellom sivil og militær del av Forsvarets ledelse skal forekomme og at prosesser med andre ord i større grad skal være integrerte.

Men dette er ikke hele forklaringen. Uformelt hadde man jobbet mer eller mindre integrert over flere år, avhengig av hvilke saker som var under utarbeidelse og avhengig av de

personene som var involvert i arbeidet. Det spesielle rundt år 2000 var at antallet og dybden på de integrerte prosessene tok seg betraktelig opp. LTP-org. var en meget integrert prosess og den ble gjennomført før St.prp.45 (2000-2001) ble levert til statsråden. LTP-org var meget integrert selv om man på det tidspunktet fortsatt rent formelt var organisert i henhold til den fysiske og organisatoriske delte løsningen som hadde vært realiteten siden departementet flyttet fra Huseby i 1987. Iverksettelsesbrevet i etterkant av St.prop.45 (2000-2001) ble også utarbeidet gjennom integrerte prosesser. Stortinget vedtok en SSL løsning 13. juni 2001 og den var gjeldene helt frem til Stortinget skiftet mening sommeren 2002 og da vedtok en ISL løsning. I dette første året av LTD-04/MFU 03 arbeidet man med andre ord i en SSL-verden. SSL hadde selvfølgelig ikke blitt implementert, men personellet som jobbet i prosjektene LTD-04/MFU 03 var innstilt på at man i fremtiden skulle få en SSL løsning. Det er naturlig å tenke seg at denne kjensgjerning også påvirket hvordan man organiserte prosjektene LTD 04 og MFU 03. Det at man sommeren 2002 vedtok å organisere den øverste militære ledelsen i henhold til et ISL prinsipp og i realiteten gjennomført dette allerede 1. august 2003 hadde ingen nevneverdige påvirkning på de integrerte prosessene mellom MFU 03 og St.prop.42 (2003-2004), de var allerede godt integrerte. Så uavhengig av alle disse formelle avgjørelsene som enten gikk i SSL eller ISLs favør ser vi at innslaget av integrerte prosesser holder seg stabilt høyt gjennom hele perioden. Så heller en de formelle avgjørelsene i Stortinget er forklaringen av denne økte bruken av integrerte prosesser å finne i den krisen Forsvaret befant seg. Selv om denne krisen først ble beskrevet i St.prp.45 (2000-2001) var den erkjent allerede sommeren 1998 da Solli bestemte seg for å nedsette en ny Forsvarsstudie. Denne erkjente krisen hadde en samlende effekt på hele Forsvaret, både offiserer, sivile byråkrater og politikere og det var den erkjennelsen som først og fremst forårsaket den økte bruken av integrerte prosesser; denne krisen måtte man løse sammen.

I tillegg til dette hadde persongalleriet noe å si. Økt bruk av integrerte prosesser var en bevist beslutning både fra Departementsråden og fra Forsvarssjef Frisvolds side i tillegg til at dette også var noe som var villet på saksbehandler nivå. Det var opptil ledelsen av de forskjellige prosessene, slik som Jørgen Bergrav, Fritjof Sjøgaard, Bertolf Hals, Per Fredrik Ilsaas Pharo og John Lunde å bestemme hvor integrert det hele skulle være. Siden alle disse var relativt positive til integrerte prosesser som konsept, førte også dette til økt bruk av integrerte prosesser.

Den tredje store endringen i denne perioden var en konkret hendelse: Forsvarsminister Kristin Krohn Devold sendt ut et styringsskriv 1. oktober 2002. Dette la ned føringer for de rådene Hals skulle utarbeide i MFU 03. Det er litt usikkert hvorfor Statsråden valgte å gjøre det på den måten. Det har blitt poengtert at hun var en sterk og klar leder som ønsket å ta et fast politisk grep om prosessen. I tillegg var det til dels en faglig uenighet mellom Forsvarsminister Krohn Devold og Forsvarssjef Frisvold. Selv om Frisvold var positiv til samarbeid og integrerte prosesser var han skeptisk til det integrerte departementet slik det ble vedtatt i Stortinget sommeren 2002. Det kan være at Krohn Devold sendte ut styringsskrivet for å forsikre seg om at Frisvold holdt seg innenfor de politiske føringene. Men mest sannsynlig er det at dette først og fremst var et resultat av vedtaket om å innføre ISL. Selv om ISL hadde blitt vedtatt i Stortinget sommeren 2002 var detaljene rundt hvordan ISL skulle utformes ikke avklart. Dette ble jobbet med i ISL-prosjektet som gikk utover høsten 2002. Det var med stor sannsynlighet slik at man i den politiske ledelsen så Forsvarsministerens føringsskriv som en helt naturlig konsekvens av innføringen av ISL. Det lå med andre ord en forståelse til grunn om at Departementet og den politiske ledelsen, i og med ISL, skulle få en enda mer sentral rolle i arbeidet enn tidligere. Dette på tross av at det i utledingsarbeidet hadde blitt påpekt at Forsvarsjefens selvstendige rolle skulle videreføres.

Den fjerde og siste store endringen i denne perioden var at arbeidet i Departementet ble samkjørt og enhetlig på en helt annen måte enn tidligere i og med at man fikk samlet beslutningsmyndighet på ett sted. Tidligere var sektorinndelingen i Departementet fremtredene. Denne enheten så man allerede i St.prp.45 (2000-2001) og spesielt i LTP-org., men det var først i St.prp.42 (2003-2004) at man fikk samlet alle kostnadsdriverne i Avdeling for perspektivplanlegging. Dette gjorde at evnen til helhetlig styring ble betraktelig forbedret (Pharo, 2011 [Intervju]). Prosessen med å prøve å endre på dette hadde pågått over lang tid. Allerede i St.meld.22 (1997-1998) hadde man prøvd å rette på dette ved å la arbeidet ta form som et tverrfaglig prosjekt, men det var først i St.prp.42 (2003-2004) at den enhetlige sentreringen av beslutningsmyndighet ble fremtredene. Dette kom som et resultat av opplevde svakheter ved tidligere prosesser; det hadde vært vanskelig å utarbeide en helhetlig plan som var koordinert og som trakk i samme retning. Dette hang igjen sammen med et ønske å få mer styring over utviklingen i Forsvaret. Det var også naturlig at denne tendensen til økt styring og kontroll kom i en radikal omleggingsfase, der nettopp kontroll med utviklingen var avgjørende.

4.7 Periode V – (2005-2007)

Periode V ble initiert allerede i april 2005 ved at Diesen satte ned Foreløpelig plangrunnlag som et forprosjekt til Forsvarstudien 2007 (FS 07). Disen ble Forsvarssjef 1.april 2005 og noe av det første han gjorde når han tiltrådte var å sette ned det Foreløpelige plangrunnlaget. (Diesen, 2011 [Intervju]). Per 1. Januar ble selve FS 2007 igangsatt og Langtidsdokumentet fulgte etter i januar 2007. Arbeidet ved FFI med å støtte prosessen pågikk parallelt. I tillegg til det vanlige trekløveret ble det også denne gangen nedsatt et forsvarspolitisk uvalg, FPU 2007. Dette ble satt ned 18. august 2006 og ferdigstilt 31. oktober 2007.

Det var Siri Bjerke fra Arbeiderpartiet som var leder for Forsvarspolitisk utvalg 2007. Selv om mye av omstillingen skissert i St.prp.45 (2000-2001) hadde blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte stod fortsatt Forsvaret overfor store utfordringer, både økonomiske og strukturelle. FPU 2007 ble nedsatt for å forankre disse utfordringene bredt politisk og for å stimulere til en økt samfunnsbevissthet og debatt rundt utviklingen i Forsvaret.

4.7.1 FFIs støtte til langtidsplanleggingen

Opprettelsen av ISL påvirket FFIs relasjon til prosessen med å utarbeide langtidsplaner. Før ISL var FFI knyttet opp mot FO, men i og med ISL ble FFI tilknytningspunkt FD IV. Det var nå FD IV som tok over rollen som oppdragsgiver overfor FFI og det var gjennom FD IV arbeidet ble koordinert. Samarbeidet mellom FD og FFI ble gjennomført i en kontinuerlig dialog. Dette tette samarbeidet gjorde at FS 2007 fikk den leveransen de spurte om veldig presist (Bastiansen, 2010 [Intervju]).

Støtten til FS 07/St.prp.48 (2007-2008) ble utformet gjennom to forskjellige prosesser. For det første pågikk det ved FFI i denne perioden fire selvstendige og selvfinansierte prosjekter. Dette var SIMFOR, STRATKOST, KOSTER og MOSTER. Disse gikk uavhengig av FS 07, men alle disse prosjektene ble brukt som utgangspunkt for den støtten som ble gitt til Departementet i forbindelse med utarbeidelse av FS 07/St.prp.48 (2007-2008) (Skjelland, 2011 [Intervju]).

FFI fikk følgende oppdrag fra Departementet: ”Gjør en gapanalyse av FS 07s anbefalte struktur og vurder alternative forsvarsstrukturer på lang sikt, med en tidshorisont i 2028” (Hennum & Glænum, 2007:7). Med utgangspunkt i dette oppdraget gjorde man i SIMFOR en

operasjonsanalyse av alternatve strukturforslag med utgangspunkt i et sett konfliktsenarioer. Økonomiske beregninger var også integrert i denne analysen siden kostnadsberegninger var innebygd i programmet.

STRATKOST og KOSTER var begge økonomiprojekter ved FFI, der STRATKOST arbeidet med den langsiktige utviklingen, mens KOSTER var opptatt av utviklingen på kort sikt. STRATKOST kan sees på som en videreutvikling av det KOSTMOD programmet FFI har utviklet i løpet av de siste 25 årene (Skjelland, 2011 [Intervju]).

For det andre støttet FFI de underprosjektene som ble nedsatt av FS 07 med personell og kompetanse. En person fra FFI satt inne i sekretariatet til ledelsen av FS 07, mens resten støttet de tre underprosessene som FS 07 var delt inn i: 1) Operativ struktur, 2) BASLOS (base, logestikk og støtte) og 3) Kompetanse og personell.

4.7.2 **Forsvarstudien 2007 (FS 07)**

ISL påvirket prosessen med å utarbeide langtidspanen på en fundamental måte siden FO, en av aktørene i trekløveret, ble oppløst. Det eneste som ble igjen var Forsvarssjefen og Forsvarsstaben (FST). FS 2007 ble således utarbeidet innenfor det nye integrerte departementet og utfordringen var, å fremstille FS 2007 som Forsvarssjefens selvstendige råd. Vi skal se at det er forskjellige oppfatninger av hvordan denne utfordringen egentlig ble løst.

Forut for selve FS 07 ble det opprettet et såkalt "Forsvarssjefens foreløpelig plangrunnlag 2005" (FFP 05), også kalt Forstudien. Dette ble igangsatt av Sverre Diesen på våren 2005 rett etter at han ble innsatt som Forsvarsminister 1. april 2005. Forstudien skulle legge en del premisser for Forsvarsstudien. Den hadde ingen egne konklusjoner, men var kun ment å være en utredning som Forsvarsstudien skulle bygge på (Diesen, 2011 [Intervju]). I denne forstudien var fokuset stort sett den økonomiske ubalansen som hadde ridd forsvarsektoren over tid. Derfor var også FFI kraftig involvert i denne forstudien (Bastiansen, 2010 [Intervju] & Hermansen, 2010 [Intervju]).

I perioden fra Diesen nedsatte Forstudien til Kristin Krohn Devold gikk av som Forsvarsminister 17. okt 2005 satte Krohn Devold i gang et rigid regime i Departementet. Hun ønsket ikke å bli informert eller på annen måte være involvert i arbeidet med FS 07. Det var ønskelig fra den politiske siden i Departement å opprettholde nærmest et vanntett skott

mellom det som foregikk i FS 07 og den politiske ledelsen av Departementet. Dette ble gjort for at Krohn Devold skulle ha sitt på sitt tørre når hun ble konfrontert med det som skjedde i Forsvarsstudien av enten Stortinget eller media. Da kunne hun si: ”Dette vet jeg ingen ting om”. Hun ønsket med andre ord på den måten å skjerme både Forsvarstudien fra politisk påvirkning, og hun ønsket å skjerme seg selv og sin mindretallsregjering fra kunnskap om de vurderingene som ble gjort under forsvarstudien. Når Krohn Devold gikk av som Forsvarsminister og Strøm-Erichsen overtok ble ikke dette strikse regime videreført. Grunnen var blant annet at Strøm-Erichsen satt med flertall bak seg i Stortinget (Diesen, 2011 [Intervju]).

FS 2007 ble organisert som et prosjekt ledet av Atle Bastiansen som rapporterte til en styringsgruppe oppnevnt av Forsvarssjefen. I styringsgruppen satt FSJ, sjefen for Forsvarsstaben, sjefen for FD IV (Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging) og ADFIF (Administrerende direktør Forsvarets forskningsinstitutt). I tillegg ble det oppnevnt en utvidet styringsgruppe bestående av lederne av Forsvarets øvrige militære enheter, blant annet AD Forsvarsbygg, de respektive Generalinspektørene og FDs øvrige avdelinger. Til sammen var dette ca 20 generaler. Både styringsgruppen og den utvidede styringsgruppen hadde månedlige møter (Ramberg, 2010: 35 og Bastiansen, 2010 [Intervju]). Den utvidede styringsgruppen møttes gjerne to dager av gangen og alle saker var drøftet der (Hermansen, 2010 [Intervju]).

Under seg hadde Bastiansen en ledergruppe som bestod av Rune Jomaas, Knut Helge Hamre, Njaal Segard og Else Helene Fleet. Alle disse kom i fra Departementet bortsett fra Else Helene Fleet som kom i fra FFI. Hun satt først som FFIs representant i sekretariatet, men ble etter hvert flyttet opp i ledergruppen. Da tok Sigurd Lærum fra FFI over hennes plass i sekretariatet. Fleet fikk jobb i departementet etter at FS 07 var ferdig. I tillegg til dette ble det satt ned tre store underprosjektet i tillegg til en mengde småprosjekt etter behov. De tre underprosjektene skulle fokusere på: 1) operativ struktur, 2) kompetanse og personell og 3) base logestikk og støtte (BASLOS). På det meste var det til sammen nærmere 50 personer som jobbet med FS 2007 og cirka halvparten av disse kom utenfra Departementet (Bastiansen, 2010 [Intervju]). Av de som jobbet i FS 07 var det cirka en 15 personer som gikk over til å arbeide med St.prp.48 (2007-2008) i etterkant. Dette var mang flere enn det som var tilfellet under arbeidet med henholdsvis MFU 03 og St.prp. 42 (2003-2004) (Stenersen, 2011[Intervju]).

Når det kommer til kommandoforholdet til FS 07 er det sprikende oppfatninger om hvordan dette egentlig var. Det er tydelige forskjeller på hvordan det formelt var organisert og hvordan de foregikk i praksis. De som er positive til det nye integrerte departementet beskriver dette som at Forsvarssjefen gav oppdraget med å utarbeide FS 07 til Jørgen Berggrav som var sjef FD IV. Han satte deretter ned et prosjekt ledet av Atle Bastiansen. I denne varianten er arbeidet forankret i linjen ved Sjef FD IV og Forsvarssjefen innehar rollen som strategisk rådgiver i Departementet. Men etter som arbeidet med FS 07 skred frem ble det i praksis vanligere å betrakte dette som et prosjekt ledet av Atle Bastiansen, men på utsiden av FD IV. De som fokuserer på noen av de mindre heldige sidene av den nye integrerte organiseringen beskriver organiseringen på denne måten. De poengterer at Bastiansen rapporterte i all praksis til styringsgruppen ledet av Forsvarssjefen og at ledelsen av FS 07 rent fysisk sett satt på utsiden av Departementet, i brakkeriggen i Myntgata. I denne organiseringen innehar Forsvarssjefen rollen som etatsleder. Det som er kjernen i denne uenigheten er forholdet mellom linjen, representert ved FD IV, og prosjektet representert ved styringsgruppen. Uklarheter i ansvarsforholdet den gangen gjenspeiler seg i de ulike aktørenes forståelse av hvordan det faktisk var organisert.

4.7.3 **Stortingsproposisjon nr. 48 (2007-2008)**

St.prp.48 (2007-2008) ble satt ned i januar 2007 og den var ledet av Espen Stensersen. Med seg hadde han en kjernegruppe der blant annet Frede Hermansen var sentral (Hermansen, 2010 [Intervju]). Dette var ikke å betrakte som et prosjekt da arbeidet foregikk i linja i FD IV (Søgaard, 2011 [Intervju]). Det var cirka 30-40 personer som jobbet med Stortingsproposisjonen til sammen og cirka 15-20 av disse var personer som også hadde vært med og arbeidet med FS 07 (Segaard, 2011 [Intervju]). Disse 15-20 personer var sentrale personer i Departementet, men det var ingen fra ledelsen.

I disse 15-20 personene som gikk over fra FS 07 til St.prp.48 (2007-2008), i tillegg til at cirka halvparten av de 50 personene som jobbet med FS 07 til daglig jobbet i Departementet, ligger mye av kjernen i diskusjonene rundt ISL. Det at noen av de samme personene er med og utarbeider både FS 07 og St.prp.48 (2007-2008) kompliserer forholdet mellom politikk, administrasjon og fag. Noen beskriver dette som om at disse personene operer med to forskjellige hatter: en politisk og en fagmilitær, mens andre insisterer på at dette ikke er tilfellet, de har kun en hatt: den byråkratiske. Disse forskjellige forståelsene springer ut fra

forskjellige måter å se på forholdet mellom politikk, administrasjon og fag. Alle diskusjonene og all den uenighet som har vært rundt ISL siden den ble innført 1. august 2003 kan kategoriseres i henholdt til disse forskjellige måtene å se på forholdet mellom politikk, administrasjon og fag.

For det første kan man se på det hele gjennom den Weberianske idealmødel: det er et skarpt skille mellom politikk og administrasjon (Jackobsen, 1997:20). Innenfor militærteori er det Samuel Huntington (1957) som representerer dette synet. Da er det ikke noen forskjell på de vurderingene gjort av byråkratene i departement og de gjort av offiserene i den militære organisasjonen, det eneste skille er mellom administrasjon og politikk, og dette skillet går mellom Statsråden og departementsråden. Med dette som utgangspunktet vil det ikke være problematisk at samme personer i Departementet er med i arbeidet med både Forsvarstudien og i Storingsproposisjonen. De er i begge tilfellene nøytrale og gjør kun faglige vurderinger med profesjonell faglig integritet: de innehar kun en hatt.

For det andre kan man se på politikk, administrasjon og fag som ett og det samme – uten at det vekker noen motforestillinger. Da kan man enten argumentere for at administrasjon og politikk er: 1) til en hver tid det samme, 2) at forholdet varierer fra sak til sak eller 3) at det er et kontinuum. Ved et kontinuum er det naturlig å tenke seg at vurderingene vil bli mer og mer politiske desto nærmere man kommer den politiske ledelsen (Jackobsen, 1997: 35-52). I en slik situasjon vil fag og politikk smelte sammen og alle vil på en eller annen måte forholde seg til politiske spørsmål. I militærteorien er det Morris Janowitz (1961) som har blitt tatt til inntekt for dette synet. Med et slikt utgangspunkt vil man ut i fra faglige vurderinger og overbevisninger prøve å påvirke det politiske utfallet så godt det lar seg gjøre uavhengig av hvor det er man sitter i organisasjonen. I denne situasjonen vil heller ikke det være problematisk at byråkratene i Departementet både arbeider med Forsvarsstudien og Stortingsproposisjonene da det kun eksisterer en hatt: den politiske.

Det tredje alternativet samler alle som ser det problematisk at personer arbeider både for Forsvarstudien og Stortingsproposisjonen. Disse legger den Weberianske idealmødel til grunn samtidig som de argumenterer for at administrasjonen har blitt politisert. De mener med andre ord at det går – og at det bør gå – et markant skille mellom politikk og administrasjon, men at dette skille er truet ved at det politiske har trent ned og politisert det nøytrale departementet. Derfor er de ikke opptatt av å opprettholde et skarpt skille mellom det politiske og administrative, men mellom det administrative og det fagmilitære.

Administrasjonen er allerede blitt politisert og kan ikke reddes, det fagmilitære derimot kan fortsatt reddes ved å holdes utenfor departement. Derfor ser de på faren for at det fagmilitære rådet til Forsvarssjefen skal bli påvirket av det politiserte departementet som stor.

Ad dette ser vi at dersom man fortsatt mener at det er et prinsipielt skille mellom politikk og fagmilitære vurderinger og man er positiv til ISL, kan man kun legge de formelle organisatoriske strukturene til grunn for sitt syn og ikke ta hensyn til muligheten for at en sterk departementskultur vil kunne påvirke arbeidet som blir gjort og derav Forsvarssjefens råd. Med andre ord: det eksisterer kun mennesker og organisasjoner og ikke institusjoner. En oppfordring må være at diskusjonen rundt ISL tok utgangspunkt i disse tre forskjellige måtene å se på forholdet mellom politikk, administrasjon og fag på. Dette ville gjøre diskusjonen mer konstruktiv.

4.7.4 **Endringer og forklaringer**

Alle de store endringene i perioden kan forklares med innføringen av ISL. ISL førte til at arbeidet med FS 07 ble flyttet inn i Departementet både formelt gjennom forankringen i FD IV, selv om vi har sett at det er en viss uenighet om nettopp dette, og uformelt ved at ca 25 av de 50 personene som jobbet med FS 07 til daglig arbeidet i Departementet. Cirka 15-20 av disse gikk deretter inn og støttet arbeidet med Stortingsproposisjonen. I tillegg ble styringsgruppen til FS 07 denne gangen fullintegret i og med at halvparten av de som satt i gruppen var sivile fra Departementet. Alle disse endringene kom som en direkte konsekvens av ISL.

Jeg vil ikke gå i detalj inn på å redegjøre for årsakene til opprettelsen av ISL. Dette er gjort veldig grundig og troverdig tideligere av både Westerlund (2002) og Pedersen (2010). Westerlund (2002: 70-73) peker spesielt på at ISL først og fremst var en politisk endring. Det var stor enighet blant både politikere, byråkrater og fagmilitære at en omorganisering måtte gjennomføres, men de var også uenighet om hvilke løsning man skulle gå for: ISL, SSL eller en fortsatt både fysisk og organisatorisk løsning. ISL kom i stand som et forhandlingsresultat mellom de sentrale aktørene. Spesielt var den politiske konstellasjonen i Stortinget og det faktum at man i hele perioden hadde mindretallsregjering en viktig årsak til at det nettopp ble ISL som ble den valgte løsningen. I tillegg peker hun også på at ønsket om å avstemme organiseringen av den øverste ledelsen av Det norske forsvaret med hvordan andre stater innen NATO det var naturlig å sammenligne seg med gjorde det også kan ha påvirket

utfallet. Pedersens (2010) funn sammenfaller mer eller mindre med det Westerlund (2002) presenterer.

I forholdet til foregående periode ble FFIs rolle mer markant og avklart. FFI har denne gangen selvstendige forskningsprosjekt gående som er selvfinansiert og som blir brukt som utgangspunkt for den støtten man gir til FD i forbindelse med utarbeidelsen av FS 07 og St.prp.48 (2007-2008). En av grunnene til at denne endringen skjer nå kan være at FFI har brukt tiden på å tilpasse seg en ny virkelighet. Det er først og fremst FDs etterspørsel og ønsker som er styrende for støtten til prosessen med å utarbeide langtidsplanene. Men likevel er det slik at FFI ikke har kunnet støtte prosessen på en tilfredsstillende måte dersom de ikke hadde et bredt grunnlag i bunn som andre prosjekter kunne bygges på. Med andre ord har FFI funnet en balansegang mellom grunnforskning og oppdragsforskning som virker å gi FD det optimale produktet i forbindelse med støtte til prosessen med å utarbeide langtidsplanene.

Det kan også være at FFIs tilsynelatende mer avklarte rolle i forhold til forrige periode kan forklares med nedleggelsen av FO. I store deler av den perioden har FO forsøkt å ta tilbake mye av den definisjonsmakten FFI har besittet. I og med bortfall av FO som organisasjon kan dette har ført til at FFI på ny har fått ett litt større rom til å fremtre som en markant aktør enn i tidligere. I stedet for en konkurranse mellom FO og FFI har det mellom FD og FFI oppstått en gjensidig behovsforståelse; man er avhengig av hverandre. Dette kan være en av flere grunner til at FFI nå har fått en litt større markant og ikke minst avklart rolle å spille i prosessen med å utarbeide langtidsplanene.

5 Oppsummerende analyse

Hensikten med den oppsummerende analysen er å sette de empiriske funnene inn i en større sammenheng. Den oppsummerende analysen vil være todelt. I den første delen vil jeg gå igjennom og oppsummere de endringene jeg har funnet og kommentert enkeltvis i empirikapitlene og i den andre delen vil jeg kategorisere forklaringene til disse endringene i forhold til de tre grunnteoriene presentert i teorikapitlet. Mange av de empiriske funnene kan ha flere forklaringer: de utfyller hverandre. Jeg tar ikke stilling til hvilken teori som har størst forklaringskraft.

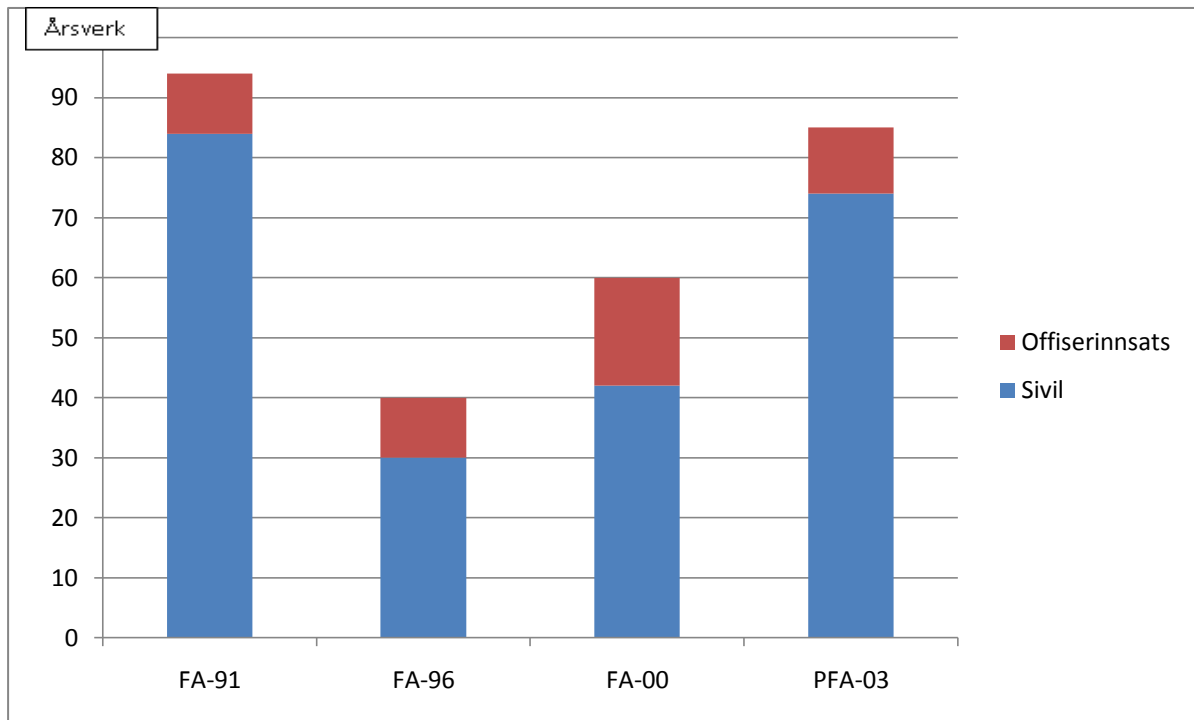
5.1 Oppsummering av endringer

I empirikapitlet gjorde jeg etter hver periode en oppsummering av sentrale endringer i forhold til forrige periode. Disse endringene var valgt ut delvis på bakgrunn av teori og delvis på bakgrunn av empirisk vesentlighet. Jeg kommenterte med andre ord det som stod ut som store endringer i prosessen med å utarbeide langtidspanene også når dette lå utenfor det området teorien dekket dersom endringene var store nok, og jeg subjektivt vurderte dem å være vesentlige for problemstillingen. I denne førte delen av analysen vil jeg også trekke frem trender i de empiriske funnene og sette endringene inn i et større perspektiv.

5.1.1 Endringer i prosessen med å utarbeide Forsvarsanalysen

Fire sentrale endringer har skjedd i perioden relatert til FFIs innflytelse på prosessen. For det første gikk aktiviteten ved FFI radikalt ned etter at FA 91 var ferdig. Deretter har den gått gradvis opp igjen mot, men har aldri nådd de høyder den hadde i Periode I. Forholdet mellom militær og sivil innsats i Forsvarsanalysen har holdt seg relativt konstant. Dette kommer tydelig frem i figur 1 som viser antall årsverk brukt ved de forskjellige Forsvarsanalysene i fra FA 91 til PFA 03.

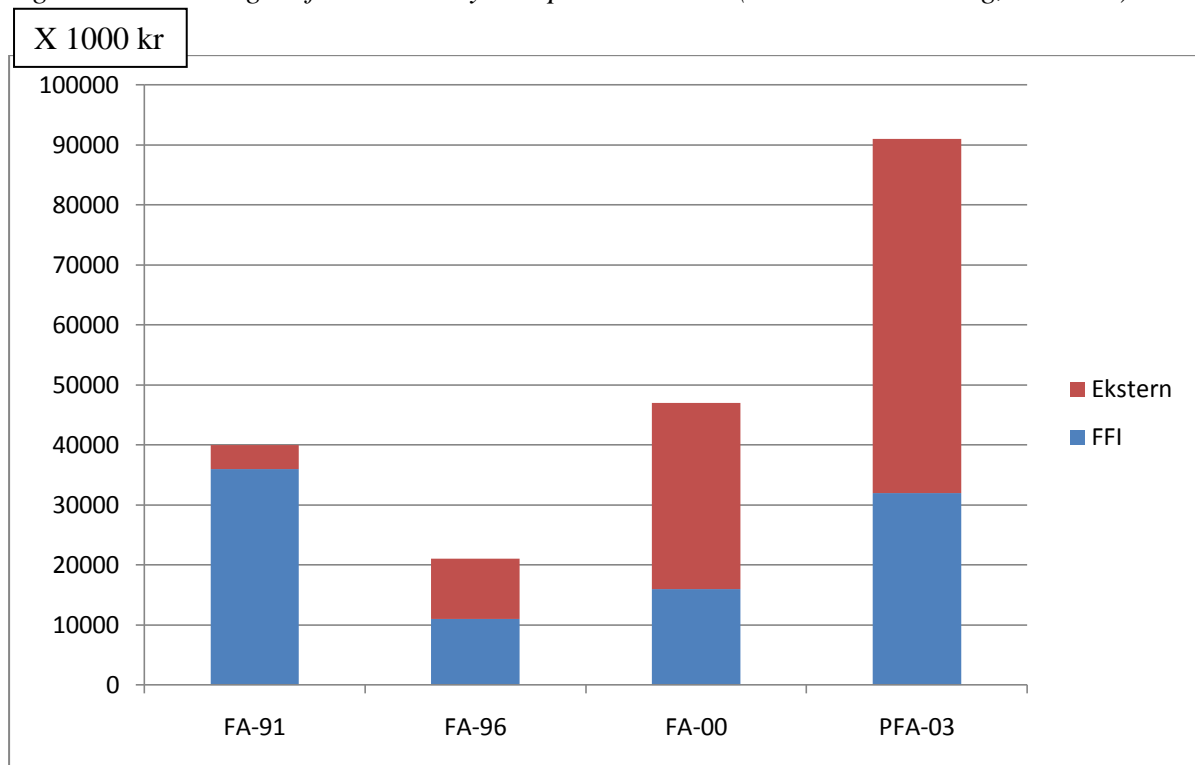
Fig. 1. Årsverksinnsats ved forsvarsanalysene på 1990-tallet (Otterlei & Mossing, 2003:18)



Vi ser at årsverksinnsatsen ble mer enn halvert i fra FA 91 til FA 96.

For det andre har den eksterne finansieringen av aktiviteten ved FFI i forbindelse med utarbeidelsen av Forsvarsanalysene økt kraftig. Figur 2 illustrerer dette godt. I FA 91 var kun cirka 10 % av aktiviteten finansiert med eksterne midler mens prosentandelen hadde økt til over 60 % i forbindelse med PFA 03. Den største endringen kom under FA 96 der FO gikk inn og finansierte cirka 50 % av aktiviteten i FA 96. I og med at større og større deler av FFIs aktivitet knyttet til utarbeidelse av Forsvarsanalysene ble eksternt finansiert fra og med FA 96 av og utover ble det også lagt føringer på det arbeidet som ble gjort. Under FA 91 var det FFI som mer eller mindre egenhendig bestemte hva de skulle bruke ressursene til. Dette snudde i FA 96. Da kom det forespørsler fra FO om støtte fra FFI og FO fikk deretter en mye viktigere rolle å spille med tanke på det arbeidet som ble gjennomført på FFI. Dette varte helt frem til innføringen av ISL og derav nedleggelsen av FO. Under FS 07 fikk FFI på ny en litt mer avklart rolle å spille og de fikk igjen muligheten til selv å ta avgjørelser om hvordan de skulle strukturere og fokusere den støtten de ga til FO i forbindelse med utarbeidelsen av langtidspanene (Solstrand, 2011 [Intervju]).

Fig. 2. Finansiering av forsvarsanalysene på 1990-tallet (Otterlei & Mossing, 2003:18)



For det tredje har det vært en tendens utover i perioden til at flere eksterne har fått en rolle i prosjektrådet ved FFI. Prosjektrådet ved FFI fungerte som en styringsgruppe gjennomgående i hele perioden og de aller fleste prosjektene ble forankret og utført på Avdeling for systemanalyse (FFISYS). Størrelsen på prosjektrådet har hatt en tendens til å øke. Økningen kom ved at flere fra Forsvaret utenfor FFI ble med i prosjektrådet. Under FA 91 var det 9 personer i prosjektrådet, derav to fra FFI. Under PFA 03 satt det 12 personer i prosjektrådet, derav kun én fra FFI. Disse eksterne har kommet både fra FO og fra FD. (Otterlei & Mossing, 2003: 32). Dette viser at FFI mistet noe av sin selvstendighet utover i perioden.

For det fjerde har selvstendigheten og helheten i det som har blitt presentert i Forsvarsanalysen gått ned gradvis utover i perioden. I FA 91 la FFI frem selvstendige helhetlige strukturforsalg som ble grunnlaget for det arbeidet som ble gjort i FK 90, FS 91 og St.meld.nr.16 (1992-1993). Det var da ingen som satte spørsmålsteget ved det arbeidet som ble gjort ved FFI. Dette endret seg gradvis utover i perioden. I Periode II leverte FFI egne selvstendige strukturforslag, men disse ble bare delvis bruk i arbeidet med å utarbeide FS 96. I Periode III ble strukturforslaget i FA 2000 slått sammen med strukturforslagene fremlagt i FS 2000. Det var det siste forsøket FFI gjorde på å levere selvstendige helhetlige

strukturforslag. Under PFA 03 ble det kun levert delprosjekter på forespørsel fra FO. I 2007 fikk FFI tilbake noe av sin selvstendighet ved at de nå jobbet med selvstendige strukturer, men fortsatt var dette på forespørsel fra FD.

Oppsummert ser vi at FFIs rolle ble gradvis redusert utover i perioden, men at den tok seg noe opp i Periode V. Frem til og med Periode IV var det FO som gradvis tok over mye av rollen som premissleverandør, mens det etter innføringen av ISL har vært FD som har styrt og koordinert mye av det arbeidet som har blitt gjort ved FFI i tilknytning støtten levert til langtidsplanleggingsprosessen.

5.1.2 Endringer i prosessen med å utarbeide Forsvarsstudien

Arbeidet med Forsvarsanalysen har gjennomgått tilsvarende radikale endringer i perioden. Det er fem markante endringer som skiller seg ut. Endringen som fikk størst påvirkning på utarbeidelsen av Forsvarsstudien var innføringen av ISL og dertil nedleggelse av FO. Før ISL brukte Forsvarssjefen FO til å utarbeide Forsvarsstudien. Forsvarssjefens selvstendige råd levde videre også etter ISL, men da måtte Forsvarssjefen belage seg på å bruke utrednings- og analysekapasiteten i FD til å utarbeide FS 07. Likevel, ved nedleggelsen av FO gikk cirka 100 offiserer over til FD slik at fordelingen i FD i 2007 var cirka 200 sivile og 100 militære offiserer (Segaard, 2011 [Intervju]). Dette medførte at militære saksbehandlere fortsatt hadde en sentral rolle i arbeidet med å produsere FS 07, forskjellen var at de nå hadde sitt dagelige virke i FD i stedet for i FO.

Den andre sentrale endringen i prosessen med å utarbeide Forsvarsstudier er at arbeidet har blitt mer forankret i linjen og samkjørt med den langtidsplanleggingen som foregår på et lavere plan i FO. FS 91 var et rent prosjekt. Det hadde ingen sterk forankring i linjen og det fikk heller ingen stor innvirkning på det planarbeidet som foregikk legger nede i FOs organisasjon. Utover på 1990-tallet endret dette seg. Forsvarsstudiene ble forankret i linjen på en hel annen måte en tideligere og selv om de var å karakterisere som et prosjekt fikk linjeorganisasjonen en mye mer vesentlig rolle å spille. Man reorganiserte FO to ganger i perioden. Først ble Sentralstaben opprettet i 1996 og deretter Fellesstaben i 2001. Hensikten var primært å øke FOs evne til å drive strategisk langtidsplanlegging.

Den tredje endringen henger sammen med den forrige. Arbeidet med Forsvarsstudiene ble gradvis mer toppstyrt utover i perioden. Tradisjonelt hadde Grenstabene hatt stor innflytelse

på langtidsplanleggingen. I FS 91 hadde Generalinspektørene sine representanter arbeidene inne i Forsvarsstudien og de hadde mye makt og myndighet. Hele prosessen var styrt fra bunnen av. Det var Grenstabenes innspill som ble satt sammen så godt det lot seg gjøre og som til sammen ble det rådet Forsvarssjefen la frem for Statsråden. Dette endret seg utover i perioden og igjen står opprettelsen av Sentralstaben og Fellesstaben sentralt. Motivet for å opprette disse var, ved siden av å styrke den strategiske langtidsplanleggingen, å få en større kontroll over uregjerlige Grenstaber og sektorinteresser. I en særstilling står arbeidet med FS 2000 der Diesen måtte ta tøffe avgjørelser om nedleggelse og strukturtilpassninger. Disse radikale endringene ble muliggjort ved at mange av de sentrale avgjørelsene ble tatt av forsvarsledelsen.

Den fjerde endringen relevant for Forsvarstudien var Forsvarssjef Sollis intensjon om å ta tilbake rollen som den førende aktøren i planprosessen. Under FS 91 var det FFI som var premissleverandøren. Forsvarssjef Rein hadde full tiltro til det arbeidet som ble gjort ved FFI. Dette endret seg når Arne Solli ble Forsvarssjef i 1994. Han tok grep for å at FO skulle få en mye større og viktigere rolle å spille. Skullerud som prosjektleder for FS 96 skulle bli den som utførte mye av dette arbeidet i praksis. Utgivelsen av "Forsvarssjefens grunnsyn for utvikling og bruk av militære styrker i fred, krise og krig" skulle være en pådriver i denne prosessen. Alle analyser gjort ved FFI måtte forholde seg til denne rammen.

Den femte og siste sentrale endringen var Forsvarssjef Sollis kuvending på sensommeren 1998. Da bestemte han seg for å gå fra å legge en behovsorientering til grunn til å legge en ressursorientering til grunn for Forsvarsstudien. Frem til da hadde ressursdiskusjonen mellom Forsvarsledelsen og den politiske ledelsen vært en drakamp. Forsvaret la den trusselen Forsvaret stod til overfor til grunn og argumenterte for økte bevilgninger for å stå i mot denne trusselen. Forsvarssjef Solli så at dette ikke hadde ført frem; Forsvaret var kommet i en økonomisk og strukturell krise. Han valgte da å ta utgangspunkt i de midlene han fikk tildelt og gjennom Forsvarsstudien vise hvilket Forsvar man fikk for de pengene.

Til sammen viser dette en sprikende utvikling. FO og derav Forsvarsstudien var helt klart på offensiven utover på 1990-tallet. Dette ført og fremst på bekostning av FFI og Forsvarsanalysen. Sentraliseringen av arbeidet ved at Forsvarsstudien ble mer forankret i linjen, den økte ovenfra og ned styringen og spesielt Sollis grep for å ta tilbake rollen som premissleverandør viser dette. Samtidig måtte FO og Forsvarsstudien også etter hvert tilpasse

seg den politiske realiteten. Dette kom til uttrykk ved Forsvarssjef Sollis kuvending i 1998 og innføringen av ISL i 2003.

5.1.3 Endringer i prosessen med å utarbeide Langtidsdokumentet

Proessen med å utarbeide Langtidsdokumentet har gjennomgått tilsvarende radikale endringer. Det første som slår en er volumet på prosessen. Under utarbeidelse av St.meld.16 (1992-1993) var det kun fire personer involvert i arbeidet. Mye av skrivearbeidet ble gjort av kun én person. Arbeidet var stort sett, selv om det også ble presentert egne vurderinger i St.meld.nr.16 (1992-1993), å skrive det som ble presentert i FA 91, FK 90 og FS 91 i et passende språk. Det ble gjort få eller ingen selvstendige analyser. Dette i kontrast til prosessen med å utarbeide St.prp.48(2007-2008). Da hadde persongalleriet økt til nærmer 50 personer under visse faser av prosessen. I tillegg hadde FD nå tatt rollen som den førende premissleverandøren.

Den andre endringen er at det etter hvert har blitt mer eller mindre vanlig å gi politiske føringer på prosessen. Dette ble initiert allerede i Periode I der det var gitt muntlige føringer til FO. Samtidig ble arbeidet mellom FD og FO bedre koordinert sammenlignet med foregående periode der FS 85 hadde blitt til i et vakuum fritt for alle politiske innspill. Under Periode II ble det gitt ut ”Retningslinjer for grunnlagsutredningen” av Departementet, men disse fikk liten innvirkning på det arbeidet som blitt gjort i FO. I Periode III ble det heller ikke gitt noen formelle politiske føringer for arbeidet, men det kom ganske klart frem hva Forsvarsminister Løwer mente gjennom åpenheten og publisiteten rundt det som i ettertid har blitt referert til som Holmekollen-prosessen. I denne sammenheng er det vært å merke seg at Forsvarssjef Sollis avgjørelse om å legge den forventede budsjettildelingen til grunn for FS 91 ikke kom som en konsekvens av politiske føringer, men som en tilpassing til den politiske virkeligheten. Det var først i Periode IV at de politiske føringene blir formalisert ved at Forsvarsminister Krohn Devold sendte ut sitt styringsskriv som la konkrete føringer på arbeidet i Forsvarsstudien. I Periode V var det ikke noen formaliserte politiske føringer men dialogen mellom Forsvarssjefen og Forsvarsministeren var tette i den nye integrerte departementet.

Den tredje sentrale endringen i perioden var at man gikk fra å levere Langtidsdokumentet i form av en Stortingsproposisjon i stedet for en Stortingsmelding. Denne endringen medførte først og fremst at man kunne gjennomføre endringer på en mye mer effektiv og hurtig måte

enn det som tideligere hadde vært mulig. I tillegg forpliktet det Stortinget på en helt annen måte en hva som hadde vært tilfellet tideligere.. Denne endringen medførte også at Statsråden, etter at Storingsproposisjonen hadde blitt vedtatt i Stortinget, skrev et Iverksettingsbrev (IVB) til Forsvarssjefen. Dette ble av Forsvarssjefen brukt som utgangspunkt for sine videre instruksjoner nedover i den militære organisasjonen, det såkalte Gjennomføringsdirektivet.

Den siste markante endringen har foregått i møtestedet mellom de tre sentrale aktørene, FFI, FO og FD, og omhandler selve prosessen med å utarbeide langtidsplanene. Det har blitt økt bruk av integrerte prosesser i den forstand at man i større og større grad har samarbeidet om utarbeidelsen av Langtidsplane. Dersom man sammenligner graden av integrasjon på 1980-tallet med slik den ble gjennomført i 2007 står disse på mange måter frem som motpoler på et kontinuum. Denne økte integreringen har gått gradvis. I Periode I var det allerede et vist samarbeid mellom Morten Tiller som leder av arbeidet med å utarbeide Stortingsmeldingen og FS 91. I Periode II var Skullerud som leder for FS 96 i et tett inngrep med Landsverk som var leder av det som den gang het FD III. Så tett samarbeidet Skullerud med FD at Forsvarssjef Solli var redd for at samarbeidet skulle påvirke selvstendigheten til det militærfaglige rådet gitt i Forsvarsstudien. Men det var først med erkjennelsen av den store krisen Forsvaret stod over for i 1998 at de integrerte prosessen virkelig skjøyt fart. Selv om ikke arbeidet mellom FS 2000 og St.prp.45 (2000-2001) var nevneverdig integrert var både LTP-org. arbeidet og arbeidet med IVB i etterkant meget integrert prosesser. Prosessen med å utarbeide MFU 03/St.prp.42 (2003-2004) var også meget integrert og etter at ISL ble innført i 2003 var per definisjon arbeidet med å utarbeide FS 07/St.prp.48 (2007-2008) fullintegrert. Men jeg skal være forsiktig med å konkludere med at økt bruk av integrerte prosesser har ført til at FD har økt sin påvirkning. For å ta standpunkt i denne diskusjonen kreves en omfattende analyse som ligger utenfor denne oppgavens rammer.

Uavhengig av dette er det nærliggende å konkludere med at FDs rolle i prosessen har blitt nærmest snudd opp ned i perioden, fra å være et lite sekretariat til å bli en stor premissleverende aktør. Størrelsen på arbeidet med Langtidsdokumentet har økt radikalt og FD har i økende grad utover i prosessen gitt ut politiske føringer, både muntlig og skriftlig, på det arbeidet som har foregått både i FO og på FFI. Skifte fra Stortingsmelding til Stortingsproposisjon står her frem som den ene endringen som har hatt mest å si på utviklingen,

5.2 Forklaringer kategorisert etter teori

Jeg vil her med utgangspunkt i de tre grunnleggende teoriperspektivene instrumentelt, kulturelt og mytisk, kategoriser endringer stipulert over. Jeg vil ikke prøve å sette teorien opp mot hverandre på noen som helt måte. Problemstillingen og forskningsdesignet tilsier at teoriene skal utfylle hverandre i størst mulig grad.

5.2.1 Institusjonelle forklaringer

Instrumentelle forklaringer av endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplaner har tre kjennetegn. For de først vil endringer i prosessen forklares som tilpassing til eksterne hendelser eller endringer. For det andre vil det være en uttalt bevist rasjonale bak endringen og til slutt vil det ofte være slik at endringene enten kommer som toppstyrte føringer eller som resultat av forhandlinger blant sentrale aktører i prosessen.

Som vi har sett har FFIs bidrag i prosessen gjennomgått store endringer. De mistet mye av sin selvstendighet på bekostning av prosesser i FO frem til innføringen av ISL, mens de i ettertid har fått en litt mer fast og konkret rolle å spille i prosessen. Denne utviklingen er det mulig å forklare fra et instrumentelt ståsted.

Dette kan for det første forklares ved at FFIs rolle var unaturlig stor i Periode I på grunn av arbeidet med FK 90 og på grunn av de sikkerhetsmessige endringene i perioden. Det at FFIs rolle har ble mindre selvstendig utover på 1990-tallet kom som et resultat av at man tilpasset seg til en periode med mindre aktivitet. Men det faktum at FFIs rolle ikke ble fremtredene rundt årtusenskiftet, da Forsvaret på ny stod overfor store omkalfatringer, taler for at dette ikke kan være den fulle og hele forklaringen på FFIs reduserte selvstendighet i perioden.

Den bratte nedgangen i aktivitet ved FFI ved FA 96 kom delvis på grunn av at mye av det grunnleggende analysearbeidet allerede var gjort i FA 91. De grunnleggende analysene var fortsatt gjeldene og det var ikke nødvendig å gjennomarbeide alt på nytt. For det andre var det ved FA 96 at FO på alvor begynte å ta tilbake initiativet i forsvarsplanleggingen. Forsvarssjef Solli og prosjektleder for FS 91, Thor Olai Skullerud, var veldig klare på at FO skulle ta tilbake førerrollen i prosessen med å utarbeide langtidsplanene. I FA 2000 og PFA 03 ser vi tendensen til at aktiviteten på ny øker på FFI. Dette kan forklares i at de gamle analysene som ble brukt ved FA 91 begynte å bli irrelevante og beregninger og analyser derfor måtte gjøres

på nytt. Samtidig blir etter hvert aktiviteten på FFI bredere og omfavner flere fagområder, alt fra logestikk til terrorisme. Dette resulterte i en økt aktivitet rundt årtusenskifte.

Den tredje instrumentelle forklaringen på FFIs minkende selvstendighet utover på 1990-tallet er at utdanningsnivået til offiserskorpset etter hvert ble høyere. Høyere militær utdanning samt etterutdanning og akademisk kompetanse ble i større grad vektlagt som grunnlag for å gjøre karriere i den militære organisasjon. I 1995 ble det opprettet en felles stabsskole og flere offiserer enn tidligere tok deler av sin utdanning på militære høyskoler i utlandet. I tillegg begynte flere og flere offiserer å få en unik erfaring i og med at Det norske forsvaret i økende grad ble involvert i internasjonale operasjoner utover på 1990-tallet. Dette ga den norske offiseren en økt kompetanse og en økt selvbevissthet. Dette igjen gjorde at man som offiser kunne stille flere kvalifiserte kritiske spørsmålet til det arbeidet som ble levert av FFI (Gjelsten, 2001: 6).

Den fjerde instrumentelle forklaringen for FFIs reduserte selvstendighet finner vi ved å se på utviklingen av FOs engasjement i perioden. FO hadde et uttalt ønske om å ta tilbake mye av føringen FFI hadde i Periode I. Forsvarssjef Solli og Skullerud, som leder av FS 96, var klare på at de ikke ønsket at FFI skulle spille en så stor rolle som de tidligere hadde gjort. Dette kommer med andre ord helt fra toppen i Forsvaret og vil således lett falle inn under den hierarkiske varianten av instrumentelle forklaringer.

Så her ser vi at instrumentelle forklaringer på FFIs reduserte rolle faller sammen med instrumentale forklaringer på FOs økte rolle i prosessen. FOs ønske om å ta kontroll kan også forklare innføringen av Mål-og resultatstyring (MRS) som det nye styringssystemet i perioden. MSR ga ledelsen en helt annen mulighet til å styre og måle suksessraten til aktivitetene nedover i den militære organisasjonen en tidligere. Samtidig som de omorganiserte for å få et bedre grep om langtidsplanleggingen var også en del av motivet å få kontroll over tiltider uregjerlige Forsvarsgrener. Dette ser vi spesielt i Periode III i forbindelse med utarbeidelsen av FS 2000 der en ”ovenfra og ned”-strategi var fremtrede virkemiddel.

Nedleggelsen av FO og innføringen av ISL kan også forklares instrumentelt. Innføringen av ISL hadde fire sentrale motiv: For det første var det et ønske om å ta en fastere politisk styring over Forsvaret. For det andre var det motivert ut i fra effektivitet og reduksjon i overlappende prosesser. For det tredje kom den som en følge av at krigens natur la forutsetninger for hvordan den øverste ledelsen av Forsvaret kulle organiseres. Det skarpe skille mellom

fagmilitære og politiske vurderinger forsvant ved at Den kalde krigen opphørte. Og til slutt var ISL et forsøk på å tilpasse seg en standard som var gjengs i andre NATO-land. Selv om graden av integrering varierte var Forsvaret organisert etter integrerte prinsipper i alle andre NATO-land bortsett fra Danmark (Røksund, 2001: 144)

Forsvarsjef Sollis avgjørelse om å presentere en resursdrevet forsvarsstudie kan også forklares instrumentelt. Det var en direkte tilpassning til en ekstern politisk realitet. Erfaring hadde vist at det var et stort gap mellom det man på Stortinget sa man skulle gjøre under behandlingen av Langtidsdokumentet og det som faktisk ble gjort under budsjettforhandlingene.

FD rolle i prosessen følger mye av den samme utviklingen som FOs. På slutten av 1990-tallet, når allmuen og den politiske ledelsen for alvor begynner å ta innover seg hvor alvorlig tilstanden i Forsvaret var, bestemte politisk ledelse seg for å gjøre noe med problemet. Det var en allmenn oppfatning at krisen Forsvaret var kommet opp i var forårsaket av Forsvaret manglede evne til å planlegge og til å drive en forsvarlig økonomisk drift. Samtidig så man at mange av de endringene som ble initiert fra politisk hold ble motarbeidet nedover i den militære organisasjonen. Det var opp i mot denne bakgrunnen Løwer satt i gang Holmenkollen-prosessen og det var mye av dette som lå til grunn for at man til slutt valgt å gå for ISL. Man ønsket å ta et kraftigere grep om utviklingen i Forsvaret. Beslutningen om å gå fra Stortingsmelding til Stortingsproposisjon og Forsvarsminister Krohn Devolds Styringskriv i 2002 kan sees på som et eksempel på nettopp dette ønsket om å ta en fastere styring på utviklingen.

Økt bruk av integrerte prosesser kan også kategoriseres som et rasjonelt forsøk fra FDs side på å få en større kontroll over prosessen, men det er en litt mer usikker forklaring siden det er usikkert om det er FD eller FO som faktisk har vunnet på de integrerte prosessene når det kommer til økt innflytelse. Da er det mer plausibelt å forklare økt bruk av integrerte prosesser som en direkte konsekvens av den krisen man stod oppe i. Krisen virket samlende og man erkjente at man måtte jobbe sammen for å løse krisen.

En annen forklaring på den politiske ledelsens økte betydning utover i perioden finner man også i det faktum at krigens natur tilsynelatende hadde endret seg. Under Den kalde krigen var det lettere på bakgrunn av trusselens beskaffenhet å opprettholde et klarere skille mellom krig og fred, militærfag og politikk. På 1990-tallet ble nye trusler sentrale og nye militærdoktriner ble utviklet. Dette førte til at grensesnittet politikk og krig ikke ble så

markant som tidligere, noe som igjen førte til at det ble naturlig for politikerne å ta en fastere styring over militærvesenet. Således kan denne tilsynelatende endringen i krigens natur forklare både den økte politiske styringen av Forsvaret og det kan forklare den økte bruken av integrerte prosesser.

5.2.2 Kulturelle forklaringer

Før det førte har organisasjoner mer eller mindre kulturelle trekk avhengig av hvor kraftig organisasjonskulturen er og hvor stor plass uformelle strukturer og relasjoner har. I mitt tilfelle ser vi at institusjonaliseringen har kommet langt. Dette gjelder ikke minst for de tre hovedorganisasjonene: FFI, FO og FD. De har en sterk organisasjonskultur, som på mange måter kan beskrives som subkulturen innad i Forsvaret. Når det kommer til prosessen med å utarbeide langtidsplaner er institusjonaliseringen mindre tydelig. Dette på tross av at det som først og fremst karakteriserer prosessen er at den er uformell. Det eneste formelle grunnlaget finnes i Forsvarssjefens instruks og i FFIs vedtekter, og disse sier intet om hvordan man skal gjennomføre selve prosessen. Prosessen har med andre ord utviklet seg over tid og på den måten blitt en institusjon. Men selv om man kan beskrive prosessen som en uformell institusjon er det markant hvor store endringer det har vært i denne institusjonen i perioden: det har vært en institusjon i konstant endring og den kan derfor karakteriseres som relativt svak.

Kulturelle forklaringer på endringer kom først og fremst til uttrykk som motstand mot endring. Motstand mot endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplaner er en gjenganger i perioden. Hvis vi ser på den reduksjon i selvstendighet som FFI opplevde i perioden var det mye motstand mot dette på FFI. Ledene forskere på FFI argumenterte for at opprettholdelsen av den faglige uavhengigheten til FFI måtte være et premiss i prosessen. De ønsket ikke å miste innflytelse. Tilsvarende skepsis til forandring ser vi innen FO. Det var en generell motstand mot å gjøre de nødvendige strukturelle prioriteringene utover på hele 1990-tallet, det var en motstand fra både Forsvarsjefen og fra Grenstabene mot Skullerus nye grep i FS 96, det var motstand mot Tildelingsbrevet utgitt i Periode II, det var stor motstand i styringsgruppen til FS 2000 mot Sverre Disens strukturforslag og det var, og er fortsatt den dag i dag, mye motstand mot innføringen av ISL og integrerte prosesser. Motstanden mot integrerte prosesser kom også til uttrykk i Departementet. I Periode I ble det uttrykt skepsis

fra byråkratisk nivå og i Periode V ble det uttrykt skepsis fra politisk nivå mot å få et for stor innblikk i den militære planprosessen.

Den største motstanden er å finne i Forsvarets organisasjon og i FO. Det er tydelig at mange av endringene i perioden var initiert enten av politisk ledelse, byråkratiet i Departementet eller hos den øverste militære ledelsen. Motstanden kom tydeligst frem i den militære organisasjonen og da primært lenger ned i organisasjonen, de som endringene først og fremst fikk konsekvenser for.

Mye av motstanden mot disse endringene ble ofte av motstanderne selv fremlagt som rasjonelle logiske argumenter mot endringer. Derfor er det vanskelig å skille instrumentelle og kulturelle forklaringer. Det som taler for at denne motstanden mot endring er kulturelt betinget er at den ble gjort av personer innenfor institusjonen, veldig få utenfor institusjonen var gjennomgående kritisk til den samme endringen. Med andre ord: hvor du står er avhengig av hvor du sitter.

5.2.3 Mytiske forklaringer

Forklaringer basert på mytiske teorier forklarer endring først og fremst ved at organisasjoner, eller som i mitt tilfelle prosesser, tar i bruk nye måter å gjøre ting på som et resultat av ekstern påvirkning. Denne eksterne påvirkningen kan bli enten mottatt med hud og hår, implementert delvis og selektivt eller bli frastøtt. Det er flere plausible forklaringer på endringer i prosessen med å utarbeide langtidsplaner som kan kategoriseres som forklaringer med utspring i mytisk teori.

Sentralt i Norsk forvaltning og i Forsvarets organisasjon utover på 1990 tallet stod Mål-og resultatstyring (MRS). MRS en resultatorientert styringsfilosofi der kvantifiserte og økonomiske styringsteknikker står sentralt (Christensen, 2002: 67,100). Innebygd i MRS ligger den samme dualiteten som er tydelig i mye av NPM filosofien: dualiteten mellom autonomi og styring. Det blir opp til den som implementerer systemet å avgjøre hvilke aspekter som skal ha forrang. Sentralt i MSR var også prinsippet om at de økonomiske midlene skulle følge primærvirkomheten og den som etterspør tjenester og ikke tjenesteproduzenten: såkalt oppdragsfinansiering eller horisontal samhandel.

MSR påvirket langtidsplanleggingen direkte ved at FO tok over mye av finansieringen av aktiviteten ved FFI utover i perioden. Som vi har sett ble over 50 % av aktiviteten i forbindelse med Forsvarsanalysen finansiert av FO fra og med FA 96 og utover. Dette kom også som en følge av at FFI hadde blitt reorganisert i 1995. Da ble MSR-prinsipper også lagt til grunn for FFIs aktiviteter og horisontal samhandler innført.

I tillegg kan mye av den sentraliserende tendensen i FO forklares med utgangspunkt i mytisk teori. FO velger å vektlegge kontrollaspektet ved MSR. Man valgte ikke de virkemidlene innen MSR som har en desentraliserende og delegerende effekt. Med bakgrunn i myteteori kan man her argumentere for at FO her tar til seg et aspekt ved MSR som passer inn i den organisasjonskulturen som allerede eksisterer, det skjer med andre ord en form for frikobling. Forsvaret har allerede en organisasjonskultur der styring for toppen, ordregiving, ansvar og formelle styringslinjer står sterk. Derfor velger man ut aspekter ved en reformbølge som allerede passer inn i den kulturen man allerede har. Men man kan også fra et instrumentelt ståsted argumentere for at Forsvaret valgte de virkemidlene og de metodene man mente ville løse de utfordringene man hadde. Man hadde allerede en ide om at det var mer styring og kontroll man trengte og ikke autonomi og man valgte NPM-virkemiddel derav. Det er sannsynlig at begge disse forklaringsmodellene virket sammen for å forklare frikoblingen.

Innføringen av ISL kan også forklares ut i fra et mytisk ståsted. I alle andre NATO-land, bortsett fra Danmark, er den sivile og den militære ledelsen integrert i en eller annen forstand. Det norske forsvaret ble mer og mer involvert i militære oppdrag både i regi av NATO og FN utover på 1990-tallet. I tillegg ble det mer og mer vanlig for høyere offiserer å ta stabskoleutdanning i utlandet. Det er ikke utsannsynlig at dette påvirket den innstillingen man både i Forsvaret og hos den politiske ledelsen hadde til organiseringen av den øverste militære ledelsen.

Den økte bruken av integrerte prosesser i perioden kan også forklares ut i fra et myteperspektiv. Motivet bak innføringen av integrerte prosesser er tredelt. For det første fører innføringen av integrerte prosesser til en økt koordinering og økt fordeling av arbeidsoppgaver, noe som minker forekomsten av overlappende prosesser. For det andre gjør integrerte prosesser det enklere å forenes om overordnede målsetninger og i tillegg gjenspeiler de integrerte prosessene mye av den skepsisen som NPM har mot å opprettholde et skarpt skille mellom politikk og fag. Alle disse aspektene er tungt forankret i verdigrunnlaget til NPM. Den gradvis økende bruken av integrerte prosesser kan med andre

ord også sees på som en del av den NPM-trend som ble påført prosessen med å utarbeide langtidsplane fra utsiden.

Når det gjelder FDs økte betydning gjennomgående gjennom hele perioden er det også her naturlig å karakterisere tilpassningen av NMP som form for en fristilling. FD fikk gjennom perioden en mer markant rolle og utviklingen ble mer toppstyrt. Siden FD ikke ført og fremst har en organisasjonskultur som er toppstyrt og hierarkisk på samme måte som Forsvaret er det enklere å tenke seg at fristillingen her kom som et rasjonelt valg og ikke som en kulturell tilpassning. Man valgt med andre ord bevist de NPM-virkemidlene som man mente ville dekke de behovene man hadde. Gjennom ISL og nedleggelsen av FO ble den militære ledelsen knyttet tettere opp til den politiske ledelsen og det er naturlig å beskrive også dette som noe som førte til mer politisk kontroll og derved også å ha en sentrerende effekt.

Med bakgrunn i dette ser vi at FD fokus på de sentrerende og kontrollerende aspektene ved NPM førte Forsvarektoren i motsatt retning av resten av offentlig sektor på den tiden. Her er det naturlig å trekke samme konklusjon som Røksund (2001:153) gjør: Forsvaret valgt å gå i mot den generelle trenden i offentlig sektor på den tiden som var organisatorisk fristilling og delegering av myndighet. Dersom vi beveger oss bort i fra trender sentrale innenfor offentlig sektor og over på militærfaglige trender står innføringen av manøverkrigføring som en tilsvarende trend på 1990-tallet. Fra et instrumentelt perspektiv er det selvfølgelig plausibelt å forklare innføringen av manøverkrigføring som et direkte resultat av endring av trussel og derav troverdige konfliktscenarioer, men det er også mulig å argumentere for at Manøverkrigføring var en trend promotert av USA og andre sentrale NATO-land og som man også i Norge av den grunn valgte å implementere. Sentralt i manøverkrigføring står intensjonsbasert ledelse og delegering av ansvar og myndighet. Således skulle man tro at delegerings- og fristillingsprinsippet i NPM sammen med den intensjonsbaserte ledelsen i Manøverkrigføringsdoktrinen skulle virke sammen å få en forsterkende effekt. På bakgrunn av dette skulle man forvente at nettopp det motsatt av ISL skulle skje, nemlig en radikal fristilling og delegering av ansvar og myndighet nedover i både en departementale og den militære organisasjon.

Når dette ikke skjedde kan dette forklares ved å se på hvilken realitet Forsvaret stod overfor på begynnelsen av 1990-tallet. Avstanden fra de politiske avgjørelsene i Stortinget til den operative militære organisasjon var enorm. Regjeringen gjennom Statsråden hadde relativt liten påvirkningskraft på Forsvarssjefen, og Forsvarssjefen hadde også vanskelig for å styre et

forsvar der Grenstabene og gammel kald krig kultur var fremtredene. I tillegg hadde man et plansystem som ikke gikk over ens. Lite av det som ble fremlagt for Stortinget som en langtidsmelding fikk noen betydning for Forsvarets aktiviteter. Dette fordi det nærmes var et vanntett skott mellom langtidsplanleggigen som foregikk i form av Forsvarsstudier og Stortingsmeldinger og det interne DOK I-III regimet FO brukte for å styre utviklingen. I en slik situasjon ville en videre delegering av ansvar og fristilling nærmest være umulig. Det var nettopp motsatt medisin Forsvaret trengte; en strammer politisk styring og en strammere oppfølging av endringsvedtakene i Stortinget, både i fra et økonomisk ståsted og fra et militærstrategisk ståsted. I denne situasjonen trumpet de reelle behovene til Forsvaret det eksterne institusjonelle trykket representert ved både NMP og Manøverkrigføring.

6 Avslutning

I denne oppgaven har jeg analysert prosessen med å utarbeide langtidsplaner for Forsvaret i perioden 1988-2008. Jeg har beskrevet de vesentligste endringene som prosessen har gjennomgått og jeg har forklart disse endringene med utgangspunkt i de tre teoretiske perspektivene: Instrumentell teori, Kulturell teori og Myteteori. Det som ført og fremst kjennetegner denne prosessen at den er uformell. Den er ikke nedtegnet i formelle prosedyrer eller retningslinjer og den er ikke en del av et større styringssystem. Prosessen kan således betegnes som en uformell institusjon. Men denne sedvanen har ikke hatt større tyngde enn at den til tider har blitt endret som følge av enkeltpersoners beslutninger eller av at de grunnleggende premissene for prosessen har blitt endret. I tillegg har eksterne forhold også påvirket både rytmen i prosessen og innholdet. Denne fleksibiliteten kan selvfølgelig på mange måter være en styrke; at man evner å tilpasse prosessen etter eksterne hendelser og trusler kan være med på å øke kvaliteten og relevansen på sluttproduktet. På en annen side legger denne fleksibiliteten i det formelle grunnlaget for prosessen til rette for at enkeltpersoner og sektorinteresser på eget initiativ tar over en uhensiktsmessig mye av kontrollen på prosessen

Det er spenningen mellom politikk, administrasjon og fag som har vært det primære diskusjonstema gjennom perioden. Dette har ligget under som en grunntone gjennom hele perioden, men kom overflaten og fikk et veldig tydelig uttrykk ved opprettelsen av ISL. Denne diskusjonen følger organisasjonene og prosessene den dag i dag. Det har kommet frem i oppgaven at denne diskusjonen grunner på to forskjellige syn på politikk og administrasjon og hvordan man skal forholde seg til disse forskjellige synene. Noen argumenterer for at det er og bør være et skille mellom politikk og militærfagige spørsmål, mens andre argumentere for at det ikke er et skille. Rundt dette har debatten om ISL polarisert seg i perioden.

Oppsummert har de sentrale endringene i prosessen vært følgende: FFI startet ut som en kraftfull og markant aktør som la mange av premissene for arbeidet som ble gjort i både FO og FD og for prosessen som sådan. Utover i perioden fikk Forsvarsanalysen produsert ved FFI en mindre markant posisjon. Den siste helhetlige selvstendige forsvarstrukturen ble levert av FFI i Periode III, men da ble den slått sammen med strukturer allerede utviklet av i Forsvarsstudien. Fra Periode III og utover har FFIs tilskudd til prosessen båret preg av å være fragmentere og mindre helhetlige. Først i Periode V fikk på ny FFIs bidrag igjen en litt fastere

struktur. Det samme gjenspeiler seg i finansieringen av det arbeidet som ble gjort i Forsvarsanalysen. I Periode I ble nærmest 100 % av arbeidet finansiert av FFI selv, mens fra og med Periode II har over 50 % av arbeidet hatt en ekstern finansierer, primært FO frem til innføringen av ISL, dernest FD.

FOs rolle i prosessen har gjennomgått en enda kraftigere utvikling i perioden og den kan deles opp i tre distinkte faser. I Periode I var FO en marginal aktør som kom i skyggen av det arbeidet som ble produsert i Forsvarsanalysen. I Periode II, III og IV var FO den sentrale aktøren i trekløveret og Forsvarstudien hadde da en ledende posisjon. Forut for Periode V ble FO nedlagt som et resultat av ISL og dens funksjon ble videreført gjennom en Forsvarsstudie produsert primært i FD, men som fortsatt står som Forsvarsjefens selvstendige råd.

FDs og dertil prosessen med å utvikle Langtidsdokumentet har kanskje gjennomgått den mest dramatiske endringen i perioden. FD har utviklet seg fra å være et lite byråkratisk sekretariat ledet av en hånfull ildsjeler i Periode I til å bli den sentrale premissleverandøren for prosessen i Periode V. Innføringen av MSR som et kontrollerende og styrende verktøy, innføring av Stortingsproposisjoner og utsendelsen av Styringskriv, eksemplifisert ved Krohn Devold rammer for MFU 03, er alle belegg for at FDs rolle ble mer sentral gjennom perioden. FD har ønsket å ta – og har tatt – lederrollen i prosessen.

Bortsett fra dette er det en utvikling som skiller seg ut gjennom hele periode: økt bruk av integrerte prosesser. Denne økte bruken av integrerte prosesser sammenfaller delvis med innføringen av ISL, men har også vært en selvstendig prosess uavhengig av måten den øverste ledelsen av Forsvaret har blitt organisert på. Selv om prosessene også hadde tilsnitt av å være integrert før år 2000 var det først i Periode III at dette ble et fremtredende trekk ved prosessen. Samarbeidet mellom de sivile byråkratene i FD og de militære offiserene i FO under både Periode III og Periode IV var omfattende og under Periode V ble alt arbeidet per definisjon integrert som en følge av innføringen av ISL.

Forklaringene til de endringene som prosessen å utarbeide langtidsplaner har gjennomgått i perioden er å finne i skjæringspunktet mellom instrumentale avgjørelser, institusjonelle rammer og ytre påvirkning.

Reduksjon i FFIs rolle gjennom redusert helhet og redusert selvstendighet forklares godt av naturlige svingninger i behovet for grunnleggende analyser og FOs økte kompetanse og ønske

om å ta en sterkere styring på prosessen. I tillegg reduserte innføringen av MSR-prinsipper FFIs selvstendige rolle i perioden.

Både FO og FD ønsket å ta en sterkere styring over de grunnleggende premissene i prosessen utover i perioden. I tillegg var slutten på Den kalde krigen, økonomiske hensyn og tilpassing til NATO medvirkende årsaker til at både FO og etter hvert FD i enda støtte grad fikk en markant posisjon i prosessen med å utarbeide langtidsplaner. Men også her kan man argumentere for at mytiske forklaringer kan komplimentere bildet. ISL bygger på en filosofi som sammenfaller med NPM-reformers skepsis mot byråkratiske rigiditeter og støtter argumentet om at også NMP-trenden også her var med å påvirket utviklingen.

I tillegg har vi sett at motstans mot endring har vært stor i perioden. Ikke først og fremst i fra prosessen med å utarbeide langtidsplaner som sådan, men mer fra den sterke organisasjonskulturen i både FFI, FO og FD. Denne motstanden mot endring kan ha vært en medvirkende årsak til at prosessen med å gjøre Forsvaret om fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar tok nærmere tjue år.

Prosesen med å utarbeide langtidsplaner i Forsvaret er en kompleks prosess som bærer preg av å vær uformell og fleksibel. Selv om prosessen med å utarbeide langtidsplanen i seg selv ikke har endret seg stort i perioden har utviklingen innad og mellom de tre aktøren i prosessen, FFI FO og FD, vært dramatisk. Prosesen med å utarbeide langtidsplaner har havnet i krysspreset mellom de tre aktørene og den har havnet i krysspreset mellom prinsippene om lojalitet, nøytralitet og faglige uavhengighet. Den optimale balansen mellom disse prinsippene finnes neppe og dermed finnes det heller ikke noen endelig løsning på hvordan prosessen med å utarbeide langtidsplaner skal gjennomføres; prosessen og organiseringen av de tre sentrale aktørene vil alltid være et brennbart tema. Det blir spennende å følge utviklingen videre.

Litteraturliste

Anderson, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Aune, Asbjørn. (2000): *Kvalitetsdrevet ledelse. Kvalitetsstyrte produkter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Baune, Øyvind (1991). *Vitenskap og metode* (7 utg.) Oslo: Falch bok.

Bendiksen, Trond (2009). *Kartlegging, analyse og optimalisering av arbeidsprosesser. En praktisk håndbok i prosessutvikling*. Oslo: Kolofon Forlag AS.

Bjerga, Kjell-Inge (2002). "Rasjonalisering, politisk styring og profesjonsfrihet – Forsvarets øverste militære ledelse 1942-2002", i serien Forsvarets overkommando 60 år: 1942-2002. Oslo: Forsvarets overkommandoen.

Børresen, Jakob, Gullow Gjeseth & Rolf Tamnes (2004). *Norsk forsvarshistorie. Allianseforsvar i endring*. Bind 5. Bergen: Eide forlag.

Christensen, Tom & Per Lægred (2003). "New Public Management – Undermining Political Control?" i *New Public Management. Transformations of ideas and practice* (2003). Hampshire, England: Ashgate Publishing.

Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Rørvik. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cook, Thomas D. & Donald T. Campbell (1979). *Quasi-Experimentation. Design and Analysis Issues for Field Settings*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Dewey, John (1980) [1934]. *Art as experience*. New York: Penguin Books.

Dewey, John (1958). *Experience and nature*. New York: Dover Publications, INC.

Dezin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (1994). "Introduction: Entering the field of Qualitative Research." i *Handbook of Qualitative Research*, Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln (red.) Thousand Oaks, California: Sage.

- Disen, Sverre. (2000). *Militær strategi. En innføring i maktens logikk*. Oslo: Cappelen.
- Disen, Sverre (2011). *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm.
- Forsvaret Forum (2000:20) ”Ny fellesstab i FO: - Som fisk i akvarium” (<http://www.fofo.no/&username=jameno123/b7ySFRjW4S.ips>) [17-04-2011].
- Forsvarsstaben (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarets overkommando.
- George, Alexander L. & Andrew Bennett. (2005): *Case Studies and Theory Development in Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gjelsten, Roar (2001). “FFIs rolle i planleggingen av Forsvarets struktur”, *Norsk militært tidsskrift* nr 10/2001: 4-16.
- Græger, Nina (2007). *Norsk forsvarsdiskurs 1990-2005: Internasjonalisering av Forsvaret*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Det samfunnsvitenskaplige fakultet. Universitetet I Oslo.
- Hennum, Alf Christian & Sigurd Glærum (2007). Metode for langtidsplanlegging – støtte til FS 07. FFI-rapport 2007/02174. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Huntington, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Innset, Bjørn (2002). Forsvarets doktriner, foredrag i Oslo Militære Samfunn holdt 25. februar 2002. Tilgjengelig på http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2002/2002-02-25-Innset.pdf [Lesdato: 05.04.2011].
- Jacobsen, Dag Ivar (1997). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Janowitz, Morris (1960). *The professional Soldier*. Glencoe: Illinois.
- Korsnes, Olav, Heine Andersen & Thomas Brante (red.) *Sosiologisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Marshall, Catherine & Gretchen B. Rossman (1989). *Designing Qualitative Research*. Newbury Park, California: Sage Publications.

- Mordal, Tove L. (2000). *Som man spør får man svar. Arbeid med Suvey-opplegg*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Morse, Janice M. (red.) (1994). *Critical Issues in Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Neumann, Iver & Ståle Ulriksen (1997). ”Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk” i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbo & Svein Gjerdaaker (red.) *Norsk utenrikspolitikk*, 2 utg. Oslo: Chr. Michelsens Insitutt/Cappelens Akadmiske Forlag A.S.
- Otterlei, Jonny M. (2002). *Norewegian Defence Reforms of the 1990s*. FFI-rapport 2002/01206. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI).
- Otterlei, Jonny M. & Trond Mossing (2003). *FFI- vurderinger av omfang og virksomhet. En oversikt over og analyse av FFIs støtte til Forsvarets politiske og militære ledelse i forbindelse med langsiktig planlegging og utvikling av Forsvaret*. FFI-rapport 2003/01935. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI).
- Pedersen, Paal (2008): *Forsvaret i en ny tid. En studie av beslutningsprosessen forut for etableringen av en integrert strategisk ledelse i Forsvaret*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Masteroppgave.
- Ramberg, Olav (2010). *Strategisk langtidsplanlegging for Forsvaret. I skjæringspunktet mellom fag og politikk*. Oslo: Forsvarets stabsskole. Masteroppgave.
- Ringdal, Kristen (2001). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rubin, Herbert J. & Irene S. Rubin (1995) *Qualitative Interviewing. The art of hearing data*. (2nd ed.) London: SAGE Publications.
- Røksund, Arne (2001). ”Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet” i Tranøy, B.S. og Østerud, Ø (red.): *Den fragmenterte staten. Reformert makt og styring. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Rørvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

Shadish, William R., Thomas D. Cook & Donald T. Campbell (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Casual Inference*. Bosten, New York: Houghton Mifflin Company

Solstad, Ragnvald H. (2010). *Langsiktig planlegging i Forsvaret – vitenskap i skjæringspunktet mellom politikk, byråkrati og kommandostyring*. FFI-rapport 2010/01924. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI).

Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Westersund, Kari (2002). *Forsvaret mellom fag og politikk. En casestudie av reorganiseringen av Forsvarets virksomhet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave.

Yin, Robert K. (2003). *Case study research. Design and Methods* (3rd ed.) Thousand Oaks, California: Sage Publication.

Offentlige dokumenter

Forsvarssjefens forsvarsstudie 2000. Sluttrapport (2000). Oslo: Forsvarets overkommando.

Kronprinsregentens Resolusjon. Revidert instruks for forsvarssjefen (2003), 18. september.

Rammer for Forsvarssjefens militærfaglige utredning (2001). Oslo: Forsvarsdepartementet.

Sluttrapport SSL. 1.2

St.prp.nr.45 (2000-2001). Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St.prp. nr. 55 (2001-2002). Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende ramme for omleggingen av Forsvaret i perioden 200-2005.

Utredningsdirektiv for omorganiseringen av Forsvaret på grunnlag av Forsvarsstudie 2000 og innstillingen fra Forsvarspolitisk utvalg (2000). Oslo: Forsvarsdepartementet.

Intervjurespondenter:

Aarsether, Erling, 10. mars 2010, intervju.

Bastiansen, Atle. 8. desember 2010, intervju

Dalhaug, Arne Bård, 1. mars 2011, intervju

Davidsen, Eirik. 18 februar 2011, intervju

Disen, Sverre. 21. mars 2010 og 12. april 2011, intervju

Hals, Berhold H. T. 14. april 2010, personlig korrespondanse per e-post

Hermansen, Frede, 1. desember 2010, intervju

Ilsaas Pharo, Per Fredrik, 6. april 2011, intervju

Kulseng, Petter, 18. februar 2011, intervju

Lunde, John. 23. februar 2011 og 8. april 2011, intervju

Mossing, Trond. 14. april 2011, intervju

Segaard, Njaard. 14. april 2011, intervju

Skjelland, Espen. 4. oktober 2010 & 14.april, intervju

Skullerud, Thor-Olai. 12. april 2011, intervju

Solstrand, Ragnvald. 12. april 2011, intervju

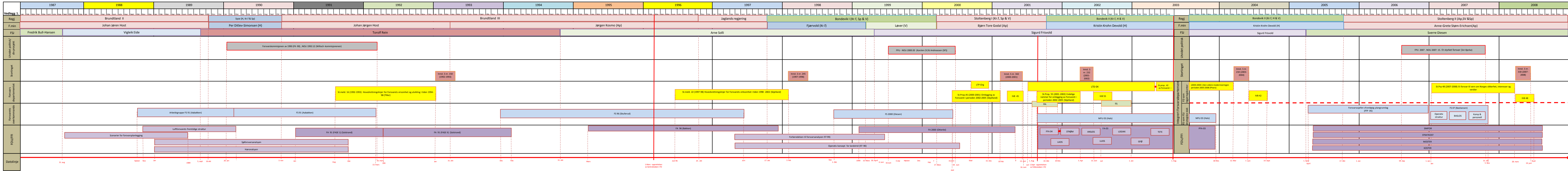
Stenersen, Espen, 1. mars 2011, intervju

Styrevold, Svein 27. november 2007, intervju

Sunde, Harald, 23. mars 2011, intervju

Søgaard, Fritjof, 15. mars 2011, intervju

Tiller, Morten. 4. mars 2011, intervju



Vedlegg 1

Regj

F.min

FSJ

Uvidet politisk dir. prosjekt

Stortinget

Forsvarsdepartementet

Forsvarsoverkommando

FOU/FFI

Datolinje

1. Mars - opprettelsen av Sentralstaben i FD

1. Mars - opprettelsen av Fellesstaben i FD