

Forsvarets stabsskole
Våren 2007

Masteroppgave

Det operasjonelle nivå i Norge 1970–2006: Vekst og forvitring

Halvor Johansen

The rise and fall of the Norwegian operational level of war 1970–2006

English summary

This study traces the institutional establishment and development of the operational level of war in Norway over the past four decades. The operational level of war was established first time in 1970-1971. As the headline suggests, the subsequent development can be characterized as the rise and fall of this level of war. During the cold war and towards the new millennium, the institutions at this level had a considerably growth in operative responsibility, size, competence and ability of directing larger joint operations. In the new millennium, however, the development has been marked by several setbacks and reductions within same areas.

Why this development? This study argues that the institutions have been shaped and influenced by the combined effect of six explanatory factors. First was the *importance of the alliance northern flank with regards to strategic and security policy interests*, and whether consequently operational circumstances called for a robust integrated command structure or not. Secondly, the *relationship between Norway and Nato* and how the equilibrium between national and alliance interests was managed, or coincided, made fertile conditions for institutional rise or made them crumble. Thirdly, the *changing character of war* and the need to balance between services and jointly command in military operations. The operations have increasingly made demand for coordinated actions and integration across services. Fourth, even though *economic* considerations were important arguments for the establishment, subsequently good economic conditions allowed for growth during the cold war. After year 2000, however, tight economy dictated cuts. Fifth, *new technology* has led to new operational concepts and inspired to organisational innovations. Moreover, *civil-military relations* and how the balance between political control and military autonomy was wielded, had some effect. A high degree of objective civilian control and military autonomy, in Huntington's sense, enabled maximizing of the institutions – and vice versa. However, external conditions in *security policy* and *economy* were the triggering factors.

Furthermore, in an overall perspective, all these factors have throughout history more or less strengthened the need for institutional designs to achieve unity of command, unity of effort and a more flexible and optimal allocation of resources.

Forord

Den operative virksomheten er Forsvarets kjernevirksomhet. Virksomheten står meg nært. Det er innenfor denne søylen av Forsvaret jeg i all hovedsak har tjenestegjort, og hvor jeg finner en meningsfull tjeneste. Gjennom denne tjenesten har jeg ofte latt meg fascinere i samvirket og interaksjonen mellom de militære operasjoners nivåer i kommandostrukturen. Med en følelse av å ofte sitte mellom barken og veden, særlig under tjenesten ved Fellesoperativt hovedkvarter og Situasjonssenteret, har det blitt mange gode diskusjoner og synspunkter om berettigelsen til både det ene og andre nivå. Der fattet jeg også interesse for hvordan overordnede målsettinger operasjonaliseres til militære aktiviteter og effekter. Spesielt har virksomheten på operasjonelt nivå og fellesoperasjoner vært av interesse for meg, en interesse som har blitt forsterket gjennom masterstudiet. Jeg har derfor vært personlig interessert i å skrive en oppgave om temaet. I tillegg er det spennende å skrive om et tema som er relativt lite utforsket i Norge.

Det er med blandede følelser jeg setter punktum for oppgaven. På den ene siden er det en stor lettelse å levere arbeidet. På den annen side har jeg en fornemmelse av at oppgaven ikke er ferdig. Har jeg nå maktet å skrive en interessant oppgave som holder et faglig akseptabelt nivå? Uansett føler jeg at min gjennomgang av et omfattende kildemateriale, kombinert med en lang skriveprosess, har ført meg til kjernen av problemstillingene. I denne forbindelse vil jeg takke nærmeste familie, venner og kollegaer for støtte og oppmuntring gjennom studiet. Spesielt vil jeg rette en varm takk til generalene - de tidligere øverstkommanderende, stabssjefer og forsvarssjef - for deres imøtekommenhet og verdifulle bidrag. Der disse kildene er benyttet i oppgaven angis dette i fotnotene. Jeg vil også rette en takk til biblioteket ved Forsvarets Skolesenter for utmerket service og hjelp til å fremskaffe materiale. Til slutt vil jeg rette en stor takk til min veileder Kjell Inge Bjerga, for gode råd og bistand han har gitt meg under arbeidet. For ordens skyld vil jeg understreke at eventuelle feil og mangler helt og holdent er mine egne.

Oslo, mai 2007, *Halvor Johansen*

Innholdsfortegnelse

English summary	3
Forord	4
1 Innledning	7
1.1 PRESENTASJON AV OPPGAVEN	7
1.2 DEFINISJONER AV DE MILITÆRE OPERASJONERS NIVÅER	8
1.3 AVGRENSNINGER AV OPPGAVEN	9
1.4 DISPOSISJON.....	11
2 Metode	13
2.1 METODISK DESIGN, DATAGRUNNLAG OG METODISKE UTFORDRINGER.....	13
2.2 FORSKNINGSBASERT LITTERATUR.....	14
3 Det operasjonelle nivå i perioden 1970–2000.....	17
3.1 UTVIKLINGEN AV INSTITUSJONENE PÅ OPERASJONELT NIVÅ I PERIODEN.....	17
3.2 HVORDAN KAN DEN INSTITUSJONELLE ETABLERINGEN OG VEKSTEN AV OPERASJONELT NIVÅ I PERIODEN 1970–2000 FORKLARES?	24
3.2.1 Nordflankens strategiske og sikkerhetspolitiske betydning	24
3.2.2 Norges forhold til Nato	27
3.2.3 Krigføringens endrede karakter	29
3.2.4 Økonomi.....	33
3.2.5 Teknologi.....	35
4 Det operasjonelle nivå i perioden 2000–2006.....	37
4.1 UTVIKLINGEN AV INSTITUSJONENE PÅ OPERASJONELT NIVÅ I PERIODEN.....	37
4.2 HVORDAN KAN DEN INSTITUSJONELLE REDUKSJONEN OG MARGINALISERINGEN AV OPERASJONELT NIVÅ I PERIODEN 2000–2006 FORKLARES?	43
4.2.1 Nordflankens strategiske og sikkerhetspolitiske betydning	43
4.2.2 Norges forhold til Nato	45
4.2.3 Krigføringens endrede karakter	48
4.2.4 Økonomi.....	51
4.2.5 Teknologi.....	54
5 Teoretiske perspektiver	57
5.1 HUNTINGTONS PERSPEKTIVER PÅ DEN MILITÆRE PROFESJON OG SIVIL-MILITÆRE RELASJONER	58
5.2 VEKSTEN I LYS AV HUNTINGTON	61
5.3 FORVITRINGEN – ER HUNTINGTON FREMDELES RELEVANT?	64
6 Konklusjon – vekst og forvitring	69
Vedlegg A – Organisasjonsskisser og kommandolinjer	77
Vedlegg B – Sentrale begreper	83
Vedlegg C – Forkortelser	85
Vedlegg D – Intervjuguide	87
Vedlegg E – Kilder og litteratur	89

1 Innledning

1.1 Presentasjon av oppgaven

Det operasjonelle nivå i Norge ble etablert på begynnelsen av 1970-tallet. Fra å ikke ha noen institusjoner på dette nivået, vokste det mot årtusenskiftet frem to sterke institusjoner, såkalte *fellesoperative forsvarskommandoer*. Disse ble ansett for å være svært viktige for å ivareta beredskapsmessige og operative forhold knyttet til nasjonale og allierte interesser, og kunne lede militære kombinerte fellesoperasjoner på en troverdig og effektiv måte.

Den institusjonelle veksten skulle imidlertid snu etter årtusenskiftet. Det operasjonelle nivå har de senere år kommet under et stadig økende institusjonelt press, hvor hovedkvarterene har blitt redusert, marginalisert og hvor den fellesoperative kompetansen har forvitret. Denne utviklingen utfordrer den tradisjonelle inndelingen i strategisk, operasjonelt og taktisk nivå,¹ og offiserenes ønske om faglig uavhengighet, handlefrihet og vertikal autonomi som blant andre Samuel P. Huntington har beskrevet i klassikeren *The Soldier and The State* fra 1956.² Spesielt det operasjonelle nivå har kommet under press: En kan spørre seg om dette nivået vil være relevant i fremtiden?

Denne oppgaven tar for seg utviklingen av nivåene i den norske kommandostrukturen, med et særlig øye til institusjonene på operasjonelt nivå fra etableringen av forsvarskommandoene på begynnelsen av 1970-tallet og frem til 2006. Oppgaven beskriver og forklarer etableringen og utviklingen av disse institusjonene i Norge, og sentralt står en analyse av indre og ytre drivkrefter som har vært viktige for utviklingen. Siktemålet er å øke forståelsen av utviklingen på operasjonelt nivå i Norge, og hvorfor dette nivået har kommet under press de senere år. Med bakgrunn i oppgavens formål har jeg utledet to overordnede problemstillinger:

- Hvordan kan den institusjonelle etableringen og fremveksten av operasjonelt nivå i perioden 1970–2000 forklares?
- Hvordan kan den institusjonelle reduksjonen og marginaliseringen av operasjonelt nivå i perioden 2000–2006 forklares?

¹ FFOD 2000 A. *Forsvarets fellesoperative doktrine. Del A – Grunnlag*, s. 35-37. I kommandostrukturen for planlegging, ledelse og gjennomføring av militære operasjoner skilles det normalt mellom fire operasjonsnivåer; det politisk-strategiske, militærstrategiske, operasjonelle og taktiske nivå. Imidlertid er det militærstrategiske nivået, forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner, i dag integrert i det politisk-strategiske nivået gjennom det nye integrerte Forsvarsdepartementet.

² Huntington, Samuel P. 1956. *The Soldier and The State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*.

Problemstillingene er relevante av flere årsaker. *For det første* vil undersøkelsen gi et grunnlag for å vurdere hvorvidt forutsetningene og behovet for det fellesoperative nivå har endret seg. Dersom selve grunnlaget for det operasjonelle nivå og dets funksjon har endret seg, vil det kunne få konsekvenser for betydningen, innretningen og organiseringen av institusjonene på dette nivå i fremtiden.

For det andre vil undersøkelsen kunne avdekke hvilke spenninger og hensyn som må balanseres i den videre utviklingen av operasjonelt nivå. Dette kan være spenninger og hensyn i forhold til Nato, mellom den politiske og militære ledelsen, internt i Forsvaret og i forhold til samfunnsutviklingen generelt.

For det tredje er det mulig at Forsvaret endrer seg i isolasjon fra samfunnet. Det er en sterk trend med økende blanding av den politiske og militære sfære, som kan tilsløre de tradisjonelle skillene mellom nivåene.³ Nye oppgaver kan for eksempel kreve en sterkere politisk styring og kontroll. Følgelig vil det være viktig å skape en forståelse av hvorfor det skjer en komprimering av nivåene, slik at det er mulig å tilnærme seg fenomenet på en konstruktiv måte.

1.2 Definisjoner av de militære operasjoners nivåer

I kommandostrukturen for den militære operative ledelsen skilles det normalt mellom fire operasjonsnivåer; det politisk-strategiske, militærstrategiske, operasjonelle og taktiske nivå. Nivåene har en mer eller mindre klart definert myndighet og oppgave under planlegging, ledelse og gjennomføring av de militære operasjonene. I henhold til Forsvarets fellesoperative doktrine legges følgende definisjoner til grunn for bruk i oppgaven:⁴

På *politisk-strategisk nivå* foregår den koordinerte og systematiske utviklingen og anvendelsen av nasjonens eller alliansens totale virkemidler for å sikre nasjonens eller alliansens interesser. Nivået definerer målsettinger, bestemmer hvilke midler som skal anvendes under forskjellige typer operasjoner og gir overordnede rammer for hvordan disse skal anvendes.

Det *militærstrategiske nivå* har ansvaret for den koordinerte og systematiske utviklingen av de militære virkemidlene som nasjonen eller alliansen har definert til å realisere de militære aspektene ved de politiske målsettingene. Imidlertid er det militærstrategiske nivå, forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner, i dag integrert i politisk-strategiske nivå gjennom det nye integrerte Forsvarsdepartementet. Jeg omtaler derfor de to øverste nivåene samlet som det strategiske nivå i oppgaven.

³ Moskos, Charles C., David R. Segal & John A. Williams. (red.). 2000. *The Postmodern Military*, s. 2.

⁴ FFOD 2000 A, s. 35-37.

Det *operasjonelle nivå* har ansvaret for planlegging, ledelse og gjennomføring av avgrensede nasjonale og allierte fellesoperasjoner for å nå de militærstrategiske målsettingene. Tradisjonelt har det operasjonelle nivå vært meget sentralt for anvendelsen av militærmakt. Det har vært betraktet som selve navet i den militære kommandostrukturen fordi det utgjør det kritiske bindeleddet mellom strategisk og taktisk nivå. Selv om fellesoperasjoner i prinsippet kan ledes fra alle nivå, er det operasjonelt nivå som er dimensjonert, bemannet og utrustet for planlegging og ledelse av slike operasjoner.⁵ Operasjonelt nivå omtales også i oppgaven som det fellesoperative nivå.

Det *taktiske nivå* har ansvaret for å deployere tildelte militære enheter og avdelinger lokalt, samt anvende dem i taktiske operasjoner for å bidra til oppnåelse av målsettingene fastsatt av operasjonelt nivå for operasjonen som helhet.

1.3 Avgrensninger av oppgaven

Først og fremst har jeg valgt å avgrense oppgaven til operasjonelt nivå, da det regnes som selve kjernen i kommandostrukturen. Ved å studere dette nivå vil jeg likevel berøre grensesnittene i forhold til de andre nivåene. Samtidig er det nødvendig å ha et øye til utviklingen av både Natos kommandostruktur og de nasjonale strategiske og taktiske nivå: Disse nivåene griper inn i hverandre, og utviklingen av ett nivå fører til endringer i andre.

Med operasjonelt nivå menes i denne oppgaven selve institusjonene som befinner seg på dette nivå: Forsvarskommandoer, Fellesoperativt hovedkvarter og Landsdelskommandoer. Jeg har valgt å inkludere landsdelskommandoene da disse i prinsippet er definert som fellesoperative institusjoner, og har vært utrustet og organisert slik at de skal kunne fungere som fremskutte hovedkvarter for fellesoperativt hovedkvarter.⁶ Den valgte organisasjonsløsningen innebærer at oppgavene tidligere ivaretatt av forsvarskommandoene har blitt koordinert og fordelt mellom de tre (fra 2005 mellom de to) hovedkvarterene i kommandostrukturen.

Jeg har videre valgt å avgrense oppgaven hovedsakelig til perioden etter 1970 fordi operasjonelt nivå, slik vi kjenner det i dag, ble etablert da. Det vil likevel kunne være nødvendig å kaste lys over noe av den tidligere historiske utviklingen, der det er relevant for etableringen av dette nivå i Norge.

⁵ FFOD 2007. *Forsvarets fellesoperative doktrine*, s. 34.

⁶ FOHK 2003. *Forsvarets operative ledelse*, s. 3 og 14. Landsdelskommandoene inngår i Forsvarets operative ledelse, og betraktes som "...et virkemiddel for sjef FOHK for å kunne samordne tilgjengelige ressurser og utnytte de mulighetene som ligger i kommandostrukturen"

http://www.mil.no/multimedia/archive/00007/Forsvarets_operative_7469a.pdf

Utviklingen av statlige institusjoner er beskrevet og analysert i en omfattende statsvitenskapelig litteratur innenfor retningen vi kan kalle offentlig politikk og administrasjon, som blant annet inneholder grundige studier i organisasjonsteori.⁷ Det er ikke utenkelig at denne litteraturen har relevans også for militære institusjoner på det nivået jeg undersøker i denne oppgaven. En analyse med utgangspunkt i denne typen teorier faller imidlertid utenfor rammen av denne oppgaven. Mitt siktemål er å kartlegge en institusjonell utvikling nært knyttet til strategi og sikkerhetspolitikk og å identifisere drivkreftene i denne utviklingen, og det faller da mest naturlig å se i en annen retning hva gjelder teori. Utviklingen kan ses i lys av noen teoretiske perspektiver, uten at hensikten dermed er å bekrefte eller falsifisere teoriene som sådan, og jeg har da funnet det mest nærliggende å bruke den omfattende internasjonale litteraturen om *sivil-militære relasjoner*. I likhet med den nevnte offentlig politikk-teorien, er også denne svært omfattende, og det vil være praktisk talt umulig å behandle teoriene i full bredde på en rettferdig og troverdig måte. Jeg benytter dermed kun utvalgte deler av noen teorier om sivil-militære relasjoner som et bidrag til å sette den institusjonelle utviklingen i Norge inn i en større sammenheng.

Den institusjonelle utviklingen på operasjonelt nivå er et komplekst fenomen, og selv innenfor rammen av denne oppgaven må analysen begrenses ytterligere til noen sentrale områder. Etter å ha lest gjennom det empiriske materialet, har jeg valgt å fokusere på fem sentrale strukturelle forklaringsfaktorer knyttet til den institusjonelle utviklingen. For det første er det nordflankens strategiske og sikkerhetspolitiske betydning, for det andre er det Norges forhold til Nato, for det tredje er det krigføringens endrede karakter, for det fjerde er det økonomi, og for det femte er det teknologi.

Beskrivelsene og forklaringene inneholder kvantitative og kvalitative forhold. De kvalitative vurderingene av institusjonene er avgrenset til fellesoperativ kompetanse og evne til lede nasjonale og allierte fellesoperasjoner. Vurderingene er basert på litteratur og dokumenter som per i dag er nedgradert, samt intervjuobjektene personlige og subjektive vurderinger. En grundigere og dypere kvalitativ vurdering av disse forholdene vil trolig føre til at oppgaven blir sikkerhetsgradert. Imidlertid er det lite som tyder på at en mer detaljert gjennomgang av disse forholdene ville medført endringer i mine forklaringsfaktorer eller konklusjoner.

⁷ Noen eksempler: Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness & Kjell A. Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor – Instrument, kultur, myte*. Egeberg, Morten. 1984. *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Roness, Paul G. 1997. *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studier av endringsprosesser*.

1.4 Disposisjon

Oppgaven har 6 kapitler. Kapittel 1 redegjør for bakgrunn, tema og relevans, problemstilling med argumentasjon, definisjoner og avgrensning av oppgaven. Kapittel 2 omhandler en presentasjon av metodevalg for oppgaven. Det gir innsikt i hvilke metoder jeg har benyttet for innsamling av empirisk materiale, hvilke datakilder som er benyttet og enkelte metodiske utfordringer. Kapitlet avsluttes med en vurdering av forskningsbasert litteratur. I kapittel 3 og 4 beskriver og forklarer jeg den institusjonelle utviklingen på operasjonelt nivå. I kapittel 3 tar jeg for meg perioden 1970 til 2000, kapittel 4 omhandler perioden etter. Kapitlene innledes med en kronologisk beskrivelse av utviklingen. Dernest følger en forklaringsdel hvor jeg søker å besvare problemstillingene. Forklaringsdelen er strukturert etter forklaringsfaktorene (1) nordflankens strategiske og sikkerhetspolitiske betydning, (2) Norges forhold til Nato, (3) krigføringens endrede karakter, (4) økonomi og (5) teknologi. I kapittel 5 klarlegger jeg først grunnlaget for bruk og valg av teori i oppgaven. Deretter redegjør jeg for de teoretiske perspektivene som bidrar til å forklare utviklingen, og avslutter med å drøfte utviklingen i disse perspektiver. I kapittel 6 sammendrar og konkluderer jeg oppgaven, og helt til slutt tar jeg meg den frihet å komme med noen tanker om veien videre for operasjonelt nivå i Norge.

2 Metode

2.1 Metodisk design, datagrunnlag og metodiske utfordringer

Jeg har i oppgaven benyttet en kvalitativ tilnærming. Siktemålet er å gi en dypere analyse av problemkomplekset som studeres og samtidig se dette i en bred samfunnsmessig kontekst. Oppgaven er gjennomført som en casestudie av utviklingen på operasjonelt nivå i perioden 1970–2006, og undersøkelsesopplegget kan betraktes som intensivt ved at det er en enhet og ett nivå som betraktes ut fra flere perspektiv.

Selv om casestudier kan være et utgangspunkt for generering av mer generelle hypoteser, har jeg ikke hatt ambisjoner om dette. I samfunnsforskningen vil generaliseringer kun ha gyldighet for bestemte klasser av fenomener under gitte forutsetninger. Hensikten og ambisjonen med denne induktive casestudien er mer å trekke ut essensen av komplekse sammenhenger uten at dette nødvendigvis kan gjøres krav på gyldighet for andre beslektede caser, selv om dette kan være av en viss interesse med tanke på den videre utviklingen av operasjonelt nivå i Norge.

Når det gjelder kilder, har jeg benyttet meg av såkalt triangulering og anvendt flere informasjonskilder for å belyse fenomenet: Primærkilder i arkiver, offentlige dokumenter, andre skriftlige kilder og muntlige kilder. Offentlige dokumenter er eksempelvis stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, innstillinger til Stortinget, offentlige utredninger, rapporter og stillingsinstrukser. Da det har vært vanskelig å avdekke de underliggende dimensjonene i utviklingen ut i fra offisielle kilder, som gjerne primært fremstiller de formelle sidene ved en prosess, har andre skriftlige kilder blitt studert. Dette har vært forskningsrapporter, publikasjoner, litteratur, utredninger, avisartikler, kronikker og leserinnlegg.

For ytterligere å få frem andre dimensjoner enn de som fremkommer i skriftlige kilder, har jeg gjennomført informantintervjuer med beslutningstakere. Dette har vært sentrale aktører i beslutningsprosessen og autoritetspersoner innen Forsvarets øverste, operative ledelse. Siden mye av litteraturen og det forskningsbaserte materialet synes å gi en fyllestgjørende og troverdig fremstilling av utviklingen generelt, og ved Forsvarskommando Nord-Norge spesielt, frem mot år 2002, har jeg valgt å prioritere intervjuene med flaggoffiserer som har vært øverstkommanderende for Forsvarskommando Sør-Norge, Joint HQ North og Fellesoperativt hovedkvarter i perioden 1996–2005. I tillegg har jeg intervjuet forsvarssjefen for perioden 1999–2005 og stabssjefen i Forsvarets overkommando, senere sjef Forsvarsstaben, i perioden 2002–2005.

Deler av det empiriske grunnlaget er hentet fra internett. I utgangspunktet er en artikkel i elektronisk versjon identisk med tilsvarende dokument i trykket versjon, gjerne i en fotostatisk versjon. Materiale hentet fra internett kan representere både et henvisnings- og etterprøvbarehetsproblem fordi elektroniske dokumenter på internett ofte er ustabile av natur. Materialet kan enten være fjernet eller flyttet til andre adresser, og i tillegg kan innholdets autensitet medføre reliabilitetsproblemer. Jeg har derfor valgt å kun benytte materiale hentet fra offentlige institusjoner og deres internettdresser.

Forskningsetiske utfordringer i oppgaven har først og fremst vært knyttet til gjennomføring av intervjuene. Hensynet til eventuelle ”intervjueffekter” har vært viktig, og jeg har gjennomført intervjuene ansikt til ansikt for å få et inntrykk av hvordan disse forholdene har gjort seg gjeldende og utarbeidet en intervjuguide. Intervjuene ble tatt opp på digital lydfil for senere gjennomgang, tolkning og analyse. Flere av intervjuobjektene er fortsatt aktører. En utfordring kan dermed være at aktørene er interesserte i spesielle ”funn” eller fremstillingsformer for å underbygge eget syn eller legitimere egne tidligere konklusjoner, anbefalinger og beslutninger. Personlige preferanser og personkonflikter har også en betydning. Jeg har vært oppmerksom på disse forholdene, men det er ikke uten utfordring å skrive om den nære fortiden. Vi mangler avstand til begivenhetene, noe som gjør det vanskelig å sette dem i perspektiv.

2.2 Forskningsbasert litteratur

Det er generelt skrevet mye om sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål for perioden etter 1970. To verker tar for seg utviklingen av operasjonelt nivå og må nevnes spesielt: Kjell Inge Bjergas bok *Enhet som våpen – Øverstkommanderende i Nord-Norge 1948–2002*⁸ og *Norsk forsvarshistorie 1970–2000, bind 5, Allianseforsvar i endring*⁹ ført i pennen av Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes. Dette er forskningsbaserte verker som bygger på en bred gjennomgang av arkivmateriale, offisielle dokumenter, litteratur og intervjuer av sentrale aktører. Jeg har i arbeidet hatt stor nytte av disse både rent empirisk og som nyttige veiledere til annen relevant litteratur. Bøkene omhandler også i en viss grad doktrineutviklingens betydning knyttet til operasjonelt nivå. Verkene inneholder imidlertid ingen teoretiske perspektiver, og knytter ikke operasjonelt nivå til samfunnsutviklingen.

Det har vært en vekst i den generelle samtidshistoriske og samfunnsvitenskapelige forskning i perioden, og det foreligger mye litteratur, debattbøker og avis- og tidskriftartikler

⁸ Bjerga, Kjell I. 2002. *Enhet som våpen. Øverstkommanderende i Nord-Norge 1948–2002*.

⁹ Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth & Rolf Tamnes. 2004. *Allianseforsvar i endring. Norsk forsvarshistorie, bd. 5, 1970–2000*.

som også i noen grad berører sikkerhetspolitiske og militære spørsmål. I Norge er det imidlertid ingen velutviklet forskningstradisjon for militære studier sett i en bred økonomisk, politisk og sosial sammenheng.¹⁰ Spesielt har samfunnsutviklingens mer sosiale implikasjoner i forhold til problemstillingen vært vanskelig å belegge empirisk ut fra norske forhold. Det er likevel tre bøker som bør nevnes spesielt. *Mot et avnasjonalisert forsvar?*¹¹ av Janne Haaland Matlary og Øyvind Østerud (red.) peker på trender og drivkrefter nasjonalt og internasjonalt som påvirker endringene av Forsvaret i Norge. Videre gir bøkene fra makt- og demokratiutredningen, *Norske makteliter*¹² og *Den fragmenterte staten*,¹³ verdifull informasjon om Forsvarets rolle og oppslutning i det norske samfunn. Arne Røksunds artikkel i sistnevnte bok, *Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet*,¹⁴ omhandler også hvordan forholdet mellom politikk og fag har utviklet seg i Norge frem til 2001. Imidlertid inneholder heller ikke disse bøkene noen teoretiske perspektiver, og fokuserer ikke spesielt på operasjonelt nivå.

Av internasjonal litteratur fremheves bøkene *The Postmodern Military*¹⁵ av Charles Moskos med flere, *Humane Warfare*¹⁶ av Christopher Coker og *Armed Servants, Agency, oversight, and civil-military relations*¹⁷ av Peter D. Feaver. Bøkene gir viktig og relevant informasjon om utviklingen av militærmakten i det postmoderne samfunnet og sivil-militære relasjoner i vestlige demokratiske stater. De to sistnevnte omhandler også noen teoretiske perspektiver, men bøkene tar ikke for seg utviklingen på operasjonelt nivå spesielt.

Felles for den nevnte litteraturen er at den i mindre grad berører utviklingen de seneste år. Det finnes med andre ord knapt forskningsbasert litteratur om operasjonelt nivå i Norge etter årtusenskiftet, en periode hvor de største endringene har skjedd. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 4. Først skal vi gå tilbake og se på utviklingen av de norske institusjonene på operasjonelt nivå fra starten av.

¹⁰ Hobson, Rolf & Kristiansen, Tom. 1995. Militærmakt, krig og historie. En innføring i forskningen fra Clausewitz til våre dager. I: *IFS Info*, Nr. 6, 1995, s. 6.

¹¹ Matlary, Janne H. & Øyvind Østerud. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar?*

¹² Gulbrandsen Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen & Øyvind Østerud. 2002. *Norske makteliter*.

¹³ Tranøy, Bent S. & Øyvind Østerud. (red.). 2001. *Den fragmenterte staten*.

¹⁴ Røksund, Arne. 2001. Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet, i Tranøy, B.S. & Østerud, Ø. (red.): *Den fragmenterte staten*.

¹⁵ Moskos, Charles C., David R. Segal & John A. Williams. (red.). 2000. *The Postmodern Military*.

¹⁶ Coker, Christopher. 2001. *Humane Warfare*.

¹⁷ Feaver, Peter D. 2003. *Armed Servants, Agency, oversight, and civil-military relations*.

3 Det operasjonelle nivå i perioden 1970–2000

3.1 Utviklingen av institusjonene på operasjonelt nivå i perioden

I 1967 ble det nedsatt et utvalg for Forsvarets regionale ledelse, det såkalte Hauge II-utvalget, under ledelse av høyesterettsadvokat og tidligere forsvarsminister Jens Christian Hauge. Utvalgets mandat, gitt ved kongelig resolusjon 13. oktober 1967, var å anbefale en institusjonell løsning for det operasjonelle nivå, tilsvarende den man da var i ferd med å innføre på strategisk nivå med Forsvarets overkommando i Oslo.¹⁸

På bakgrunn av utvalgets anbefalinger etablerte man i årene 1971–1972 en slags felleskommando på operasjonelt nivå like under forsvarssjefen og Forsvarets overkommando, en i Nord-Norge og en i Sør-Norge.¹⁹ Til tross for at man allerede i 1949 hadde etablert en mer symbolsk øverstkommanderende i Nord-Norge som skulle samordne forsvaret av landsdelen og de forskjellige forsvarsgrenenes innsats, og erfaringene med ordningen ble benyttet som inspirasjon, var det først med Forsvarskommando Nord-Norge og Forsvarskommando Sør-Norge at Norge fikk et operasjonelt nivå med egne hovedkvarter.²⁰ Frem til da hadde styrkene både i Nord-Norge og Sør-Norge vært under forsvarsgrenvis ledelse og ledet fra en rekke forskjellige geografiske steder.

Med de nye forsvarskommandoene fikk man to sterke operative sjefer støttet av de såkalte kommandørene fra hver forsvarsgren, og med en langt tettere integrasjon mellom forsvarsgrenene enn tidligere. Forsvarskommandoene skulle ledes av en generalløytnant eller viseadmiral, og for å ivareta den direkte ledelsen av henholdsvis land-, sjø- og luftoperasjoner etablerte man forsvarsgrenvise kommandører med hvert sitt operasjonsrom. Kommandørene, som var generalmajorer eller kontreadmiraler, var rådgivere for øverstkommanderende og ansvarlig for at de øverstkommanderendes operative beslutninger ble omsatt i forsvarsgrenenes eget språk og med høyeste mulig faglig standard. De utøvde således operativ kontroll over alle enheter innen egen forsvarsgren på vegne av øverstkommanderende. Kommandørene fikk med denne ordningen en viktig rolle for å ivareta behovet for faglig kompetanse, en tillitsvekkende og

¹⁸ Kgl.res. 13. oktober 1967. *Oppnevning av utvalget for Forsvarets regionale ledelse*. Innst. S. nr. 55 (1969). *Forsvarets regionale ledelse*, s. 3.

¹⁹ Bjerga 2002, s. 47, 50, 116-118, 129, 143.

²⁰ Innst. S. nr. 55 (1969), s. 6, Bjerga 2002, s. 12, 30-35, 102.

betryggende ledelse av den operative virksomheten og skulle ha den ”... høyeste kompetanse og autoritet”.²¹

Samtidig etablerte man et felles operasjonsrom overordnet de grenvise operasjonsrommene, for å ivareta den overordnede ledelsen av fellesoperasjoner.²² I tillegg fikk man på samme nivå en fellestab med egne funksjonsvise seksjoner for personell, etterretning og sikkerhet, operasjoner, logistikk og samband samt en egen kvarterkommando for hovedkvarteret.

På denne måten fikk de operasjonelle hovedkvarterene to ulike inndelingskriterier på samme nivå i organisasjonen. Det ene var funksjonsinndelingen i fellestaben, en inndeling som senere skulle bli benevnt G- eller J-strukturen. Den andre var forsvarsgreninndelingen representert ved kommandørene og deres staber. Direkte under øverstkommanderende ble det etablert en stabssjef som fikk det samlede ansvaret for den stabsmessige koordineringen i hovedkvarterene på tvers av forsvarsgrener og funksjoner.²³

Forsvarskommando Nord-Norge ble erklært operativ på Reitan i Bodø 1. september 1971.²⁴ Oppdraget til Øverstkommanderende i Nord-Norge ble i første rekke å planlegge og koordinere de tre forsvarsgrenenes innsats i landsdelen i fred, krise og krig nord for 65° nord, forberede mottak av allierte styrker og ivareta det sivil-militære samarbeidet innenfor rammen av totalforsvaret.

Forsvarskommando Sør-Norge ble etablert i Holmenkollen i januar 1972 etter prinsipielt samme modell som Forsvarskommando Nord-Norge. Øverstkommanderende i Sør-Norge fikk i hovedsak samme oppdrag som Øverstkommanderende i Nord-Norge, men sør for 65° nord. Hovedkvarteret ble imidlertid delt på en annen måte. Fra starten av ble sjøoperasjonssenteret lokalisert til Jåttå i Stavanger, mens land- og luftoperasjonssenteret ble etablert i Oslo.

Begge øverstkommanderende var i fredstid under nasjonal kommando, men samtidig var de underlagt Nato-kommando med tanke på alliert planlegging, øvelser og krig.²⁵ Imidlertid var forsvarskommandoene bemannet med kun nasjonalt personell, og underlagt forsvarssjefen i fred. De øverstkommanderende hadde dermed to hatter: en Nato-hatt med ansvar overfor Commander-In-Chief Allied Forces Northern Europe (CINCNORTH) og Supreme Allied Commander Atlantic (SACLANT) i USA, og en nasjonal hatt med ansvar overfor forsvarssjefen. I krise og krig skulle bemanningen forsterkes med både nasjonalt og alliert personell.

²¹ Bjerga 2002, s. 7-8.

²² Børresen m. fl. 2004, s. 296, Bjerga 2002, s. 110.

²³ Se vedlegg A – Organisasjonsskisser og kommandolinjer.

²⁴ Bjerga 2002, s. 115.

Det var betydelig faglig uenighet omkring den integrerte løsningen, men organiseringen ble betraktet som et fremskritt og viste seg å fungere meget godt og effektivt.²⁶ I 1975 fastslo også daværende forsvarsminister Alv Jakob Fostervoll og forsvarssjef Herman Fredrik Zeiner Gundersen at den nye organiseringen med det operasjonelle nivå hadde vært positiv for Forsvaret. Den hadde "... gjort den operative samkjøringen bedre enn den var" og "... skapt større forståelse og samhörighet innen Forsvaret".²⁷ Det nye operasjonelle nivå muliggjorde en integrert og koordinert planlegging og gjennomføring av fellesoperasjoner hvor de forskjellige elementene fra ulike forsvarsgrener fungerte i en helhetlig sammenheng. Ved enhver kritisk situasjon, liten eller stor, kunne forsvarskommandoene reagere raskt, og øyeblikkelig sette inn de nødvendige styrkene. Det kunne være enkeltelementer fra den enkelte forsvarsgren for å "vise flagget" utenfor kysten, for å avskjære et sovjetisk fly som krenket luftrommet eller for å møte en mindre aggresjon på bakken i grensetraktene. Ved forsvarskommandoen kunne øverstkommanderende koordinere og lede innsatsen fra minutt til minutt.

Samtidig ble forsvarsgrenenes fagmilitære behov ivaretatt av kommandørene under en felles sterk sjef.²⁸ Utviklingen bidro til å skape et sterkt miljø omkring de øverstkommanderende og til å befeste hans tillit i alle forsvarsgrener. Det ble ansett som hensiktsmessig og viktig at begge øverstkommanderende ble gitt ansvar og myndighet tilsvarende forsvarssjefen i hver sin landsdel, med unntak av de funksjoner som det ville være hensiktsmessig å frita dem fra.²⁹ Et senere utvalg, som ble oppnevnt for å vurdere den øverste ledelsen i Forsvaret, konkluderte også med at ordningen hadde fungert godt.³⁰ Det kan også hevdes at Norge var forut for sin tid med den nye organisasjonsstrukturen. Den integrerte strukturen dannet grunnlaget for den senere Nato-utviklingen av de nye såkalte Combined Joint Task Force (CJTF)-hovedkvarterene.³¹

Siden Øverstkommanderende i Sør-Norge hadde ansvaret for en landsdel betraktet som mindre utsatt enn Nord-Norge, ble den også lavere prioritert. Det var under den kalde krigen større krav til beredskap i nord, og tidsfaktoren ble ansett som mer kritisk enn i sør. Delingen av hovedkvarteret mellom Oslo og Stavanger gjorde det også vanskelig å lede fellesoperasjoner.³² I tillegg hadde Forsvarskommando Nord-Norge fått ansvaret for alle de store Nato-øvelsene, og

²⁵ Se vedlegg A - Organisasjonskisser og kommandolinjer.

²⁶ Kibsgaard, Bjørnar. 2001. Norges nasjonale kommandostruktur og forholdet til NATO I: Tamnes, Rolf. (red.). *Kommandospørsmålet på nordflanken – utviklingen i to formative perioder*, s. 28.

²⁷ St.meld. nr. 63 (1974-1975). *Erfaringer med den nye organisasjon for Forsvarets ledelse*, s. 4-5.

²⁸ Kibsgaard 2001, s. 28.

²⁹ St.meld. nr. 54 (1969-1970). *Hovedretningslinjer for utforming av Forsvarets regionale og lokale organisasjon*, s. 8 og 13.

³⁰ FO 1991. *Innstilling fra utvalget til vurdering av Forsvarets øverste ledelse*, s. 1-2.

³¹ Kibsgaard 2001, s. 28.

kommandoen fikk også et større ansvarsområde med utvidelsen av Norges havområder og flere funksjoner knyttet til overvåking, jurisdiksjon og myndighetsutøvelse i havområdene på 1970- og 1980-tallet.³³ Den lavere prioriteringen av Forsvarskommando Sør-Norge kom også til uttrykk ved at hovedkvarteret først ble samlet i et utvidet og modernisert fjellanlegg på Jåttå i 1987.³⁴

Institusjonene på operasjonelt nivå tiltrakk seg etter hvert mye oppmerksomhet, ble høyt prioritert i de nasjonale budsjettene, og fikk en rekke nye oppgaver.³⁵ De ble betraktet som en av de viktigste bærebjelkene i allianse-garantien for forsvaret av Norge.³⁶ Begge hovedkvarterene fikk viktige roller i Natos kommandostruktur, og utgjorde en viktig basis for innsetting av allierte forsterkninger og krigføringen på nordflanken. De demonstrerte også sin styrke gjennom stadig større og vellykkede allierte fellesoperative øvelser.³⁷ På begynnelsen av 1970-tallet oversteg den allierte treningen i Norge sjelden mer enn 4000 mann per år. Utover 1980-tallet ble dette tallet mangedoblet.³⁸ Besøkstallene tok seg også opp. I 1969 var Forsvarskommando Nord-Norge vertskap for nesten 120 besøk av høytstående norske og allierte embetsmenn. I 1976 var besøkstallet oppe i 354, mesteparten høytstående allierte og utenlandske besøk.³⁹

Utover 1970- og 1980-tallet fikk forsvarskommandoene ansvaret for å utvikle planverk for omfattende allierte fellesoperative øvelser, forberedelser for mottak av betydelige allierte stridskrefter og forhåndslagring av store mengder alliert materiell. Videre ble det brukt høye summer på videre utbygging av selve hovedkvarterene.⁴⁰ Under trusselen om omfattende atomangrep ble kostbare anlegg med moderne kommunikasjonsinfrastruktur etablert langt inne i fjellene ved Reitan, i Holmenkollen og senere på Jåttå.

Hovedkvarterene fikk en relativt robust oppsetning av personell, mer diktert av beredskapsmessige hensyn enn av fredsmessige gjøremål. Ved Forsvarskommando Sør-Norge ble behovet først anslått til å være 120 befal og sivile, mens det ved Forsvarskommando Nord-Norge ble vurdert til å være 200.⁴¹ Etter hvert viste det seg at det ble behov for 140 ved

³² Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

³³ Bjerga 2002, s. 112, 132 og 152. Børresen m. fl. 2004, s. 295.

³⁴ St.meld. nr. 54 (1987-1988). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-1993*, s. 151. Innst. S. nr. 2 (1992-1993). *Innstilling fra forsvarskomiteen om NATO's nye kommandostruktur og stedsvalg for NATO's nye kommando i Norge*, s. 1. Børresen m. fl. 2004, s. 296.

³⁵ FO 1991. *Innstilling fra utvalget til vurdering av Forsvarets øverste ledelse*, s. 1.

³⁶ Børresen m. fl. 2004, s. 145.

³⁷ Ibid., s. 53. Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

³⁸ Børresen m. fl. 2004, s. 97.

³⁹ Bjerga 2002, s. 92 og 142-143.

⁴⁰ Ibid., s. 87

⁴¹ Innst. S. nr 55 (1969), s. 8.

Forsvarskommando Sør-Norge, og hele 400 befal og sivile ved Forsvarskommando Nord-Norge til å drive en døgnkontinuerlig drift.⁴² Ved en full mobilisering ville antallet kunne øke til det tredobbelte.⁴³

Etter hvert ble det også ansett som viktig for den enkelte offiser å ha tjenestegjort ved et av de operasjonelle hovedkvarterene. Slik tjeneste ble ansett for å gi nyttig realkompetanse, og det ble en forutsetning for å kunne avansere høyere opp i systemet. Det var viktig at norske offiserer bygde opp denne kompetansen for senere tjenestegjøring i Norges og Natos øvrige kommandostrukturer. Forsvarssjefen presiserte ”... at det ved beordring av offiserer til høyere stillinger i Forsvaret etter hvert vil bli tillagt vekt at de har erfaring fra tjeneste i integrerte stabslédd”.⁴⁴ Kort sagt var det ved de operasjonelle hovedkvarterene Norges og Forsvarets fellesoperative fagmiljø befant seg.⁴⁵

Utviklingen utover 1990-tallet ble preget av fortsatt vekst, men med mer tvetydighet for forsvarskommandoene med hensyn til *økonomiske rammebetingelser, bemanning og fellesoperativ kompetanse*. I sør skulle man komme til å oppleve en betydelig vekst, mens man i nord ble noe svekket.

I 1990 etablerte forsvarssjefen et utvalg ledet av generalmajor Hjalmar Inge Sunde, det såkalte Sunde-utvalget. Det var et ønske om å slanke den øverste ledelsen og tilpasse den til nye og allierte rammebetingelser.⁴⁶ Mandatet var å utrede hvordan man kunne opprettholde en funksjonell og levedyktig ledelsesstruktur, samtidig som man reduserte strukturen med 25 prosent.⁴⁷ Utvalget inkluderte forsvarskommandoene i arbeidet, og anbefalte at størstedelen av innsparingene skulle kunne skje ved å sette Forsvarskommando Sør-Norge på en slags redusert kadrestatus. Løsningene var imidlertid uakseptable for forsvarssjefen som i stedet gikk inn for et flatt kutt på 25 prosent ved forsvarskommandoene og Forsvarets overkommando. Det skulle være to forsvarskommandoer som fungerte i fred!⁴⁸ Oppfølgingen av kuttet gikk imidlertid tregt. Innsparingsmålet ble ansett som urealistisk innenfor den gjeldende strukturen, og utvalgets anbefaling ble ikke fulgt. Frem til 1997 ble likevel driftsutgiftene ved Reitan redusert med 17 prosent, mens de på Jåttå i samme periode økte med 19 prosent.⁴⁹

⁴² FO 1991, s. 51.

⁴³ Bjerga 2002, s. 112.

⁴⁴ St.meld. nr. 63 (1974-1975). *Erfaringer med den nye organisasjon for Forsvarets ledelse*, s. 5.

⁴⁵ Bjerga 2002, s. 185.

⁴⁶ FO 1991, s. 1-2.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Kibsgaard 2001, s. 31.

⁴⁹ Børresen m. fl. 2004, s. 314.

Den økonomiske veksten ved Forsvarskommando Sør-Norge hadde en sammenheng med reorganiseringen av Natos kommandostruktur og en generell styrking av hovedkvarteret.⁵⁰ I 1994 etablerte Nato et fellesoperativt alliert hovedkvarter på Jåttå, samlokalisert og tett integrert med Forsvarskommando Sør-Norge. Omorganiseringen var et betydelig løft for Forsvarskommando Sør-Norge. Kommandoen ble, som Norges ankerpunkt i Natos kommandostruktur, høyere prioritert enn tidligere. Etter hvert ble også de tyngste Nato-øvelsene lagt til Jåttå.⁵¹ Bemanningen på Jåttå økte, og det ble mer attraktivt å tjenestegjøre der. Kombinert med tilbeordring av internasjonalt personell med høy kompetanse i moderne fellesoperasjoner, etablerte man etter hvert en solid fellesoperativ kompetanse og evne til operativ ledelse ved hovedkvarteret.⁵² I følge viseadmiral Bjørnar Kibsgaard, øverstkommanderende i perioden 1993–1996, endte det ”... med at vi fikk et hovedkvarter for fellesoperasjoner på PSC-nivå med en kapasitet og kompetanse vi tidligere ikke hadde hatt i Norge”.⁵³

Forsvarskommando Nord-Norge på sin side ble i samme periode noe svekket personellmessig, og hvor den fellesoperative kompetansen begynte å forvitte. Parallelt med økonomiske innstramminger, ble den integrerte kommandoen splittet ved at landkommandøren i 1991 flyttet fra Bodø til Harstad. Kun et lite representasjonselement ble værende i Forsvarskommando Nord-Norge.⁵⁴ Personellvolumet ble redusert, og det ble mindre attraktivt for hæroffiserer å tjenestegjøre ved Reitan. Etter flyttingen foregikk den landoperative kompetanseoppbyggingen ved Distriktskommando Nord-Norge i Harstad, ikke minst fordi de store øvelsene Barfrost og Kald Vinter ble avholdt i regi av distriktskommandoen.⁵⁵ Dermed mistet Forsvarskommando Nord-Norge noe av kompetansen på landoperasjoner.⁵⁶ I 1999 ble også Luftkontrollsentralen ved Reitan lagt ned til fordel for Sørreisa. Konsekvensen var igjen en personellmessig reduksjon, og man mistet en funksjon og kompetanse knyttet til luftovervåking.⁵⁷

Ut gjennom 1990-tallet fikk imidlertid begge forsvarskommandoene nye og viktige oppgaver i forbindelse med *krisehåndtering* hjemme og ute. I tråd med trendene i Nato, basert på

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007. Bjerga 2002, s. 207.

⁵² Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

⁵³ Kibsgaard 2001, s. 31.

⁵⁴ Bjerga 2002, s. 100 og 203.

⁵⁵ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

⁵⁶ Ibid. Intervju med generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

⁵⁷ Bjerga 2002, s. 203.

det nye strategiske konseptet fra 1991,⁵⁸ ønsket Norge i stadig større grad å delta i internasjonale operasjoner. Kosovo-krisen våren 1999 avdekket svakheter i kommandoordningen, og den 6. mars 2000 ble ansvaret for den operative kontrollen og logistikkmessige forhold av nasjonale styrkebidrag og personell i internasjonale operasjoner overført fra sjefen for operasjonsstaben i Forsvarets overkommando til Øverstkommanderende i Sør-Norge.⁵⁹ Samlingen av ansvaret for internasjonale operasjoner innebar et ytterligere løft for Forsvarskommando Sør-Norge.⁶⁰ Forsvarskommandoen fikk senere også demonstrert sin relevans i forbindelse med krisehåndtering i den nye tid. I 2000 fikk Øverstkommanderende i Sør-Norge, generalløytnant Thorstein Skiaker, det prestisjefylte oppdraget med å lede KFOR 5, Natos operasjon i Kosovo. Oppgaven ble svært høyt prioritert av de norske myndighetene, og ble etter gjennomføringen "... et vitnesbyrd om at kommandoen i Stavanger var relevant i forhold til tidens utfordringer".⁶¹ Oppdraget hadde blitt løst på en svært tilfredsstillende måte – en måte som "... vakte oppsikt og satte spor i Nato".⁶²

Samtidig ble Forsvarskommando Nord-Norge ikke mindre viktig med tanke på tilstedeværelse på høyt nivå og krisehåndtering i nordområdene. Ikke minst var dialogen mellom Øverstkommanderende i Nord-Norge og de militære sjefene på Kolahalvøya sentral i forbindelse med Kursk-havariet i 2000. Viseadmiral Einar Skorgen, som var Øverstkommanderende i Nord-Norge under redningsoperasjonen, uttalte etterpå at "... betydningen av det personlige tillitsforholdet mellom Øverstkommanderende Nord-Norge og Sjef Nordflåten, var langt på vei avgjørende for at den norske redningsbistanden ble vellykket".⁶³ Kursk-operasjonen ble dermed stående som en illustrasjon på behovet for å ha et ledelsesapparat for krisehåndtering i nord.

Kort oppsummert ble altså utviklingen i perioden 1970–2000 preget av institusjonell etablering og vekst med et stort operativt ansvar, økt bemanning, oppbygging av betydelig fellesoperativ kompetanse og med styrket evne til å lede fellesoperasjoner. Forsvarskommando Nord-Norge ble riktignok noe svekket utover 1990-tallet, men for Forsvarskommando Sør-Norge gikk utviklingen bare en vei. Forsvarskommandoene ble samtidig stadig mer sentrale i forbindelse med krisehåndtering hjemme og ute.

⁵⁸ Nato 1991. *The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*. Roma, 8 november 1991. <http://www.nato.int/docu/basic/b911108a.htm>

⁵⁹ FD 2000. *Kosovo-krisen: Nasjonal rapport*, s. 9. Børresen m. fl. 2004, s. 230. Bjerga 2002, s. 207. Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

⁶⁰ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

⁶¹ Intervju med generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007. Børresen m. fl. 2004, s. 315. Bjerga 2002, s. 208.

⁶² Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

⁶³ Skorgen, Einar. 2000. "Kursk" sett fra Reitan. I: *Norsk Militært Tidsskrift*. Årgang 169, Nr. 12, s. 4-8.

3.2 Hvordan kan den institusjonelle etableringen og veksten av operasjonelt nivå i perioden 1970–2000 forklares?

3.2.1 Nordflankens strategiske og sikkerhetspolitiske betydning

Den første forklaringen til den institusjonelle etableringen og fremveksten er at nordflanken fikk en større strategisk og sikkerhetspolitisk betydning. På slutten av 1960-tallet var alliansens og USAs interesse for nordområdene mindre enn den hadde vært på 1950-tallet. Dette skulle imidlertid komme til å endre seg med russernes store styrkeoppbygning på Kolahalvøya, spesielt Nordflåten. Trusselen om at russiske ubåtstyrker ville avskjære forsyningslinjene over Atlanterhavet medvirket til en felles alliert interesse for å sikre et sterkt alliert forsvar av norsk område.

Nordflanken fikk dermed en økt strategisk og sikkerhetspolitisk betydning, og flankeforsvaret og mulighetene for å sikre alliert sjøherredømme i Norskehavet måtte forsterkes.⁶⁴ Det var viktig å forhindre at Nordflåten kunne operere fritt ut i Atlanterhavet. Russernes eneste adgang til Atlanterhavet fra Kolahalvøya var gjennom Norskehavet. Det ble også ansett som viktig å forhindre en sovjetisk okkupasjon av Nord-Norge som kunne gi russerne et bedre utgangspunkt for å drive operasjoner i Atlanterhavet.⁶⁵ De norske fjordene og havnene var isfrie, og ville kunne fungere som gode oppmarsjområder samtidig som det var enkelt å gjemme seg bort i de langstrakte fjordene. I tillegg var det knyttet stor usikkerhet til Sovjetunionens intensjoner i lys av landets politikk overfor Afghanistan og Polen. Stormaktens styrkeoppbygging og økende offensive kapasitet ”... indikerte kortere varslingstid ved et eventuelt angrep”.⁶⁶

Siden Norge selv hadde begrenset med ressurser for å ivareta det invasjonforsvaret man la opp til, ble hovedpilarene i forsvarsplanleggingen norske og allierte forsterkningsstyrker og en videre utbygging av den allierte infrastrukturen.⁶⁷ For å møte en eventuell sovjetisk aggresjon raskt og effektivt, var det viktig at styrker ble øremerket og øvet i innsatsområdet. Denne utviklingen fikk stor betydning for etableringen og fremveksten av et operasjonelt nivå i Norge.

For det første økte det samlede volumet på norske og allierte styrker øremerket for innsats i Norge betydelig etter 1970. Styrkenivået i form av beredskap og styrkestruktur ble meget høyt. På det meste kunne over 700 allierte fly bli satt inn i Norge i henhold til planverket,

⁶⁴ Børresen m. fl. 2004, s. 32.

⁶⁵ Bjerga 2002, s. 132.

⁶⁶ Henriksen, Kjetil & Sæveraas, Torgeir E. 2007. Et militært universalmiddel? Amerikansk ”Maneuver Warfare” og norsk doktrineutvikling. I: *Oslo Files on Defence and Security*. Nr 1. 2007, s. 85.

⁶⁷ Bjerga 2002, s. 132.

og i perioden hadde over 50.000 allierte soldater Norge som sitt høyeste prioriterte innsatsområde. Ved utgangen av 1980-tallet hadde hele ni allierte avdelinger på brigade- og divisjonsnivå Norge som mulig innsetningssted.⁶⁸ I tillegg hadde Norge på sitt høyeste en disponibel styrke på nesten 500.000 soldater.⁶⁹ For Norge ble det dermed viktig å kunne håndtere den økende kompleksiteten i operasjonene og det store kontrollspennet som fulgte av de betydelige styrkene som var involvert i forsvaret av Norge. Den omfattende styrkestrukturen skapte behov for et eget kommandonivå, og hvor et solid og velfungerende operasjonelt nivå ble selve forutsetningen for å kunne håndtere utfordringen.

Med hensyn til det høye styrkenivået og med krigens krav for øyet, ble det også lagt til grunn at organisasjonen skulle være robust organisert og bemannet, mer diktert av å kunne ivareta de beredskapsmessige hensyn enn av fredsmessige hensyn.⁷⁰ Den operative ledelsen måtte kunne ha en fleksibilitet slik at den ga "... muligheter for konsentrasjon av styrkene om de primære forsvarsoppgaver som foreligger til en hver tid uten radikale omkastninger av kommandoforholdene".⁷¹ Fordelingen av styrkene landsdelvis var ikke fast, og kunne variere med de strategiske forutsetninger og beredskapshensyn. Med sterke forsvarskommandoer i hver landsdel kunne man håndtere dette, slik forsvarsledelsen så det.

For det andre ble det en betydelig vekst i øvingsvirksomheten med store allierte øvelser. På det meste deltok 24.000 soldater fra forskjellige land.⁷² For forsvarskommandoene betydde den økte øvingsaktiviteten at de ble høyt prioritert, og etablerte en avgjørende viktig kompetanse for ledelse av fellesoperasjoner. Omfanget av øvingsvirksomheten ble så stort at kravene til ledelsesapparatet økte betydelig, og virksomheten måtte kunne ledes på en troverdig måte. Følgelig ble det også viktig å bygge opp en egen nasjonal kompetanse i å planlegge, gjennomføre og evaluere de store invasjonforsvarsøvelsene med kombinerte fellesoperasjoner, altså med deltakelse fra mange land. Hovedkvarterene fikk ansvaret for dette. Spesielt ble de store allierte øvelsene i Nord-Norge under ledelse av Forsvarskommando Nord-Norge ansett for å være svært verdifulle, og gav betydelig ledelseserfaring. Gjennom 1970- og 80-årene la disse øvelsene således grunnlaget for en solid fellesoperativ kompetanse ved hovedkvarterene.⁷³

For det tredje resulterte forsterkningskonseptet, kombinert med revitaliseringen av konvensjonell krigføring etter 1967, i et behov for omfattende forberedelser for innsetting av

⁶⁸ Henriksen & Sæveraas 2007, s. 111.

⁶⁹ Børresen m. fl. 2004, s. 372-373.

⁷⁰ Innst. S. nr 55 (1969), s. 5.

⁷¹ Ibid.

⁷² Bjerga 2002, s. 168-169.

norske og allierte styrker som kunne overføres på kort varsel.⁷⁴ Det ble forventet at et angrep fra russerne kunne komme raskt og uventet, og spesielt ble flankene ansett som utsatt for mindre angrep.⁷⁵ Forhåndslagring av utenlandsk materiell for de omfattende øremerkede styrkene ble dermed en viktig forutsetning for forsterkningskonseptet.⁷⁶ Siden styrkene skulle kunne settes inn meget raskt, måtte spesielt det tyngre materiellet være forhåndslagret i Norge. Dette måtte forberedes i fred, og planverk utarbeides for overføring og mottak av de allierte styrkene. Institusjonene på operasjonelt nivå ble viktige nøkkelspillere i forberedelsene til dette.

Parallelt med en økende militærstrategisk og sikkerhetspolitisk betydning, økte også nordområdenes *økonomiske* betydning. På 1970-tallet fikk Norge utvidet sitt jurisdiksjonsområde i havområdene til 200 mil. Samtidig ble det en økt etterspørsel etter fisk og petroleum på verdensbasis, og havressursene fikk større strategisk betydning.⁷⁷ For forsvarskommandoene innebar dette nye oppgaver, og en viktig rolle innen overvåking, suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og fiskerikontroll, spesielt i nordområdene. De nye oppgavene bidro til at det ble viktig med et enhetlig og fleksibelt ledelsesapparat som til enhver tid kunne iverksette og lede eventuelle operasjoner med den spesialkompetansen som var nødvendig, også i fredstid.

Ved inngangen av 1980-årene ble forholdet mellom USA og Sovjetunionen forverret, og det ble snakket om ”den andre kalde krigen”.⁷⁸ Utover 1980-tallet skulle nordflanken igjen få en økt strategisk og sikkerhetspolitisk betydning i forbindelse med USAs *nye maritime strategi*.⁷⁹ USA gikk inn for en fremskutt deployering av marinefartøy over og under vann for å avskrekke Sovjetunionen. Hangarskipsoperasjoner i fremskutte posisjoner ble aktualisert, med jagerfly Kolahalvøya innenfor rekkevidde. I denne sammenheng fikk spesielt Forsvarskommando Nord-Norge en viktig funksjon for ledelse av sjø- og luftstyrker innen eget ansvarsområde, styrker som måtte kunne ledes på en koordinert og enhetlig måte.

⁷³ Ibid., s. 133.

⁷⁴ Nato 1967, s. 13 og 17. Under begynnelsen av den kalde krigen baserte både øst og vest krigsplanleggingen på avskrekking og en doktrine om massiv gjengjeldelse med bruk av kjernefysiske våpen. Konseptet mistet imidlertid mye av sin troverdighet i og med at Sovjetunionen også kunne svare med et omfattende angrep med kjernevåpen. I Natos nye strategiske konsept fra 1967 ble dermed den kjernefysiske dimensjonen nedtonet, mens man tilla det fremskutte forsvaret større vekt. Man utviklet en strategi og styrkestruktur hvor man i større grad enn tidligere vektla bruk av konvensjonelle militære styrker fremfor masseødeleggelsesvåpen.

⁷⁵ Ibid., s. 9.

⁷⁶ Børresen m. fl. 2004, s. 373.

⁷⁷ NOU 1978: 9. *Forsvarskommissjonen av 1974*, s. 32. Avgitt til Forsvarsdepartementet i mars 1978.

⁷⁸ Henriksen, Kjetil & Sæveraas, Torgeir E. 2007. Et militært universalmiddel? Amerikansk ”Maneuver Warfare” og norsk doktrineutvikling. I: *Oslo Files on Defence and Security*. Nr 1, 2007, s. 85.

⁷⁹ Bjerga 2002, s. 148-151.

3.2.2 Norges forhold til Nato

Den andre forklaringen på den institusjonelle etableringen og veksten, er Norges forhold til Nato. Med nordflankens økende strategiske og sikkerhetspolitiske betydning, ble forholdet til alliansen meget viktig. Fra småstatens perspektiv ble det ansett som nødvendig å ivareta nasjonale interesser og influere på forsvarsplanleggingen i Nato. I denne konteksten ble forsvarskommandoene sentrale aktører, ikke bare for Norge, men også for Nato.

Fra nasjonal side ble hovedkvarterenes tette integrering og formelle status i Natos kommandokjede viktig av flere årsaker. For det første ble deltakelsen i et alliert kommandosystem, innrettet mot å lede norske og allierte styrker i forsvaret av Norge, ansett som vesentlig for å sannsynliggjøre støtte fra Nato dersom man skulle bli utsatt for et væpnet angrep.⁸⁰ Norge var som kjent selv ikke i stand til å møte et stormaktsangrep. Allerede ved midten av 60-årene ble det gitt uttrykk for at "... en av Øverstkommanderende Nord-Norges viktigste oppgaver var å bidra til å øke interessen fra USA og andre Nato-land for nordområdene, og bidra til å forplikte landene i forsvaret av Norge".⁸¹ Dette anså man kunne gjøres ved å etablere gode relasjoner mellom norske og allierte kommandosjefer i fred. Dernest ville man styrke hovedkvarterenes posisjon og rolle i Natos felles kommandosystem, og sørge for størst mulig aktivitet.

For det andre gav forsvarskommandoene Norge en mulighet til å øve innflytelse på forsvarsplanleggingen i Nato. De hadde god og direkte kontakt med side- og overordnede Nato-kommandoer.⁸² Institusjonene ble på mange måter landets ansikt innad i Nato, samtidig som de knyttet Norge til de fremste støttemaktene USA og England, og til forsvaret av Europa.⁸³ Den nye organiseringen med etableringen av forsvarskommandoene la et godt grunnlag for en slik tilnærming hvor de norske interessene kunne ivaretas.

For det tredje kunne man med integreringen i Natos kommandostruktur erverve viktig kompetanse innen forsvarsplanlegging som senere kunne "... pløyes tilbake i egen organisasjon hjemme".⁸⁴ Det var nødvendig for å ivareta den nasjonale kontrollen over den militære aktiviteten i Norge. Det var et politisk krav at allierte styrker i Norge skulle stå under kommando

⁸⁰ NOU 1978: 9, s. 44.

⁸¹ Bjerga 2002, s. 140.

⁸² Børresen m. fl. 2004, s. 56.

⁸³ Ibid., s. 374.

⁸⁴ Ibid., s. 55-56.

av norsk sjef i den allierte kommandokjeden.⁸⁵ Norge ønsket dermed et kommandosystem som hadde nødvendig kompetanse og troverdighet for å unngå at allierte styrker beholdt nasjonal kontroll ved landsetting av sine styrker i Norge. Operasjonene hadde, basert på krigføringens endrede karakter og den teknologiske utviklingen, blitt stadig mer avanserte og kompliserte, og det ble behov for å ha kontinuerlig kompetanse på feltet. Dersom Norge ikke ivaretok og videreutviklet denne kompetansen i fred, ville det trolig heller ikke la seg gjøre å stille med et kompetent og effektivt system i krise eller krig. Hvis Norge selv ikke var i stand til dette, ble det fryktet at allierte styrker selv ville kunne etablere egne kommandosystemer. Dette ville innebære at den nasjonale kontrollen ble svekket, og det var ikke ønskelig. Den nasjonale kontrollen var dessuten viktig med hensyn til avskjermingspolitikken.⁸⁶ Man ønsket ikke å tirre den russiske bjørnen, og satte begrensninger for øvingsvirksomheten mot øst. Hovedkvarterene under 100 prosent norsk kontroll fikk med dette en viktig funksjon i å kontrollere aktivitetene.

Fra alliansens side ble det også viktig med solide fellesoperative hovedkvarter i Norge. For det første måtte disse kunne ivareta ledelsen av Natos flankeforsvar som etter 1967 baserte seg på store kombinerte fellesoperasjoner. Et integrert kommandosystem ble fra alliansens side betraktet som en forutsetning for dette.⁸⁷ For det andre ble kommandostrukturen ansett som viktige av alliansen for å kunne detektere et mulig fiendtlig angrep så fort som mulig.⁸⁸ For det tredje la ordningene grunnlaget for en ledelsesstruktur i fredstid hvor man med minst mulig endringer raskt kunne overføre den operative kommandoen til Nato i krig.⁸⁹ Ved et krigstilfelle ville de endre status til et alliert hovedkvarter på operasjonelt nivå med ansvar for den allierte innsatsen og forsvaret av hver sin landsdel. Med det ville de få ansvaret for å lede den allierte innsatsen i Norge, noe som fordret at ledelsen kunne overføres raskt og uten store endringer i den

⁸⁵ Kgl.res. 22. juli 1953. *Om delegering av myndighet i krig til sjefen for Nordkommandoen*. Kgl.res. 27. januar 1967. *Om overføring av myndighet til sjefen for Nordkommandoen*. Kronprinsreg.res. 22. mai 1970. *Om overføring av kommando over visse norske maritime styrker til Atlanterhavskommandoen*. Se også FO 1991, s. 29.

⁸⁶ Tamnes, Rolf. 1997. *Oljealder 1965–1995, bind 6, Norsk Utenrikspolitikks Historie*, s. 23.

⁸⁷ Nato 1967. *Overall strategic concept for the defense of the North Atlantic Treaty Organisation Area. MC 14/3 (Final)*, s. 3 og 10.

⁸⁸ *Ibid.*, s. 10.

⁸⁹ Røksund 2001, s. 134. Se vedlegg A – Organisasjonsskisser og kommandolinjer. De øverstkommanderende var i fredstid under nasjonal kommando, men samtidig var de underlagt Nato-kommando med tanke på alliert planlegging for beredskap og krig. De ville bli direkte underlagt den strategiske kommandoen AFNORTH på Kolsås som hadde ansvaret for forsvaret av Natos nordflanke. Dette innebar at Nato-kommandoen over norske styrker i krise eller krig skulle utøves av norske sjefen i Natos kommandokjede. Forsvarskommandoene ble også integrert i SACLANTs kommandokjede. De norske langtrekkende ubåtene og maritime patruljefly opererte primært i hans operasjonsområde. Det ble derfor besluttet i 1970 at disse styrkene skulle underlegges SACLANTs kommando i krigstilfeller. Først gjaldt dette kun for Øverstkommanderende Nord-Norge, fra 1981 også Øverstkommanderende Sør-Norge. De øverstkommanderende ble på denne måten funksjonelle sjefen i SACLANTs kommandokjede når det gjaldt ledelse av ubåter og maritime patruljefly. Se også Bjerga 2002, s. 112 og Børresen m. fl. 2004, s. 55.

bestående organiseringen. Forsvarskommando Nord-Norge ble også viktigere utover 1980-tallet for å understøtte USAs nye maritime strategi på en troverdig måte i fred, krise og krig.

Endringene i Natos kommandostruktur i 1994 fikk forskjellige konsekvenser for den nordlige og sørlige forsvarkommando. Med endringen fikk Forsvarskommando Sør-Norge et økt ansvarsområde, og ble styrket både med tanke på personell, økonomi og kompetanse.⁹⁰ Den nye integrasjonsløsningen og den økte aktiviteten la grunnlaget for en mer solid fellesoperativ kompetanse ved hovedkvarteret. Forsvarskommando Nord-Norge ble underlagt Forsvarskommando Sør-Norge, og rykket med dette et hakk ned i Natos kommandostruktur. Endringen i kommandoforholdet var trolig et klart uttrykk for at Forsvarskommando Nord-Norges ansvar og rolle knyttet til invasjonforsvaret og trusselen fra øst ble ansett som mindre relevant i alliansen. Løsningene sikret likevel en fortsatt god integrasjon og tette bånd med Norges allierte.⁹¹

3.2.3 Krigføringens endrede karakter

Den tredje forklaringen på den institusjonelle etableringen og veksten er krigføringens endrede karakter. Under begynnelsen av den kalde krigen baserte både øst og vest krigsplanleggingen i Europa, konfliktenes kjerneområde, på et *utmattelseskonsept*. Om avskrekkingen slo feil, skulle motstanderens materielle aktiva ødelegges eller slites ned gjennom bruk av overlegen ildkraft og gjennom en kumulativ ødeleggelse av hans ressurser. På mange måter var kvantitet viktigere enn kvalitet, ildkraft viktigere enn mobilitet. Begge supermaktene baserte på denne måten krigsplanleggingen på avskrekking og en doktrine om massiv gjengjeldelse. Dersom avskrekkingen slo feil, ville krigen og det store slaget bli utkjempet gjennom en kort og voldsom fase med bruk av store arsenaler av kjernefysiske våpen. I et slikt atomkrigsscenario ga det lite mening å skille mellom et taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Krigen skulle føres på sentralt strategisk nivå.

På slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet oppsto imidlertid en fornyet interesse for *klassisk manøverteori*, der hovedvekten lå på mobilitet og høyt tempo for å kunne utmanøvrere motstanderen.⁹² Konseptet med massiv gjengjeldelse mistet mye av sin troverdighet i og med at Sovjetunionen også kunne svare med et omfattende angrep med kjernevåpen. I Natos nye strategisk konsept fra 1967 ble den kjernefysiske dimensjonen nedtonet, mens man tilla det

⁹⁰ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

⁹¹ Ibid. Av St.prp. nr. 115, *Om NATOs nye kommandostruktur og stedsvalg for NATOs nye kommando i Norge*, s. 6, fremgår det også at "NATOs nye kommandoordning er meget tilfredsstillende for Norge både militært og politisk".

⁹² Rekkedal, Nils M. 2003. *Moderne krigskunst: En presentasjon av moderne militærmakt og militærteori*, s. 471 – 502. Henriksen & Sæveraas 2007, s. 109 ff.

fremskutte forsvaret større vekt.⁹³ Forsvarskonseptet i alliansen gikk med andre ord fra en doktrine om *massiv gjengjeldelse* til en doktrine om *fleksibel respons*. Man ville på denne måten utvikle en strategi og konvensjonell styrkestruktur som kunne reagere tilpasset omstendighetene. Med en slik strategi ville det laveste nivået være en begrenset bruk av konvensjonell militærmakt langs frontlinjen fulgt av en trussel om opptrapping med total kjernefysisk krig som siste utvei.⁹⁴ Likevel ble det debatt om denne innretningen var troverdig for situasjonen i Europa, da østblokken var totalt overlegen i antall konvensjonelle styrker. Dermed vokste det frem en tanke om å supplere det fremskutte forsvaret med konvensjonelle landmilitære manøverelementer støttet av taktiske og langtrekkende flystyrker.

Disse styrkene ble knyttet direkte til operasjonelt nivå. Dette fikk stor betydning for etableringen og utviklingen av det operasjonelle nivå, hvor fellesoperasjoner sto langt mer sentralt enn tidligere. Norge måtte ved større konfrontasjoner kunne være i stand til å samvirke med allierte medlemsland og lede større fellesoperasjoner, og hvor innsettingen av disse konvensjonelle styrkene stilte store krav til en enhetlig ledelse. De omfattende operasjonene krevde deltagelse fra mer enn en forsvarsgren, og de integrerte land-, sjø- og luftoperasjonene stilte store krav til koordinering på tvers av forsvarsgrenene. Et enhetlig integrert kommandosystem ble som nevnt fra alliansens side betraktet som en forutsetning for dette.⁹⁵ På nasjonal side fastslo Hauge-II-utvalget i 1969 at "Forsvaret har en oppgave og er en organisasjon. Det er behov for integrert planlegging og enhetlig ledelse av alle operasjoner".⁹⁶ Av innstillingen fremgikk det:

Det er et klart behov for samvirke mellom enheter fra flere forsvarsgrener [...] Når et angrep setter inn mot et område, vil en effektiv konsentrasjon på Forsvarets side og derunder et effektivt samvirke mellom alle stridsmidler endog være av essensiell betydning. I mange tilfelle vil det være et behov for at enheter av alle tre forsvarsgrener samvirker, i andre tilfelle kan det være behov for samvirke mellom to forsvarsgrener.⁹⁷

På denne måten bidro overgangen til doktrinen om fleksibel respons i 1967 og et mer manøverorientert operasjonskonsept til å legge et grunnlag for etableringen og utviklingen av et operasjonelt nivå i Norge. I 1968 hadde man også etablert en lignende løsning på strategisk nivå med Forsvarets overkommando. Bakgrunnen var blant annet at det ble viktigere med enhetlig styring enn ivaretagelse av særinteresser i den enkelte forsvarsgren. Dette ble ansett som

⁹³ Nato 1967.

⁹⁴ Ibid., s. 3 og 7.

⁹⁵ Ibid., s. 3 og 10.

⁹⁶ Innst. S. nr 55 (1969), s. 5.

avgjørende i operativ sammenheng for å øke de samlede militære styrkenes evne til fellesoperasjoner.⁹⁸ Med forsvarskommandoene kunne man videreføre denne ordningen regionalt.⁹⁹

Konseptene for krigføringen skulle i det videre bli stadig mer manøverorienterte. Natos nye strategiske konsept og doktrine møtte økende kritikk utover i 1970-årene. Det ble fremholdt at allianseforsvaret fikk svekket tyngde og troverdighet. Bakgrunnen var blant annet at Sovjetunionen allerede hadde utviklet et manøverkonsept. Russerne hadde tradisjoner for krigføring på operasjonelt nivå og såkalt *operasjonskunst* tilbake til 1920-tallet.¹⁰⁰ Selv om dette hadde kommet noe i bakgrunnen under den innledende delen av den kalde krigen, så russerne på 1970-tallet en mulighet til å lykkes med et raskt gjennombrudd mot Natos defensive konsept.¹⁰¹ Mangelen på dybde i Natos forsvar gjorde alliansen sårbar for denne typen gjennombrudd. Samtidig ble USAs utmattelseskrigføring i Vietnam ansett som mislykket. Det måtte tenkes nytt. Opp gjennom 1970- og 1980-tallet utviklet dermed USA en doktrine hvor man utviklet og styrket operasjonelt nivå for å kunne lede og synkronisere samvirket mellom forsvarsgrenene.¹⁰²

Nato og Norge adopterte imidlertid ikke denne doktrinen før etter den kalde krigens slutt.¹⁰³ I en kommentar til en studie gjennomført av major Sverre Diesen, som målbar større mobilitet og bevegelige operasjoner, skrev daværende oberstløytnant Thorstein Skiaker i 1989 følgende:

Dette er for så vidt ikke nytt og ukjent, men det viktige er at major Diesen også påviser hvordan dette kan brukes mer bevisst og hvordan denne kombinasjonen kan utnyttes til

⁹⁷ Innst. S. nr 55 (1969), s. 12.

⁹⁸ Røksund 2001, s. 139. Innst. S. nr 55 (1969), s. 12.

⁹⁹ Innst. S. nr 55 (1969), s. 5.

¹⁰⁰ Menning, Bruce. 1997. Operational Art's Origins. I: *Military Review*. Nr. 80 (September 1997), s. 32-47.

¹⁰¹ Børresen m. fl. 2004, s. 28.

¹⁰² Menning 1997, s. 41-43. Til tross mange taktiske seire under Vietnamkrigen, maktet man ikke å omsette dette i strategiske resultater. Israels suksessfulle manøverkrigføring i 1973 ble gjenstand for stor oppmerksomhet, og i 1973 iverksatte USA utviklingen av en ny doktrine som senere fikk gjennomslag også i Europa; doktrinen *Field Manual 100-5 Operations* med vektlegging av "active defence", og som fra 1982 i revidert utgave ble kjent som *AirLand Battle-doktrinen*. Doktrinen tok utgangspunkt i at en forsvarslinje skulle fange opp og holde stand mot den første bølgen av angrepsstyrker, mens man utviklet og styrket det operasjonelle nivået for å kunne lede og synkronisere samvirket mellom land- og luftstyrker. På denne måten kunne man angripe russernes øvrige styrker gjennom operasjoner i dybden med landmilitære manøverstyrker støttet av luftstyrker.

¹⁰³ Den politiske forutsetningen var at krigføringen skulle konsentreres i nærheten av grensen uten operasjoner i dybden. Grunnlaget for dette var at man da kunne risikere at russerne ville lykkes med sine gjennombrudd, og man kunne bli tvunget til å måtte velge mellom nederlag eller bruk av taktiske atomvåpen. USA og Nato utviklet derimot doktrinen om Follow-on-Forces Attack fra begynnelsen av 1980-tallet, hvor formålet var å benytte lengtrekkende flystyrker med presisjonsstyrte våpen på dypt for å lette presset mot fronten. Se også Menning 1997 s. 43.

en operasjonell føring av striden, og derved oppnå en større effekt enn summen av de taktiske enkeltbidrag. Dette er et område som hittil har vært lite diskutert hos oss.¹⁰⁴

Skiakers kommentar understreker to poeng. For det første at institusjonene på operasjonelt nivå i 1970 *ikke* ble etablert på grunnlag av såkalt operasjonell krigføring basert på manøvermetoden og operasjonskunst slik mange offiserer later til å tro, men at institusjonene *først senere* fikk en stadig viktigere rolle i utviklingen mot dagens moderne fellesoperasjoner. Der legges den manøvermetoden og operasjonskunst til grunn for planlegging og gjennomføring av manøverorienterte fellesoperasjoner.¹⁰⁵ For det andre at det ikke var et rendyrket konsept for krigføring på operasjonelt nivå på denne tiden (1989). Det skulle først komme ved utgangen av 1990-tallet, stadfestet med Forsvarets fellesoperative doktriner i 2000.¹⁰⁶

Utover 1990-tallet aksentuerte nemlig endringene i krigføringens karakter, basert på den teknologiske utviklingen, mot økende hurtighet, presisjon og potensiale i ildkraft.¹⁰⁷ Dybden på slagfeltet og operasjonstempoet på alle nivåer økte, og krigen skulle føres i stadig flere dimensjoner samtidig.¹⁰⁸ Det ble en sterkere oppfatning av at manøverkrigføring hadde universelle kvaliteter, i den betydning at de fleste militære utfordringer kunne løses gjennom en slik tilnærming, og hvor Golfkrigen i 1991 bidro til å forsterke dette.¹⁰⁹ Endringene bidro til en større tro på såkalt *moderne manøverbasert* krigføring med færre men mer mobile, fleksible og multinasjonale styrker.¹¹⁰ Utviklingen bidro riktignok til, og var et delvis svar på, en stadig mindre styrkestruktur, men dette var en krigføring som stilte enda større krav til kommando og kontroll. Sunde-utvalget påpekte i 1991 at ”den moderne krigs behov for kommando og kontroll har øket hovedkvarterenes betydning”.¹¹¹

Utviklingen resulterte altså i at forsvarskommandoene ble stadig mer sentrale aktører i planleggingen og gjennomføringen av fellesoperasjoner, ikke mindre. Kravene til kompetanse og kommando og kontroll økte ytterligere. Dermed ble det også ansett som viktig at hovedkvarterene var oppsatt i fred og øvet hyppig for å opparbeide og vedlikeholde den

¹⁰⁴ Skiaker, Thorstein. 1989. Landforsvarets operative ide ved skilleveien? I: *Norsk Militært Tidsskrift*, Årgang 158, Nr. 1, s. 54-55.

¹⁰⁵ FFOD 2007. For en mer utfyllende forklaring av begrepene *operasjonell metode* og *operasjonskunst* se også Rekkedal 2003, s. 452 – 471.

¹⁰⁶ FFOD 2000 A & FFOD 2000 B. *Forsvarets fellesoperative doktriner. Inndelt i del A – Grunnlag, og Del B - Operasjoner.*

¹⁰⁷ Moskos m. fl. 2000, s. 5.

¹⁰⁸ Macgregor, D. A., 1992. Future battle: The Merging Levels of War. I: *Parameters*, Nr. 22(4).1992, s 33-47.

¹⁰⁹ Henriksen & Sæveraas 2007, s. 125.

¹¹⁰ Ibid., s. 131 ff. Bjerga 2002, s. 206.

¹¹¹ FO 1991, s. 28.

nødvendige funksjonsdyktigheten og kompetansen.¹¹² Det er rimelig å anta at dette var noe av bakgrunnen for at forsvarssjef Torolf Rein valgte å se bort Sunde-utvalgets anbefaling og opprettholdt begge forsvarskommandoene i fred.¹¹³ I St.meld. nr. 16 (1992-1993), Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-1998, fremgikk det at ”Troverdige kommandoledere krever opprettholdelse av en tilstrekkelig fredsorganisasjon og krigsstruktur, tilstrekkelig øvings- og treningsvirksomhet ...”.¹¹⁴

3.2.4 Økonomi

Den fjerde forklaringen på etableringen og veksten på operasjonelt nivå, er økonomi. Økonomisk rasjonalisering og effektivisering var et viktig argument for etableringen av forsvarskommandoene i 1970. Den amerikanske våpenhjelpen hadde blitt borte på 1960-tallet, og det ble et mer prekært behov for innstramminger.¹¹⁵ ”Effektivisering og reduksjon av en overdimensjonert og kostbar forsvarsledelse ble nå oppfattet som mer nødvendig enn noensinne”.¹¹⁶ Hauge-II-utvalget påpekte i 1969 at dagens ordninger ”... tilfredsstillende ikke kravene til enhet og effektivitet. Den er dyr i personell, samband og hovedkvarter”.¹¹⁷ Den operative ledelsen i de forskjellige forsvarsgrener var spredt på mange steder. Videre var det viktig at hovedkvarterene ble avpasset styrkestrukturen de skulle lede i fred og krig, slik at den ikke stjal unødvendige ressurser fra de operative styrkene og derav svekket Forsvarets primære formål.¹¹⁸ I forbindelse med etableringen så man for seg et betydelig kutt i antall stillinger totalt sett; fra 250 til 200 årsverk i Nord-Norge, og fra 140 til 120 i Sør-Norge.¹¹⁹ De øverstkommanderendes instruksjons- og direktivrett innen forvaltningen skulle også bidra til å unngå suboptimalisering i den enkelte forsvarsgren, og deres innspill til forsvars- og budsjettplanleggingen ble ansett som viktig for å få mest mulig forsvarseffekt ut av hver

¹¹² Ibid.

¹¹³ Intervjuer med Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007. Til tross for en stadig mindre styrkestruktur ble det ikke vurdert som like hensiktsmessig å redusere den operative ledelsen tilsvarende. Det er flere parametere enn bare antall styrker som avgjør behovet for kommando og kontroll, og krigføringens karakter er en meget viktig parameter i så henseende. En stadig mindre styrkestruktur skulle riktignok etter hvert også få konsekvenser for kommandostrukturen, men dette ble ikke aktualisert i nevneverdig grad før etter årtusenskiftet.

¹¹⁴ St.meld. nr. 16 (1992-1993). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-1998*, s. 90. I Forsvarssjefens prinsipielle syn på Forsvarets behov og utvikling, s. 219, fremgår også at ”FSJ ser ikke i overskuelig fremtid noen fundamentale sikkerhetspolitiske eller strategiske utviklingstrekk som skulle tilsi en gjennomgripende endring i de utfordringer vårt forsvar står overfor”.

¹¹⁵ Tamnes 1997, s. 64.

¹¹⁶ Røksund 2001, s. 133.

¹¹⁷ Innst. S. nr 55 (1969), s. 6. Mangelen på enhetlig ledelse i Sør-Norge var også ytterligere komplisert ved at de operative sjefene i krig, til daglig forsvarsgrenenes respektive stabssjefer, også hadde andre gjøremål i sine forsvarsgrener enn ren operativ ledelse.

¹¹⁸ Ibid., s. 5.

¹¹⁹ Ibid., s. 8-10.

forsvarskrone.¹²⁰ Sunde-utvalget presiserte også i 1991 at de integrerte kommandoer ble etablert blant annet for å unngå "... kostnadsdrivende forsvarsgrenvis konkurranse og for å få en best mulig ressursutnyttelse både i fred og krig".¹²¹

Man ønsket med andre ord en mer enhetlig og effektiv ledelse. Det synes hevet over enhver tvil at organiseringen med forsvarskommandoene ble betraktet som god økonomi, og at dette utløste behovet for de organisatoriske endringene på slutten av 1960-tallet.¹²² Man fremførte også i 1975 at "... hensynet til god personelløkonomi i organisasjons- og ledelsesstrukturen hadde vært meget tungtveiende".¹²³

Likevel fikk forsvarskommandoene meget romslige økonomiske levevilkår sett i forhold til andre mer fredsmessige ledd. Med nordflankens strategiske og sikkerhetspolitiske økende betydning, forholdet til Nato og en større vekt på bruk av konvensjonelle styrker, ble de økonomiske rammebetingelsene for den operative ledelsen i realiteten svært gode. Budsjettveksten frem til 1990 var på mange måter eventyrlig, og samtidig investerte Nato betydelige midler i hovedkvarterenes infrastruktur.¹²⁴ Oppslutningen fra befolkningen om Forsvarets hovedoppgave var stor.¹²⁵ Romslige økonomiske rammer gjorde det dermed mulig for småstaten Norge å etablere et operasjonelt nivå lik det stormaktene hadde. Hauge-II-utvalget presiserte at "Utvalget er ingen øksekomite", og bemanningen ved hovedkvarterene kom heller aldri ned på det nivået som utvalget hadde sett for seg.¹²⁶ Tvert i mot steg bemanningstallet jevnt og trutt frem mot slutten av 1980-årene i takt med de stadig økende oppgaver og forsvarsbevilgninger. Forsvarsbevilgningene ble riktignok nedjustert utover 1990-tallet, men den negative budsjettutviklingen fikk ingen store konsekvenser for kommandostrukturen. Sunde-utvalgets anbefalinger ble som nevnt ikke fulgt opp. Det skulle være to forsvarskommandoer som fungerte i fred!¹²⁷ Forsvarskommando Sør-Norge ble også med etableringen av Natos hovedkvarter på Jåttå i 1994 betydelig personellmessig og økonomisk styrket frem mot årtusenskiftet.

¹²⁰ Ibid., s. 6. Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

¹²¹ FO 1991, s. 25.

¹²² Røksund 2001, s. 152. Tamnes 1997, s. 64.

¹²³ St.meld. nr. 63 (1974-1975), s. 3.

¹²⁴ NOU 2000: 20. *Et nytt forsvar. Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg*, s. 14.

¹²⁵ Matlary & Østerud 2005, s. 12.

¹²⁶ Innst. S. nr 55 (1969), s. 6.

¹²⁷ Kibsgaard 2001, s. 31.

3.2.5 Teknologi

Den femte forklaringen er teknologi. Hauge-II-utvalget fastslo i sin innstilling at "... utviklingen av moderne teknikk og kommunikasjoner gjør det ikke bare mulig, men også rasjonelt og effektivt at den overordnede ledelse nå vil spille mer direkte på et større antall enheter".¹²⁸ Med dette ville man kunne få færre nivåer enn ved den forsvarsgrenvise kommandoordningen, og med kortere og sikrere vei fra den sentrale ledelsen til de taktiske styrkene og enhetene. Den tidligere ordningen hadde ikke tilfredstilt kravene til "... enhetlig planlegging og ledelse, korte direkte kommandolinjer eller klarhet i operative ansvarsforhold...".¹²⁹ I tillegg hadde erfaringene etter de dramatiske hendelsene på grensen til Russland i 1968 også avdekket et behov for å effektivisere kommandosystemet på tvers av forsvarsgrenene.¹³⁰

Dernest hadde den militærteknologiske utviklingen drevet frem en økende gjensidig avhengighet mellom forsvarsgrenene, og operasjonene ble mer avanserte og kompliserte. Dette forsterket behovet for en enhetlig ledelse og integrerte felleskommandoer ved gjennomføring av operasjonene.¹³¹ Således var den teknologiske utviklingen en forsterkende faktor ved etableringen av forsvarskommandoene.

Den teknologiske utviklingen bidro videre til at det ble viktig å bygge opp kompetanse ved forsvarskommandoene opp gjennom 1970- og 80-tallet. Det ble som kjent behov for å ha kontinuerlig kompetanse innenfor feltet for å kunne stille med et kompetent og effektivt system i krise eller krig for å ivareta både nasjonale og allierte interesser.¹³² Den teknologiske utviklingen bidro også betydelig til den allerede nevnte aksentueringen av endringer i krigføringen karakter, i retning av moderne manøverbasert krigføring.¹³³

På den annen side ble det på 1990-tallet innført mye ny informasjonsteknologi. Dette gjorde informasjons- og kommunikasjonstjenestene langt mer effektive, og man kunne trolig redusere noe ved sambandsstøtteorganisasjonen i hovedkvarterene. Likevel var det først etter årtusenskiftet at man skulle komme til å ta ut en større gevinstrealisering knyttet til den teknologiske utviklingen og stabenes størrelse i hovedkvarterene.

¹²⁸ Innst. S. nr 55 (1969), s. 5.

¹²⁹ St. meld. nr. 54 (1969-1970). *Hovedretningslinjer for utforming av Forsvarets regionale og lokale organisasjon*, s. 2.

¹³⁰ *Ibid.*, s. 3. Den sovjetiske styrkedemonstrasjonen i 1968 på norskegrensen kom svært overraskende på både de lokale styrkene og sentrale myndigheter i Norge, og hvor det var vanskelig å få oversikt over hva som egentlig foregikk. Det ble påvist svakheter i kommandosystemet, og forsvarskommandoene fikk senere ansvaret for å påse at det ble etablert funksjonelle løsninger med tanke på felles operasjonsrom, samband og koordinert etterretningstjeneste. Se også Bjerga 2002, s. 109 og 167.

¹³¹ FO 1991, s. 25.

¹³² *Supra* s. 24. Bjerga 2002, s. 118. Børresen m. fl. 2004, s. 54.

¹³³ Moskoss m. fl. 2000, s. 5. *Supra* s. 28.

4 Det operasjonelle nivå i perioden 2000–2006

4.1 Utviklingen av institusjonene på operasjonelt nivå i perioden

Ved årtusenskiftet kom det et markant skifte i utviklingen. Institusjonene på operasjonelt nivå begynte å forvitte, noe som ble særlig tydelig gjennom en rekke tilbakeslag for disse institusjonene. Fem slike institusjonelle tilbakeslag var spesielt viktige i vår sammenheng.

Det første tilbakeslaget kom i mars 2000. Nato hadde i 1997 vedtatt en ny kommandostruktur som skulle være fullt ut operativ våren 2003. Den nye strukturen ble imidlertid formelt iverksatt og etablert allerede 3. mars 2000. Hovedkvarteret i Brunssum ble den nye regionale Joint Force Command med ansvar for Nord-Europa. Den allierte fellesoperative kommandoen på Jåttå ble underordnet Brunssum. Jåttå skulle kunne føre kommando over flere forsvarsgrener i krise og krig, men opererte nå på det tredje og laveste nivået i Nato-sammenheng, uten et klart definert ansvarsområde. Nato-kommandoen skulle heller ikke lenger være en integrert del av Forsvarskommando Sør-Norge, men kun samlokalisert med denne. Forsvarskommandoene mistet helt og fullt status som formelle Nato-hovedkvarter. Imidlertid ble det inntil videre bestemt at Øverstkommanderende i Sør-Norge fortsatt skulle være ”dobbelhattet”, altså sjef for de to hovedkvarterene på Jåttå.

Samtidig etablerte man under Brunssum to funksjonelle hovedkvarter; ett i Northwood for ledelse av maritime operasjoner (Maritime Component Commander) og ett i Ramstein for ledelse av luftoperasjoner (Air Component Commander). Videre etablerte man under Air Component Commander fem allierte luftoperasjonssentre for taktisk kontroll av flystyrkene (Combined Air Operations Centre, CAOC). Det ene av disse, CAOC 3, ble samlokalisert med Forsvarskommando Nord-Norge under ledelse av den norske luftkommandøren, generalmajor Åge Hamang.

Denne marginaliseringen i Natos kommandostruktur ble ansett som svært negativ for Norge og institusjonene på operasjonelt nivå. For det første innebar den nye organiseringen at begge forsvarskommandoene mistet innflytelse og ansvar knyttet til planlegging og ledelse av operasjonene i Norge.¹³⁴ Dette ville nå i langt større grad foregå fra England og kontinentet. Ansvaret for planlegging og ledelse av Natos luftoperasjoner ble flyttet til Ramstein med en forlenget arm på Reitan, men under alliert kommando. Ansvaret for sjøoperasjonene ble flyttet til

¹³⁴ FFI 1998. *En analyse av NATOs nye militære kommandostruktur*, FFI/Rapport-1998/04676, s. 19-20. Kibsgaard 2001, s. 33.

Northwood. Kombinert med at JHQ North heller ikke hadde noe klart definert geografisk ansvarsområde, ble dette vurdert som en klar tilbakegang i forhold til den tidligere ordningen hvor forsvarskommandoene hadde et ansvar for alle typer operasjoner og kunne samordne og koordinere den allierte virksomheten ut til et vist punkt i internasjonalt farvann.¹³⁵

For det andre ble utviklingen ansett som negativ fordi flerfunksjonaliteten ble løftet til strategisk og regionalt nivå, mens man fikk en mer forsvarsgrenvis utvikling på taktisk nivå. Dette var som kjent ikke en ønskelig ordning sett fra Norges side, da man anså det som mer praktisk vanskelig å lede fellesoperasjoner på en enhetlig og effektiv måte med denne løsningen. Koordineringen mellom forsvarsgrenene og bruken av utstyr for å lede fellesoperasjoner ble fra norsk side ansett som enklere dersom man gikk inn for en flerfunksjonell organisering på alle nivå. Samtidig ville de økonomiske utgiftene reduseres.¹³⁶ Man hadde også gjort seg gode erfaringer med organiseringen på Jåttå frem til 2000.¹³⁷

For det tredje ble utviklingen oppfattet som negativ fordi marginaliseringen medførte en forvitring av kompetansen som var bygd opp ved hovedkvarterene, spesielt i nord.¹³⁸ Det var ikke lengre like enkelt å erverve og vedlikeholde den fellesoperative kompetansen.

Det andre tilbakeslaget kom i forbindelse med forsvarsreformen som begynte å tre i kraft fra 2002. Det kom da en betydelig nedbemanning ved hovedkvarterene. Ett av hovedproblemene med omorganiseringen i Forsvaret på 1990-tallet hadde vært at de meget beskjedne endringene i ledelses- og kommandoapparatet ikke stod i forhold til de store reduksjonene i styrkestrukturen.¹³⁹ Baksmellen kom derfor ved årtusenskiftet hvor kommandostrukturen fremsto som betydelig overdimensjonert både i forhold til dagens og fremtidens styrkestruktur, og i forhold til at ny teknologi gjorde kommando og kontroll lettere.¹⁴⁰

Forsvarspolitisk utvalg 2000 og Forsvarsstudien 2000 tok i sine innstillinger opp disse problemstillingene, og anbefalte etablering av *ett* fellesoperativt hovedkvarter. Det hadde også vist seg at det ble vanskelig å bemanne strukturen med *to* store forsvarskommandoer parallelt med de andre store utfordringene Forsvaret møtte i en ny tid. Forsvarspolitisk utvalg 2000 presiserte at "... det nye hovedkvarteret vil skape et sterkt nasjonalt fellesoperativt miljø", et poeng som illustrerte utfordringene med å opprettholde fellesoperativ kompetanse på to steder i

¹³⁵ FFI 1998, s. 20.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid., s. 51.

¹³⁸ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

¹³⁹ NOU 2000: 20, s. 15.

¹⁴⁰ St.prp. nr. 45 (2000-2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, s. 16.

Norge opp gjennom 1990-tallet med stadig synkende bevilgninger.¹⁴¹ De anbefalte imidlertid ikke sted for det fellesoperative hovedkvarteret i påvente av nye utredninger. Jåttå seilte dermed opp som en konkurrent til Reitan, som frem til da ble ansett av mange for å være det militærfaglige beste alternativet. Forsvarssjef Sigurd Frisvold anbefalte senere høsten 2000 om å legge det fellesoperative hovedkvarteret til Jåttå,¹⁴² og Regjeringen gikk i sin langtidsproposisjon for Forsvaret i 2001 inn for anbefalingen med Jåttå.¹⁴³ Stortinget sluttet seg til dette. Forsvarskommando Nord-Norge ble nedlagt i desember 2002, og man etablerte Fellesoperativt hovedkvarter på Jåttå under ledelse av generalløytnant Thorstein Skiaker, direkte underlagt forsvarssjefen.¹⁴⁴

Denne utviklingen ble av mange oppfattet som negativ, og medførte en ytterligere forvitring av kompetansen som var bygd opp ved Forsvarskommando Nord-Norge. Hovedkvarteret ble ansett for å være den av forsvarskommandoene som på bakgrunn av virksomheten og oppgraderingen under den kalde krigen var best utrustet, bemannet og hadde størst kompetanse i fellesoperasjoner. Gjennom årelang erfaring hadde kommandoen bygd opp betydelig fellesoperativ kompetanse. Hovedkvarteret hadde vært ”Forsvarets kompetansesenter for kompliserte fellesoperasjoner”.¹⁴⁵

Samtidig etablerte man to mindre landsdelskommandoer under Fellesoperativt hovedkvarter.¹⁴⁶ Landsdelskommandoene ble betraktet som en del av operasjonelt nivå, og skulle avlaste Fellesoperativt hovedkvarter blant annet for å unngå et u hensiktsmessig stort kontrollspenn.¹⁴⁷ Landsdelskommando Sør-Norge ble etablert i Trondheim, og fikk operativ kontroll over territorialforsvaret i sin landsdel. Landsdelskommando Nord-Norge ble etablert på Reitan og fikk operativ kontroll over territorialforsvaret i de tre nordligste fylkene. I tillegg omfattet også ansvarsområdet Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen med tilstøtende havområder. Kommandoen ble innrettet mot fellesoperasjoner ”... i tråd med den sterke fellesoperative tradisjonen på Reitan”.¹⁴⁸

¹⁴¹ NOU 2000: 20, s. 60.

¹⁴² NTB 2000. *Ett nasjonalt hovedkvarter*. Pressemelding fra Norsk Telegrambyrå AS, 31. oktober 2000. Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

¹⁴³ St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 74.

¹⁴⁴ Børresen m. fl. 2004, s. 314.

¹⁴⁵ Bjerga 2002, s. 205.

¹⁴⁶ Innst. S. nr. 342 (2000-2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 16 og 57.

¹⁴⁷ St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 47.

¹⁴⁸ Børresen m. fl. 2004, s. 315.

Med denne omorganiseringen ble bemanningen på operasjonelt nivå redusert med nærmere 40 prosent.¹⁴⁹ Samtidig som den allierte øvingsaktiviteten hadde blitt betydelig redusert, den siste Nato-øvelsen ble avholdt i 1999, forvitret mye av den fellesoperative kompetansen man hadde bygd opp ved hovedkvarterene, spesielt i nord.

Den nye organisasjonen ble heller ikke det *ene* fellesoperative hovedkvarteret med et sterkt nasjonalt fellesoperativt miljø, som både Forsvarsstudien 2000 og Forsvarspolitisk utvalg 2000 hadde sett for seg.¹⁵⁰ Det ble i realiteten *tre* mer eller mindre fellesoperative hovedkvarter. Man ble billedlig sett stående med ”ett bein i bekken”, og personell og kompetanse ble spredt. I tillegg fikk nye oppgaver knyttet til internasjonale operasjoner og andre oppgaver av mer administrativ karakter et stadig sterkere fokus ved Fellesoperativt hovedkvarter, eksempelvis drift av de allierte treningssentra – en drift som trolig like godt kan ivaretas av Forsvarets logistikkorganisasjon.¹⁵¹

Konsekvensene av omorganiseringen ble altså, i tillegg til generell nedbemanning, en spredning og svekkelse *totalt sett* av evnen til å kunne lede fellesoperasjoner i Norge på en effektiv og troverdig måte.¹⁵² Det ble etter hvert stilt spørsmål ved Norges nasjonale evne til å lede fellesoperasjoner. Flaggkommandør Håkon Tronstad, som har mer enn 5 års operativ tjeneste i stabene til US Commander Striking Fleet Atlantic og US Commander Second Fleet, uttrykte det slik:

Jeg skal ikke her og nå trekke for bastante konklusjoner etter øvelse Cold Response 06, men som sjef for Norwegian task group (NOTG) erfarte jeg ofte behovet for et nasjonalt HQ med større evne til å gi hurtige og hensiktsmessige føringer. Vi vet alle at Fellesoperativt hovedkvarter nå skal slankes og omorganiseres. Transformasjon av militære styrker i Norge er først og fremst blitt nedtrekk i årsverk. [...] Jeg er allikevel usikker på om vi her hjemme kan klare å lede og understøtte komplekse operasjoner, uten bruk av arbeidskraft tilsvarende det våre samarbeidspartnere har behov for. Dersom vi skal få et meget lite fellesoperativt hovedkvarter til å utøve effektiv kommando og kontroll må det være fordi vi har tatt i bruk teknologi og rutiner andre så langt ikke har innført. Jeg tror ikke det er situasjonen.¹⁵³

¹⁴⁹ St.prp. nr. 42 (2003-2004), *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*, s. 54-55 og s. 93-94.

¹⁵⁰ FO 2000. *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000 – Sluttrapport*, s. 14. NOU 2000: 20, s. 60.

¹⁵¹ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Tronstad, Håkon. 2006. *Bør det norske forsvaret lære av US Navy?* Foredrag i Oslo Militære Samfunn 26. mars 2006.

Det tredje tilbakeslaget kom i juni 2003, da Nato vedtok nye dyptgripende endringer i kommandostrukturen. JHQ North ble i oktober 2003 erstattet med det nye hovedkvarteret Joint Warfare Center, som ble underlagt Allied Command Transformation i Norfolk, Virginia, USA. Det allierte hovedkvarteret på Jåttå endret status fra et operativt hovedkvarter til et treningssenter for allierte staber. Norge falt formelt sett helt ut av Natos kommandostruktur med tanke på forsvarsplanlegging og operativ ledelse.

Endringen resulterte i at ansvaret for planlegging og ledelse av Nato-operasjoner i Norge i enda større grad ble fjernet fra Norge, noe som bidro til å svekke Jåttå ytterligere som en fellesoperativ institusjon.¹⁵⁴ Joint Warfare Center har verken ansvar for forsvarsplanlegging eller noen operativ funksjon i Natos kommandostruktur. Samlokaliseringen mellom Joint Warfare Center og Fellesoperativt hovedkvarter har trolig en verdi i forbindelse med transformasjonen av de militære styrkene, et ansvar som Fellesoperativt hovedkvarter har blitt tillagt i Norge, men er av liten betydning i forhold til de oppgaver som Fellesoperativt hovedkvarter løser med tanke på operativ ledelse og internasjonale operasjoner. I utgangspunktet er dette separate institusjoner og derav også av begrenset verdi.¹⁵⁵ Som en forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt noe humoristisk uttrykte etter ett år ved Fellesoperativt hovedkvarter: "Samlokaliseringen er riktignok et uttrykk for et ønske om at hovedkvarterene kan dra vekslers på hverandre, uten at dette foreløpig er et veldig plagsomt innslag i den daglige virksomheten i stabene".¹⁵⁶ Vi skal ikke undervurdere den sikkerhetspolitiske effekten og innflytelsen i Nato som Norge får av å ha et alliert hovedkvarter på norsk jord, men som en fellesoperativ institusjon ble Jåttå utvilsomt svekket ved endringen av statusen på det allierte operative hovedkvarteret. Det ble med endringen heller ikke like enkelt å erverve fellesoperativ kompetanse.

Det fjerde tilbakeslaget kom i 2005. I strid med forsvarssjefens anbefaling¹⁵⁷ gikk Regjeringen i sin langtidsmelding inn for en nedleggelse av Landsdelskommando Sør-Norge, og hovedkvarteret ble nedlagt 1. august 2005.¹⁵⁸ Arbeidsoppgavene ble overført til Fellesoperativt hovedkvarter, men uten en utvidelse av stillingsrammen. Nedleggelsen førte til en ytterligere reduksjon av operasjonelt nivå med 50 årsverk.¹⁵⁹ Dermed mistet også operasjonelt nivå mye av grepet om de territorielle styrkene som siden har levd i et operativt ledelsesmessig vakuum,

¹⁵⁴ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

¹⁵⁵ Ibid. Intervju med generalløytnant Svein Ivar Hansen 18. april 2007.

¹⁵⁶ FFI 2005. *Analysestøtte for Forsvarets operasjoner – ett år ved Fellesoperativt hovedkvarter*. FFI/Rapport-2005/00012, s. 9.

¹⁵⁷ FST 2003. *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*. Avgitt til Forsvarsdepartementet 8. desember 2003, s. 10.

¹⁵⁸ St.prp. nr. 42 (2003-2004), s. 55.

¹⁵⁹ St.prp. nr. 42 (2003-2004), s. 94.

spesielt i sør.¹⁶⁰ Oppgaver knyttet til internasjonale operasjoner har høyere prioritet, og Fellesoperativt hovedkvarter har ikke den nødvendige kapasiteten til å følge opp heimevernsdistriktene i tilstrekkelig grad.

Det femte og foreløpige siste tilbakeslaget kom 1. august 2006. Fellesoperativt hovedkvarter gikk da bort fra den velkjente kommandørordningen. Med omorganiseringen gikk man over til en ny organisasjon basert på en ren fellesstruktur med en stabssjef, en operasjonsavdeling og en operasjonsstøtteavdeling. Som grunnlag for den enkelte avdeling ligger den funksjonelle J-strukturen hvor funksjonene J-2/3/5/7 tilhører operasjonsavdelingen.¹⁶¹ Øvrige J-funksjoner, J-1/4/6/8/9, tilhører operasjonsstøtteavdelingen. Man avviklet kommandørene og organiserte den forsvarsgrenvise kompetansen og operasjonsrom under den felles operasjonsavdelingen. Stabssjefen og sjefen operasjonsavdelingen ble liggende på to-stjerners nivå, sjefene for operasjonsstøtteavdelingen og luftoperasjonsrommet på en-stjerners nivå, mens lederne for operasjonsrommene til sjø-, land- og spesialstyrkene ble plassert på oberst-/kommandør-nivå.¹⁶²

Det kan argumenteres for at den nye organiseringen legger til rette for en mer enhetlig og effektiv ledelse av fellesoperasjoner og virksomheten ved hovedkvarteret. Imidlertid har hovedkvarteret med kommandørens avgang utvilsomt blitt svekket som en operativ kravstiller ovenfor forsvarsgrenene.¹⁶³ Man har ikke lenger en egen general som kan ”kikke forsvarsgrenene i kortene” og stille krav med stor faglig autoritet og kompetanse, ei heller under operasjonene. Det kan høyst trolig også stilles spørsmål hvorvidt dagens ordning ved Fellesoperativt hovedkvarter innbyr til en tillitsvekkende og betryggende ledelse overfor bidragsytende land dersom hovedkvarteret skulle få seg underlagt allierte styrker.¹⁶⁴

Kort oppsummert ble altså utviklingen i perioden 2000–2006 preget av institusjonell reduksjon med nedbemanning, forvitring av fellesoperativ kompetanse og med svekket evne til å lede større fellesoperasjoner i forhold til tidligere. Institusjonene har blitt marginalisert i Nato, og er i utgangspunktet uten et operativt ansvar og myndighet i så henseende.

¹⁶⁰ Intervju med Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og samtale med Sjef Heimevernsdistrikt 05, oberstløytnant Knut Vold, 18. mai 2007.

¹⁶¹ De funksjonsvise betegnelsene er som følger: J-1 Personellstab, J-2 Etterretnings- og sikkerhetsstab, J-3 Operasjonsstab, J-4 Logistikkstab, J-5 Planstab, J-6 Sambandsstab, J-7 Øvingsstab, J-8 Økonomistab og J-9 CIMIC-stab. Se også vedlegg A – Organisasjonsskisser og kommandolinjer.

¹⁶² St.prp. nr. 42 (2003-2004), s. 56. Se vedlegg A – Organisasjonsskisser og kommandolinjer.

¹⁶³ Intervju med generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

¹⁶⁴ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

4.2 Hvordan kan den institusjonelle reduksjonen og marginaliseringen av operasjonelt nivå i perioden 2000–2006 forklares?

4.2.1 Nordflankens strategiske og sikkerhetspolitiske betydning

Den første forklaringen til de institusjonelle tilbakeslagene, er nordflankens reduserte strategiske og sikkerhetspolitiske betydning. Etter den kalde krigen førte de nye rammebetingelsene til en rekke endringer i europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk, også kalt *The Revolution in Strategic Affairs*. Den kalde krigen med sitt jernteppe hadde holdt mange interne og etniske konflikter i sjakk. Med oppløsningen av den kalde krigen brøt det ut flere begrensede kriger på det europeiske kontinentet i løpet av 1990-tallet, og den totale kjernefysiske krigen som alle fryktet ble erstattet av mindre kriger innenfor et begrenset område. Selv om Nordflåtens relative betydning økte og russerne opprettholdt sin interesse for nordområdene, ble de russiske styrkene på Kolahalvøya redusert både i volum og kampkraft. Fokus ble i stedet satt på krisehåndtering og krigsforebyggende operasjoner, konkretisert gjennom Natos oppdaterte strategiske konsept vedtatt i 1999.¹⁶⁵ Det oppdaterte konseptet bygde videre på de føringer og hovedprinsipper som ble lagt til grunn for konseptet fra 1991, og la ytterligere vekt på alliansens evne til å bidra til fred og stabilitet i hele det euro-atlantiske området. Andre trusler ble satt høyere på prioriteringslisten. I tillegg ville alliansen kunne engasjere seg ”out-of-area” om nødvendig. Utviklingen bidro utvilsomt til en avtakende vestlig militærstrategisk interesse for nordflanken, og har åpenbart ført til en svekkelse og reduksjon av institusjonene.

For det første ble styrkestrukturen betydelig redusert. Endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen bidro til at Nato og Norge reduserte strukturen med anslagsvis 30 til 40 prosent opp gjennom 1990-tallet.¹⁶⁶ Kommandostrukturen framstod dermed i 2000 som betydelig overdimensjonert i forhold til den operative styrkestrukturen som hadde blitt betydelig redusert.¹⁶⁷ En mindre styrkestruktur gir et mindre behov for et stort ledelsesapparat. Anbefalingene om å etablere ett fellesoperativt hovedkvarter i 2000 hvilte på erkjennelsen av at styrkestrukturen hadde blitt meget liten, og antagelsen om at hovedkvarteret ville kunne lede de

¹⁶⁵ Nato 1999. *The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*. Washington D.C., 23. – 24. april 1999.

<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

¹⁶⁶ Singsaas, Øystein. 2001. Utviklingen av NATOs kommandostruktur i dagens sikkerhetspolitiske situasjon og betydningen for Norge. I: Tamnes, Rolf. (red.). 2001. *Kommandospørsmålet på nordflanken – utviklingen i to formative perioder*, s. 25

¹⁶⁷ St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 10-16.

fleste enheter direkte.¹⁶⁸ Dermed var det duket for store nedskjæringer. Årsaken til nedleggelsen av Landsdelskommando Sør-Norge i 2005 ble også delvis tilskrevet en mindre styrkestruktur.¹⁶⁹

For det andre ble forsterkningskonseptet for nordflanken ansett som mindre relevant, og de øremerkede styrkene ble nedlagt. Dermed mistet de fellesoperative institusjonene mange av de tidligere oppgavene knyttet til forberedelser og mottak av disse styrkene, og det ble også av den grunn enklere å nedprioritere og nedbemanne hovedkvarterene.¹⁷⁰

For det tredje ble den allierte øvingsaktiviteten i Norge og institusjonenes virksomhet knyttet til dette betydelig redusert etter 2000. Avskrekking var ikke lenger like viktig som under den kalde krigen, og reduksjonen av styrkestrukturen i Nato og Norge medførte også at øvelsene ble stadig mindre. Det er fortsatt hyppig alliert øvingsaktivitet i Norge, men øvelsene som gjennomføres har fått et nytt innhold med mer fokus på krisehåndtering, samfunnssikkerhet og oppgaver styrkene forventes å møte ute i internasjonale operasjoner. De er derav ikke knyttet til et operativt planverk og gjennomføringen av store allierte fellesoperasjoner på samme måte som tidligere. Følgelig forvitret kompetansen til å planlegge og gjennomføre denne typen operasjoner.

Forsvarssjefen, general Sigurd Frisvold, erkjente også i lys av nye sikkerhetspolitiske rammebetingelser at det ikke lenger var det tradisjonelle invasjonforsvaret med store allierte fellesoperasjoner som burde være styrende for utviklingen og dimensjoneringen av nivået.¹⁷¹ Dette kom også til uttrykk da han 31. oktober 2000 fremla sin endelige anbefaling til fremtidig kommandostruktur med konklusjonen om å etablere ett fellesoperativt hovedkvarter på Jåttå:

Endret fokus fra invasjonforsvar til vektlegging av reaksjonsevne og kvalitet for å kunne håndtere de utfordringer som er mest sannsynlige, dvs. begrenset angrep og krisehåndtering, får betydning for dimensjonering og innretningen av den fremtidige kommandostrukturen.¹⁷²

Samtidig er nordområdene med sine enorme havområder, uavklarte grenser og store strategiske ressurser fortsatt en viktig del av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Forholdet til Russland har for Norges del i økende grad blitt preget av kontakt og samarbeid, men samtidig var og fortsatt er den politiske situasjonen i Russland usikker og lite forutsigbar.¹⁷³ Det er dermed betraktet som

¹⁶⁸ FO 2000, s. 14. NOU 2000: 20, s. 60.

¹⁶⁹ St.prp. nr 42 (2003-2004), s. 54-55, 93.

¹⁷⁰ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Bjerga 2002, s. 201. Sitat fra forsvarssjefens vurdering og anbefaling vedrørende ny kommandostruktur.

¹⁷³ Hagen, Torgeir. 2006. *E-tjenesten i en omskiftelig verden*. Foredrag i Oslo Militære Samfunn 20.

november 2006. Nedbyggingen av de konvensjonelle styrkene har bidratt til at mye av landets gjenværende

fortsatt nødvendig å ha et operativt ledelselement i nord for å passe ”bakkdøren” og ivareta norske rettigheter, noe som bidro til at man etablerte Landsdelskommando Nord-Norge.¹⁷⁴ Imidlertid har denne løsningen, slik vi har sett, resultert i en militærfaglig svekkelse av institusjonene på operasjonelt nivå *totalt sett* gjennom spredning av personell og kompetanse.¹⁷⁵

4.2.2 Norges forhold til Nato

Den andre forklaringen på de institusjonelle tilbakeslagene, er utviklingen i Nato og Norges forhold til Nato. Den strategiske og sikkerhetspolitiske utviklingen opp gjennom 1990-tallet, kombinert med implementeringen av det mobile og deployerbare CJTF-konseptet, førte til en omfattende reorganisering og slanking av Natos kommandostruktur.¹⁷⁶ Det ble nødvendig for alliansen å transformere kommandostrukturen for å løse sine nye oppgaver mer fleksibelt og effektivt andre steder i verden, parallelt med en stadig mindre styrkestruktur.¹⁷⁷ Nato ”lettet trykket” på nordflanken. Med denne sikkerhetspolitiske marginaliseringen ble det igjen viktig for småstaten Norge å søke innflytelse og invitere i forholdet til Nato.¹⁷⁸ For Norge har det hele tiden vært viktig å sikre gode forbindelser til alliansen og beholde et alliert hovedkvarter i landet.¹⁷⁹ I tillegg sto Norge utenfor konstellasjonen innen forsvars- og sikkerhetspolitikk i den Europeiske Union. Man fikk ”... en snikende følelse av å være igjen alene i nord”.¹⁸⁰ Denne utviklingen bidro utvilsomt at operasjonelt nivå i Norge ble redusert og marginalisert.

Først og fremst medførte de nye kommandoordningene i 2000, slik vi har sett, at institusjonene fikk en mer perifer og marginalisert rolle i Natos kommandostruktur.¹⁸¹ Ordningene medførte mindre innflytelse i alliansen for forsvarsplanleggingen av Norge, et mindre operativt ansvar, med uhensiktsmessige løsninger for den operative ledelsen, sett fra Norges side, og mindre muligheter for å utvikle fellesoperativ kompetanse.

stormaktsprestisje fortsatt er knyttet til de strategiske atomubåtene i Nordflåten, og samtidig har økonomisk krise og åpning av markedsliberalismen i landet bidratt til økt press på naturressursene. Se også Bjerga 2002, s. 194.

¹⁷⁴ St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 47. Berggrav, Jørgen. 2003. Landsdelskommando Nord-Norge – operativ blindtarm eller indrefilet? I: *Norsk militært tidsskrift*. Årgang 172, Nr. 11, s. 4-13.

¹⁷⁵ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generaløyntnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

¹⁷⁶ Nato 2001. *NATO Handbook*, s. 251.

¹⁷⁷ Singsaas 2001, s. 24-25.

¹⁷⁸ Matlary, Janne H. 2005. Internasjonaliseringen av militærmakten – makt eller avmakt? I: Østerud, Ø. & Janne H. Matlary. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar?*, s. 185-242. Matlary forklarer i boken hvordan grunnlaget for dette engasjementet ikke bare er at Norge er forpliktet til å stille kapasiteter, og ved å ta byrdene med å stille operative avdelinger som løser reelle skarpe oppdrag øker sannsynligheten for alliert unnsetning i nord, men også i stadig større grad basert på Norges behov og ønske om å holde alliansen relevant, ikke minst for amerikanerne.

¹⁷⁹ FD 1999. *Natos nye kommandostruktur – fra 65 til 20 hovedkvarter*, FD aktuelt nr 4/99, under norske betraktninger s. 4.

¹⁸⁰ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007

¹⁸¹ Supra s. 32-34.

Dernest resulterte *marginaliseringen i Natos kommandostruktur* i at det ble viktigere med en enhetlig og effektiv nasjonal operativ ledelse av de militære styrkene. Ett av hovedargumentet for *ett felles fellesoperativt hovedkvarter* i Norge var at endringene av Natos kommandostruktur i 2000 hadde gjort det viktig ”... med en tilpasset, men *sterk og enhetlig* [forf.uth.] nasjonal operativ ledelse av våre styrker”.¹⁸² Det ble forventet at Norge, som et resultat av det svekkede fokuset mot nordområdene fra alliansen, selv skulle ta et større ansvar for de militære operasjonene i det lavere konfliktspekteret.¹⁸³ Med ett fellesoperativt hovedkvarter ville man kunne oppnå en størst mulig grad av handlefrihet, fleksibilitet og utnytte ressursene mest mulig effektivt uansett hvor og hvilke trusler som eventuelt måtte dukke opp.

Videre resulterte Norges *invitasjoner og tilpasning til den allierte kommandostrukturen*, gjennom forsvarsreformen i 2002, i en kompetanse- og ledelsesmessig svekkelse av operasjonelt nivå. For det første ble Forsvarskommando Sør-Norge foretrukket som det ene fellesoperative hovedkvarteret man skulle ha i landet, på bekostning av hovedkvarteret i nord. Inntil da ble Forsvarskommando Nord-Norge av mange vurdert som det hovedkvarteret som hadde størst kompetanse.¹⁸⁴ Grunnlaget for valget var av hensyn til alliansen.¹⁸⁵ Forsvarssjefens anbefaling hvilte på behovet for å sikre en tett forbindelse med allierte og norske myndigheter, og beholde alliert stabsvirksomhet i landet. Det var en frykt for at Nato ville avvikle JHQ North dersom Norge avvirket virksomheten på Jåttå, spesielt siden Nato var under press for å redusere sin egen kommandostruktur.¹⁸⁶ Den militære ledelsen hadde en god dialog med ledelsen i Nato, og fikk et klart inntrykk av at Norges disposisjoner vedrørende egen kommandostruktur ville kunne få konsekvenser for hva Nato senere ville gjøre.¹⁸⁷ I tillegg pekte den økende vektleggingen av internasjonale operasjoner, basert blant annet på Norges behov for å holde alliansen relevant, i retning av Jåttå.¹⁸⁸ Det ble vurdert dit hen at det ene fellesoperative hovedkvarterets ansvar, rolle og nye oppgaver i forbindelse med internasjonale operasjoner ville bli forenklet med en løpende

¹⁸² NTB 2000. *Ett nasjonalt hovedkvarter*. Pressemelding fra Norsk Telegrambyrå AS, 31. oktober 2000.

¹⁸³ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

¹⁸⁴ Idsøe, Tore. 2000. *Ny kommandostruktur*, artikkel i Nordlys 14. november 2000. Sjefen for Presse- og Informasjonsavdelingen ved Forsvarskommando Sør-Norge, oberstløytnant Tore Idsøe, uttalte til Nordlys at en lokalisering på Jåttå var ønskelig av hensyn til ”... en kosteffektiv *opprettelse* [forf.uth.] av nødvendig fellesoperativ kompetanse ...”. Et poeng som kan tolkes dit hen at kompetansen ved Forsvarskommando Sør-Norge trolig ikke var like solid.

¹⁸⁵ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

¹⁸⁶ Bjerga 2002, s. 200-201.

¹⁸⁷ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007. Frisvolds gode personlige relasjoner til ledelsen i Nato, hans preferanser og gode erfaringer fra tiden som Øverstkommanderende Sør-Norge og Commander North Europe 1996 – 1999 var trolig også av betydning for hans anbefalinger.

¹⁸⁸ Matlary 2005, s. 230.

og tett kontakt med Natos kommandostruktur på Jåttå.¹⁸⁹ Dermed forvitret mye av den fellesoperative kompetansen man hadde opparbeidet seg på Reitan.

For det andre bidro tilpasningen til at aktiviteten som kjent likevel fordelt på *tre* steder med den konsekvens at Fellesoperativt hovedkvarter ble mindre sterkt enn opprinnelig tiltenkt. Grunnlaget for dette var av hensyn til alliansen. Det ble fremhevet fra politisk hold at Norges disposisjoner vedrørende egen kommandostruktur skulle bidra til at CAOC 3 på Reitan beholdt sin kvalitet og "... forbli på norsk jord med norsk sjef".¹⁹⁰ Landsdelskommando Sør-Norge ble også etablert i Trondheim med tanke på planlegging og mottak av allierte forsterkninger og forhåndslagre lokalisert i Trøndelag.¹⁹¹ Man fikk altså ikke den enhetlige, effektive og kompetente operative ledelsen man i utgangspunktet hadde sett for seg.¹⁹² Paradoksalt nok var hovedargumentet fra militær side for ett fellesoperativt hovedkvarter nettopp at "... endringene i Natos kommandostruktur hadde gjort det viktig med en tilpasset, men *sterk og enhetlig* [forf.uth.] nasjonal operativ ledelse av våre styrker".¹⁹³ I tillegg er det blitt hevdet at Landsdelskommando Nord-Norge har tilrevet seg en større rolle og maksimert egen organisasjon mer en det man i utgangspunktet la opp til, og på bekostning av Fellesoperativt hovedkvarter.¹⁹⁴

For det tredje etablerte man med denne organisasjonsløsningen et slags ekstra kommandonivå i den nasjonale kommandokjeden. Landsdelskommandoene ble organisatorisk underlagt Fellesoperativt hovedkvarter. De skulle riktignok fungere som fremskutte hovedkvarter fra Fellesoperativt hovedkvarter, med personellforsterkninger fra resten av kommandostrukturen, men ble definert som et eget kommandonivå. Organiseringen stiller imidlertid store krav til samarbeid, koordinering og informasjonsflyt mellom hovedkvarterene, og bidrar til å sette kommandostrukturen under press. Det er i dagens komplekse konfliktmønstre og operasjonskonsepter et behov for kortest mulig vei fra den sentrale ledelsen til de taktiske enhetene. Spesielt gjelder dette i sensitiv krisehåndtering hvor informasjonsflyten blir tidskritisk, slik vi erfarte under Elektron-saken i 2005. Der ble Fellesoperativt hovedkvarter etter hvert satt på sidelinjen.¹⁹⁵ En slik praksis, i tillegg til å måtte få personellforsterkninger, bryter med de velkjente og viktige likhets- og ansvarsprinsippene ved krisehåndtering. Prinsippene tilsier samme organisasjon, rutiner og prosedyrer i fred, krise og krig, og med klare grensesnitt og

¹⁸⁹ St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 74-75. Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

¹⁹⁰ St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 74.

¹⁹¹ Ibid., s. 74-75.

¹⁹² Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

¹⁹³ NTB 2000.

¹⁹⁴ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Tomas Colin Archer 17. april 2007.

¹⁹⁵ FD 2005. Oppsummering av ordrer fra forsvarssjef til Landsdelskommando Nord-Norge på VTC 170100B Oktober 2005. Operativ melding gradert BEGRENSET. Utstedt av FD III, SITSSEN.

styringslinjer. Med ett kommandonivå og to (senere ett) hovedkvarter mindre ville den operative ledelsen blitt mindre fragmentert og utfordringene knyttet til dette vært mindre.

Til slutt bidro *endringen av statusen til det allierte hovedkvarteret på Jåttå* i 2003, fra å være et operativt hovedkvarter til et treningssenter, utvilsomt til en svekkelse av Jåttå som fellesoperativ institusjon.¹⁹⁶ For det første har Joint Warfare Center som kjent ikke ansvar for forsvarsplanlegging, og man kan ikke like enkelt influere på forsvarsplanleggingen i Nato. For det andre har hovedkvarteret ingen operativ funksjon i Natos kommandostruktur. Joint Warfare Center skal ikke føre kommando i fred, krise eller krig. Nato baserer seg nå på mobile hovedkvarter direkte underlagt de regionale kommandoene i Brunssum og Napoli for operativ planlegging og ledelse av alliansens operasjoner. Generalløytnant Thorstein Skiaker, daværende Commander JHQ North og Sjef Fellesoperativt hovedkvarter, oppfattet endringene som at Norge er i ferd med å forlate ambisjonen om å kunne lede allierte operasjoner på norsk jord.¹⁹⁷ Operasjonelt nivå er nå igjen primært for nasjonale formål. For det tredje fikk man med endringen ikke lenger den tette integreringen man tidligere kunne dra nytte av for å utvikle den fellesoperative kompetansen. Det ble ikke like enkelt å trekke veksler på kompetent alliert personell.

4.2.3 Krigføringens endrede karakter

Den tredje forklaringen på forvitringen er krigføringens endrede karakter og overgangen til moderne manøverbasert krigføring. De store maktpolitiske omveltningene på 1990-tallet og fremveksten av et nytt trusselbilde, *the Revolution in Strategic Affairs*, gjorde det enklere for Nato-landene å ta i bruk nye konvensjonelle kapasiteter basert på ny teknologi enn under den kalde krigen, hvor fokus var mer på kvantitet enn kvalitet.¹⁹⁸ Krigføringen endret karakter gjennom *the Revolution in Military Affairs*. I tillegg har krigføringen blitt ført i nye og flere dimensjoner, herunder psykologisk krigføring, informasjonsoperasjoner og høyteknologiske nettverksoperasjoner. Utnyttelsen av nye og mer kognitive domener ble viktig for å lykkes i et stadig mer komplekst konfliktmønster som krever en mer helhetlig og integrert tilnærming.

Endringene bidro til at konseptet med store felles invasjonforsvarsoperasjoner ble betraktet som mindre relevant. I stedet vokste det som kjent frem en større tro på *moderne manøverbasert* krigføring. Det ble mulig å perfektionere manøverkrigføringen, og den konseptuelle utviklingen skjøt fart mot mer indirekte og manøverorienterte operasjonsmønstre.

¹⁹⁶ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

¹⁹⁷ Intervju med generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

¹⁹⁸ Børresen m. fl. 2004, s. 29.

Forsvarets fellesoperative doktrine ble første gang utgitt i 2000, hvor ledelse av fellesoperasjoner stod meget sentralt.¹⁹⁹ Doktrinen baserte seg på manøverteori som idemessig grunnlag, og manøvermetoden som operativ metode. Dette ble det grunnleggende i det nye norske forsvarskonseptet. Samtidig oppsto tanken om et *nettverksbasert forsvarskonsept*, basert på den teknologiske utviklingen og inspirert av de amerikanske konseptene omkring *Network Centric Warfare*, senere konkretisert gjennom *Introduksjon til Nettverksbasert Forsvar*.²⁰⁰

Denne utviklingen fører riktignok til økt behov for kompetanse, kommando og kontroll, og øker i utgangspunktet betydningen av hovedkvarterene på operasjonelt nivå.²⁰¹ På den annen side har utviklingen resultert i en institusjonell reduksjon og marginalisering på operasjonelt nivå etter 2000. *For det første* bidro utviklingen til at styrkestrukturen ble redusert. Man satset på en krigføring hvor man utmanøvrerte fienden fremfor en mer gjensidig nedsliting av mennesker og materiell. Konseptet ble vurdert som en "fattigmannsløsning", noe som passet bra i økonomiske nedgangstider. Det ble en tro på at en i utgangspunktet underlegen militær styrke kunne bekjempe en overlegen styrke ved å "utmanøvrere" fienden gjennom en såkalt "indirekte tilnærming". Videre ble konseptet vurdert som en risikovenlig løsning.²⁰² Målsettingen ble å få motstanderen til å oppgi sine militære mål, ikke nødvendigvis nedkjempe ham fysisk.²⁰³ Følgelig ble de militære styrkene mindre, men mer mobile og fleksible, og med mindre behov for et kvantitativt stort ledelsesapparat.²⁰⁴ Slik vi har sett var dette en viktig faktor i reduksjonen av hovedkvarterene i 2002.²⁰⁵

For det andre bidrar doktrinen og et nettverksbasert forsvar til en utvisking av grensene mellom nivåene og utflating av kommandostrukturen.²⁰⁶ Det blir ansett som avgjørende at oppfatningen av situasjonen er den samme i hele organisasjonen for å øke tempoet i planleggingen og gjennomføring av operasjoner, noe som stiller strenge krav til informasjonsflyt mellom nivåene.²⁰⁷ Det vektlegges større fleksibilitet i kommandostrukturen, selvstendighet og

¹⁹⁹ FFOD 2000 A & B.

²⁰⁰ FSTS 2001. Introduksjon til Nettverksbasert Forsvar. I: *Militærteoretisk skriftserie*, Nr. 1, 2001.

²⁰¹ FFOD 2000 B, s. 40.

²⁰² Henriksen & Sæveraas 2007, s. 86. Store tap av menneskeliv i kamp var ikke lenger akseptert, og verdien av den enkelte soldat ble vurdert som høyere enn under den kalde krigen. Det ble forventet at krigen skulle kunne bli mer human, inspirert blant annet av koalisjonens tapstall under Gulfkrigen i 1991. Den USA-ledede koalisjonens vellykkede kampanje under Gulfkrigen i 1991 ble av mange ansett som et eksempel på moderne manøverkrigføring. Med overraskende lave tapstall på koalisjonens side ble det skapt forventninger om at man i moderne krigføring kunne unngå tap av mange menneskeliv, i det minste blant dem som behersket manøverkrigføringen.

²⁰³ FO 1995. *Forsvarssjefens grunnsyn for utvikling og bruk av norske styrker i fred, krise og krig*.

²⁰⁴ Børresen m. fl. 2004, s. 29.

²⁰⁵ FO 2000, s. 14. NOU 2000: 20, s. 60.

²⁰⁶ FFOD 2000 A, s. 97-98. FFOD 2000 B, s. 40-41. FSTS 2001, s. 46-48.

²⁰⁷ FFOD 2000 B, s. 155.

initiativ, basert på en oppdragsbasert ledelsesfilosofi.²⁰⁸ ”Undergitte sjefer må kunne ta avgjørelser på eget *initiativ* basert på deres forståelse av foresatt sjefs hensikt eller intensjon, snarere enn å sende informasjon opp gjennom kommandokjeden og vente på at beslutningen skal formidles ned igjen”.²⁰⁹ På denne måten ønsker man altså å desentralisere beslutningene, flytte makt utover i systemet, og redusere behovet for store hovedkvarter sentralt. Man ønsker å flytte *Power to the Edge* i henhold til Natos nye konseptuelle tilnærming for kommando- og kontroll.²¹⁰

Det er rimelig å anta at disse forholdene har gjort det lettere å redusere på operasjonelt nivå. Forsvarsminister Kristin Krohn Devold gav i sine rammer for forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 føringer om en ytterligere slanking og utflating av kommandostrukturen, basert på et nettverksbasert forsvarskonsept og nye og strengere krav til hurtig informasjonsutveksling mellom nivåene.²¹¹ Senere begrunnet man fra politisk hold nedleggelsen av Landsdelskommando Sør-Norge delvis med at Forsvaret i et nettverksbasert forsvarskonsept skulle kunne lede fellesoperasjoner med høyt tempo, inneha stor fleksibilitet og kunne møte stadig skiftende situasjoner. Det ble ansett at ”... dette fordrer kortest mulig avstand mellom strategisk, fellesoperativt og taktisk kommandonivå og de operative enhetene”.²¹² Om dette var hovedårsaken til at man la ned Landsdelskommando Sør-Norge, kan imidlertid diskuteres. Trolig var det mer økonomiske årsaker, men at overgangen til nye operasjonskonsepter har skapt forventninger og vært en faktor i slankingen av kommandostrukturen, synes åpenbar.

For det tredje har de nye konseptene forsterket behovet for en enhetlig og effektiv ledelse. Dagens operasjoner stiller enda større krav til integrasjon mellom forsvarsgrenene enn tidligere. Et nettverksbasert forsvar fjerner den tradisjonelle inndelingen i sjø-, luft- og landforsvar. Konseptet forutsetter evne til å koble etterretning, beslutningstakere, sensorer og plattformer fra de forskjellige forsvarsgrener effektivt sammen i en helt annen grad enn tidligere.²¹³ En styrket evne til enhetlig og effektiv ledelse av fellesoperasjoner i nye operasjonskonsepter var ifølge tidligere sjef fellesoperativt hovedkvarter, generalløytnant Tomas Colin Archer, hovedargumentet for omorganiseringen i 2006 hvor man fjernet

²⁰⁸ FFOD 2000 A, s. 53.

²⁰⁹ Ibid. Omhandles også i FSTS 2001. Introduksjon til Nettverksbasert Forsvar, i *Militærteoretisk skriftserie*, Nr. 1, 2001, s. 46-48.

²¹⁰ Alberts, David S. & Hayes, Richard E. 2006. *Understanding Command and Control*, s. 49 ff.

²¹¹ FD 2002 A.

²¹² St.prp. nr. 42 (2003-2004), s. 54.

²¹³ FD 2000 A.

kommandørene.²¹⁴ Kommandørene hadde vært på et høyere gradsnivå enn stabssjefen som hadde det helhetlige ansvaret, og ga den enkelte forsvarsgren for stor dominans i hovedkvarteret. Organiseringen ble betraktet som en bremseklosse for en effektiv planlegging og ledelse av operasjonene og den daglige driften ved hovedkvarteret. Colin Archers anbefaling for omorganiseringen var som følger:

De fleste operasjoner i dag, inkludert episode- og krisehåndtering, krever en felles innsats fra flere forsvarsgrener. Dette betinger evne til å etablere felles situasjonsforståelse og evne til å koordinere og synkronisere innsatsen på tvers av greninndeling, noe som er essensielt for å kunne utnytte ressursene effektivt og skape optimale effekter i en situasjon. Dette oppnås best gjennom felles billedoppbygning, felles planlegging og felles ledelse av operasjonene. Dette tilsier operasjons- og en operasjonsstøttestruktur som det øverste og viktigste organisatoriske nivå i Fellesoperativt hovedkvarter, og en dreining fra grenvis fokus til felles fokus i den daglige driften av hovedkvarteret. Ved å samlokalisere de grenvise funksjoner i et felles operasjonsrom gjennom den daglige virksomheten også øke fellesoperativ forståelse og kompetanse i hovedkvarteret.²¹⁵

Dette understreker at det hadde vært for mye grenvist fokus, og at Colin Archer fjernet kommandørene for å motvirke tendensen til grenvis maksimering. Plasseringen av spesialstyrkeelementet på samme nivå som forsvarsgrenene var også et tiltak for å utjevne funksjonene i en helhetlig retning.²¹⁶ Om man har fått en mer enhetlig, effektiv og kompetent fellesoperativ ledelse gjenstår å se. Imidlertid har hovedkvarteret utvilsomt blitt svekket som en operativ kravstiller overfor forsvarsgrenene.²¹⁷ Det kan også stilles spørsmål om den nye ordningen innbyr til en tilstrekkelig tillit og troverdighet fra bidragsytende land dersom man skulle få underlagt allierte styrker.²¹⁸ Det er fortsatt et krav om at kommandostrukturen skal kunne lede allierte operasjoner, og de årlige vinterøvelsene blir trolig viktige prøvesteiner.²¹⁹

4.2.4 Økonomi

Den fjerde forklaringen på de institusjonelle tilbakeslagene er stramme økonomiske rammebetingelser. Det endrede trusselbildet etter den kalde krigen og skiftet i fokus fra invasjonforsvar til ekspedisjonsforsvar medførte at Norge, som alle andre Nato-land, ble stilt

²¹⁴ Intervju med generalløytnant Tomas Colin Archer 17. april 2007.

²¹⁵ FST 2005. *Anbefalinger om videre utvikling av Forsvarets operative kommandostruktur*, s. 1-2, FFOD 2007, s. 180.

²¹⁶ Intervju med generalløytnant Tomas Colin Archer 17. april 2007.

²¹⁷ Intervju med generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

²¹⁸ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

²¹⁹ FD 2002 A.

overfor større krav til omstilling.²²⁰ Nye og mer sammensatte sikkerhetsutfordringer gjorde at det ble stilt andre krav til Forsvaret. De militære virkemidlene viste seg gjennom 1990-tallet dårlig egnet til å håndtere de nye utfordringene, med den konsekvens at Nato-landene, inkludert Norge, måtte gjennomføre betydelige reformer av sine militære styrker med større vekt på kvalitet, mobilitet og reaksjonsevne for raskt å kunne konsentreres i regional innsats.

Samtidig sank forsvarsbevilgningene i Norge fra 1990 til 2000 med 3,3 milliarder omregnet i 2002-kroner,²²¹ og behovet for å slanke Forsvarets struktur og organisasjon meldte seg med full tyngde. Riktignok hadde Sunde-utvalget allerede i 1991 konkludert med at ”Reduksjonene i de økonomiske rammer og den totale organisasjon må nødvendigvis fremtvinge reduksjoner i Forsvarets øverste ledelse”, men som kjent ble ikke utvalgets anbefaling fulgt.²²² Det ble i 2001 fastslått at ”Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise”.²²³ De meget trange økonomiske rammebetingelsene måtte omsider også få konsekvenser den operative ledelsesstrukturen, og hvor man måtte utnytte ressursene på en mer helhetlig og effektiv måte.

Etter 2000 har ønsket om generell innsparing og effektivitet vært en svært viktig drivkraft i den gradvise nedbyggingen av operasjonelt nivå. Forsvarsstudien 2000 og Forsvarspolitisk utvalg 2000 tok opp i seg denne problemstillingen. Det forsvarspolitiske utvalget støttet forsvarssjefens militærfaglige synspunkter om ett fellesoperativt hovedkvarter, og fremhevet i tillegg *økonomiske* hensyn. Stabs- og ledelsesstrukturen måtte stå i forhold til styrkestrukturen og allmenne krav til kosteffektiv drift.²²⁴ Stortinget fulgte opp anbefalingene, og operasjonelt nivå ble redusert med nærmere 40 prosent i årsverkrammen i perioden 2002-2005.²²⁵

Videre var økonomi høyst trolig den utløsende årsaken til nedleggelsen av Landsdelskommando Sør-Norge i 2005. Forsvarsministeren ga i sine rammer for forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 føringer om en ytterligere slanking og utflating av kommandostrukturen basert på blant annet krav om kostnadseffektivitet.²²⁶ Forsvarssjefen vurderte i imidlertid situasjonen slik:

²²⁰ Børresen m. fl. 2004, s. 125.

²²¹ Ibid., s. 309.

²²² FO 1991, s. 1 og 29. Bakgrunnen for innsparingen var nødvendigheten av å finansiere den fremtidige krigsorganisasjonen innenfor budsjettammene. Reduksjonene som utvalget anbefalte var verken faglig, operativt eller oppgavemessig begrunnet, men ene og alene basert på en alminnelig reduksjon av Forsvarets personellforbruk for å redusere driftsbudsjettet.

²²³ St. meld. nr. 45 (2000-2001).

²²⁴ NOU 2000: 20, s. 60.

²²⁵ St. prp. nr. 42 (2003-2004), s. 54-55.

²²⁶ FD 2002 A.

Det anses nødvendig at Forsvaret gis tid til å implementere og høste erfaringer med nåværende kommandostruktur, og det anbefales derfor at denne opprettholdes uendret i en periode på to år. Det legges deretter opp til en grundig evaluering ultimo 2004 for å vurdere en ytterligere effektivisering og rasjonalisering av den nasjonale strategiske ledelse, kommandostrukturen samt utenlandsstillinger.²²⁷

Til tross for forsvarssjefens anbefaling, gikk Regjeringen likevel inn for en nedleggelse av Landsdelskommando Sør-Norge i 2005.²²⁸ Det ble blant annet sagt at det var "... nødvendig med en ytterligere slanking av kommandostrukturen for å overføre ressurser og ansvar til de operative enhetene", samt at det var nye krav til kostnadseffektivitet.²²⁹

Nedleggelsen kom overraskende på de militære. Avtroppende sjef Landsdelskommando Sør-Norge, generalmajor Kjell Narve Ludvigsen, uttalte at Forsvarsdepartementets anbefaling sett i lys av forsvarssjefens anbefaling "... kom derfor overraskende. Ikke minst virket proposisjonens begrunnelse underlig og lite i samsvar med realitetene".²³⁰ Anbefalingene hvilte med andre ord verken på operative eller militærfaglige forhold, og de økonomiske hensyn synes å virke tungtveiende. I følge daværende forsvarssjef Sigurd Frisvold og sjefen for forsvarsstaben, Svein Ivar Hansen, var det den manglende oppfyllelsen av forsvarsforliket mellom regjeringspartiene våren 2004 som resulterte i nedleggelsen.²³¹ Regjeringen måtte finne en økonomisk løsning "... over natten".²³²

Økonomi var også en faktor i omorganiseringen av Fellesoperativt hovedkvarter i 2006. I St. prp. nr. 1 (2006-2007), Budsjetterminen 2007, fremgår følgende:

Det er gjennomført omorganisering av FOL [forf.anm: Forsvarets operative ledelse] som et ledd i den samlede reduksjon i ledelsesapparatet i Forsvaret. Dette er en viktig del av arbeidet med å redusere ledelses- og støttfunksjoner og rendyrke FOLs organisasjon mot operativ virksomhet. I tillegg vil det bidra til å bringe ressursbruken på ledelsesfunksjoner ned til de måltall som er gitt i St.prp. nr. 42 (2003-2004).²³³

Økonomi har altså vært en utløsende årsak for den omfattende omorganiseringen etter 2000, og en svært viktig drivkraft i den institusjonelle reduksjonen på operasjonelt nivå.

²²⁷ FST 2003, s. 10.

²²⁸ St.prp. nr. 42 (2003-2004), s. 55.

²²⁹ St.prp. nr 42 (2003-2004), s. 54-55 og 93.

²³⁰ LDKS 2005. *Berømmet sine medarbeidere*, s. 4. Generalmajor Kjell Narve Ludvigsen i sin tale under nedleggingsseremonien i Erkebispegården, onsdag 11. mai 2005.

²³¹ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Svein Ivar Hansen 18. april 2007.

²³² Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

²³³ St.prp. nr. 1 (2006-2007). *Budsjetterminen 2007*, s. 83-84.

4.2.5 Teknologi

Den femte forklaringen til de institusjonelle tilbakeslagene er den teknologiske utviklingen. *For det første* har den bidratt betydelig til krigføringens endrede karakter og overgangen til moderne manøver- og nettverksbaserte operasjonskonsepter. Slik vi har sett, forsterker dette behovet for en enhetlig og effektiv ledelse på operasjonelt nivå og har bidratt til slanking av kommandostrukturen etter 2000.

For det andre medførte utviklingen at store reduksjoner i styrke- og kommandostrukturen ble nødvendig for å finansiere et stadig mer kostnadskrevenende høyteknologisk forsvar.²³⁴ De nye sofistikerte våpensystemene med større slagkraft, rekkevidde, presisjon og fleksibilitet, styrt av nye kommando-, kontroll- og kommunikasjonssystemer, har hatt en prisutvikling langt over prisindeksen generelt. Den teknologiske utviklingen bidro således til at de økonomiske rammebetingelsene ble meget stramme etter årtusenskiftet.

For det tredje har ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi muliggjort et større kontrollspenn for ledelse og redusering av stabene på operasjonelt nivå. I et nettverksbasert forsvar ser man for seg muligheter for økt kontrollspenn i det enkelte hovedkvarter.²³⁵ Forsvarets fellesoperative doktriner fra 2000 påpeker at "... kombinasjonen av høy kompetanse og *tilpasset kommunikasjon- og informasjonsteknologi* [forf.uth.] vil redusere stabers størrelse og samtidig øke utholdenheten".²³⁶ I 2000 hvilte anbefalingene om ett fellesoperativt hovedkvarter på antagelsen om at hovedkvarteret skulle være i stand til å lede de fleste taktiske enheter av alle forsvarsgrener direkte, uten mellomliggende nivåer.²³⁷ Grunnlaget for dette var en kombinasjon av en mindre styrkestruktur og at "... fremtidige ledelses- og beslutningsstøttesystemer vil muliggjøre et større kontrollspenn enn i dag".²³⁸ Forsvarsminister Kristin Krohn Devold ga også i sine rammer for forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 føringer om en ytterligere slanking og utflating av kommandostrukturen, basert på blant annet ny teknologi.²³⁹ Dette ble også brukt i argumentasjonen fra politisk hold i forbindelse med nedleggelsen av Landsdelskommando Sør-Norge i 2005.²⁴⁰ På denne måten har ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi inspirert og muliggjort rasjonalisering og effektivisering av kommandostrukturen.

²³⁴ Matlary & Østerud 2005, s. 18.

²³⁵ FSTS 2001, s. 46-48.

²³⁶ FFOD 2000 B, s. 40.

²³⁷ FO 2000, s. 14. NOU 2000: 20, s. 60. St.prp. nr. 55 (2001-2002). *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, s. 14-15.

²³⁸ FO 2000, s. 14.

²³⁹ FD 2002 A.

²⁴⁰ St.prp. nr 42 (2003-2004), s. 54-55 og 93.

På den annen side er det en fare for at man har tatt ut de økonomiske gevinstene knyttet til ny teknologi og reduksjonen av stabers størrelse på forhånd. Det nettverksbaserte forsvarskonseptet har bare i begrenset grad blitt operasjonalisert. Forsvaret har foreløpig bare utredet og studert nettverksbasert forsvar rent konseptuelt, og i beskjeden grad tatt skrittet fra et plattformbasert forsvar.²⁴¹ Konseptet må således betraktes mer som en fremtidsvisjon enn realitet, men har likevel blitt benyttet som et grunnlag for utformingen av kommandostrukturen. En rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt i 2004, *Forventninger til et nettverksbasert forsvar*, konkluderte også med at ”Et generelt inntrykk er at man har i overkant høye forventninger til hvordan IKT [forf.anm: informasjons- og kommunikasjonsteknologi] kan støtte en felles forståelse og beslutninger i organisasjonen”.²⁴² Forsvarssjefens militærfaglige anbefaling i 2003 og generalmajor Kjell Narve Ludvigsens synspunkter på nedleggelsen av Landsdelskommando Sør-Norge i 2005 underbygger også dette.²⁴³ Følgelig kan den nye informasjons- og kommunikasjonsteknologien ha inspirert til en noe *prematuro* reduksjon av bemanningen på operasjonelt nivå.

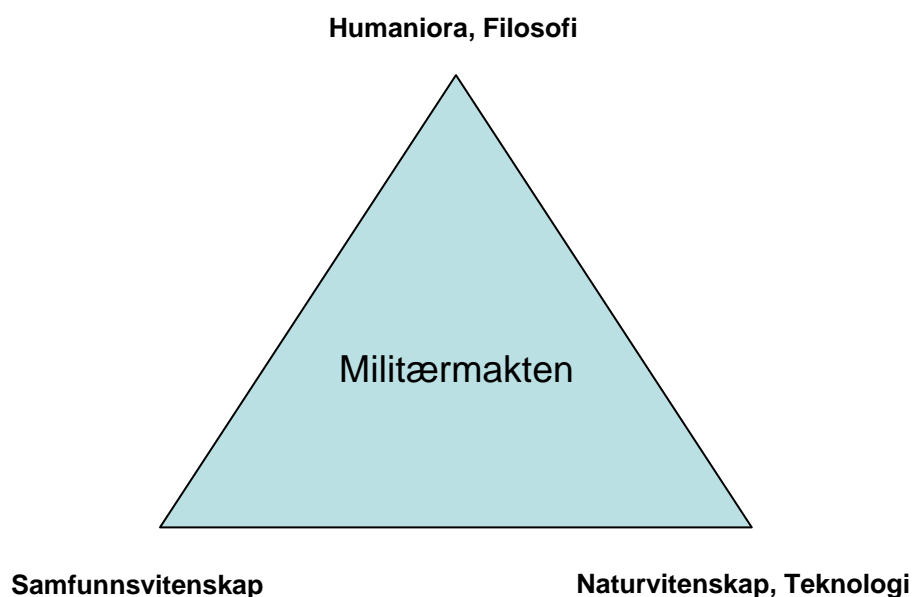
²⁴¹ Diesen, Sverre. 2005. Mot et allianseintegrert forsvar I: Matlary Janne H. & Øyvind Østerud. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar*, s. 171-172.

²⁴² FFI 2004. *Forventningene til Nettverksbasert Forsvar*, FFI/Rapport-2004/04004, s. 23.

²⁴³ FST 2003, s. 10. LDKS 2005, s. 4.

5 Teoretiske perspektiver

Noen teoretiske perspektiver kan bidra til å kaste nytt lys på utviklingen av det operasjonelle nivå. Militærmaktens utvikling må knyttes til teknologiske, sosiale og politiske forhold, og har gjennom *master i militære studier* blitt problematisert innenfor humanistiske/filosofiske, samfunnsvitenskapelige og naturvitenskapelige/teknologiske perspektiver.²⁴⁴ Det kan hevdes at militærmakten utvikler seg innenfor disse tre fagfeltene, illustrert i følgende figur:



Figur 1: Militærmaktens utvikling

Under den kalde krigen bar studiet av militærmakt preg av teknologiske og statsvitenskapelige perspektiver alene. Anvendelsen og utviklingen av militærmakt kunne langt på vei beregnes, ifølge den dominerende oppfatningen.²⁴⁵ I den såkalte postmoderne tid, etter den kalde krigens slutt, har imidlertid innholdet i begrepet krig og forståelsen av militærmakten blitt mindre klart.

Mot dette bakteppet, og gjennom studier og analyse av det empiriske grunnlaget i oppgaven, synes hovedsakelig Samuel P. Huntingtons klassiske perspektiver på den *militære profesjon* og *sivil-militære relasjoner* å være relevant. Disse perspektivene befinner seg innenfor samfunnsvitenskapene, men beveger seg også inn på humanistiske/filosofiske perspektiver.²⁴⁶

²⁴⁴ FSTS 2006. *Studiehåndbok for Stabs- og Masterstudiet, Forsvarets stabsskole 2006-2007*, s. 9.

²⁴⁵ Høiback, Harald. 2003. Kan vi lære av historien? I: *Forsvarsstudier*, Nr. 1. 2003, s. 67.

²⁴⁶ Huntington 1956.

Morris Janowitz' militærsosiologiske perspektiver beskrevet i boken *The Professional Soldier*²⁴⁷ er også vurdert, men virker mindre relevant da han i liten grad behandler hvordan militærmakten politisk styres og kontrolleres på en mer dag-til-dag-basis.²⁴⁸

5.1 Huntingtons perspektiver på den militære profesjon og sivil-militære relasjoner

Huntington fremsetter sine klassiske teorier om karakteristiske trekk ved den *militære profesjon* og *sivil-militære relasjoner* i boken *The Soldier and The State*.²⁴⁹ Sentralt hos ham er hvordan den militære profesjon og relasjonene mellom militærmakten og de politiske myndigheter former forsvarspolitikken i et land.

I følge Huntington utvikler de militære institusjonene seg med basis i to imperativ: et funksjonelt og et sosialt.²⁵⁰ *Det funksjonelle imperativet* knyttes til den eksterne trusselen mot samfunnets sikkerhet og i hvilken grad den påkaller et sterkt militært forsvar. *Det sosiale imperativet* knyttes til sosiale drivkrefter, ideologier og dominerende institusjoner i samfunnet. Å balansere militære behov på bakgrunn av en ekstern trussel i forhold til samfunnets øvrige behov og verdier er viktig for å lykkes i søken etter nasjonal sikkerhet. Nasjoner som ikke klarer det, hevder han, vil kunne ruinere seg selv med tanke på ressurser og løpe stor grad av risiko internt og eksternt.²⁵¹ Huntingtons utgangspunkt er at sivil-militære relasjoner utgjør midtpunktet i brytningen mellom imperativene, og hvor et balansert mønster er avgjørende for en "vellykket" sikkerhets- og forsvarspolitik. Med sivil-militære relasjoner forstås balansen mellom behovet for politisk styring og kontroll på den ene siden og militærfaglig uavhengighet, autonomi og fleksibilitet på den annen. Målet er å utvikle sivil-militære relasjoner som maksimerer militær sikkerhet på minst mulig bekostning av samfunnet for øvrig. Et vesentlig poeng i denne sammenheng er at offiserene alltid, i følge Huntington, vil søke å maksimere egen organisasjon mest mulig, uansett trusselnivå.

²⁴⁷ Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier – a social and political portrait*.

²⁴⁸ Feaver, Peter D. 2003. *Armed Servants, Agency, oversight, and civil-military relations*, s. 7-9.

²⁴⁹ Huntington 1956.

²⁵⁰ *Ibid.*, s. 2.

²⁵¹ *Ibid.*, s. 1-2 og 80. Dette kan i følge Huntington være ved at man benytter for store ressurser på militærvesenet i forhold til andre sikkerhetsbehov (eksempelvis politi og helse), gjennom en degradering av de militære styrkene, statskupp eller militarisme. Han benytter Tyskland og Japan under 2. verdenskrig for å illustrere hvor galt det kan gå. Samtidig vil et militærvesen som tar for mye hensyn til sosiale og sivile verdier være ineffektivt i å gi staten nødvendig militær beskyttelse. Siden det sivile samfunnet var blitt mer liberalt med større vekt på individuelle rettigheter, toleranse og diversitet, ble det i følge ham desto viktigere å dyrke frem en militær profesjonalitet basert på mer konservative verdier som disiplin og lojalitet. I de ekstreme situasjoner som de militære kunne komme opp i, måtte individets behov kunne underordnes fellesskapet, mener Huntington.

Basert på forestillingen om den militære profesjon som *konservative realister*,²⁵² er hans ideal at sivil-militære relasjoner best ivaretas gjennom *objektiv sivil kontroll*.²⁵³ Med objektiv sivil kontroll stimuleres den militære profesjonen til den politisk nøytralitet og frivillig underordning som er nødvendig for å sikre sivil kontroll av militærmakten. Samtidig kan offiserene maksimere militær effekt og nasjonal sikkerhet. Slik opprettholder de sin profesjonalitet og militærfaglige uavhengighet. Med dette idealet skal politiske målsettinger og rammer defineres av politisk nivå, som deretter overlater til de militære å utvikle militærmakten, samt avgjøre hvilke og hvordan operasjonene skal gjennomføres. Dess klarere skille mellom militær og politisk sfære, dess mer objektiv kontroll. Jo større ekstern trussel, jo viktigere med objektiv sivil kontroll. Offiserenes ekspertise, legitimitet og jurisdiksjon innen anvendelsen av militær makt på vegne av samfunnet bør være uberørt av politikere eller andre sivile, derav også offiserenes ønske om faglig frihet og autonomi.²⁵⁴ Det skal likevel ikke være tvil om at militærmakten er underlagt politiske myndigheter og sivil kontroll.

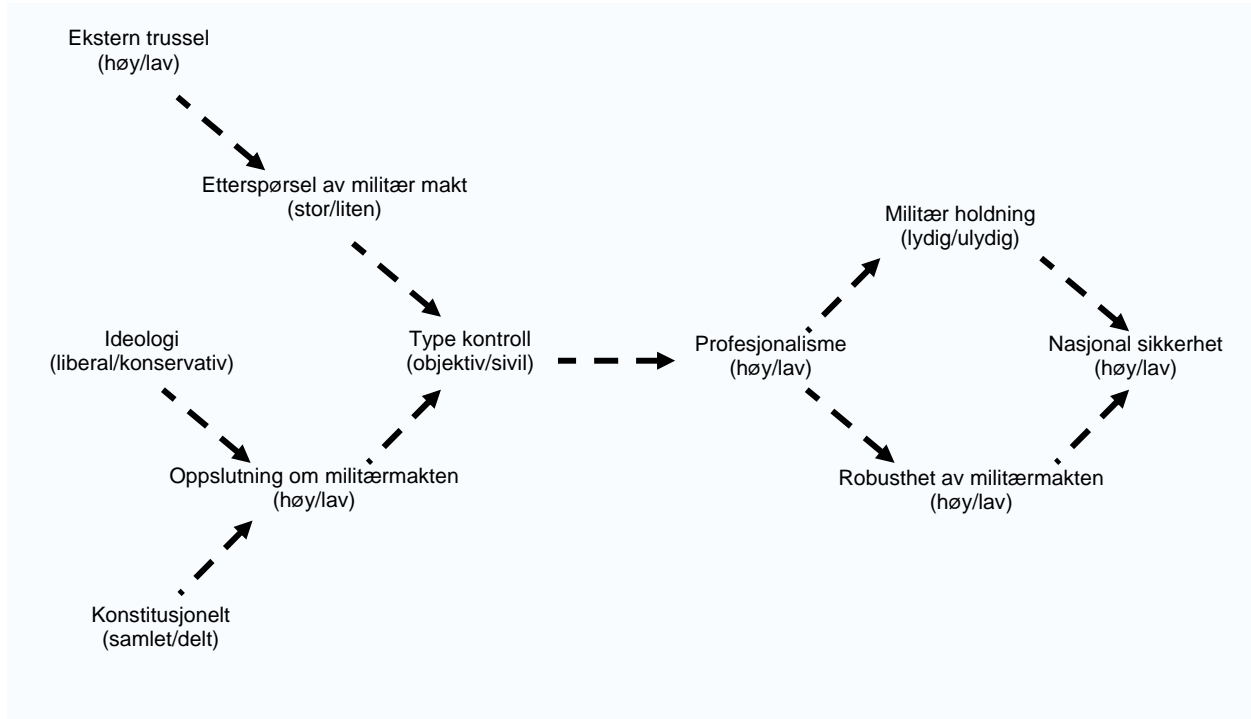
Huntingtons antitese til objektiv sivil kontroll, er *subjektiv sivil kontroll*, hvor militær makt minimaliseres.²⁵⁵ Subjektiv sivil kontroll er kjennetegnet av at spesifikke interesser fra en eller flere grupper av det sivile samfunnet, inkludert politiske institusjoner, søker større makt og innflytelse. Dette kan komme til uttrykk gjennom en direkte politisk styring av det Huntington mener burde være militære anliggende. Dette ville underminere den militære profesjonen, med mindre rom for å maksimere den militære organisasjonen og derav også den nasjonale sikkerheten. Forholdene mellom objektiv og subjektiv sivil kontroll må imidlertid betraktes som et kontinuum hvor det ikke er snakk om enten eller, men mer eller mindre grad av det ene eller andre. Kausalkjeden i Huntingtons teori kan fremstilles slik:

²⁵² Huntington 1956, s. 59-79. Med utgangspunkt i Max Webers ide om at alle profesjoner kan beskrives med en idealtipe, utviklet Huntington sin teori om offiserskorpset og den militære profesjon som en slik type. De grunnleggende og karakteristiske trekkene ved offiserskorpset var i følge ham basert på den profesjonelle etikken blant offiserene, herunder deres holdninger, verdier og perspektiver. Alt annet innenfor militærmakten, eksempelvis teknologi og økonomiske rammebetingelser, var i konstant endring og derfor mindre egnet til å utvikle en teori av.

²⁵³ Ibid., s. 59-97.

²⁵⁴ Ibid., s. 15-16.

²⁵⁵ Ibid., s. 59-97.



Figur 2: Huntingtons kausalkjede²⁵⁶

En forutsetning for å forstå Huntingtons modell, er kjennskap til hans forestilling om den militære profesjon. Hans syn på offiserene er at de er konservative realister. De søker å maksimere egen organisasjon, og være best mulig forberedt på alle potensielle trusler.²⁵⁷

Grunnlaget for dette er deres moralske forpliktelse i å forsvare samfunnet som lydige tjenere av staten.²⁵⁸ I sine bekymringer vil offiserene forfekte behovet for å styrke militærvesenet, og argumentere for høyere budsjetttildelinger.²⁵⁹ De er av natur maktorienterte, pessimistiske, kollektivistiske, nasjonalistiske, militaristiske og instrumentelle i eget syn på profesjonen. Med hensyn til politikken skal de forholde seg nøytrale, og man burde ha rendyrkede militære institusjoner.

²⁵⁶ Feaver 2003, s. 19.

²⁵⁷ Med maksimering menes både den *kvantitative* størrelsen på de militære styrkene i forhold til bevilgede midler over forsvarsbudsjettet, og *kvalitative* forhold ved eksempelvis organisering og ledelse, sammensetning av styrkene og allianser med andre land. I tillegg kommer de mer *dynamiske* forhold i forhold til anvendelsen av militærmakt: når og under hvilke forhold skal makt benyttes.

²⁵⁸ Nasjonalstaten står i følge Huntington sterkt hos offiserene. Den sees på som det høyeste politiske organet, alle må underlegge seg statens vilje og tjene i nasjonens interesse, og hvor militærmakten er underlagt som et politisk instrument.

²⁵⁹ Ibid., s. 66-67. Teoretisk bør offiseren gjøre dette i et helhetlig og objektivt perspektiv, men han vil stressere det som han er mest familiær med. Følgelig vil offiseren i følge Huntington fremme egne interesser og være talsmann for egen forsvarsgren og bransje fremfor det militære synspunkt som en helhet.

5.2 Veksten i lys av Huntington

Huntingtons perspektiver synes å ha en viss relevans for etableringen og fremveksten av institusjonene på operasjonelt nivå i perioden 1970–2000. Både funksjonelle og sosiale krefter synes å ha virket for utviklingen av institusjonene på operasjonelt nivå.

I det *funksjonelle imperativ* var det oppdemmingen mot trusselen fra øst som sto sentralt i forsvarsplanleggingen under den kalde krigen. Trusselen mot norsk territorium ble betraktet som formidabel i denne perioden, hendelser som de i 1968 sådde tvil om Sovjetunionens intensjoner, og nordflanken fikk som kjent en økt strategisk og sikkerhetspolitisk betydning.²⁶⁰ Situasjonen påkalte en sterk militærmakt.

I det *sosiale imperativ* ble det dermed også interesse og vilje til en sterk forsvarsmakt; i samfunnet sto nasjonalstaten og beskyttelsen av det norske territorium sterkt. Den rådende ideologien var at man aksepterte å måtte sende de fleste norske menn med knapt ett års verneplikt rett ut i en total krig i forsvaret av nasjonalstaten. Et sterkt invasjonforsvar, basert på verneplikt og forsterkninger fra alliansen, ble betraktet som meget viktig også fra samfunnets og politisk side. Det var en sterk oppslutning om Forsvaret som en nasjonal institusjon, med "... bred deltakelse og høy legitimitet i befolkningen".²⁶¹ Vi skal også huske at dette skjedde i en tid med økende sovjetisk press mot det politiske miljøet i Norge. Presset kom til uttrykk både i form av en organisert, vedvarende pressekampanje over flere år, og ved hjelp av trusler mot norske beslutningstagere i lukkede fora.²⁶² I lys av en klar og overhengende trussel fra øst ble viljen til å bevilge midler over forsvarsbudsjettet stor, og budsjettene økte.²⁶³ Det ble med andre ord gode muligheter for å maksimere militærmakten.

En maksimalisert, svært sterk militærmakt reiste imidlertid spørsmålet om politisk styring og kontroll. Det ble ansett som lettere å styre og kontrollere en militærmakt med en felles og helhetlig ledelse, og i tillegg kunne forsvarssjefen med denne løsningen være en uavhengig fagmilitær sjef.²⁶⁴ På departementalt nivå hadde man heller ikke den størrelsen og kapasiteten som skulle til for å drive utstrakt overvåking, styring og kontroll med Forsvaret. Samtidig hadde den amerikanske våpenhjelpen blitt borte på 1960-tallet, og det var ikke på det tidspunktet økonomi til å etablere et stort ledelsesapparat. Med etableringen av det nye enhetlige ledelsesapparatet fikk man dermed sterkere *objektiv sivil kontroll*. Politisk sett fikk man også

²⁶⁰ Henriksen & Sæveraas 2007, s. 91.

²⁶¹ Matlary & Østerud 2005, s. 12.

²⁶² Storvik, Olav T. 2007. *Tønne Huitfeldt*. Artikkel i Aftenposten 27. mars 2007, s. 13.

²⁶³ Bø, Erling. 2007. Debatten er forutsigbar. Intervju av Nina Græger I: *Forsvarets Forum*, 2007, Nr. 6, s. 26-27.

²⁶⁴ Røksund 2001, s. 137-140 og 152.

med den nye løsningen den nødvendige og foretrukne avstanden til begivenhetene. Trusselbildet tilsa at det ville være et rimelig klart skille mellom krig og fred, og dermed var også skillet mellom det politiske og militære ansvarsområdet delt. Gjennom en større grad av objektiv sivil kontroll ville det dessuten være vanskeligere å plassere ansvaret hos det politiske nivået dersom operasjonene slo feil, noe de raskt kunne gjøre med hensyn til trusselen fra øst, og med store konsekvenser. Man kunne i forhold til operasjonene benytte Forsvaret som en slags ”dørmatte”, fraskrive seg ansvar ved uheldige utfall og ”... lene seg litt tilbake”.²⁶⁵

Denne utviklingen passer inn i Huntingtons perspektiv, og på denne måten ivaretok man også offiserenes ønske om faglig uavhengighet, handlefrihet og fleksibilitet. Med nye, rene militærfaglige kommandonivåer kunne de nyte stor grad av vertikal profesjonell autonomi. Kombinert med de etter hvert så gode økonomiske realitetene, ble det mulig for den militære ledelsen å *maksimere* egen organisasjon, begrunnet i den potensielle trusselen fra øst og ivaretagelse av allierte forpliktelser. Maksimeringen kom til uttrykk *kvantitativt* gjennom den stadig økende organisatoriske størrelsen på det nye kommandonivået og budsjettene for hovedkvarterene. *Kvalitetsmessig* kom det til uttrykk gjennom en etter hvert enhetlig og effektiv ledelse og kompetanseoppbygging ved hovedkvarterene. Med hensyn til valg av tid og sted for anvendelsen av militær makt, ble maksimeringen også uttrykt ved at forsvarskommandoene skulle kunne håndtere problemene mer på egen hånd, raskt og effektivt. De øverstkommanderende fikk med ordningene vide fullmakter.

Hva så når trusselen forsvant med slutten på den kalde krigen, og forsvarsbevilgningene falt dramatisk? I det *funksjonelle imperativ* forsvant i utgangspunktet trusselen fra øst og trusselbildet ble mer sammensatt. Det ble mindre krav til et kvantitativt, stort og sterkt militærvesen. I det *sosiale imperativ* ble det mindre vilje til å finansiere en stor styrkestruktur, og fra 1990 til 2000 sank forsvarsutgiftene i Norge med 3,3 milliarder omregnet i 2002-kroner.²⁶⁶

Det ble imidlertid ikke foretatt noen ny avbalansering av forholdet mellom politisk kontroll og faglig uavhengighet til tross for et endret sikkerhetspolitisk bilde, nye former for krisehåndtering på den internasjonale arenaen og lavere økonomiske bevilgninger. Tiåret ble preget av svak politisk styring og kontroll av flere årsaker.²⁶⁷ Forsvarsdepartementet hadde

²⁶⁵ Intervju med generalløytnant Svein Ivar Hansen 18. april 2007.

²⁶⁶ Børresen m. fl. 2004, s. 309.

²⁶⁷ Frantzen, Henning A. 2002. ”Proper War” and ”War in Reality”: The Changing Concept of War. I: *IFS Info*, Nr. 6, 2002, s. 6-10. Matlary 2005, s. 194. Børresen m. fl. 2004, s. 221, 291-292 og 382. Frantzen forklarer i sin artikkel hvordan fastholdelsen av rene militærfaglige nivåer og de militæres vektlegging av konvensjonell krigføring i doktriner og utdanning reduserte politisk styring og kontroll i forbindelse med krigføringen på Balkan på 1990-tallet. Videre argumenterer Matlary, med henvisning til FN- og Nato-operasjonene på 1990-tallet, for at det ikke

flyttet fra Huseby i 1987, og Forsvarets overkommando hadde med sin størrelse betydelig utredningskapasitet og gode muligheter for å motarbeide eller trenere politiske styringssignaler.²⁶⁸ Omstillingsmålene fra St. meld. nr. 16 (1992-1993) ble ikke på langt nær fulgt opp, og det ble gjort få, om noen forsøk fra politisk side på nedskjæringer av kommandostrukturen.²⁶⁹ Den aktive forsvarsdebatten var fraværende gjennom tiåret, og førte i praksis til at Forsvaret kunne holde på med sitt innenfor visse rammebetingelser.²⁷⁰ Det er rimelig å anta at det heller ikke var mange innenrikspolitiske gevinster å hente på det forsvars- og sikkerhetspolitiske felt i denne perioden.²⁷¹ Dermed var trolig også interessen for å overvåke og kontrollere militærmakten muligens svekket. Det var lenge siden militærmaktens rolle var åpent omstridt i Norge, og faren for militært kupp ble ansett for å være null.²⁷²

De militære kunne dermed fortsatt nyte en høy grad av *objektiv sivil kontroll* og vertikal profesjonell autonomi. Med de militæres behov for å maksimere egen organisasjon fulgte dermed også en manglende omstilling av ledelsesstrukturen.²⁷³ Generalløytnant Svein Ivar Hansen karakteriserer 1990-tallet som ”det tapte tiåret”. I tråd med Huntingtons syn på offiserene som konservative realister, maksimerte Forsvaret fremdeles mot trusselen fra øst, forsøkte å ”... holde taket oppe” og argumenterte for høyere budsjettildelinger.²⁷⁴ Trusselen fra øst var også familiær og lett å holde fast ved. Tanken om at internasjonal militærtjeneste ikke var

lenger er mulig å skille *ad bellum*- og *in bellum*-fasene i moderne krigføring på den måte at *ad bellum* er en politisk avgjørelse og *in bello* er dominert av militær styring. Hun hevder i sin artikkel at ”... det politiske kravet om økt sivil-militær integrasjon reflekterer dette – og den dårlige erfaring man har hatt med hensyn til dette på 1990-tallet”. Børresen m. fl. beskriver hvordan den øverste ledelsen i Norge var fragmentert på 1990-tallet, og manglet helhet og konsistens blant annet grunnet spenningen mellom militær og politisk ledelse. Samarbeidet skrantet, og det var en fysisk og mental avstand mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando. Under Kosovo-krisen i 1999 var det mangel på synlig politisk lederskap. Generalløytnant Svein Ivar Hansen forklarte også i intervjuet 18. april 2007 hvordan mer personlige forhold og egenskaper hos enkeltpersoner i den øverste ledelsen svekket den politiske styringen og kontrollen.

²⁶⁸ Røksund 2001, s. 140. Børresen m.fl. 2004, s. 291.

²⁶⁹ St. meld. nr. 16 (1992-1993). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-1998*, s. 7. St. meld. nr. 22 (1997-1998). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, s. 65-66. Meldingen skisserte ikke andre tiltak enn nye utredninger.

²⁷⁰ Bø 2007, s. 26.

²⁷¹ Feaver 2003, s. 180 ff. Peter D. Feaver beskriver hvordan den alminnelige oppfatning i USA blant politikere og velgere var at USAs sikkerhet ikke lenger var truet av en overhengende fare. Det er nærliggende å tro at det samme var tilfellet for Norge. Nina Græger, seniorforsker ved Norsk utenrikspolitisk institutt, forklarer også i sitt intervju til Forsvarets Forum hvordan saksfeltet hadde verken status eller fikk stor oppmerksomhet.

²⁷² Haaland, Torunn L. 2004. Anmeldelse av boken *Armed Servants, Agency, oversight, and civil-military relations*. I: *Norsk Militært Tidsskrift*. Årgang 173, Nr. 3, s. 28-29.

²⁷³ Intervju med generalløytnant Svein Ivar Hansen 18. april 2007.

²⁷⁴ Ibid. Det kan også argumenteres for at den militære ledelsen opptrådte ulydig i forhold til oppfølging av de politiske styringssignalene. I Huntingtons teoretiske perspektiv vil imidlertid uansett offiserene argumentere for høyere budsjettildelinger basert på konservativ realisme hos offiserene.

like kompetansegivende som øvelser og fredstidsoperasjoner i hjemlige trakter, viser også hvor sterkt fokuset på konvensjonell krig var i offiserskorpset.²⁷⁵

Denne militære *maksimeringen* kom blant annet til uttrykk på operasjonelt nivå ved forsvarssjef Torolf Reins avvisning av Sunde-utvalgets anbefaling og opprettholdelse av to kraftige forsvarskommandoer. Maksimeringen kom videre til uttrykk med styrkingen av Jåttå på 1990-tallet, og den positive kompetansemessig utviklingen som fant sted ved hovedkvarteret etter integreringen med Natos hovedkvarter i 1994.²⁷⁶ Samlingen av den internasjonale aktiviteten på Jåttå i 2000 bidro ytterligere til det.²⁷⁷ På Reitan ble imidlertid dette vanskeligere i skyggen av nye utfordringer andre steder, og Forsvarskommando Nord-Norge ble altså noe svekket på 1990-tallet.

5.3 Forvitringen – er Huntington fremdeles relevant?

Først Huntingtons *funksjonelle imperativ*: Den eksterne trusselen mot Norge avtok etter den kalde krigen. Trusselbildet ble mindre endimensjonalt, mer sammensatt og grenseoverskridende enn tidligere. Sikkerheten måtte i større grad baseres på deltagelse ute, blant annet for å bekjempe truslene der de måtte oppstå. Militærmakten endret sin rolle hvor Forsvaret, etter årtusenskiftet, gikk fra et invasjonforsvarskonsept til et ekspedisjonsforsvar for å møte dette trusselbildet. I ekspedisjonsforsvaret legges det større vekt på mindre og stående styrker med høyteknologisk utstyr, innrettet for lokal innsats, gjerne utenfor alliansens eget territorium.²⁷⁸ Mobiliseringsevne er et underordnet behov, folkeforsvaret er noe annet enn hva det før var, og internasjonale operasjoner er blitt et hovedmål. Imperativet påkaller med andre ord et mindre, men kvalitativt bedre forsvar.

I det *sosiale imperativ* har utviklingstrekkene resultert i at Forsvaret og forsvarspolitikken har blitt mer omstridt etter den kalde krigen. Av makt- og demokratiutredningens store eliteundersøkelse publisert i 2002 fremgår det at 40 prosent av samfunnslederne og 15 prosent av de høyere offiserene mente norske styrker ikke burde delta i Nato-operasjoner utenfor alliansens geografiske ansvarsområde. Videre ble det i en landsomfattende opinionsundersøkelse våren 2002 avdekket at 56 prosent av befolkningsutvalget mente det samme, og vel en tredjedel aksepterte bruk av norske styrker utenfor alliansens område.²⁷⁹ Det var en langt bredere

²⁷⁵ Frantzen 2002, s. 5-11. Børresen m. fl. 2004, s. 229.

²⁷⁶ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

²⁷⁷ Ibid. Intervju med generalløytnant Thorstein Skiaker 28. mars 2007.

²⁷⁸ Matlary & Østerud 2005, s. 11. Moskos m. fl. 2000, s. 14-17.

²⁷⁹ Gulbrandsen m. fl. 2002, s. 240-263.

oppslutning om Forsvarets hovedmål under den kalde krigen.²⁸⁰ Mye tyder på at nasjonalstaten og beskyttelse av dens territorium har fått en svekket betydning i lys av økende globalisering og internasjonalisering, og militærmakten endret som sagt rolle mot et, for ”mannen i gaten”, mer diffust makt- og realpolitisk instrument *for* staten og ikke *av* staten.²⁸¹ Etter 2000 har oppslutningen om det militæres rolle og funksjon i den vestlige verden generelt blitt karakterisert som ambivalent.²⁸² Følgelig har også budsjettutviklingen vært negativ. Økonomien har stadig blitt trangere, og Forsvarets manglende evne til omstilling på 1990-tallet gjorde ikke situasjonen bedre.

Selve krigføringen har også blitt mer internasjonalisert gjennom allianse og koalisjonsoperasjoner, hvor anvendelsen av makt er legitimert av overstatlige organer.²⁸³ Nasjonalstaten har blitt vevet inn i allianser og forpliktelser langt utover landegrensene, noe som gjør at overstatlige organisasjoner som Nato, EU og FN har fått stor makt og betydning, også for anvendelsen av militærmakt.²⁸⁴

I tillegg er medias rolle endret. Fra å være en delvis statlig ledet eller kontrollert aktivitet, er media i dagens postmoderne samfunn drevet av ikke-statlige, gjerne internasjonale selskaper med idealistiske og økonomiske drivkrefter.²⁸⁵ Utviklingen har gitt media en stadig større innflytelse og derav bidratt til økende politisering og sivilisering av den militære sfære.²⁸⁶ Tiden hvor man kunne se på krigen som en isolert aktivitet mellom militære styrker på slagfeltet, og akseptere de uunngåelige konsekvensene krigføringen hadde på det sivile samfunn, er trolig forbi grunnet den nye informasjonsteknologien og måten media benytter den på.²⁸⁷ Det som skjer på slagfeltet må tåle dagens lys.

På bakgrunn av disse sikkerhetspolitiske, økonomiske og samfunnsmessige utviklingstrekk presset det seg dermed frem et behov for å balansere forholdet mellom politisk kontroll og militærfaglig uavhengighet på nytt. Det politiske nivået hadde under Kosovo-krisen i 1999 ikke følelsen av å ha styring og kontroll på hva som foregikk da norske styrker skulle delta i kontroversielle kamphandlinger utenfor norsk territorium.²⁸⁸ Moderne krisehåndtering krevde en mer samordnet og enhetlig ledelse, med sterkere evne til politisk-strategisk styring og kontroll

²⁸⁰ Matlary & Østerud 2005, s. 23.

²⁸¹ Ibid., s. 14. Diesen 2005, s. 167-169.

²⁸² Moskos m. fl. 2000, s. 20.

²⁸³ Matlary & Østerud 2005, s. 18. Moskos m. fl. 2000, s. 4.

²⁸⁴ Matlary 2005, s. 219-236.

²⁸⁵ Moskos m. fl. 2000, s. 20-21.

²⁸⁶ Coker 2001, s. 102.

²⁸⁷ Frantzen 2002, s. 19.

²⁸⁸ Intervju med generalløytnant Svein Ivar Hanssen 18. april 2007.

av militærmakten. Det ble et større behov for løpende politisk-militær kontakt enn tidligere, mindre klart skille mellom krig og fred, og med mindre muligheter for å skille politikk og fag. En felles nasjonal rapport, utarbeidet av Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando etter Kosovo-krisen, konkluderte også med at det lå store utfordringer i å sikre politisk kontroll i alle faser av operasjonen, uten at en slik kontroll samtidig forhindret effektiv militær ledelse, og at dette stilte store krav til interne konsultasjons- og beslutningsprosesser.²⁸⁹ Man gikk fra en klar kontekst til en komplisert hverdag. Utviklingen inspirerte til nye ordninger.

Forsvarsstudien 2000 og Forsvarspolitisk utvalg 2000 anbefalte en radikal omlegging av hele kommandostrukturen med en mindre og mer integrert ledelse på strategisk nivå, og ett fellesoperativ hovedkvarter på operasjonelt nivå. Det er rimelig å anta at anbefalingene ble gjort på bakgrunn av de nevnte utviklingstrekk.²⁹⁰ I tillegg til økonomi, var en styrket politisk-strategisk styring og kontroll over Forsvaret og strategiske nivåes evne til krisehåndtering viktige målsettinger bak etableringen av Integrert Strategisk Ledelse i 2003.²⁹¹ I alliansesammenheng ble det også ansett som viktig med en mer helhetlig og enhetlig opptreden fra Norges side.²⁹² Under omorganiseringen i 2002 – 2003 ble årsverksrammene på strategisk og operasjonelt nivå vurdert i sammenheng. I den nye ledelsesstrukturen ble Forsvarsdepartementet styrket med cirka 100 offiserer, og uten en slanking av byråkratiet i departementet for øvrig. Samtidig reduserte man den øvrige militære ledelsen radikalt ved å etablere en liten Forsvarsstab, og gjennomførte en betydelig slanking av operasjonelt nivå. Med denne utviklingen ble det utvilsomt vanskeligere for offiserene å *maksimere* egen organisasjon. Det hjelper som sagt ikke at det er ”høyt under taket” når man må ”stå på kne”.²⁹³ Man maksimerte sivil makt, og gikk i en retning av mer *subjektiv sivil kontroll*.²⁹⁴

Innenfor de stramme rammene kan det likevel skimtes enkelte trekk av maksimering. Endringene av Natos kommandostruktur i 2000 hadde gjort det viktig ”... med en tilpasset, men

²⁸⁹ FD 2000. *Kosovo-krisen: Nasjonal rapport*, s. 2. Rapporten tok riktignok utgangspunkt i alliansenivået, men anses for å være like gyldig på nasjonalt nivå. Se også Røksund 2001, s. 143.

²⁹⁰ FS 2000, s. 14. NOU 2000: 20, s. 60. St.prp. nr. 55 (2001-2002), s. 14-15.

²⁹¹ St.prp. nr 55 (2001-2002), s. 23. Innst. S. nr. 232 (2001-2002). *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, s. 13. Det økte behovet for politisk styring og kontroll kom også til uttrykk da Forsvarsminister Kristin Krohn Devold i 2002 aksentuerte etableringen av den nye integrerte strategiske ledelsen i forbindelse med at det ble droppet to klasebomber i Hjerkinnskytefelt 7. oktober 2002. Se FD 2002 B. *Bruk av klasebomber i Hjerkinnskytefelt*, pressemelding fra FD, nr. 53/2002, datert 30. oktober 2002.

²⁹² St. prp. nr 45 (2000-2001), s. 45-47.

²⁹³ Intervju med generalløytnant Svein Ivar Hansen 18. april 2007.

²⁹⁴ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Svein Ivar Hansen 18. april 2007.

sterk og enhetlig [forf.uth.] nasjonal operativ ledelse av våre styrker”.²⁹⁵ Med ett fellesoperativt hovedkvarter ville man dermed kunne oppnå en størst mulig grad av handlefrihet, fleksibilitet og utnytte ressursene mest mulig effektivt mot potensielle trusler.²⁹⁶ Omorganiseringen av Fellesoperativt hovedkvarter kan også, under stramme økonomiske rammebetingelser, betraktes som et forsøk på å maksimere den samlede, felles militære evnen til ledelse av operasjoner og den daglige virksomheten ved hovedkvarteret. Ved å fjerne kommandørene og balansere sammensetningen av stabsstrukturen, ville man nettopp motvirke forsvarsgrenvis maksimering og få en mer enhetlig og effektiv anvendelse av militærmakten.²⁹⁷

Den militære maksimeringen og ønsket om faglig frihet og uavhengighet kommer således fremdeles til uttrykk, og understreker den vedvarende spenningen som ligger i å balansere politisk kontroll på den ene siden og militærfaglig uavhengighet på den annen. Imidlertid har mulighetene for de militære til å maksimere egen organisasjon i lys av nye økonomiske og sikkerhetspolitiske rammebetingelser blitt stadig mindre etter den kalde krigens slutt, og spesielt etter 2000. De kan ikke lenger nyte den samme grad av *vertikal autonomi*. Følgelig har også institusjonene på operasjonelt nivå fått trangere levekår etter 2000.

Er så Huntington fremdeles relevant? De ulike tiltakene for å motvirke maksimering av militærmakten både på strategisk og operasjonelt nivå tyder på det. Imidlertid blir hans teorier utfordret ved at militærmakten brytes mot andre rammebetingelser og krav enn på 1950-tallet, da Huntington utviklet sine perspektiver. Det synes vanskeligere å skille den militære og sivile sfære under dagens rammebetingelser for militærmakten. Forsvaret skal være under demokratisk kontroll, og de militære må trolig i dagens sikkerhetspolitiske, økonomiske og samfunnsmessige situasjon akseptere en viss grad av subjektiv sivil kontroll til tross for at dette ikke er ønskelig, sett i lys av Huntington. Den økte politiske styringen og kontrollen reflekterer en erkjennelse av at anvendelse av militærmakt er politikk, og de politiske målsettingene vil alltid være overgripende under en militær operasjon eller kampanje.²⁹⁸ Clausewitz’ ”... war is nothing but a continuation of political intercourse with an admixture of other means” synes å ha fått fornyet aktualitet etter den kalde krigens slutt.²⁹⁹ Et kraftig, autonomt militærfaglig operasjonelt kommandonivå kan i dagens kontekst representere en trussel mot politisk styring og kontroll, fordi det i stedet for å knytte sammen det strategiske og taktiske nivået bidrar til å filtrere politikken vekk og dermed atskille nivåene fremfor å knytte dem sammen.

²⁹⁵ NTB 2000.

²⁹⁶ Intervju med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007.

²⁹⁷ Intervjuer med general Sigurd Frisvold 29. mars 2007 og generalløytnant Tomas Colin Archer 17. april 2007.

²⁹⁸ FFOD 2007, s. 30.

Huntingtons tro på det profesjonelle etos og at offiserene ville være lydige tjenere av staten så lenge de holdt seg unna politikk og sivile forhold må trolig også diskuteres. Det har Peter D. Feaver gjort i sin bok fra 2003, og argumenterer for at Huntingtons lydighetsideal i realiteten knapt har eksistert etter den kalde krigen i USA. I stedet påviser han til dels betydelige utfordringer knyttet til politisk styring med militærmakten. Det er imidlertid vanskelig å overføre Feavers funn i USA til småstaten Norge. Hans meget positive innstilling til offiserene som lydige tjenere av staten kan trolig også diskuteres. Lojalitet og lydighet hos offiserene er samtidig et lite utforsket tema i Norge, og innbyr til videre forskning. Det vi kan slå fast nå, er at også militærmakten i Norge må forholde seg til et helt annet samfunn og andre rammebetingelser i dag enn for 50 år siden.

²⁹⁹ Huntington 1956, s. 57. Sitat hentet fra Carl von Clausewitz' bok *On War*.

6 Konklusjon – vekst og forvitring

Oppgaven har vist utviklingen av institusjonene på operasjonelt nivå gjennom to perioder. Tiden fra 1970 til 2000 ble preget av etablering og fremvekst av to sterke fellesoperative forsvarskommandoer på operasjonelt nivå. Forsvarskommandoene fikk høy prioritet, med større operativt ansvar, økt bemanning, oppbygging av betydelig fellesoperativ kompetanse og styrket evne til å lede nasjonale og allierte fellesoperasjoner. De ble betraktet som en av de viktigste bærebjelkene i allianseforsvaret av Norge, innsetting av allierte forsterkninger og krigføringen på nordflanken. Institusjonene ble viktige for å kunne lede de store nasjonale og allierte fellesoperasjonene på en enhetlig, effektiv og kompetent måte, samt ivareta generelle beredskapsmessige og operative forhold. De demonstrerte sin styrke gjennom stadig større og vellykkede allierte fellesoperative øvelser. Utover 1990-tallet ble Forsvarskommando Nord-Norge riktignok noe svekket, men ble ikke mindre sentral for å ivareta krisehåndtering og norske interesser i nordområdene. For Forsvarskommando Sør-Norge gikk utviklingen bare en vei, med ledelsen av Natos operasjon i Kosovo ved årtusenskiftet som et siste høydepunkt.

I den andre perioden, 2000–2006, har imidlertid utviklingen på operasjonelt nivå blitt preget av institusjonell forvitring og marginalisering. Institusjonene har senere år kommet under et stadig økende institusjonelt press med lavere prioritet og redusert bemanning. Fellesoperativ kompetanse har siden årtusenskiftet forvitret, og evnen til å lede større nasjonale og allierte fellesoperasjoner på en enhetlig og effektiv fremstår i dag som noe redusert. De har ikke lenger en sentral rolle i Natos kommandostruktur, og er i utgangspunktet uten et operativt ansvar og myndighet i så henseende. Det operasjonelle nivå i Norge er nå igjen kun for nasjonale formål, og med en organisatorisk løsning som gir enkelte ledelsesmessige utfordringer knyttet til militære operasjoner og krisehåndtering. Marginaliseringen har, nasjonalt sett, gitt mindre innflytelse i alliansen for forsvarsplanlegging, prinsipielle uhensiktsmessige løsninger for operativ ledelse og mindre muligheter til å utvikle fellesoperativ kompetanse. Til tross for at omorganiseringen i 2006 på sikt kan føre til en styrket evne til å lede fellesoperasjoner, ble nivået utvilsomt svekket autoritetsmessig og som en operativ kravstiller i forhold til styrkeprodusentene. Det har altså ikke blitt den sterke og enhetlige operative ledelsen man i 2000 så for seg.

Veksten og forvitringen vi har vært vitner til har foregått innenfor komplekse sikkerhetspolitiske, teknologiske, økonomiske og samfunnsmessige rammebetingelser. I begge periodene virket de samme forholdene inn på utviklingen:

Nordflankens strategiske og sikkerhetspolitiske betydning: Nordflanken fikk i begynnelsen av den første perioden en økende strategisk og sikkerhetspolitisk betydning i Nato, hvor flankeforsvaret ble styrket. Styrkenivået og øvingsaktiviteten økte som en konsekvens av det valgte invasjonforsvarskonseptet, og sterke fellesoperative hovedkvarter på operasjonelt nivå ble en forutsetning for å håndtere beredskapsmessige og operative forhold knyttet til denne utviklingen. Den strategiske og sikkerhetspolitiske betydning av nordflankens ble ytterligere forsterket utover 1970- og 1980-tallet med utvidelsen av de norske havområdene og USAs nye maritime strategi, hvor nye oppgaver fulgte og understreket behovet for et enhetlig og effektivt kommandosystem. Den operative virksomheten generelt, og den store øvingsaktiviteten spesielt, la i perioden grunnlaget for en betydelig kompetanse og evne til ledelse av nasjonale og allierte fellesoperasjoner ved hovedkvarterene.

Opp gjennom 1990-tallet fikk derimot nordflanken en redusert strategisk og sikkerhetspolitisk betydning. Utviklingen medførte en avtakende vestlig militærstrategisk interesse for nordflanken, og invasjons- og forsterkningskonseptet ble irrelevant. Kombinert med nye operasjonskonsepter ble styrkenivået betydelig redusert, det ble mindre behov for et kvantitativt stort ledelsesapparat og institusjonene mistet mange av oppgavene knyttet til det tidligere forsvarskonseptet. Dette var viktige premisser for nedbemanningen etter årtusenskiftet, hvor det nasjonalt ble mulig å redusere hovedkvarterene. Videre medførte en redusert alliert øvingsaktivitet etter 2000, med mindre fokus på store fellesoperasjoner, forvitring av fellesoperativ kompetanse ved hovedkvarterene, spesielt i nord.

Norges forhold til Nato: Med nordflankens økende strategiske og sikkerhetspolitiske betydning ble forholdet til alliansen meget viktig, og hvor det ble sammenfallende interesser mellom Norge og Nato om en effektiv og kompetent operativ ledelse i Norge tett integrert i Natos kommandostruktur. Slik sannsynliggjorde man alliert unnsetning i tilfelle krise og krig, kunne påvirke forsvarsplanleggingen i Nato, ervervet verdifull kompetanse og sikret nasjonal kontroll over allierte styrker i Norge. Et integrert kommandosystem ble en forutsetning for å ivareta ledelsen av flankeforsvaret, detektere eventuelle fiendtlige angrep så raskt som mulig, og være et grunnlag for en ledelsesstruktur i fredstid som hurtig kunne overføre den operative kommandoen til Nato i krig. Institusjonenes sentrale rolle i kommandosystemet gav dem høy prioritet og la grunnlaget for en betydelig vekst i omfang og kompetanse ved hovedkvarterene.

Imidlertid ble det utover 1990-tallet mindre sammenfallende interesser mellom Norge og Nato om en operativ ledelse i Norge tett integrert i alliansens kommandostruktur. Nato "lettet trykket" på nordflanken. Gjennom de siste to omorganiseringene av Natos kommandostruktur

ble de norske institusjonene redusert og marginalisert. Ordningene var en klar tilbakegang for institusjonene i forhold til tidligere, og med mindre muligheter for å ivareta nasjonale interesser. Institusjonene mistet den sentrale rollen i det allierte kommandosystemet som før årtusenskiftet la grunnlaget for en betydelig vekst i omfang og kompetanse. Denne marginaliseringen bidro til at det ble mer prekært for Forsvaret å utnytte sine militære styrker og ressurser på en mer enhetlig og effektiv måte. Kombinert med økt vekt på internasjonale operasjoner, la dette grunnlaget for beslutningen i 2001 om å etablere et fellesoperativt hovedkvarter i sør på bekostning av solid fellesoperativ kompetanse i nord. I tillegg har hensynet til alliansen, i kombinasjon med nasjonale strategiske interesser i nordområdene, komplisert norske disposisjoner vedrørende egen kommandostruktur. Balanseringen av spenningen mellom nasjonale og allierte hensyn har medført svekkelse av operasjonelt nivå gjennom spredning av personell og kompetanse på flere steder, og dagens ledelsesstruktur gir ledelsesmessige utfordringer knyttet til gjennomføring av operasjoner og krisehåndtering.

Krigføringens endrede karakter: Natos overgang fra en doktrine om massiv gjengjeldelse til en doktrine om fleksibel respons i 1967 medførte et nytt forsvarskonsept som knyttet de konvensjonelle militære styrkene til operasjonelt nivå. Det ble behov for å ha et selvstendig fellesoperativt kommandosystem i hver landsdel for å kunne møte en eventuell konvensjonell sovjetisk aggresjon raskt og effektivt. Norge måtte ved større konfrontasjoner være i stand til å samvirke med allierte styrker og kunne lede større kombinerte fellesoperasjoner. Operasjonene stilte krav til koordinering på tvers av forsvarsgrenene, og et enhetlig integrert kommandosystem på operasjonelt nivå ble en forutsetning for oppbyggingen av et sterkt invasjonforsvar.

Frem mot årtusenskiftet endret imidlertid krigføringen karakter til moderne manøverbasert krigføring. Et nytt manøverbasert operasjonskonsept og nettverksbasert forsvar bidro til at konseptet med store invasjonforsvarsoperasjoner ble mindre relevant, og med mindre behov for et stort ledelsesapparat på operasjonelt nivå for de gjenværende styrkene. Konseptene har bidratt til en tettere sammenknytning av nivåene, øket behovet om en utflating av kommandostrukturen og stilt større krav til en enhetlig, effektiv og kompetent ledelse på operasjonelt nivå. Disse utviklingstrekkene bidro til en kraftig reduksjonen av hovedkvarterene etter 2000.

Økonomi: Økonomi var et viktig argument ved etableringen av forsvarskommandoene i 1970. Det var behov for å rasjonalisere og effektivisere, og en enhetlig ledelse ble ansett som viktig for å unngå kostnadsdrivende konkurranse mellom forsvarsgrener. Likevel dannet etter hvert gode økonomiske rammebetingelser på 1970- og 1980-tallet grunnlaget for at det ble mulig

for Forsvaret å maksimere egen organisasjon, etablere et operasjonelt nivå på linje med de store nasjonene og ha en videre positiv institusjonell utvikling.

Etter den kalde krigen avtok bevilgningene til Forsvaret, og en dypere forsvarsreform presset seg frem over årtusenskiftet. Dette fikk konsekvenser også for den operative ledelsesstrukturen, hvor det ble nødvendig å utnytte ressursene mer helhetlig og effektivt. Etter 2000 har behovet for rasjonalisering og effektivisering vært en svært viktig drivkraft i den gradvise nedbyggingen av operasjonelt nivå. De meget stramme økonomiske rammebetingelsene ga lite rom for sterke og kraftfulle institusjoner. Økonomi var hovedårsaken til nedleggelsen av Landsdelskommando Sør-Norge i 2005.

Teknologi: Den teknologiske utviklingen bidro til etableringen av operasjonelt nivå i 1970 ved at den hadde muliggjort en mer sentralisert, rasjonell og effektiv ledelse. Videre drev den frem en økende gjensidig avhengighet mellom forsvarsgrenene som kompliserte fellesoperasjonene, noe som igjen bidro til at det ble viktig å etablere og utvikle kompetanse ut gjennom 1970- og 80-tallet. Dette særlig for å kunne ivareta allierte fellesoperasjoner på en troverdig måte og sikre nasjonal kontroll over styrkene.

Imidlertid har den teknologiske utviklingen etter 2000 bidratt til rasjonalisering og effektivisering av kommandostrukturen gjennom at det har blitt teknisk mulig for en sjef å ha større kontrollspenn. Teknologien har også vært en underliggende drivkraft til utviklingen av nye operasjonskonsepter og en trangere økonomi, og slik sett hatt en indirekte forsterkende effekt på reduksjonen av institusjonene etter årtusenskiftet. Samtidig er det mye som tyder på at det har vært i overkant høye forventninger til hvordan ny teknologi kan støtte kommando og kontroll, og at Forsvaret har tatt ut de økonomiske gevinstene knyttet til ny teknologi og reduksjonen av stabers størrelse på forhånd.

Hva så med de samfunnsmessige, sivil-militære forhold? Det var under den kalde krigen stor oppslutning om Forsvaret. På bakgrunn av de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene ble et sterkt invasjonforsvar, basert på verneplikt og forsterkninger fra alliansen, betraktet som meget viktig også fra sivil side. Det ble en sterk oppslutning om Forsvaret som en nasjonal institusjon, og stor vilje til å bevilge midler over forsvarsbudsjettet. Med en svært sterk militærmakt ble det behov for å balansere forholdet mellom politisk styring og kontroll og militærfaglig uavhengighet på en annen måte enn før, hvor en enhetlig ledelse ble ansett som nødvendig for å beholde politisk styring og kontroll over tid. Det nye ledelsesapparatet gav en sterkere grad av *objektiv sivil kontroll*, og med romslige økonomiske rammer ble det gode muligheter for de militære å etablere og maksimere et nytt stort operasjonsnivå.

Etter 2000 har imidlertid de sivil-militære relasjonene, på grunn av nye sikkerhetspolitiske, økonomiske og samfunnsmessige rammebetingelser, endret seg i retning av *sivil subjektiv kontroll*. Det politiske nivå og sivile samfunn har kommet i sterkere inngrep med Forsvaret enn før, og viljen til å bevilge midler over forsvarsbudsjettet har blitt redusert. De militære har rett og slett mye mindre handlingsrom til å maksimere egen organisasjon og forsvarsgren, og kan ikke lenger nyte samme grad av vertikal autonomi. Institusjonene på operasjonelt nivå har fått trange levekår. Den militære maksimeringen og ønsket om faglig frihet og uavhengighet kommer likevel fremdeles til uttrykk, og understreker den vedvarende spenningen som ligger i å balansere politisk kontroll på den ene siden og militærfaglig uavhengighet på den annen.

Hovedårsaker og innbyrdes sammenhenger: Selv om veksten og forvitringen har foregått innenfor sikkerhetspolitiske, teknologiske, økonomiske og samfunnsmessige rammebetingelser og et komplekst samvirke mellom dem, synes endringer i de *sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser* viktigst. Det er innen disse variablene vi har sett endringer som samsvarer klart med etablering, vekst og forvitring. Nordflankens økende strategiske og sikkerhetspolitiske betydning, forholdet til alliansen og økonomiske rammebetingelser la det viktigste grunnlaget for etableringen og den solide veksten frem til årtusenskiftet. Likeledes førte en redusert betydning av nordflanken, mindre interesser fra Nato om en tett integrert kommandostruktur i Norge og trang økonomi til reduksjonen og marginalisering etter årtusenskiftet. Det synes klart at de ”kriselignende” tilstandene innen sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser var den direkte *utløsende årsak* til de omfattende organisasjonsendringene i Forsvaret på slutten av både 1960- og 90-tallet. Det er også en klar sammenheng mellom sikkerhetspolitiske forhold og økonomiske bevilgninger. En klart definert ekstern trussel påkaller en sterkere militærmakt og gir økte økonomiske bevilgninger – og vice versa.

Dernest har *krigføringens endrede karakter og den teknologiske utviklingen* gjennom begge perioder forsterket behovet for, og fasilisert, en enhetlig og kompetent ledelse på operasjonelt nivå. Utviklingen på disse områdene har imidlertid, i motsetning til sikkerhetspolitiske og økonomiske forhold, gått i én retning, og aksentuert etter den kalde krigen. Utviklingen medførte at kommandostrukturen kom under press i et nytt forsvarskonsept etter årtusenskiftet, hvor mulighetene for et større kontrollspenn i hovedkvarterene hadde økt. Slik bidro også disse faktorene til reduksjonen av institusjonene. Det er også en klar innbyrdes sammenheng mellom disse, hvor den teknologiske utviklingen stadig har drevet frem nye og mer manøverbaserte operasjonskonsepter. I tillegg har den teknologiske utviklingen gjennom teknologisk fordyrelse bidratt til strammere økonomiske rammebetingelser.

Endelig, la de *samfunnsmessige* rammebetingelser og sivil-militære relasjonene til rette for å maksimere og utvikle et nytt sterkt kommandonivå frem mot årtusenskiftet, mens de siden har bidratt til å gjøre det vanskeligere å opprettholde og maksimere organisasjonen. De samfunnsmessige forholdene er imidlertid ikke like direkte knyttet til veksten og forvitringen som foran nevnte, og synes mer å være en randbetingelse enn en direkte årsaksforklaring. Hvordan sivil-militære relasjoner balanseres er, slik vi har sett, også avhengig av utviklingen innen sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser.

Behov for enhetlig ledelse: Generelt, og på et mer overordnet nivå, har oppgaven vist at utviklingstrekkene, selv om de var forskjellige, i begge periodene munnet ut i behovet for en *enhetlig* ledelse. Kort sagt var dette bakgrunnen for etableringen av operasjonelt nivå, det har vært en rød tråd gjennom nesten 40 år, og er et behov som fortsatt synes å stå sterkt. Dette var bakgrunnen for omorganiseringen av Fellesoperativt hovedkvarter i 2006, og vi er på mange måter tilbake ved utgangspunktet for etableringen av nivået i 1970.

Vil så forvitringen fortsette i årene fremover? Vil det operasjonelle nivå være relevant i fremtiden? Hensikten med denne oppgaven er ikke, som nevnt innledningsvis, å predikere den videre utviklingen av operasjonelt nivå. Likevel er det en viss sannsynlighet for at de underliggende drivkreftene som jeg har påpekt også i fremtiden vil virke og gi føringer for utviklingen av institusjonene på operasjonelt nivå.³⁰⁰ Økonomien vil i den nærmeste fremtid fortsatt være trang for den operative ledelsen,³⁰¹ og omstillingen vil trolig måtte fortsette i samme retning.

På den annen side kan det tenkes at nasjonalstaten fortsatt, og kanskje i større grad, blir sentral i fremtiden. Trusselen mot Norge og norske interesser både ute og hjemme vil kunne øke, og påkalle en større etterspørsel av militærmakt enn det man i dag synes komfortabel med. Det vil i så fall trolig også medføre et større og mer robust kommandoapparat enn tilfellet er i dag.

Uansett hvilken utvikling vi vil se i rammebetingelsene, synes det likevel utvilsomt at det fortsatt er behov for et fellesoperativt hovedkvarter. Skal man gjennomføre nasjonale eller

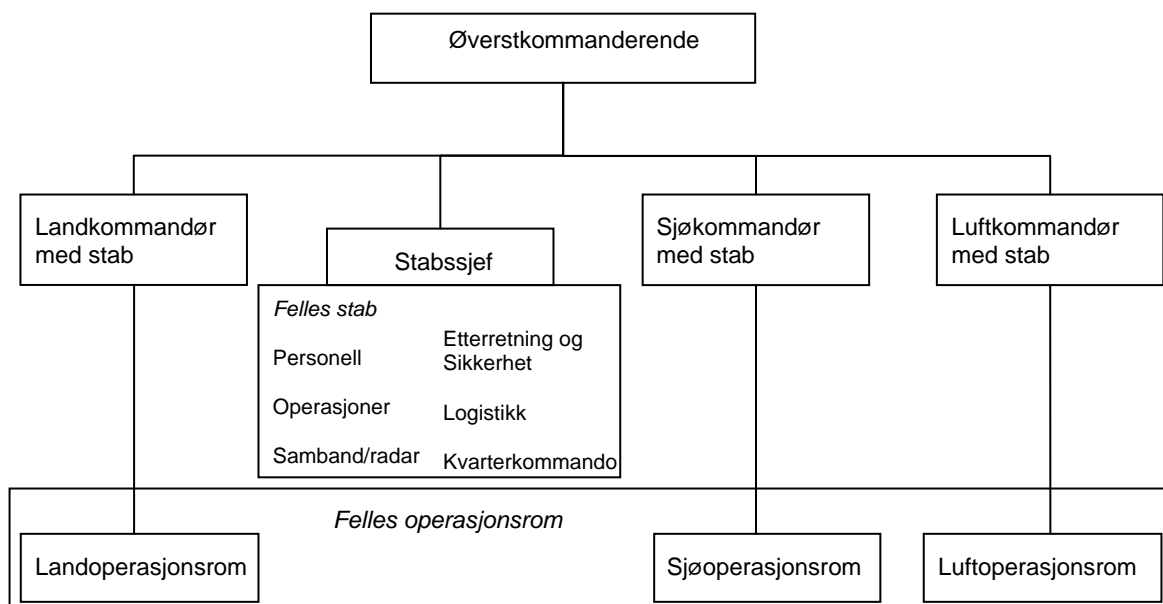
³⁰⁰ Nato 2006. *NATO Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006*. Av dokumentet fremgår det at det er en slik strategisk kontekst som legges til grunn for den videre utviklingen av Nato og dets militære apparat neste 15 år. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm>

³⁰¹ I St. prp. nr. 1 (2006-2007). *Budsjetterminen 2007*, s. 39 fremgår det at "De innsparinger i Forsvarets øverste ledelse og kommandostruktur som Stortinget sluttet seg til [...] anses fremdeles som et sentralt tiltak for å få overført ressurser til styrking av Forsvarets operative struktur. Arbeidet med dette vil bli videreført i 2007". Videre konstanteres det at "Omorganiseringen har på mange måter vært meget vellykket. Samtidig har det vist seg at prosessen og målsettingene var meget krevende. På denne bakgrunn vil Forsvarsdepartementet foreta en ny enhetlig gjennomgang av Forsvarets ledelses- og kommandostruktur, med sikte på å foreta justeringer som både skal gi best mulig styringsevne, og gi ytterligere innsparinger..."

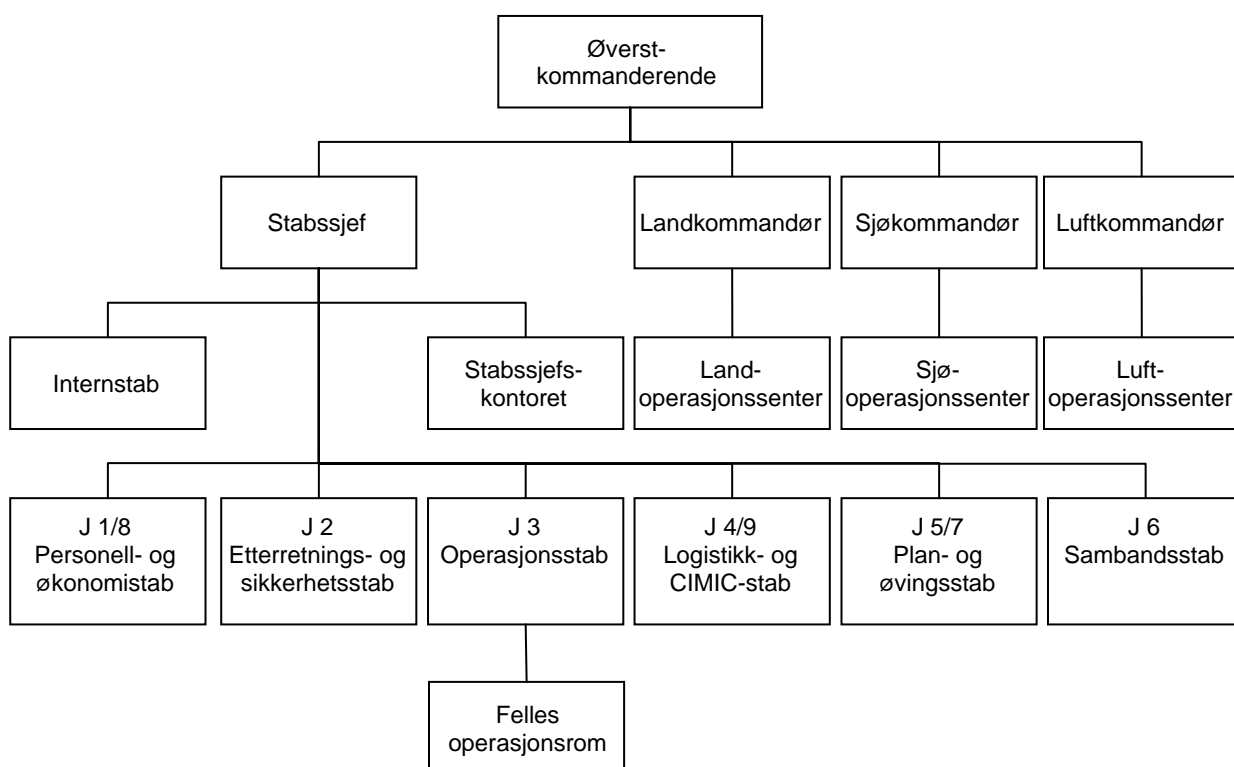
avgrensede allierte fellesoperasjoner, er det behov for et fellesoperativt nivå. I et kortere perspektiv vil det derfor, gitt at utviklingen fortsetter i samme spor, høyst trolig bare være et tidsspørsmål før den operative ledelsen samles på Reitan eller Jåttå. Valg av sted vil trolig være avhengig av hvilke hensyn som veies tyngst av strategiske og sikkerhetspolitiske interesser i nordområdene, forholdet til alliansen og økonomi. I et lengre perspektiv kan det derimot tenkes at hovedkvarteret flyttes nærmere den strategiske ledelsen i Oslo. En slik eventuell økende vektlegging av fysisk nærhet mellom integrert strategisk nivå og operasjonelt nivå vil være i tråd med de sivil-militære utviklingstrekk vi har sett de senere år, der vekten er flyttet fra objektiv til subjektiv sivil kontroll med militærmakten.

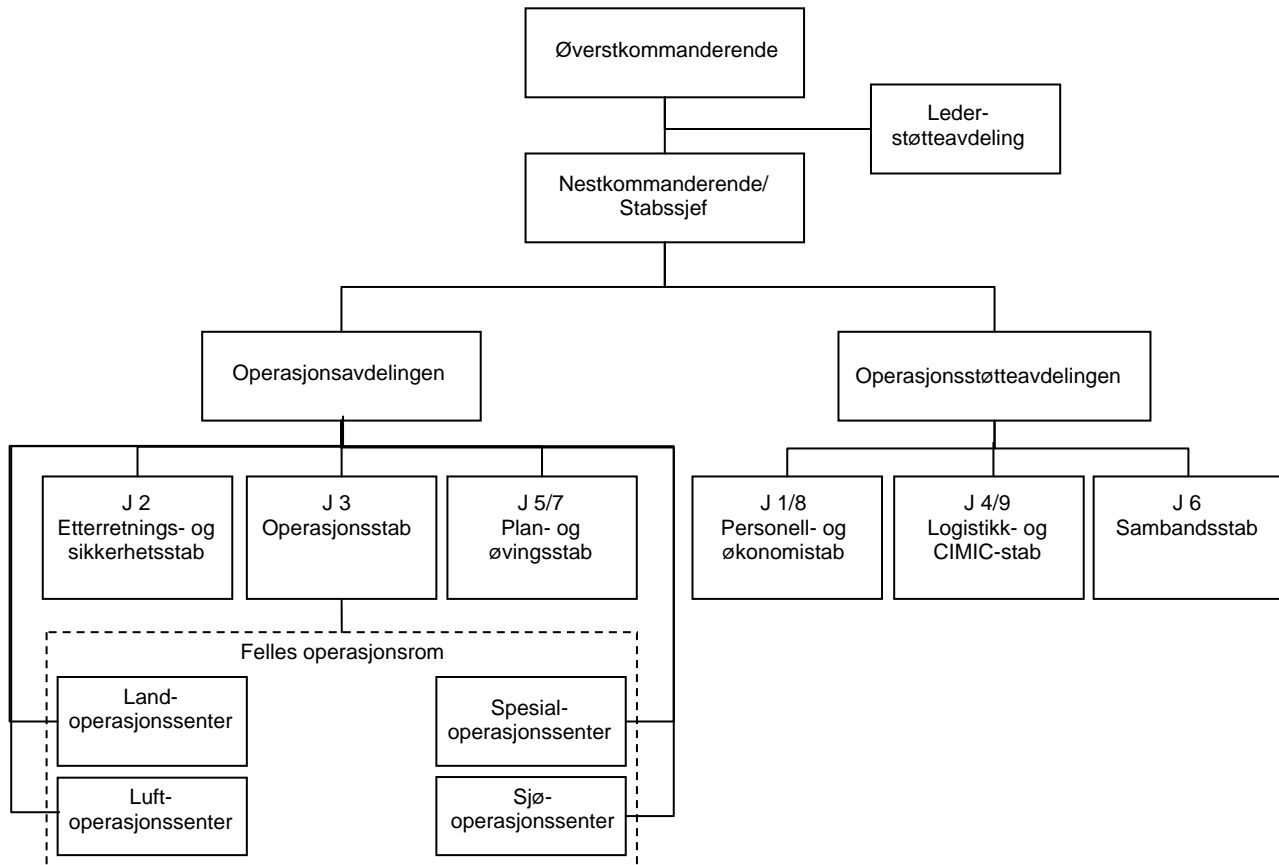
Vedlegg A – Organisasjonsskisser og kommandolinjer

Organisering av forsvarskommandoene 1970–2003

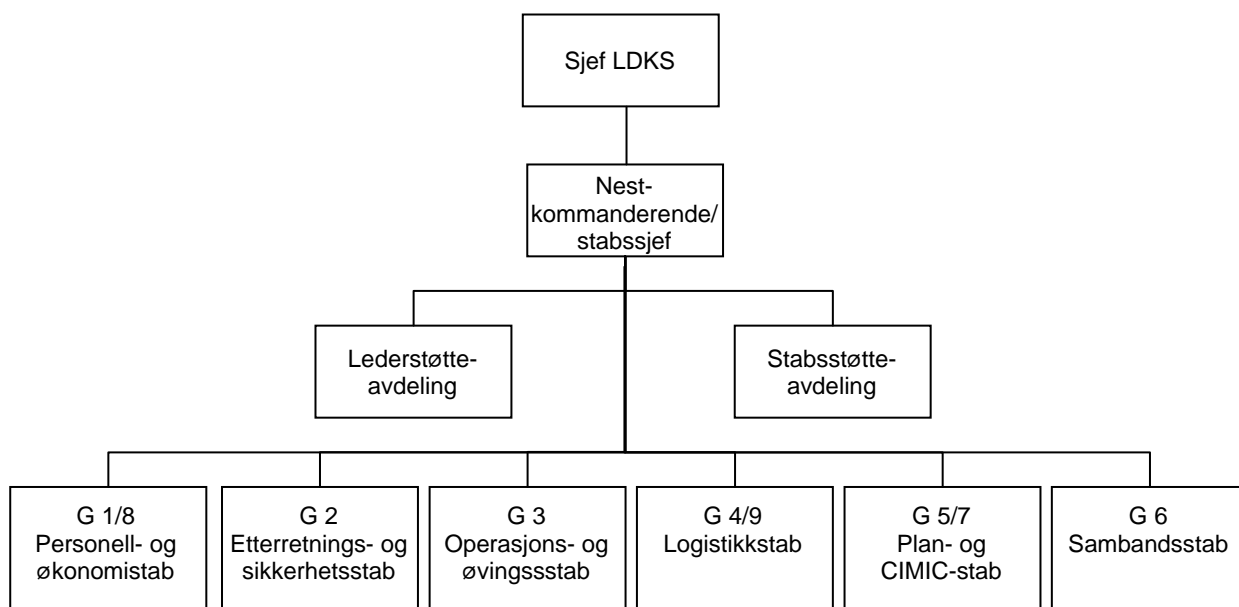


Organisering av Fellesoperativt hovedkvarter 2003–2006

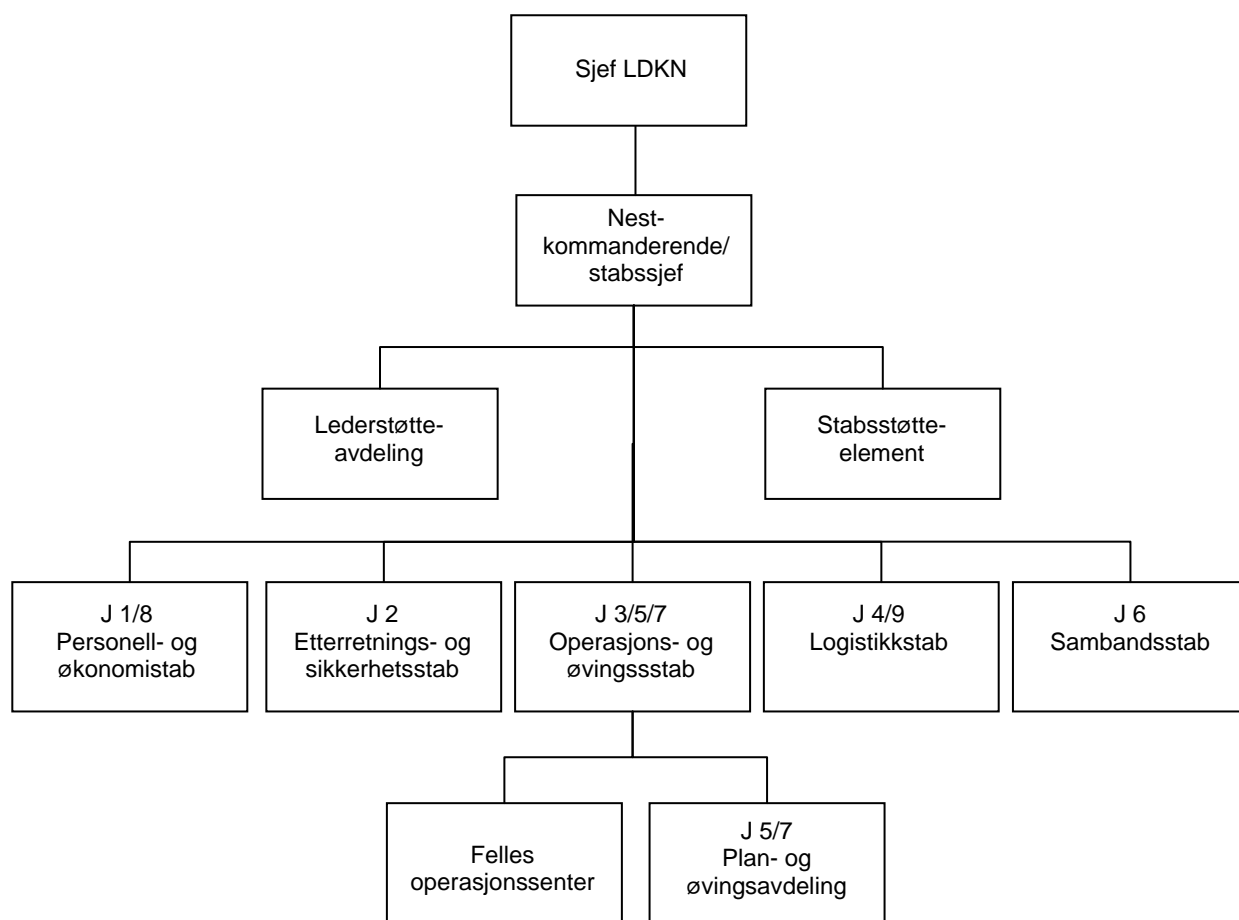


Organisering av Fellesoperativt hovedkvarter 2006–

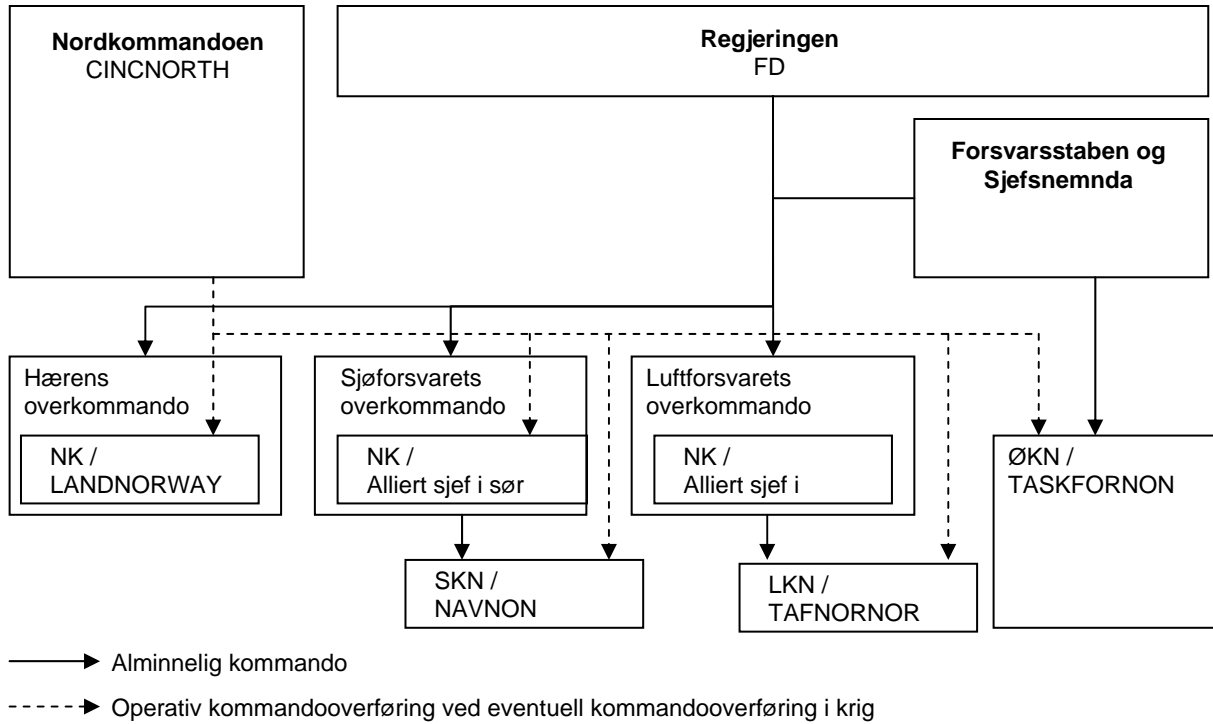
Organisering av Landsdelskommando Sør-Norge 2003–2005



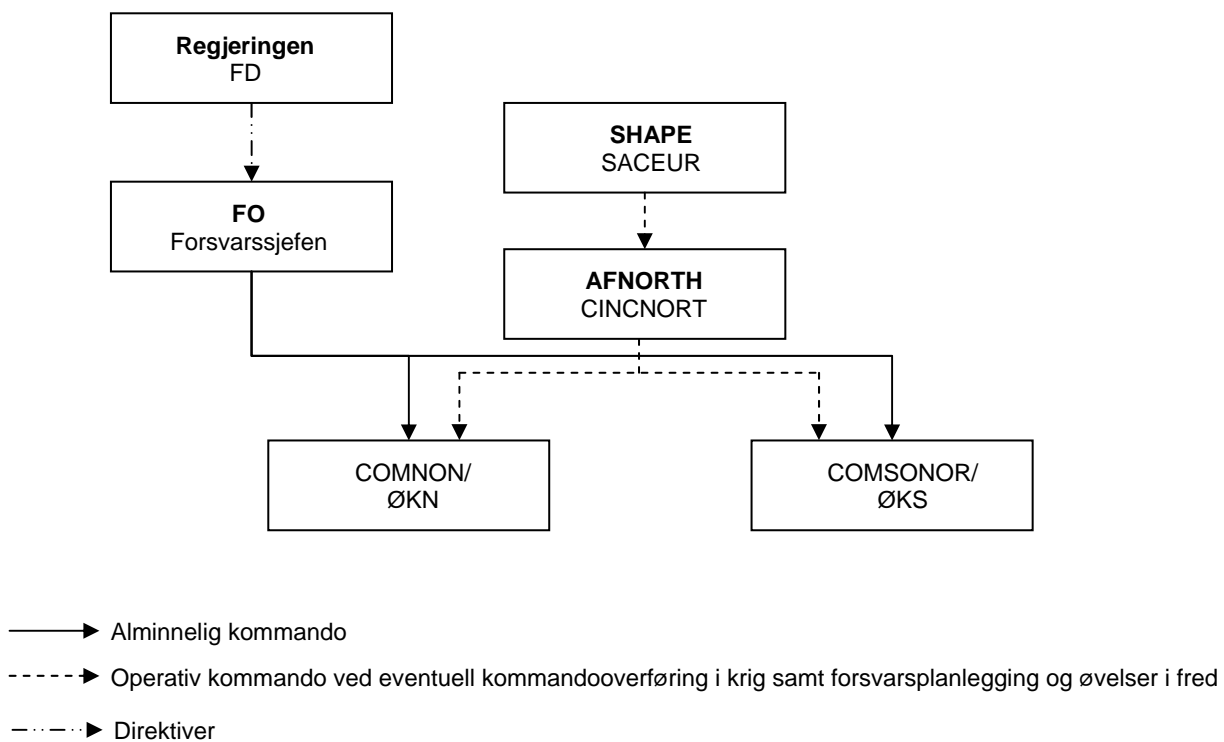
Organisering av Landsdelskommando Nord-Norge 2003–



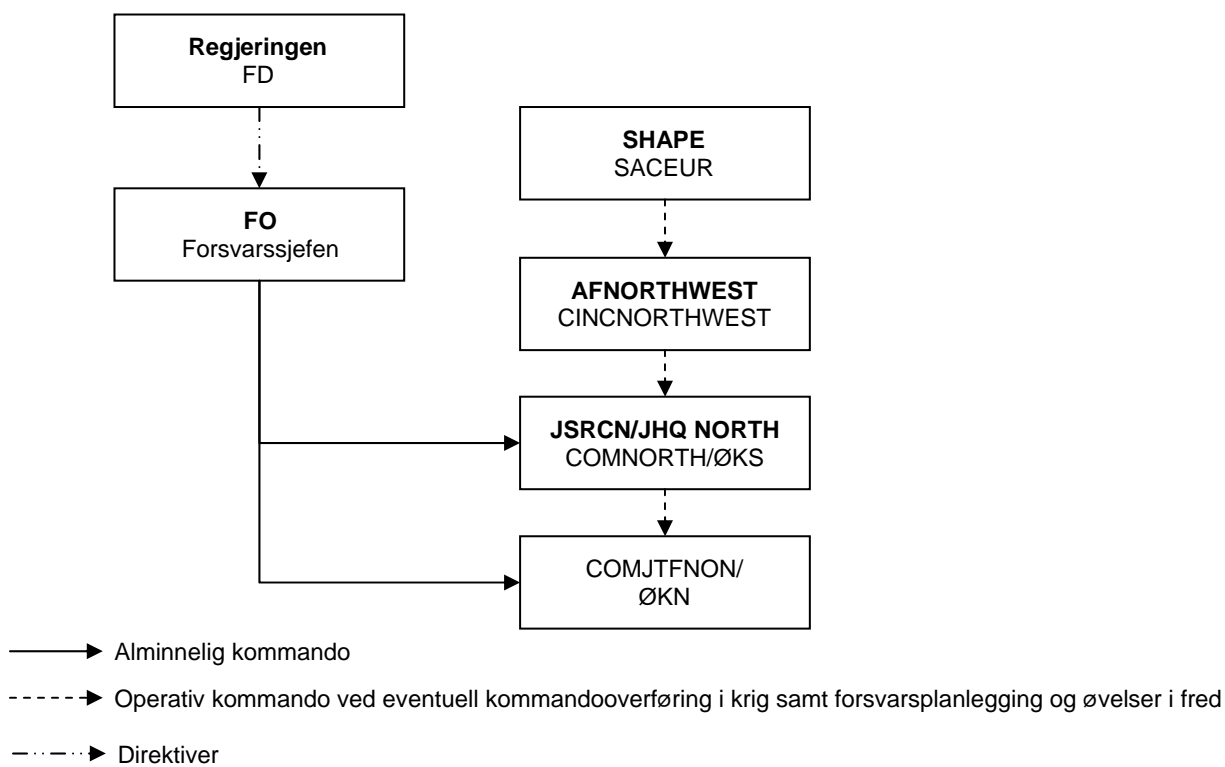
Nasjonale og allierte kommandolinjer i Norge før 1970



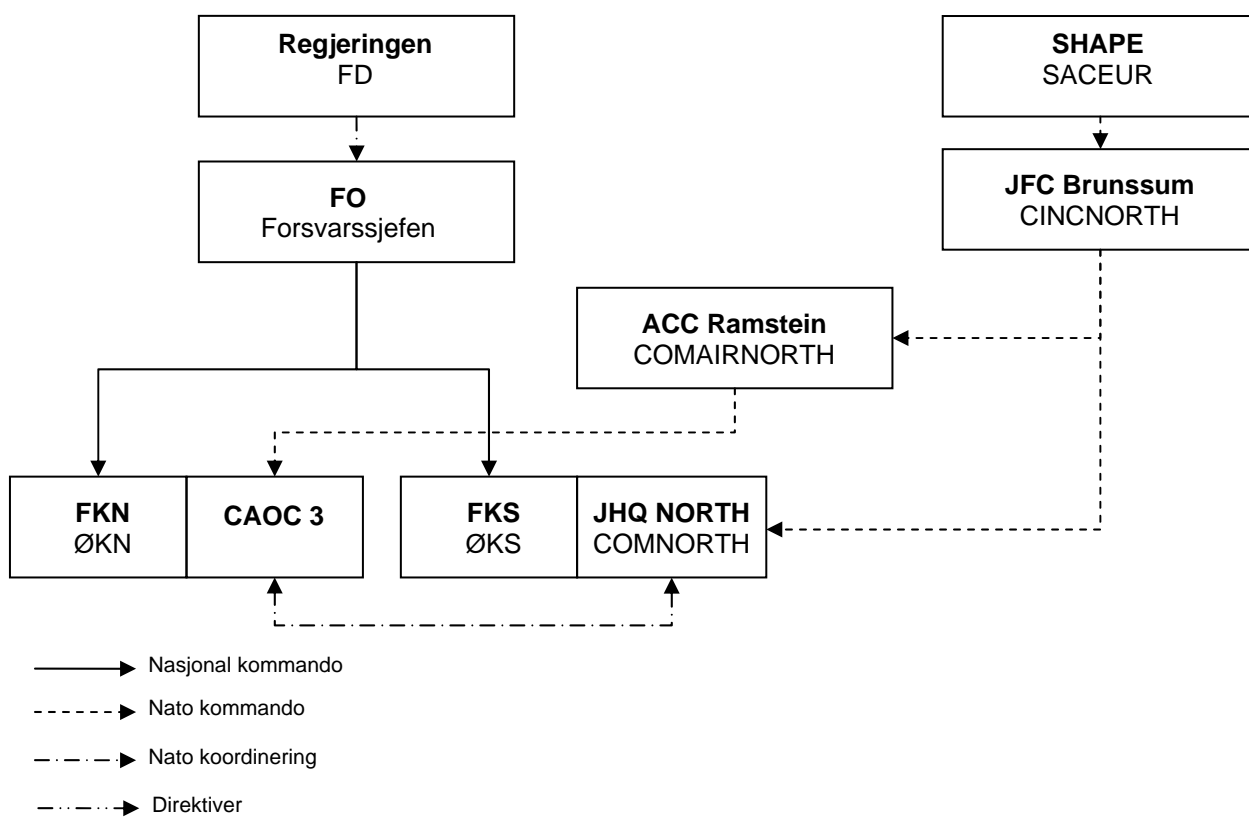
Nasjonale og allierte kommandolinjer i Norge 1970–1994



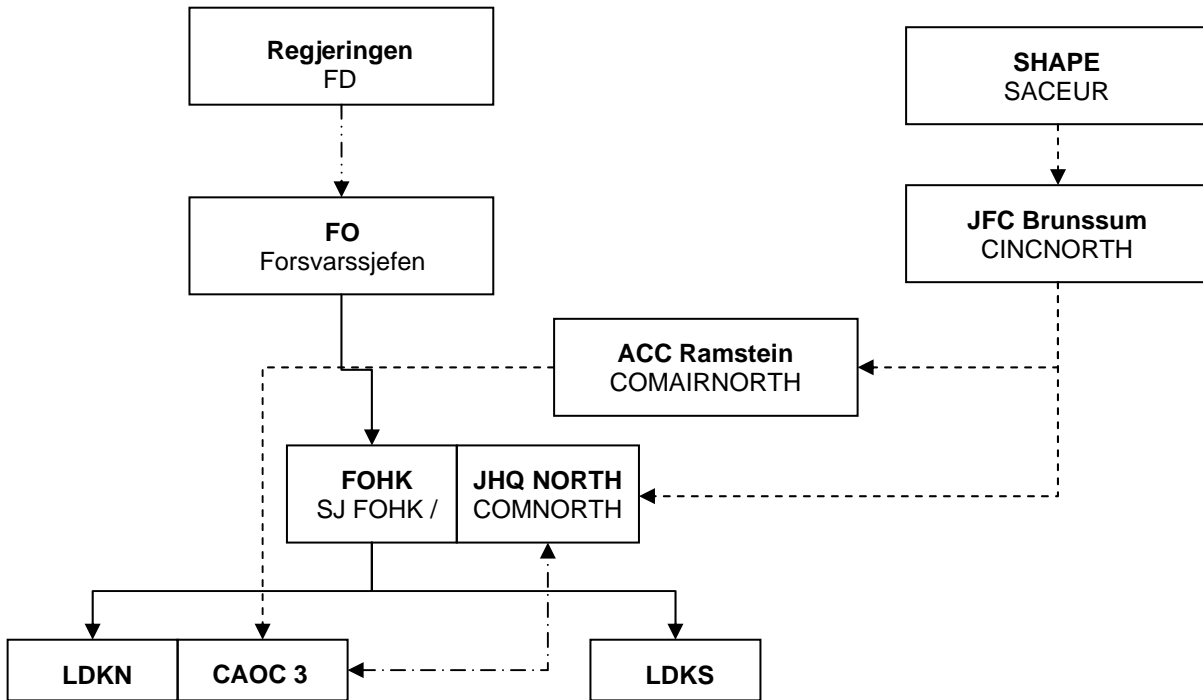
Nasjonale og allierte kommandolinjer i Norge 1994–2000



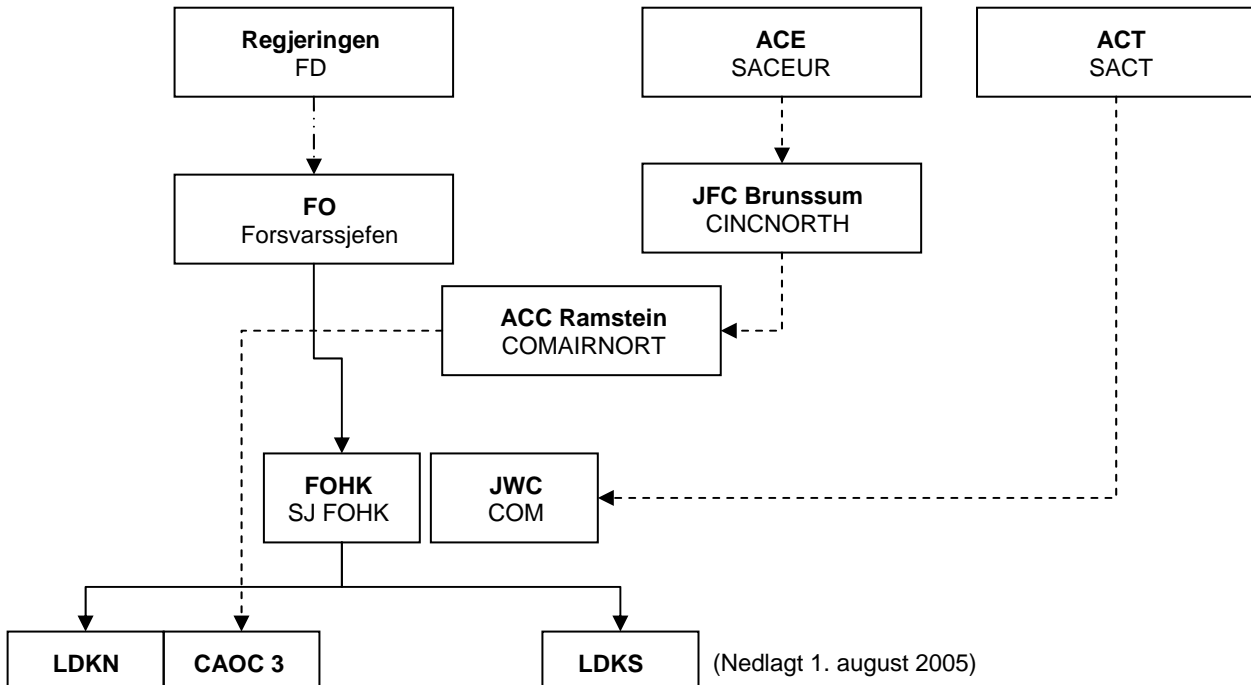
Nasjonale og allierte kommandolinjer i Norge 2000–2002



Nasjonale og allierte kommandolinjer i Norge 2002–2003



Nasjonale og allierte kommandolinjer i Norge 2003–2006



- ▶ Nasjonal kommando
- - - -▶ Nato kommando
- · - ·▶ Nato koordinering
- · · ·▶ Direktiver

Vedlegg B – Sentrale begreper

Alminnelig kommando: Alminnelig kommando er den militære myndighet og det ansvar som et foresatt befal har til å utstede ordrer til undergitt personell. Alminnelig kommando benyttes bare innen nasjonalt forsvar og omfatter all operativ og administrativ militær virksomhet.

Direktiv: Militær meddelelse som fastsetter retningslinjer eller beordrer en bestemt handling utført. Plan utgitt med det for øyet at den skal iverksettes på ordre, eller når angitte forhold inntreffer. Generelt en hvilken som helst meddelelse som setter i gang eller styrer handlinger, opptreden eller fremgangsmåte.

Doktrine: Doktrine betyr læresetning. En militær doktrine er grunnleggende læresetninger for utvikling og bruk av militære styrker til støtte for nasjonale målsettinger. De er retningsgivende, men krever vurderinger når de anvendes.

Fellesoperasjoner: En operasjon der innsatser fra flere forsvarsgrener integreres og samordnes for å oppnå synergieffekter på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå, ofte i en multinasjonal ramme og gjerne koordinert med sivile virkemidler og aktører.

Kommando og kontroll: Innenfor planlegging og ledelse av militære operasjoner brukes begrepene kommando og kontroll. De brukes ofte sammen, men de er ikke synonyme:

- Kommando er den myndighet en militær person har til å lede, koordinere og kontrollere tildelte militære styrker.
- Kontroll er den myndighet en militær sjef utøver over deler av aktiviteten til undergitte styrker eller andre styrker som ikke normalt er under hans kommando. Den omfatter ansvar for å iverksette ordrer og direktiver. Hele eller deler av denne myndighet kan overføres eller delegeres.

Kommandomyndighet: Er rett og plikt til å føre kommando på en måte og i det omfang som er tjenestlig påkrevet og tillatt.

Manøvermetoden: En av tre metoder i *Forsvarets operative grunnlag* (*manøver, utmattelse og stabilisering*). Manøvermetoden beskriver et sett av teknikker for å påvirke motstanderens vilje til fortsatt strid: *overraskelse, initiativ, den indirekte metode, tempo, oppdragsbasert ledelse og analyse av motstanderens styrker og svakheter*. Det ytterste formålet er å frembringe fysisk og psykologisk sammenbrudd hos motstanderen.

Manøvertenkning: En av tre tilnæringsmåter som sammen utgjør den idemessige basen i Forsvarets operative grunnlag (*effekttenkning, nettverkstenkning, manøvertenkning*). Manøvertenkning er å forstå det psykologiske aspektet ved strid og å se strid som en kamp mellom viljer preget av usikkerhet og kaos. Ved å trene og øve slik at en mestrer disse faktorene bedre enn motstanderen, kan nettopp disse utfordringene vendes til egen fordel. Manøvertenkning er å bestrebe seg på å ta initiativet og å analysere seg frem til *hvor* virkemidlene skal settes inn for å oppnå mest mulig effekt på motstanderen – med minst mulig bruk av egne ressurser. Manøvertenkning kan brukes på alle nivåer og innebærer en tillit til at rett innsats, på rett tidspunkt, med stadig initiativ og konstant trykk på motstanderen gir en mindre styrke mulighet til å påvirke en større.

Operasjon: En militær operasjon er en serie stridsaktiviteter, forflytninger eller andre handlinger som har til hensikt å nå en definert målsetting. En militær operasjon kan gjennomføres både med og uten væpnet innsats. En operasjon kan utføres direkte mot et strategisk mål eller inngå i en serie av operasjoner. En slik serie kalles en kampanje.

Operasjonskonsept: En klar og kortfattet formulering av hvordan en sjef har tenkt å utføre sitt oppdrag.

Operasjonskunst: Operasjonskunst er en militær sjefs integrering og samordning av de virkemidler som står til rådighet for å oppnå de ønskede effekter og innfri de overordnede mål med operasjonen. Operasjonskunst benevnes gjerne som en "kunst" fordi det handler om å knytte sammen og realisere ofte abstrakte strategiske mål eller retninger ved hjelp av fysiske aktiviteter gjennomført av militære avdelinger, fartøyer eller fly. Det benevnes også som "kunst" fordi det handler om å håndtere stridskrefter

med ulike tids- og romperspektiver, og å beherske strid i alle fire domener, der det finnes få kvantifiserbare størrelser og fasitsvar. Operasjonskunst er også det muligens kunst, altså å utnytte de ressursene en faktisk har til rådighet for å oppnå best mulig resultat.

Operativ kommando: Operativ kommando er den myndighet som er overført til en sjef til å tildele oppdrag eller oppgaver til undergitte sjef, til å deployere enheter, til å omfordele enheter og til å beholde eller delegere operativ kontroll, taktisk kommando og/eller taktisk kontroll i den utstrekning som anses nødvendig. Operativ kommando innebærer ikke i seg selv myndighet over administrasjon eller logistikk. Begrepet kan også anvendes til å angi hvilke styrker som er stilt til disposisjon for en sjef. Operativ kommando innebærer at en sjef som har fått overført styrken, kan anvende hele eller deler av styrken til å løse pålagte oppgaver. Begrepet beskriver den høyeste myndighet en sjef i NATO har over styrker avgitt fra medlemslandene, og det benyttes på det militærstrategiske nivå. Siden myndigheten ikke innebærer ansvar for administrasjon eller logistikk, hviler dette på Forsvarssjefen eller den han bemyndiger. I nasjonal sammenheng utøver Sjef FOHK operativ kommando over nasjonale styrker som er tildelt ham, inntil en eventuell kommandooverføring til NATO. For rene nasjonale styrker som ikke overføres til NATO fører operativ kommando. Forsvarssjefen kan delegere operativ kommando, operativ kontroll, taktisk kommando og taktisk kontroll nedover i organisasjonen. Operativ kommando omfatter normalt ikke ledelse av operasjoner fra dag til dag, men ledelse ved å gi direktiver, rammer og retningslinjer. Unntak kan være nasjonal krisehåndtering.

Operativ kontroll: Operativ kontroll er den myndighet som er overført til en sjef til å lede tildelte styrker for å gjennomføre nærmere angitte oppgaver eller oppdrag som vanligvis er avgrenset i handling, tid eller rom. Dette innebærer myndighet til å gruppere tildelte enheter og til å beholde eller delegere taktisk kommando og/eller taktisk kontroll over disse enheter. Operativ kontroll innebærer ikke i seg selv myndighet til å anvende komponenter av de tildelte styrker til oppdrag som ligger utenfor de oppgaver/oppdrag vedkommende sjef har fått. Operativ kontroll innebærer heller ikke logistisk eller administrativ kontroll. Operativ kontroll er det øverste nivå som utøver direkte ledelse av operasjoner. Operativ kontroll innebærer en begrenset adgang til å anvende tildelte styrker. Det skal alltid som en del av kommandooverføringen av den enkelte styrke fremgå hvilke begrensninger som gjelder. Denne myndigheten anvendes i NATO på det operasjonelle nivå, dvs regional kommando, og ved forsvarskommando i nasjonal sammenheng. Operativ kontroll kan delegeres mellom kommandoer på det operasjonelle nivå. Den som har operativ kontroll, kan delegere taktisk kontroll, og avgi taktisk kommando etter godkjenning. Begrensningene gitt ved delegering av operativ kontroll til det operasjonelle nivå må følge styrken hvis dette nivået velger å delegere myndighet.

Operativ kommandolinje: Den normale kommandolinje som er bestemt ved den operative organisasjon, og er opprettet for en spesiell operasjon eller serie av fortløpende operasjoner. Graden av myndighet er nærmere gradert som *operativ kommando*, *operativ kontroll*, *taktisk kommando* eller *taktisk kontroll*. De operative kommandobegrepene innebærer ikke uten videre ansvar for administrative forhold og logistikk.

Operative krav: De krav operativ sjef stiller til styrkeprodusent m h t de avdelinger som er planlagt underlagt hans kommando. Herunder personell, trening og logistikkstøtte.

Overføring av myndighet (kommandooverføring): Dette er tiltak som innebærer at en nasjon eller en Nato-kommando overfører operativ kommando eller operativ kontroll over styrker til en Nato-kommando. Tilsvarende prosess brukes også når Norge stiller styrker til koalisjonsoperasjoner eller FN. Nasjonalt brukes begrepet kommandooverføring. Dette inkluderer overføring av både kommando og kontroll.

Begrepene er hentet fra Forsvarssjefens strategiske direktiv for operasjoner, vedlegg A, og Forsvarets nye fellesoperative doktriner, vedlegg A.³⁰²

³⁰² FSDO 2003. *Forsvarssjefens Strategiske Direktiv for Operativ virksomhet*. Gradert BEGRENSET. FFOD 2007.

Vedlegg C – Forkortelser

ACC	Air Component Commander
ACLANT	Allied Command Atlantic
ACT	Allied Command Transformation
AFNORTH	Allied Forces North Europe (Nordkommandoen på Kolsås)
AFNORTHWEST	Allied Forces North West Europe (Nordvestkommandoen High Wycombe)
CAOC	Combined Air Operations Center
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CINC	Commander-In-Chief
CINCNORTH	Commander-In-Chief Allied Forces North Europe
CINCNORTHWEST	Commander-In-Chief Allied Forces North West Europe
CJTF	Combined Joint Task Force
COM	Commander
COMAIRNORTH	Commander Air Forces North Europe
COMJTFNON	Commander Joint Task Force North Norway
COMMON	Commander North Norway
COMNORTH	Commander Headquarter North
COMSONOR	Commander South Norway
CRC	Control and Reporting Center (luftkontrollsentral)
DJTF	Deployed Joint Task Force
DKN	Distriktskommando Nord-Norge
EU	Den europeiske union
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FFOD	Forsvarets fellesoperative doktrine
FK	Forsvarskommando
FKN	Forsvarskommando Nord-Norge
FKS	Forsvarskommando Sør-Norge
FN	De forente nasjoner
FO	Forsvarets overkommando
FOHK	Fellesoperativt hovedkvarter
FOL	Forsvarets operative ledelse
FPU	Forsvarspolitisk utvalg
FS	Forsvarsstudien
FSJ	Forsvarssjefen
FST	Forsvarsstaben
FSTS	Forsvarets stabsskole
FØL	Forsvarets øverste ledelse
HQ	Headquarter
Innst. S.	Innstilling til Stortinget
ISL	Integrert Strategisk Ledelse
JFC	Joint Force Command
JHQ NORTH	Joint Headquarter North (Jåttå)
JSRCN	Joint Sub-Regional Command North
JTFNON	Joint Task Force North Norway
JWC	Joint Warfare Center
KFOR	Kosovo Force

Kgl. res.	Kongelig resolusjon
Kronprins. res.	Kronsprinsens resolusjon
LANDNORWAY	Land Forces Norway
LDKS	Landsdelskommando Sør-Norge
LDKN	Landsdelskommando Nord-Norge
MFU	Militærfaglig utredning
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAVNON	Naval Forces North Norway
NK	Nestkommanderende
NMT	Norsk Militært Tidsskrift
NOTG	Norwegian Task Group
NOU	Norsk offentlig utredning
NTB	Norsk Telegrambyrå
PSC	Principal Subordinate Command
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SACT	Supreme Allied Commander Transformation
SHAPE	Supreme Headquarter Allied Powers Europe
SITSEN	Situasjonssenteret
St. meld.	Stortingsmelding
St. prp.	Stortingsproposisjon
TAFNORNON	Tactical Air Forces North Norway
TASKFORNON	Task Force North Norway
UD	Utenriksdepartementet
US	United States
ØK	Øverstkommanderende
ØKN	Øverstkommanderende Nord-Norge
ØKS	Øverstkommanderende Sør-Norge

Vedlegg D – Intervjuguide

Administrativt:

- Hvorfor vil jeg snakke med deg?
 - Presentasjon av masteroppgaven
- Bruk av informasjon som fremkommer under intervjuet.
- Mål: En UGRADERT oppgave som kan publiseres.
- Eventuelle spørsmål?

Spørsmål:

- Hva mener du var bakgrunnen for etableringen av operasjonelt nivå i Norge?
- Hva mener du har vært styrende for utviklingen av operasjonelt nivå etter 1970?
- Etableringen og kolokaliseringen av JSRHQ-N/JHQ North og FKS i 1994; en styrking eller svekkelse av operasjonelt nivå?
- Samlingen av ansvaret for internasjonale operasjoner til ØKS i 2000; en styrking eller svekkelse av operasjonelt nivå?
- Hva mener du var årsakene for beslutningen om ett fellesoperativt hovedkvarter på Jåttå?
- Hva mener du var årsakene for beslutningen om å etablere LDKN og LDKS?
- Mener du omorganiseringen i 2003 representerte en styrking eller svekkelse operasjonelt nivå i Norge?
 - Isolert for FOHK?
 - Totalt sett?
- Hva mener du var årsakene til nedleggelsen av LDKS?
- Hva mener du var årsakene til fjerning av kommandørene i 2006?
- Hvilke konsekvenser mener du fjerningen av kommandørene har fått for operasjonelt nivå?

- Har den norske integreringsmodellen på operasjonelt nivå vært viktig for å motvirke grenvis maksimering?
- Hvilke konsekvenser mener du marginaliseringen i Natos kommandostruktur har fått for Norge og operasjonelt nivå?
- Er samlokaliseringen av FOHK og JWC viktig for Norge og operasjonelt nivå?
- Hvordan vurderer du FKS/FOHKs evne til å lede allierte fellesoperasjoner i din periode som ØKS/COM NJHQ og FSJ?
- Hvordan vurderer du FOHKs evne til å lede allierte fellesoperasjoner i dag?
- Hvordan vurderer du FOHKs evne til å ivareta det territoriale ansvaret i dag?
- Mener du vi fremdeles bør ha et sterkt fellesoperativt nivå i Norge?
- Hva mener du var årsakene til etablering av Integrert Strategisk Ledelse?
- Ville du foretrukket et klarere skille mellom den militære og politiske ledelsen i forbindelse med den operative virksomheten? Eventuelt hvorfor?

Vedlegg E – Kilder og litteratur

Arkivmateriale

- FD 1999. *NATOs nye kommandostruktur – fra 65 til 20 hovedkvarter*. Odinarkiv. Datert 23.04.99.
http://odin.dep.no/fd/norsk/dok/andre_dok/tidsskrift/010011-280008/dok-bn.html
 Sist oppdatert 23.04.99. Benyttet kilde 18.01.07.
- FD 2000. *Kosovo-krisen: Nasjonal rapport*. FD-arkiv. Journalnummer 1999/03069/016.9.
 Oslo: Forsvarsdepartementet.
- FD 2002 A. *Rammer for forsvarssjefens militærfaglige utredning*. Odinarkiv. Datert 30.10.02.
http://www.dep.no/fd/norsk/dok/andre_dok/rapporter/010011-220017/dok-bu.html
 Sist oppdatert 30.10.02. Benyttet kilde 23.01.07.
- FD 2002 B. *Bruk av klasebomber i Hjerkinnskytefelt*. Odinarkiv. Datert 30.10.02.
<http://www.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/fd/presse/010011-070193/dok-bn.html>
 Sist oppdatert 30.10.02. Benyttet kilde 22.01.07.
- FD 2005. *Oppsummering av ordrer fra forsvarssjef til Landsdelskommando Nord-Norge på VTC 170100B Oktober 2005*. FD-arkiv. Operativ melding gradert BEGRENSET. Forsvarets arkiver. Oslo: Forsvarsdepartementet, Situasjonssenteret.
- FO 1991. *Innstilling fra utvalget til vurdering av Forsvarets øverste ledelse*. Forsvarets arkiver. Datert 12.04.91. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- FO 1996. *Sluttrapport etter Forsvarsstudien 1996*. Forsvarets arkiver. Gradert BEGRENSET. Datert 27.06.99. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- FO 2000. *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000 – Sluttrapport*. Forsvarets arkiver. Datert 22.06.00. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- FO 2003. *Forsvarssjefens Strategiske Direktiv for Operativ virksomhet*. Forsvarets arkiver. Gradert BEGRENSET. Journalnummer 2003/2190-2/400. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- FST 2003. *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*. Forsvarets arkiver. Datert 08.12.03. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- FST 2005. *Anbefalinger om videre utvikling av Forsvarets operative kommandostruktur*. Forsvarets arkiver. Gradert BEGRENSET. Journalnummer 2005/036593-001/499. Oslo: Forsvarsstaben.

Muntlige kilder

- Archer, Tomas C. Kolsås, 17. april 2007.
 Sjef Fellesoperativt hovedkvarter 2004 - 2005
- Frisvold, Sigurd. Værnes, 29. mars, 2007.
 ØKS/COMNORTH 1996 – 1999
 Forsvarssjef 1999 - 2005
- Hansen, Svein Ivar. Oslo, 18. april 2007.
 Sjef Sentralstaben/Forsvarets overkommando 1999 - 2002
 Stabssjef Forsvarets overkommando 2002 - 2003
 Sjef Forsvarsstaben 2003 - 2005

Skiaker, Thorstein. Elverum, 28. mars 2007.

ØKS/COMNORTH 1999 – 2003

Sjef Fellesoperativt hovedkvarter 2003 – 2004

Vold, Knut. Elverum, 18. mai 2007.05.24

Nåværende sjef Heimevernsdistrikt 05

Forsvarets dokumenter

FFI 1998. *En analyse av NATOs nye militære kommandostruktur*. FFI/Rapport-1998/04676. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut.

FFI 2004. *Forventningene til Nettverksbasert Forsvar*. FFI/Rapport-2004/04004. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut.

FFI 2005. *Analysestøtte for Forsvarets operasjoner – ett år ved Fellesoperativt hovedkvarter*. FFI/Rapport-2005/00012. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut.

FFOD 2000 A. *Forsvarets fellesoperative doktriner. Del A - Grunnlag*. Oslo: Forsvarets Overkommando.

FFOD 2000 B. *Forsvarets fellesoperative doktriner. Del B - Operasjoner*. Oslo: Forsvarets Overkommando.

FFOD 2007. *Forsvarets fellesoperative doktriner*. Oslo: Forsvarets Stabsskole.

FO 1995. *Forsvarssjefens grunnsyn for utvikling og bruk av norske styrker i fred, krise og krig*. Oslo: Forsvarets Overkommando.

FOHK 2003. *Forsvarets operative ledelse*.

http://www.mil.no/multimedia/archive/00007/Forsvarets_operative_7469a.pdf

Sist oppdatert 02.07.2002. Benyttet kilde 03.03.07.

FSTS 2001. Introduksjon til Nettverksbasert Forsvar. I: *Militærteoretisk skriftserie*, Nr. 1, 2001. Oslo: Forsvarets Stabsskole.

FSTS 2006. *Studiehåndbok for Stabs- og Masterstudiet, Forsvarets stabsskole 2006-2007*. Oslo: Forsvarets Stabsskole.

LDKS 2005. *Berømmet sine medarbeidere*.

<http://www.mil.no/fo/ldks/start/article.jhtml?articleID=100451>

Sist oppdatert 10.05.05. Benyttet kilde 26.02.07.

Politiske dokumenter

Innst. S. nr. 55 (1969). *Forsvarets regionale ledelse*. Oslo: Fellestrykk A.S.

Innst. S. nr. 2 (1992-1993). *Innstilling fra forsvarskomiteen om NATOs nye kommandostruktur og stedsvalg for NATOs nye kommando i Norge*. Oslo: Stortinget.

Innst. S. nr. 342 (2000-2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.

Innst. S. nr. 232 (2001-2002). *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.

Innst. S. nr. 234 (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005- 2008*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.

Kgl.res. 13. oktober 1967. *Oppnevning av utvalget for Forsvarets regionale ledelse*.

Kgl.res. 22. juli 1953. *Om delegering av myndighet i krig til sjefen for Nordkommandoen*.

- Kgl.res. 27. januar 1967. *Om overføring av myndighet til sjefen for Nordkommandoen.*
- Kronprinsreg.res. 22. mai 1970. *Om overføring av kommando over visse norske maritime styrker til Atlanterhavskommandoen.*
- Nato 1967. *Overall strategic concept for the defense of the North Atlantic Treaty Organisation Area. MC 14/3 (Final).* Brussel: NATO Office of Information and Press.
- Nato 1991. *The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council.* Roma, 8. november 1991.
<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>
 Sist oppdatert 10.07.00. Benyttet kilde 07.05.07.
- Nato 1999. *The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council.* Washington, 23. – 24. april 1999
<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>
 Sist oppdatert 23.04.99. Benyttet kilde 07.05.07.
- Nato 2006. *NATO Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Heads of State and Government.* 29. november 2006.
<http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm>
 Sist oppdatert 29.11.06. Benyttet kilde 19.01.07.
- St.meld. nr. 54 (1969-1970). *Hovedretningslinjer for utforming av Forsvarets regionale og lokale organisasjon.* Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.meld. nr. 54 (1987-1988), *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-1993.* Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.meld. nr. 63 (1974-1975). *Erfaringer med den nye organisasjon for Forsvarets ledelse.* Oslo: Stortinget.
- St.prp. nr. 115 (1991-1992). *Om NATOs nye kommandostruktur og stedsvalg for NATOs nye kommando i Norge.* Oslo: Fellestrykk A/S.
- St.meld. nr. 16 (1992-1993). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-1998.* Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.meld. nr. 22 (1997-98). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.
- St.meld. nr. 38 (1998-99). *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.
- St.prp. nr. 45 (2000-2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.
- St.prp. nr. 55 (2001-2002). *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.
- St.prp. nr. 42 (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007). *Budsjetterminen 2007.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.

Litteraturliste

- Alberts, David S. & Hayes, Richard E. 2006. *Understanding Command and Control.* USA: Department of Defence, CCRP Publications.
- Berggrav, Jørgen. 2003. Landsdelskommando Nord-Norge – operativ blindtarm eller indrefilet? I: *Norsk militært tidsskrift*, Nr 11, s. 4-13.

- Bjerga, Kjell I. 2002. *Enhet som våpen. Øverstkommanderende i Nord-Norge 1848-2002*. Bergen: Eide forlag.
- Bolger, Daniel P. 1993. *Manoeuvre Warfare Reconsidered I: Richard D. Hooker, Jr. (red.). Maneuver Warfare: An Anthology*. Canada: Presidio Press.
- Bø, Erling. 2007. Debatten er forutsigbar. Intervju av Nina Græger I: *Forsvarets Forum*, 2007, Nr 6, s. 26-27.
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth & Rolf Tamnes. 2004. *Allianseforsvar i endring. Norsk forsvarshistorie, bd. 5, 1970 – 2000*. Bergen: Eide forlag.
- Coker, Christopher. 2001. *Humane Warfare*. London: Routledge.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness & Kjell A. Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor – Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Diesen, Sverre. 2005. Mot et allianseintegrert forsvar I: Matlary Janne H. & Øyvind Østerud. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- Egeberg, Morten. 1984. *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Feaver, Peter D. 2003. *Armed Servants, Agency, oversight, and civil-military relations*. USA: Harvard University Press.
- Frantzen, Henning A. 2002. "Proper War" and "War in Reality": The Changing Concept of War. I: *IFS Info*, 2002, Nr. 6, s. 5-28. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Haaland, Torunn L. 2004. Anmeldelse av boken *Armed Servants, Agency, oversight, and civil-military relations*. I: *Norsk Militært Tidsskrift*. Årgang 173, Nr. 3, s. 28-29.
- Henriksen, Kjetil & Sæveraas, Torgeir E. 2007. Et militært universalmiddel? Amerikansk "Maneuver Warfare" og norsk doktrineutvikling. I: *Oslo Files on Defence and Security*. Nr 1. 2007. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Hagen, Torgeir. 2006. *E-tjenesten i en omskiftelig verden*. Foredrag i Oslo Militære Samfunn 20. november 2006.
- Hobson, Rolf & Kristiansen, Tom. 1995. Militærmakt, krig og historie. En innføring i forskningen fra Clausewitz til våre dager. I: *IFS Info*, 1995, Nr. 6. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Huntington, Samuel P. 1956. *The Soldier and The State. The Theory and Politics of Civil- Military Relations*. Harvard: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Høiback, Harald. 2003. Kan vi lære av historien? I: *Forsvarsstudier*, nr. 1. 2003. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Idsøe, Tore. 2000. *Ny kommandostruktur*, artikkel i *Nordlys* 14. november 2000.
- Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier – a social and political portrait*. USA: Glencoe (Free Press of Glencoe).
- Kibsgaard, Bjørnar. 2001. Norges nasjonale kommandostruktur og forholdet til NATO I: Tamnes, Rolf. (red.). 2001. *Kommandospørsmålet på nordflanken – utviklingen i to formative perioder*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Luttwak, Edward N. 1987. *Strategy: The Logic of War and Peace*. Harvard: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Matlary, Janne H. 2005. Internasjonaliseringen av militærmakten – makt eller avmakt? I: Matlary, Janne H. & Øyvind Østerud. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- Matlary, Janne H. & Øyvind Østerud. (red.). 2005. *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag.
- Macgregor, D. A., 1992. Future battle: The Merging Levels of War. *Parameters*, Nr. 22(4).
- Menning, Bruce. 1997. Operational Art's Origins. I: *Military Review*, 80 (September 1997).

- Moskos, Charles C., David R. Segal & John A. Williams. (red.). 2000. *The Postmodern Military*. Oxford: Oxford University Press.
- Nato 2001. *NATO Handbook*. Brussel: NATO Office of Information and Press.
- NOU 1978: 9. *Forsvarskommissjonen av 1974*. Datert 01.05.78. Oslo: Statens trykningskontor.
- NOU 2000: 20. *Et nytt forsvar. Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg*. Datert 29.06.00. Oslo: Statens forvaltningstjeneste – Informasjonsforvaltning.
- NTB 1991. *Velg Jåtta fremfor Kolsås*. Pressemelding fra Norsk Telegrambyrå AS, 9. desember 1991.
- NTB 2000. *Ett nasjonalt hovedkvarter*. Pressemelding fra Norsk Telegrambyrå AS, 31. oktober 2000.
- Rekkedal, Nils M. 2003. *Moderne krigskunst: En presentasjon av moderne militærmakt og militærteori*. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Roness, Paul G. 1997. *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røksund, Arne. 2001. Forsvaret mellom politisk styring og fagmilitær uavhengighet, i Tranøy, B.S. & Østerud, Ø. (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Singsaas, Øystein. 2001. Utviklingen av NATOs kommandostruktur i dagens sikkerhetspolitiske situasjon og betydningen for Norge. I: Tamnes, Rolf. (red.). 2001. *Kommandospørsmålet på nordflanken – utviklingen i to formative perioder*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Skiaker, Thorstein. 1989. Landforsvarets operative ide ved skilleveien? I: *Norsk Militært Tidsskrift*, Årgang 158, Nr. 1, s. 54-55.
- Skorgen, Einar. 2000. "Kursk" sett fra Reitan. I: *Norsk Militært Tidsskrift*, Årgang 169, Nr. 12, s. 4-8.
- Snider, Don, John Nagl & Tony Pfaff. 2000. Army Professionalism, the Military Ethic and Officership in the 21st Century. I: *Pacem*. 3:2 (2000), s. 143-166.
- Storvik, Olav T. 2007. *Tønne Huitfeldt*, artikkel i *Aftenposten* 27. mars 2007, s. 13.
- Tamnes, Rolf. 1997. *Oljealder 1965-1995, bind 6, Norsk Utenrikspolitikk Historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tamnes, Rolf. 2000. Det atlantiske perspektiv – visjon eller fortsatt realitet? I: *Forsvaret i en ny tid*. 2000. Oslo: Oslo Militære Samfunn.
- Tamnes, Rolf (red.). 2001. Kommandospørsmålet på nordflanken. Utviklingen i to formative perioder. I: *IFS Info*, 2001, Nr. 4. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Tranøy, Bent S. & Øyvind Østerud. (red.). 2001. *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tronstad, Håkon. 2006. *Bør det norske forsvaret lære av US Navy?*. Foredrag i Oslo Militære Samfunn 26. mars 2006.