

Masteroppgave i Politikk og Samfunnsendring
PO310S 000

"Mellom hemmelighold og åpenhet"

- Om norsk- russisk militært samarbeid
ved Forsvarets Operative Hovedkvarter

Helen E. Christensen

Mai 2011

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	5
1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN	5
1.1.1 Endring i det geopolitiske klima	6
1.1.2 Endring i Forsvarets oppgaver	7
1.2 FOHS ROLLE	8
1.3 RELEVANS	10
1.4 BEHOV FOR KUNNSKAP OG UTREDNING OM DET MILITÆRFAGLIGE SAMARBEIDET	13
1.5 PROBLEMSTILLING	16
1.5.1 Problemformulering	16
1.5.2 Begrensninger og avgrensninger	17
1.5.3 Mulig verdi	18
1.6 TEORETISK UTGANGSPUNKT	18
1.7 OPPGAVENS STRUKTUR	19
2 Teori	20
2.1 INNLEDNING	20
2.2 TO PERSPEKTIVER	21
2.3 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV (HIERARKISK VARIANT)	22
2.3.1 Forsvaret som byråkrati	23
2.3.2 Organisasjonsstruktur	24
2.3.3 Rasjonell organisering	24
2.4 INSTITUSJONELL TILNÆRMING	25
2.5 KULTURPERSPEKTIVET	26
2.5.1 Normer og profesjonskultur	27
2.5.2 Normer og verdier	29
2.6 MYTEPERSPEKTIVET	29
2.6.1 Legitimitet	30
2.7 FORMALISERING- RUTINER OG REGLER	32
3 Metodisk fremgangsmåte	33
3.1 INNLEDNING	33
3.1.1 Om metode	33
3.2 KVALITATIV METODE	34
3.2.1 Fordeler	34
3.2.2 Ulemper	35
3.2.3 Oppsummering av metodevalg	36
3.3 UNDERSØKELSESDSIGN	36
3.3.1 Case- studie	37
3.4 DATAINNSAMLINGSMETODE	38
3.4.1 Innledning	38
3.4.2 Strategiske politiske styringsdokumenter	39
3.4.3 Militærstrategiske styringsdokumenter	40
3.4.4 Forsvarsrelatert arkivmateriale	41
3.4.5 Taler og Pressemeldinger	42
3.4.6 Primærkilder	42
3.4.7 Oppsummering	42
3.5 INTERVJU	42
3.5.1 Intervjusituasjon	43
3.5.2 Nærhet til informantene	44
3.5.3 Utvalg ved "Snøballmetoden"	46
3.6 RELIABILITET	47
3.7 VALIDITET	48
4 Empiri	51

4.1 INNLEDNING.....	51
4.2 HISTORISK NABOSKAP	51
4.2.1 Grensekonvensjonen	52
4.2.2 Pomor og handel	53
4.2.3 utfordringer	54
4.2.4 Uavklarte sjøgrenser	55
4.3 NORSK- RUSSISK MILITÆRT SAMARBEID; ET HISTORISK TILBAKEBLIKK.....	56
4.3.1 Innledning.....	56
4.3.2 Politiske styringsdokumenter- en utvikling	57
4.4 RUSSISK SIVILE AKTØRER MED RELEVANS	58
4.5 RUSSISKE MILITÆRE AKTØRER.....	59
4.5.1 Innledning.....	59
4.5.2 Den føderale grensevakttenesten (FSB/FPS).....	59
4.5.3 Omorganisering og ansvarsfordeling	60
4.5.4 Det russiske Forsvaret	62
4.6 NORSKE MILITÆRE AKTØRER	63
4.6.1 Innledning.....	63
4.6.2 Den norske Kongelige Marine/ Sjøforsvaret	64
4.6.3 Kystvakten.....	64
4.6.4 Grensevakten	65
4.6.5 Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH)- Organisasjonsendringer	65
4.7 DET NORSKE FORSVARETS NASJONALE OPPGAVER	68
4.8 NORSK- RUSSISK SAMARBEID MED RELEVANS FOR FORSVARETS OPERATIVE HOVEDKVARTER	68
4.8.1 Innledning.....	68
4.8.2 Ressursforvaltning	69
4.8.3 Redningstjeneste	69
4.8.4 Oljevernberedskap	69
4.8.5 Felles samarbeidsfora	69
4.8.6 Norsk- russisk øvingsvirksomhet	70
4.8.7 Norsk- russisk kystvaktsamarbeide før 2000	71
4.8.8 Norsk- russisk kystvaktsamarbeid etter 2000	72
4.8.9 Utvikling av det fagmilitære sjø- samarbeidet.....	72
4.8.10 Årlige tiltakslistene for aktivitet og samarbeid	73
4.8.11 Felles norsk- russiske marineøvelser	75
4.8.12 Oppsummering Empiri	76
5 Analyse.....	77
5.1 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	77
5.1.1 Deltagere.....	77
5.1.2 Mål-middel tenking- valg	81
5.2 KULTURPERSPEKTIVET	84
5.2.1 Innledning.....	84
5.2.2 Deltagere.....	85
5.2.3 Organisasjon og samarbeid	89
5.3 MYTEPERSPEKTIVET	90
5.3.1 Innledning.....	90
5.3.2 Deltagere.....	90
5.3.3 Organisasjonstenking.....	92
6 Avslutning	94
7 Referanser	97

FORORD

I 2011 gjennomføres den bilaterale Øvelse POMOR mellom Norge og Russland.

Symbolverdien er stor. Norske marinestyrker skal delta i Severomorsk under feiringen av den russiske Seiersdagen den 9. mai. Deretter gjennomføres det samøving og samtrening med norske og russiske militære styrker i de respektive nasjoners farvann før øvelsen ender med russisk flåtebesøk til Tomsø og russisk deltagelse under norsk feiring av 17. mai og Grunnlovsdag. Under ”den kalde krigen” arbeidet jeg som befal i den gamle Brigade Nord og opererte med beredskapstiltak i tilfelle et russisk angrep mot Norge skulle skje. Ved tusenårsskiftet hadde verden endret seg betraktelig, og jeg fikk den ære å delta på de første offisielle militære vennsbesøk over grensen mellom norsk 6. Divisjon i Troms fylke og den russiske 200. Motoriserte Infanteri- Brigade i Pechenga. Ringen ble på mange måter sluttet da jeg etter flere års arbeid med fokus på internasjonale operasjoner i Afghanistan og Afrika returnerte til Nord- Norge; først som stabsoffiser i Landsdelskommando i Nord- Norge og senere ved det ny- etablerte Forsvarets Operative Hovedkvarter på Reitan. Min lokalisering i Bodø har gitt meg en helt unik sjanse til å oppleve det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland både på lokalt og regionalt plan.

”Intet er umulig. Det umulige tar bare litt lenger tid”

Hvert eneste skritt på denne veien mot en Mastergrad har vært et privilegium å gå. Til tider har jeg krabbet og til tider har jeg snublet fremover; tilsynelatende uten mål og mening. Grunnen til at jeg kan passere målstreken i rimelig god behold er alle de gode hjelpere som har støttet meg på mange ulike vis. *For det første* vil jeg takke arbeidskollegaer på Reitan som i perioder har hatt merkbare merbelastninger på grunn av mitt fysiske eller mentale fravær. Takk også til dere som villig har stilt opp som informanter og inspiratorer. *For det andre* vil jeg takke min arbeidsgiver, FOH, som innvilget meg 10 permisjonsdager for å utarbeide denne oppgaven. *For det tredje* vil jeg takke for økonomiske bidrag i form av stipend. Folk og Forsvar har støttet meg med 10 000 kroner, Kavalerioffiserenes understøttelsesforening har innvilget meg 20 000 i stipend og LDKN innvilget meg i 2009 økonomisk støtte på 8000 kroner til innkjøp av litteratur. *For det fjerde* vil jeg takke mine flotte støttespillere ved Universitetet i Nordland, og spesielt mine veiledere Elisabeth Pettersen og Jill- Beth Otterlei. Dere har gjort et fantastisk stykke arbeid! Det *kan* bli gull av gråstein- til slutt. *Sist, men ikke minst-* Takk til mine kjære der hjemme, og spesielt min datter Maren. Ingen toppidrettsutøver kunne hatt et bedre støtteapparat enn dere. I kjærlighet og takknemlighet- SPASIBA!

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

I denne undersøkelsen skal jeg ta for meg utviklingen av Norges militære samarbeid med Russland sett i lys av hvordan dette har vært håndtert ved Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). Det militære samarbeidet er bare en del av det brede bilaterale forholdet som norske myndigheter ønsker å opprettholde og videreutvikle i forhold til Russland.

Undersøkelsen skal belyse hvordan det bilaterale militære samarbeidet med Russland har utviklet seg og etter hvert nedfelt seg i formelle trekk ved organisasjonen.

Samarbeid er et begrep som kan nyttes om koordinering og gjennomføring av aktiviteter i en prosess. *"Collaboration requires a certain level of agreement and shared understanding, often termed common ground"* (Clark & Brennan 1991; Olson & Olson 2000). Med tanke på samarbeid mellom Norge og Russland er det slik at ingen enkeltpersoner eller institusjon kan ha totalansvaret alene for prosessen. Derfor må denne finne sted i forhandlinger mellom de ulike aktørene. En konsekvens av dette er at samarbeidet i stor grad vil bli knyttet opp mot innhenting og bruk av informasjon i forbindelse med beslutningstaking. Forsvaret er en viktig aktør med hensyn til å overvåke, vurdere og rapportere om ytre trusler mot Norge og viktige norske interesser¹. Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) har en stor og viktig jobb med å planlegge og lede dette arbeidet. Dette synes jeg er interessant fordi FOH på den ene siden har som oppgave å overvåke og innhente informasjon om russisk aktivitet. På den andre siden driver hovedkvarteret videreutvikling av et militært samarbeid sammen med en aktør som tidligere ble ansett som en del av den norske stats fiendebilde. Begge disse oppgavene er tildelt fra det strategiske nivå.

For å kunne forstå utviklingen og organiseringen av Forsvarets Operative Hovedkvarter vil jeg undersøke hvordan denne samarbeidsprosessen har blitt håndtert ved Forsvarets Operative Ledelse (FOL)² fra midten av 90- tallet og frem til i dag. Dette har relevans fordi...*"man kan ikke forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte."* (Christensen m.fl. 2009). Militærmaktens rolle er

¹ http://oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2011/2011-02-28-Grandhagen.html

² Forsvarets Operative Ledelse omfattet fra 2005 Felles Operativt Hovedkvarter, FOHK i Stavanger, med Landsdelskommando i Nord- Norge, LDKN på Reitan, underlagt. FOHK var det norske Forsvarets sentrale fellesoperative kommando med ansvar for å planlegge og lede norske operasjoner i inn- og utland i fred, krise og krig. FOHK ble lagt ned 1. august 2009 og erstattet av det nye Forsvarets Operative Hovedkvarter. Fra 2009 betegner FOL kun det nye Forsvarets Operative Hovedkvarter, FOH. Omorganiseringsprosessen vil bli videre belyst i kapittel 4 - Empiri

først og fremst å bidra til å skape et grunnlag for å etablere og gjennomføre politiske løsninger. Dette har igjen betydning for de kapasiteter og kompetanse som kreves (*Evne til innsats* 2009:11). Fraværet av en enkelt dimensjonerende utfordring gjør at det militære system må kunne ivareta flere ulike og supplerende roller (ibid.:51). Det er derfor interessant å se hvordan FOH har organisert sin drift for å ivareta de nye oppgaver og roller som hovedkvarteret er blitt tilført.

1.1.1 Endring i det geopolitiske klima

Våren 2010 slo nyheten om en mulig løsning på delelinjeproblematikken mellom Norge og Russland ned som en bombe i norsk media. Norge og Russland har forhandlet om den uavklarte sjøgrenselinjen mellom de to land siden 1970- tallet. Norge har hevdet at linjen skulle dras etter midtlinjeprinsippet, mens Russland på sin side har forfektet et sektorkrav. Gjennombruddet i delelinjeforhandlingene ble kunngjort i forbindelse med den russiske president Medvedevs Norgesbesøk den 27. April 2010³. De to lands utenriksministere undertegnet denne dagen en felles erklæring om at begge forhandlingsdelegasjonene hadde oppnådd tentativ enighet om avgrensning. 15. September 2010 undertegnet Norge og Russland den formelle overenskomsten om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet. I følge en pressemelding fra det norske Utenriksdepartementet (UD) blir delelinjeavtalen godkjent i det norske Storting 8. februar 2011. Den 30. mars 2011 proklamerer nettstedet ”*Barents Observer*” at det russiske overhus, Statsdumaen, fem dager tidligere har ratifisert delelinjeavtalen. Nå gjenstår bare de formelle omstendigheter rundt russisk lovfesting av avtaleverket samt at de respektive statsoverhoder signerer. Delelinjeforhandlingene ble rodd i havn med et tempo som for bare noen år siden ville blitt sett på som umulig.

Under den kalde krigen var nordområdenes status i stor utstrekning definert med utgangspunkt i deres forsvars- og sikkerhetspolitiske relevans (Rottem m.fl. 2008). Faren for en storstilt invasjon av Norge er i dag ansett som minimal og er ikke lenger dimensjonerende for Forsvarets oppgaver eller struktur. Den kalde krigens motsetningsforhold er erstattet av et mer mangesidig trusselbilde (ibid.:10). Nye tilnæringer til sikkerhet er kommet til. Utviklingen har ført med seg utvidede sikkerhetspolitiske begreper som menneskelig sikkerhet og samfunnssikkerhet. Disse blir behørig beskrevet i Forsvarets strategiske konsept fra 2004: *Styrke og relevans*. Til tross for den utvidede sikkerhetspolitiske portefølje står

statene fremdeles som de sentrale sikkerhetspolitiske aktører, med trygging av statens interesser og sikkerhet som det viktigste målet. *”Tiden er således preget av både kontinuitet og endring, med trusselvurderinger og sikkerhetsutfordringer under konstant evaluering”* (Rottem m.fl. 2008:11). Dette slår fast at selv om det geopolitiske bildet er i endring, så eksisterer det fortsatt militærstrategiske utfordringer i de nordlige havområdene⁴. Dette aksepteres også av Norge (som del av NATO) og Russland. Sammenlignet med det bipolare verdensbildet etter andre verdenskrig har trusselbildet blitt mer fragmentert og sammensatt. Endringer i trusseloppfatning får relevans også for en endring i Forsvarets oppgaver. Forsvaret har over tid gått fra å være et invasjonforsvar til å bli et innsatsforsvar. Forsvaret har dermed i større grad enn tidligere blitt et utenrikspolitisk verktøy på den måte at organisasjonens kapasiteter kan benyttes som et virkemiddel med en sikkerhetspolitisk hensikt, ikke bare som den siste utvei (ibid.). Dette poengteres også i Langtidsmeldingen der Regjeringens hovedprioriteringer understrekes: *”Militærmaktens rolle er å skape et grunnlag for politiske løsninger. Forsvaret som politisk virkemiddel er grunnleggende sett til for å hindre krig, ikke føre krig”* (St. prp. 48, 2007-2008: 15).

1.1.2 Endring i Forsvarets oppgaver

I forrige avsnitt så vi at endringer i det geopolitiske miljø påvirker de oppgaver som Forsvaret forventes å kunne løse. Etter flere år med nedbemanning, omstrukturering og styrkeproduksjon med spesielt fokus til NATO- operasjonen i Afghanistan, har Stoltenberg-regjeringens nordområdefokus igjen gitt Forsvaret en forsterket rolle på hjemmebane (Fakta om Forsvaret 2011). Dog har denne rollen vært i stadig endring siden den kalde krigens dager da Norge opererte med et entydig trusselbilde. Hovedtrekkene i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik er preget av kontinuitet. Samtidig må politikken tilpasses endringer i våre internasjonale omgivelser. Forsvarsdepartementet vektlegger tre områder der det de siste år har vært foretatt justeringer: *”Økt vektlegging av nordområdene, økt vekt på deltagelse i operasjoner i utlandet innenfor rammen av FN, samt Forsvarets videre utvikling”* (ibid.:7). Slik jeg ser det, vil en tilpasning og modernisering av Forsvaret ikke bare innebære en endring i styrkestruktur, bevæpning og materiellutrustning, men også en endring i Forsvarets rolle. En slik rolle- endring bør være sporbar i Forsvarets Operative Hovedkvarters egen organisasjon.

³[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler artikler/taler og artikler av ovrig politisk lede/taler lahnst ein/2010/sandnessjoen.html?id=608461](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler+artikler/taler+og+artikler+av+ovrig+politisk+lede/taler+lahnst+ein/2010/sandnessjoen.html?id=608461)

⁴ St.prp. nr. 48 (2007- 2008:16): *”Utviklingen i land som Kina, India og Russland gjør at vi beveger oss fra en unipolar til en mer multipolær verdensorden”*

Den strategiske ledelsen av Forsvaret inkluderer Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner i FD samlokalisert med Forsvarsstaben (FST). Forsvarssjefen utøver sin rolle som forsvarsministerens øverste militære rådgiver. Den militære kommandomyndighet er delegert til de militære sjefer. Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH)⁵ leder fellesoperasjoner og koordinerer territoriale styrker som beholdes under nasjonal kommando i krise og krig. Hovedkvarteret har også ansvar for norske styrker i utlandet (Fakta om Forsvaret 2011). En fellesoperasjon er i FFOD (2007) forklart som ...”*en operasjon der innsatser fra flere forsvarsgrener integreres og samordnes for å oppnå synergieffekter på strategisk, operasjonelt eller taktisk nivå, ofte i en multinasjonal ramme og gjerne koordinert med sivile virkemidler og aktører*” (FFOD 2007: 167). Dette viser at det politiske nivået griper over alle andre. Det innebærer blant annet at hver enkelt handling, helt ned på det taktiske nivå, må være i harmoni med de overordnede politiske målsetningene (ibid.:31). Dette betyr videre at når de politiske målsetninger endrer seg, må det nødvendigvis foregå en endring på alle nivåene under det politiske. Med bakgrunn i den ovenstående drøfting ser vi at Forsvarets Operative Hovedkvarter, (FOH), de siste år har gjennomgått en større endringsprosess. Denne endringen er basert på en politisk kursendring. Jeg vil derfor i neste avsnitt gjennomgå FOHs rolle.

1.2 FOHs rolle

Undersøkelsen skal belyse hvordan utviklingen av det bilaterale militære samarbeidet med Russland har utviklet seg og etter hvert nedfelt seg i formelle trekk ved Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) ble etablert på Reitan utenfor Bodø i 2009. FOH overvåker kontinuerlig situasjonen innenfor de norske interesseområder på land, til havs og i luften. Sjef FOH har operativ kontroll over Norges territorialforsvar og ansvar for å planlegge og lede Forsvarets operasjoner⁶ i fred, krise og krig. All operativ virksomhet og større øvelser styres av FOH. Hovedkvarteret planlegger og leder de største militære øvelsene i Norge og tilrettelegger for alliert og annen utenlandsk trening i landet (Fakta om Forsvaret 2011).

⁵ Med bakgrunn i andre verdenskrig videreførte NATO på 50- tallet en kommandostruktur inndelt i fire nivåer, det politiske, det militærstrategiske, det operasjonelle og det taktiske. Det operasjonelle nivå slik vi kjenner det i dag ble innført på 80- tallet (FFOD 2007).

⁶ En militær operasjon er en serie stridsaktiviteter, forflytninger eller andre handlinger som har til hensikt å nå en definert målsetning. En militær operasjon kan gjennomføres både med og uten væpnet innsats. En operasjon kan gjennomføre direkte mot et strategisk mål eller inngå i en serie av operasjoner. En slik serie kalles en kampanje. (FFOD 2007).

Vi ser at FOH dermed har fått tildelt en dobbelt rolle fra det strategiske nivå: på den ene siden skal FOH drive overvåking og ivareta situasjonsforståelsen i norsk interesseområde. Videre skal FOH som fellesoperativ kommando kunne ivareta norsk suverenitet⁷ ved hjelp av militær tilstedeværelse og eventuelle reaksjoner ved hjelp av de operative styrker. På den annen side skal offiserene i staben ved FOH fungere som det utøvende ledd i forbindelse med den politisk styrte militære samarbeidstilnærming mellom Norge og Russland. Disse tilsynelatende motstridende kravene setter store krav til fleksibilitet både hos enkeltpersoner og til FOH som organisasjon. Dette vil belyses videre gjennom de neste kapitler.

”Flere staters etterretningstjenester er aktive i Norge. Disse tjenestene retter hovedsakelig sin aktivitet mot forsvars- og sikkerhetsspørsmål, olje- og gass- sektoren, høyteknologi samt egne eksilmiljøer” (Politiets sikkerhetstjeneste 2011).

Denne ugraderte trusselvurderingen fra PST underbygger forståelsen av at FOH balanserer sitt daglige virke i en gate der det utøves militær overvåking og informasjonsinnhenting på tvers av stater. En del av FOHs oppgaver er nettopp å drive overvåking av russisk militær aktivitet i norsk interesseområde. Det ville vært naivt å anta at Russland ikke bedriver samme type aktivitet i sine. Ny ”Strategi for den Russiske føderasjons nasjonale sikkerhet” vedtatt av president Dmitrij Medvedev den 12. mai 2009 uttrykker Russlands langsiktige sikkerhetsstrategi. Blant annet sies det at ...”*i en konkurranse om ressursene kan man ikke utelukke problemer som omfatter bruk av militærmakt, og som vil kunne forrykke maktbalansen i nærheten av Den russiske føderasjons grenser*”. Arktis, eller nordområdene, er spesielt nevnt i dette dokumentet (Dragnes 2011)⁸. Både USA, Canada og EU har utgitt sine respektive doktriner for de arktiske områder. Flere nasjoner har ytret bekymring for at det en gang i fremtiden kan forekomme potensiell kamp om de antatt rike energiressursene i disse områdene (Harrington 2008, Brigham 2010 og Galeotti 2008). På samme tid foregår det en åpen politisk og militær tilnærming mellom Norge og Russland, der hensikten nettopp er å sikre mest mulig stabilitet i nordområdene.

Denne oppgaven vil ta for seg forholdet mellom Norge og Russland med særlig fokus på det norsk- russiske militære samarbeidet på operativt nivå. Hensikten er å kunne belyse utviklingen og fremdriften av dette samarbeidet ved Forsvarets Operative Hovedkvarter,

⁷ FFOD 2007: Suverenitet- selvråderett innenfor fastsatte grenser. Herunder selvstyre innad og handleevne og handlefrihet ovenfor andre stater. Suverene rettigheter på områder utenfor nasjonens land-, luft- og sjøterritorium og som følger av folkeretten.

FOH. Hvordan har samarbeidet artet seg? Har det vært noen endring i grad og form av organiseringen av dette samarbeidet? Dette og andre spørsmål vil bli belyst i de kommende kapitler.

Jeg vil under de neste avsnitt belyse oppgavens relevans, hensikt og problemstilling.

1.3 Relevans

”Forholdet mellom Nato og Russland er viktig for fred og avspenning i Europa. Vi har forlatt trusselbildet fra den kalde krigen. Ikke minst har Norge viktige erfaringer å dele fra vårt bilaterale samarbeid med Russland i Nord” (Støre 2010).

Dette er en uttalelse fra den norske utenriksminister Jonas Gahr Støre i en kronikk publisert i flere norske aviser i forkant av NATOs toppmøte i Lisboa i 2010. Som vi ser, så vektlegger Støre i sin uttalelse to viktige forhold: *For det første* at forholdet mellom NATO og Russland er viktig for stabilitet i Europa. Norge som del av NATO og med et geografisk naboskap til Russland har hatt spesielt fokus på nettopp dette forholdet gjennom siste regjeringsperiode. *For det andre* poengterer utenriksministeren at Norge har høstet verdifull erfaring fra sin Russlandstiltnering i Nord. Dette kan komme andre NATO- nasjoner til gode på den måten at det viser at selv om nasjoner i utgangspunktet har divergerende interesser, så er det mulig med kyndig diplomati og nennsom tiltnering å komme til enighet. Norge har også ivret for at kjerneoppgaver knyttet til kollektivt forsvar og alliansens nærrområder igjen kan vies oppmerksomhet. (ibid.) Dette viser at Regjeringens ”Nærrområdepolitikk” og det utvidede sikkerhetsbegrep har fått tyngde i den politiske debatt. Utenriksministeren har tidligere uttalt at det bilaterale samarbeidet med Russland kan være et bidrag til den større integreringsprosessen, Barentssamarbeidet⁹. *”Fra norsk side ønsker vi at Russland blir best mulig integrert i etablerte internasjonale strukturer og normer”*¹⁰. I en tale til Forsvarets Høgskole i august 2010, uttalte Støre at en god Russlandspolitikk må baseres på en best mulig forståelse av Russland, herunder også historie, kultur, språk og politikk. En forståelse av Russlands identitet kan bidra til en avmystifisering i forholdet mellom stater. Han vektla også at relasjoner og samarbeid må forankres i folkeretten. En slik forankring vil i følge Støre skape klarhet og forutsigbarhet.

⁸ Artikkell i Aftenposten 1. april 2011. Kommentar ved Dragnes, K. ”Muskelspill” - til Halvor Kjølles artikkell: ”Russisk opprusting på Kola”.

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/tema/internasjonalt-samarbeid/barentssamarbeidet.html?id=445179>

¹⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/russland_stormakt.html?id=612800

I forbindelse med NATO- toppmøtet i Lisboa 19. og 20. November 2010 ble NATOs nye strategiske konsept meislet ut. Russlands president Medvedev deltok på dette NATO- møtet. Den norske statsminister uttalte i etterkant av møtet i en pressemelding at...*”Russland er NATOs viktigste partner. Toppmøtet i Lisboa viser at dette forholdet nå er godt, og i positiv utvikling- NATO og Russland står ovenfor mange av de samme sikkerhetsutfordringene. Disse utfordringene løses best i fellesskap, blant annet innen NATO- Russlandsrådet (NRC)”*¹¹. Forsvarsminister Faremo understreket også det gode forholdet til Russland i sin årlige tale i Oslo Militære Samfund i januar 2011. *”Den positive utviklingen i forholdet til Russland, både bilateralt og med delelinjeavtalen som prikken over i’en, og i NATO, åpner nye muligheter”* (Faremo 2011).¹²

Som vi ser så vektlegges relasjonen mellom NATO og Russland. Dette er viktig fordi Norges medlemskap i NATO er fundamentet i den norske sikkerhetspolitikken. Som småstat er Norge svært opptatt av at det bygges opp under alliansens prinsipp om kollektiv sikkerhet. Da er det også viktig at en utvikling av et rakettforsvar i alliansen skal skje i samarbeid med Russland (ibid.). Resultatet fra NATOs toppmøte viser to ting: *For det første* at det skjer en utvikling også i NATO med tanke på en oppmykning i forholdet til Russland. *For det andre* at Norge, som del av NATO, må balansere mellom sine egne interesser og alliansens interesser. Dette får betydning også for Russlandssamarbeidet .

Denne mer positive Russlandstilmærming står i kontrast til de dels pessimistiske fremtidsvisjoner som tidvis har blitt debattert i internasjonal presse de senere år. Russland har hatt uttalte stormaktsambisjoner. Det har også blitt fremlagt vurderinger rundt global energimangel og potensielt nye ressursmuligheter i nordområdene. Dette avstedkom fra 2008 en ny militarisert retorikk. Derfor vil jeg videre se på de faktorer som har vært oppe til debatt. Disse faktorene har påvirket Norges definisjon av det gjeldende trusselbilde og forholdet til Russland; direkte gjennom de bilaterale samarbeidstiltak og indirekte gjennom alliansens syn på Russland som aktør.

Det har vært stor internasjonal interesse med fokus på Arktis eller Nordområdet de senere år. Denne grad av oppmerksomhet har ikke vært sett siden den kalde krigens dager da debatten dreide seg om hvilken betydning Arktis hadde i forbindelse med russiske atomdrevne ubåter og bombefly med langtrekkende kryssermissiler (Young 2008). I kjølvannet av krigen mellom

¹¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/pressecenter/pressemeldinger/2010/ny-kurs-for-nato.html?id=625351>

Russland og Georgia i 2008 spredte en uttalt frykt seg i USA og Europa med tanke på Russlands økning i maktbruk. Slike bekymringer hadde allerede florert i internasjonal media en stund. Spekulasjoner oppstod om at en ny ”kald krig” kunne oppstå mellom Vesten og Russland i deres konkurranse om innflytelse i Kaukasus og Øst- Europa, for ikke å snakke om i Arktis (Galeotti 2008).

Gjennom de siste tiårene er det tre store globale veiskiller som er verdt å bite seg merke i: murens fall, 9/11 og det som i sikkerhetspolitikken er beskrevet som geopolitikkens retur. Sist ble dette synliggjort i relasjon til den verdensomspennende finanskrisen. Det dominerende trekk er at verden har fått flere maktpoler. USA er fremdeles ledende stormakt, men har begynt å vise kraftige svakhetstegn. Russland, som i flere år lå økonomisk brakk, har begynt å reise seg igjen. Landet har en uttalt ambisjon om å etablere seg som en regional stormakt. ”Norges sikkerhetspolitiske situasjon preges av at vi befinner oss i et strategisk følsomt område, med NATO, EU og Russland som sentrale aktører” (St.prp. nr. 48, 2007- 2008: 23). ”Utviklingen i land som Kina, India og Russland gjør at vi beveger oss fra en unipolar til en mer multipolar verdensorden” (ibid.: 16).

Ovenstående avsnitt belyser først og fremst at verden er i endring. Dette innebærer endringer i det storpolitiske bildet, endringer med hensyn til NATOs rolle, FNs status og oppgaver samt en stadig eskalerende Nord- Sør konflikt med tanke på ressursfordeling. Pågående klimaendringer antas å kunne endre ressurstilgangen i nord. Den globale finanskrisen påvirker fremdeles store deler av verdensøkonomien. I en stadig mer globalisert verden er Norge berørt av globale begivenheter og endringer i global politikk. Det er spennende å se nærmere på utviklingen av Norges bilaterale samarbeidsforhold til Russland fordi Norge som småstat er avhengig av stabile forhold i sitt nærområde, spesielt ovenfor en nabostat med regionale stormaktsambisjoner. For det andre fordi samarbeid er viktig ”ikke bare for å bygge tillit gjennom personlig kontakt, men også for å gi gjensidig innsikt i operative rutiner og reaksjonsmønstre. Dette kan bidra til å unngå misforståelser under eventuelle episoder der norske og russiske militære er involvert”(ibid.: 5). For det tredje fordi vi her snakker om en situasjon i endring, noe som innebærer at ” det må legges vekt på at Forsvaret er forandrings- og tilpasningsdyktig, og løpende kan tilpasse seg endringer i omgivelsene” (ibid.: 13).

¹² http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2011/foredrag-i-oslo-militare-samfund-10-janu.html?id=630454

Denne bilaterale tilnærmingen er politikerstyrt gjennom flere styringsdokumenter og gir seg store utslag - også innenfor Forsvarssektoren. Jeg vil i neste avsnitt oppsummere hvorfor det er viktig å se på utviklingen av det bilaterale fagmilitære samarbeidet mellom Norge og Russland. Deretter vil undersøkelsen ta for seg hvordan dette har vært med å påvirke utvikling og organisering i det norske operative hovedkvarteret, FOH.

1.4 Behov for kunnskap og utredning om det militærfaglige samarbeidet

Den kalde krigen hadde aldri en reell slagmark¹³. Den innbefattet heller ikke direkte kamphandlinger mellom partene. Dog lå frykten for at dette skulle skje som et bakteppe gjennom flere tiår. Etter murens fall har Norge gradvis innledet et pragmatisk styrt samarbeid med Russland. Selv om Norge som del av NATO har hatt en vestlig orientering, har norske styresmakter også måtte forholde seg til en av sine naboer; den regionale stormakten Russland, innenfor flere forskjellige saksområder. Dette har pågått i perioder der resten av NATO- alliansen har kuttet all diplomatisk kontakt. Det kan refereres spesielt til Georgiakrisen i 2008. Selv under den spente situasjonen pågikk det fremdeles et bilateralt kystvaktsamarbeid mellom Norge og Russland¹⁴. Samarbeid har blitt synliggjort innen flere forskjellige sektorer som utdanning, forskning, fiskeri, olje/ gass/ teknologi og ikke minst Forsvarssektoren. På et tidspunkt er det også iverksatt et militært samarbeid på tvers av grenselinjen. Hva har igangsatt denne endringen? Hvilke politiske føringer har ligget til grunn? Hvordan har dette samarbeidet blitt organisert?

”Mye av nøkkelen til stabilitet i nordområdene ligger i en fortsettelse av det samarbeid og den tillit som har preget forholdet mellom Norge og Russland siden opphøret av den kalde krigen. Norge har derfor en grunnleggende interesse av å videreføre og intensivere arbeidet for et tillitsfullt forhold mellom våre to land, både bilateralt og gjennom institusjoner som NATO-Russlandsrådet (NRC). Forsvaret vil i denne sammenheng ha en viktig rolle, gjennom kontakt mellom de to lands militære myndigheter og gjennom deltagelse i praktiske aktiviteter som for eksempel øvelser og trening. Forsvarets struktur og aktiviteter må innrettes for å ta høyde for disse behov” (St.prp.nr. 48 2007-2008). Dette viser at dagens militære øvingsaktivitet mellom Norge og Russland er del av en langsiktig politisk strategi. Politikerne legger føringer på at også Forsvaret skal delta i tillitsbyggende aktivitet med Russland. Det legges videre føringer for at Forsvaret eventuelt må gjennomføre en strukturendring for å kunne ivareta sine

¹³ Men: ”by proxy”

¹⁴ Dette vil bli nærmere belyst i kapittel 4- Empiri.

utvidede oppgaver. Jeg ønsker å belyse hvordan dette er håndtert i Forsvarets Operative Ledelse ved FOH.

Norge har en lang historie og tradisjon som fiskerinasjon, sjøfartsnasjon og i senere tid som energinasjon. ”Nordområdet”, som begrep, har stått sentralt som både innenfor Norges grenser så vel som på den internasjonale arena. I nordområdene finner vi Norges største nasjonale utfordringer knyttet til suverenitetshevdelse og ressursforvaltning. Et nordområdeutvalg ble nedsatt av utenriksdepartementet i mars 2003, og i desember samme år resulterte dette i NOU 2003: 32, *Mot Nord!*¹⁵ I april 2005 fulgte stortingsmelding nr. 30 (2004- 2005) *Muligheter og utfordringer i nord*¹⁶. Den rød- grønne regjeringen som kom til makten høsten 2005 har satt nordområdene øverst på den politiske dagsorden.(Rottem, Hønneland & Jensen 2008). Politiske styringsdokumenter som Soria Moria erklæringene I (2005) og II (2007) samt Regjeringens Nordområdestrategi (2006)¹⁷ har gjort et forsøk på å skissere et overordnet bilde av de utfordringene og mulighetene vi finner i nord. Elektronsaken i 2005, der to norske kystvaktoffiserer ble kidnappet av kapteinen på en russisk tråler synliggjorde det potensielle konfliktpotensialet i nord, og da spesielt mht Norges selvutnevnte rett til å utøve jurisdiksjon i fiskevernsonen rundt Svalbard. Utviklingen innenfor petroleumssektoren både i Norge og Russland forsterker inntrykket av at det er i nord det skjer.

I følge Kjølberg (1997), var den tidligere sovjetiske militære trussel aldri knyttet til norsk-sovjetiske konflikter, men til det faktum at norsk område kunne være av stor strategisk betydning for stormaktene i en mulig storkonflikt i Europa. Dette kunne i en gitt situasjon gi Sovjetunionen et behov for å angripe Norge. (Kjølberg 1997). Slutten på den kalde krigen, og bortfallet av Øst- Vest konflikten, gjorde at den dominerende sikkerhetsdimensjonen i europeisk politikk endret seg. Derfor vil jeg se nærmere på de endringer som er foretatt i Forsvarets operative ledelse for å imøtegå de nye utfordringene.

Russland har i senere tid blitt sett på som en ”partner” av NATO og har også deltatt i fellesøvelser med andre Natoland. Øvelse ”Pomor” i 1994, med russisk, nordisk og alliert

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/032/PDFS/NOU200320030032000DDDPDFS.pdf>

¹⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-30-2004-2005-.html?id=407537>

¹⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/planer/2006/regjeringens-nordomradestrategi.html?id=448697

deltagelse, var det første eksempelet på en slik øvelse i Norge (ibid.). Selv med denne tilnærmingen mellom de gamle kald- krigs fronter, har det knyttet seg noe usikkerhet til den politiske utviklingen i Russland og ikke minst Russlands langsiktige mål i nord. Russland har i følge Whist hatt en tendens til å se på Nordområdet fra et kald krigs- perspektiv. Begrepet ”Kald Fred” har fått lov til å feste seg på begge sider av grensen (Whist 2008). I løpet av 90-tallet endret nordområdene seg fra en militær- strategisk varm potet til en region med økt optimisme og samarbeidsklima. Et av flere eksempler på et bedret ”geopolitisk klima”, er energidialogen mellom Russland og USA. Mange av de energileveransene som Russland har forpliktet seg til, vil måtte komme fra den arktiske region. US Geological Survey (USGS) estimerer at 25 prosent av verdens hittil uoppdagede olje- og gass reserver kan befinne seg i Arktis (Harrington 2008). Pågående klimaendringer kan gjøre disse ressursene lettere tilgjengelig. Internasjonale medier har på mange måter beskrevet nedsmeltingen av Arktis som et potensielt nytt Klondyke; en klassisk kamp om nye territorier! Mars/ april nummeret av *Foreign Affairs* i 2008 inneholdt en artikkel med overskriften ”*Arctic meltdown*”. Denne overskriften har klar relevans til den kalde krigens skrekksenario med et atomvåpenkappløp ute av kontroll. Artikkelen omhandler muligheten for væpnet konflikt mht energi og mineral ressurser i Arktis. (Borgerson 2008). Konkurransen om ressurser i nord kan i følge denne type retorikk bli fulgt opp med fiendtlig tilnærming og bruk av væpnet makt. Det viktigste virkemiddelet Norge har for å bidra til å hindre en slik negativ utvikling, er å arbeide for å styrke samarbeidet mellom stater. (NOU 2007:15). Forsvaret spiller i så henseende en stor og viktig rolle.

På den annen side kan det hevdes at det i minnelige tider har hersket en stilltiende overensstemmelse rundt fordeling av goder i dette området. Det har eksistert veletablerte arktiske regimer som de facto har fungert i en årrekke. Aftenposten Innsikt publiserte i november 2010 en lengre artikkel som tok for seg noen av mytene om Arktis (Brigham 2010). Brigham tilbakeviser påstandene om at Arktis kommer til å bli rammet av det 21. århundrets gullrush. Dette gjør han med bakgrunn i at området er styrt på en måte som ikke skiller seg nevneverdig fra de regler man styrer etter på resten av kloden. Regionens grenser på *land* er alle fastsatt og uomtvistelige. Det er uenighet om flere av de *marine* grensene, spesielt mellom Canada og USA, samt Danmark. Norge og Russland venter på formell undertegning og protokollføring av sin nye delelinje i Barentshavet. Brigham hevder altså at den Arktiske regionen har regelverk som de fleste interessentene allerede respekterer og overholder den dag i dag. ” *Den gryende ressursutnyttelse truer ikke stabiliteten i Arktis, den forsterker den*”

(Brigham 2010.). Stater som Russland og Norge har mye å tape på en konflikt i Arktis. Nettopp derfor satser Norge på samarbeid i Nord. *Samarbeid* i den hensikt å være med på å knytte Russland til Europa og for å normalisere relasjonene i nord, *sikring* (gjennom for eksempel NATO)¹⁸ for å gardere seg dersom denne normaliseringen ikke lykkes (Kjølberg 1997).

1.5 Problemstilling

Formålet med denne undersøkelsen er å belyse og analysere prosessen rundt organiseringen av det militærfaglige Russlandssamarbeidet ved Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). Undersøkelsen tar på seg å forsøke å forklare hvordan dette samarbeidet har manifestert seg i FOHs egen organisasjon, altså i Forsvarets operative ledelse. Denne operative ledelsen har vært gjennom flere store omorganiseringsprosesser gjennom 2000- tallet¹⁹. Det er derfor interessant å se på hvordan prosessen rundt utvikling av Russlandssamarbeidet har påvirket FOH som organisasjon.

Norges offentlige politikk, herunder utenrikspolitikken, bestemmes i Stortinget av våre folkevalgte representanter. Når det gjelder selve utforming og iverksetting av denne politikken, kan man ofte se at dette skjer i regi av mer eller mindre løselige organiseringer. Dette kan være aktører som ikke står direkte politisk ansvarlig ovenfor verken velgere eller de folkevalgte. I denne undersøkelsen vil det også være interessant å se på hvilke betingelser som ligger til grunn for at slike nettverk kan utvikles til mer stabile strukturer. Rent spesifikt vil jeg se på Forsvarets nettverk i forhold til Russland, med hovedfokus på det sjø- militære samarbeid. Det er også interessant å spørre om hva som har ligget til grunn for en eventuell institusjonalisering av dette samarbeidet. Hvilke prosesser ligger bak og hvordan har utviklingen foregått? Da kan jeg blant annet få frem hvilke faktorer som kan fremme utviklingen av slikt samarbeid. Min antagelse er at utviklingen har gått fra mer eller mindre løse koblinger på lavere nivå via en form for samordning til et mer integrert og målrettet samarbeid.

1.5.1 Problemformulering

Hovedproblemstillingen lyder som følger:

Hvordan er det militær- faglige samarbeidet mellom Norge og Russland håndtert ved Forsvarets Operative Hovedkvarter?

¹⁸ Fofatterens egen merknad i parentes

¹⁹ Omorganiseringsprosessene vil bli beskrevet i kapittel 4- Empiri

For å kunne besvare denne problemstillingen er det nødvendig å se nærmere på flere elementer, som alle kan bidra til å belyse hovedtrekkene i prosessen fra litt forskjellige innfallsvinkler. Undersøkelsen vil derfor ta utgangspunkt i følgende delspørsmål:

*Hva kjennetegner organisasjonsutforming i prosessen og hvordan er deltagerne valgt ut?
Hva kjennetegner aktørmønstrene gjennom prosessen?*

Spørsmål rundt organisasjonsutforming av FOH bringer med seg et fokus på de utfordringer og løsningsdefinisjoner som de sentrale deltagerne (aktører) bringer med seg inn i prosessen. Hvilke formelle styringstiltak er gjeldende fra det strategiske nivå? Hvilke tanker og interesser har de ulike deltagerne i prosessen i forhold til organisering av dette samarbeidet ved FOH. Blir ulike problemer og løsninger brakt opp i dagen slik at prosessen er preget av variert organisasjonstenking? Er det rom for å endre organisasjonsutforming underveis? Hvilken organisering av dette samarbeidet er ansett for å være best egnet i FOH?

Deltagermønstre innebærer et fokus på selve deltagerstrukturen. Hvem deltar i organisering av dette samarbeidet? På hvilket grunnlag velges aktørene ut? Hvilke kriterier gjelder for deltagelse? Er mange aktører involvert, eller er prosessen rundt organiseringen av dette samarbeidet mer lukket og preget av et lavere antall deltagere? En åpen struktur gir forventninger om at flere deltagere kan gis innpass i prosessen. Dette kan foregå enten bevisst eller tilfeldig; ved hjelp av invitasjon eller på eget initiativ fra den enkelte. En mer hierarkisk organisert prosess forventes å underbygge en mer lukket deltagelse

1.5.2 Begrensninger og avgrensninger

Jeg har valgt å avgrense undersøkelsen til kun å omhandle det militære samarbeidet sett med norske øyne. Bakgrunnen for dette er faktorer som tid, økonomi, språk og manglende tilgang til kontakter på russisk side. Jeg har videre valgt å se på organisering av samarbeidet spesifikt ved det fellesoperative hovedkvarter, fordi dette hovedkvarteret, FOH, representerer møtepunktet mellom de strategiske²⁰ intensjoner og de utøvende enheter. Jeg vil beskrive de strategiske føringer, men vil ikke foreta noen sammenligning eller analyse mellom det strategiske og det operative nivå.²¹ Dette har sammenheng med faktorer som tid, tilgjengelighet til informanter samt personlig interesseområde.

²⁰ Strategi kan sammenfattes som det å bestemme hva som skal være målene, med hvilke virkemidler målene kan nås og hvordan virkemidlene skal brukes for å nå målene (FFOD 2007)

²¹ Forfatteren definerer Forsvarsdepartement og FSJ (Forsvarssjef) som det strategiske nivå. FOH defineres som det operative nivå.

En annen selvplågt begrensning er mitt ønske om å holde oppgaven på et UGRADERT²² nivå. Fordelen med det ugraderte nivå er at det gjør prosessen enklere mtp. krav til oppbevaring, arkivering og tilgjengelighet til det ferdige produktet. Ulempen med denne tilnærmingen er at jeg som forsker nødvendigvis ekskluderer meg selv fra en mengde informasjon som jeg ellers kunne benyttet for å underbygge min empiri. Denne selvplågte begrensning vil påvirke min mulighet til å kunne dykke ned i detaljene, dog ikke resultatet av selve undersøkelsen.

1.5.3 Mulig verdi

En beskrivelse av utviklingen av det militær- faglige samarbeidet mellom Norge og Russland vil kunne si noe om hvordan forholdet mellom stater kan endre karakter. En beskrivelse av prosessen vil også kunne belyse de faktorer som har vært styrende i Forsvarets egen organisasjon. Det vil være interessant å se hvordan dette samarbeidet har endret seg de senere år, både eksternt og internt. Undersøkelsen kan si noe om det overordnede politiske forholdet mellom Norge og Russland og hvordan dette manifesterer seg på utøvende²³ nivå i organisasjonen. Dette kan ha relevans også for andre etater enn bare Forsvaret fordi undersøkelsen er en analyse av en organisatorisk endringsprosess. Hvordan FOH har valgt å organisere seg for på best mulig vis kunne løse sine utvidede oppgaver, kan ha nytteverdi for andre organisasjoner som står ovenfor lignende prosesser. I denne undersøkelsen er jeg ikke bare ute etter å se på effekten av de samarbeidstiltakene som er iverksatt mellom Norge og Russland. Jeg er tvert i mot opptatt av å se på den utviklingsprosessen som har gjort tiltakene mulig.

1.6 Teoretisk utgangspunkt

Undersøkelsen tar utgangspunkt i instrumentell og institusjonell teori. Hovedskillet mellom disse to perspektivene er ifølge Christensen m.fl. (2009) at det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. De institusjonelle perspektivene, derimot, åpner for at organisasjoner kan ha egne regler, verdier og normer som gjør at de selv kan påvirke egen atferd.

²² Ref Sikkerhetsloven (Lov av 20. Mars 1998 nr 10 Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste - med forskrifter)

²³ I dette tilfellet, det fellesoperative

1.7 Oppgavens struktur

Jeg har delt oppgaven inn i seks hovedkapitler.

Kapittel 1 omhandler innledning og bakgrunn for oppgaven.

Kapittel 2 vil omhandle et teoretisk overblikk med relevans for min problemstilling. Først en generell gjennomgang av instrumentell og institusjonell teori. Disse perspektivene vil bli anvendt som rammeverk når problemstillingen belyses.

Kapittel 3 vil ta for seg metode; hvordan undersøkelsen er gjennomført (dokumentstudie og kvalitative intervjuer) og ikke minst hvordan jeg skal ivareta at undersøkelsen oppfyller kravene om reliabilitet og validitet (pålitelighet og gyldighet).

I kapittel 4 vil jeg forsøke å beskrive forholdet mellom Norge og Russland i et historisk perspektiv. Hvordan har dette påvirket samarbeidsklimaet mellom de to statene og hvordan har dette blitt håndtert i FOH?

Kapittel 5 vil ta for seg beskrivelse og systematisering av de data jeg finner, analyse og min tolkning av disse dataene. Jeg vil her drøfte hvordan Norges militære samarbeid med Russland har utviklet seg sett i lys av hvordan dette har vært håndtert av Forsvarets Operative Hovedkvarter.

I kapittel 6 vil jeg avslutningsvis trekke mine konklusjoner og kanskje antyde behov for videre undersøkelser.

2 Teori

2.1 Innledning

I dette kapitlet introduserer jeg undersøkelsens perspektiver på institusjonalisering. Disse perspektivene vil anvendes som et rammeverk for min fremstilling av problemstillingen. I tillegg vil perspektivene fungere som forklaringsmodeller i arbeidet med å analysere hvilke betingelser som ligger til grunn prosessen ved Forsvarets Operative Hovedkvarter, FOH. I denne undersøkelsen er argumentasjonen inspirert av det tradisjonelle skillet mellom organisasjon og institusjon (Selznick 1957). Selznick trekker frem skillet mellom institusjon; det uformelle som gradvis vokser frem og *organisasjon*; de formelle normene som knyttes til det verktøylignende og mekaniske. Også hos andre representanter fra byråkrati- og organisasjonslitteraturen finner vi påstander om at organisasjoner er regelbundne og at mye av atferden innad i en organisasjon er spesifisert gjennom standard operasjons prosedyrer. (March og Olsen 1989). I følge Christensen m.fl. (2009) er alle institusjoner organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner. I praksis vil imidlertid ofte organisasjoner ha ulike grader av institusjonelle trekk. Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i, tillegg til de formelle, da får den institusjonelle trekk. Dette omtales som en institusjonaliseringsprosess (Selznick 1957). Holmen (2010) beskriver i sin artikkel om institusjonalisering av styringsnettverk hvordan både de formelle rammene rundt en samhandlingsprosess så vel som de etablerte og delte verdiene og normene som sammenbinder aktørene innenfor denne rammen, kan oppfattes som en institusjon (Holmen 2010: 2). Dette vil også være denne undersøkelsens utgangspunkt.

En institusjon kan ses på både som rammen rundt en prosess, så vel som prosessen i seg selv. I denne undersøkelsen ser jeg på utviklingen av det militære samarbeidet mellom Norge og Russland i lys av hvordan dette har blitt håndtert ved FOH. Når man skal prøve å forstå en institusjon, bør man først klarlegge hvilken institusjon eller prosess det er snakk om. Deretter bør man se på hvorfor og hvordan institusjonen ble laget og siden opprettholdt. Til slutt kan man se på hvilken konsekvens dette har i forskjellige sammenhenger. Her snakker vi altså om en læringsprosess med hensyn til hva en institusjon *gjør*, hvordan og hvorfor den *virker*, hvordan den kan *endres* og ikke minst hvordan kunnskapen kan *overføres* til andre. Institusjoner kan også defineres som den oppskriften mennesker benytter for å kunne organisere alle former for repeterende og strukturert interaksjon, herunder innad i familier, nabostrøk, markeder, firmaer, idrettsorganisasjoner, kirker, private foretak og myndigheter på

alle nivå. Enkelt personer som har interaksjon med regelbaserte situasjoner møter valg som foretas med hensyn til gjøremål og strategi. Dette fører til konsekvenser for både individet og andre (Ostrom 2005). Hvis de individer som lager og endrer reglene ikke har forståelse for hvordan spesielle kombinasjoner av regler kan få effekter med hensyn til utfall i et spesielt økologisk eller kulturelt miljø, så kan endring av reglene få helt uventede og noen ganger katastrofale følger (ibid.).

Mitt utgangspunkt er at offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter (Christensen m.fl. 2009: 22). Miljøet er preget av konkurrerende logikk, lojalitet og påvirkningskilder. Det kan derfor være naturlig å legge ulike perspektiver til grunn når en analyse av en offentlig organisasjon som Forsvaret skal gjennomføres. De konkurrerende elementene kan være nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon, forankret i politisk og administrativ ledelse så vel som i et ytre handlingsmiljø og omgivelser (ibid.). Ved å benytte flere forskjellige perspektiver som inngangsvinkel kan man legge fokus på flere ulike aspekter ved en organisasjon og dens utvikling. Dette kan bidra til å gi et mer fullstendig bilde.

2.2 To perspektiver

Det er mulig å se på prosessen ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) i lys av flere ulike perspektiver. I denne undersøkelsen velger jeg å benytte meg av to; det instrumentelle og det institusjonelle. Hovedskillet mellom disse to perspektivene er ifølge Christensen m.fl. (2009) at det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. De institusjonelle perspektivene, derimot, åpner for at organisasjoner kan ha egne regler, verdier og normer som gjør at de selv kan påvirke egen atferd²⁴. Med bakgrunn i mitt utgangspunkt under forrige avsnitt vil det være fornuftig å velge disse perspektivene da jeg ønsker å belyse de instrumentelle føringer fra politisk nivå, betydningen av organisasjonens egen kultur og tradisjoner samt betydningen av de ytre omgivelser og forventninger.

Rammeverket for min undersøkelse vil være en variant av instrumentell teori og to perspektiver innenfor institusjonell teori: et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Ved å se på prosessen i FOH ut i fra flere forskjellige teoretiske perspektiver gir dette muligheter til å kunne fokusere på flere forskjellige aspekter. Da kan jeg få frem detaljer rundt for eksempel

²⁴ Se også pkt. 1.6

valg av organisering som ikke ville vært klarlagt ved bruk av bare et av perspektivene. De to hovedtilnærmingene skiller seg fra hverandre langs flere dimensjoner: *For det første* i oppfatning av hvilken handlingslogikk som legges til grunn for aktørenes adferd, *for det andre* hvilket syn man har på hva politikk dreier seg om og *for det tredje* hvilket syn man har på endring (Christensen 2009: 14). Jeg vil imidlertid stort sett fokusere på den ene: hvilken handlingslogikk som ligger til grunn for det enkelte organisasjonsmedlems atferd. Den underliggende handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet er en *konsekvenslogikk*. Den er basert på en mål-middel- rasjonalitet hvor man forsøker å forutsi konsekvenser av de handlinger som utføres. Det instrumentelle perspektivet vektlegger evne til politisk og sosial kontroll og klar organisasjonstenking eller rasjonell kalkulasjon når det gjelder både årsaksforhold og effekter (ibid.). De to institusjonelle perspektivene som blir presentert; kulturperspektivet og myteperspektivet, er basert på en *logikk om det passende*. I følge Christensen m.fl. (2009) innebærer dette at man handler ut i fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden (kulturperspektivet) eller hva som oppleves som rimelig og akseptabelt innenfor organisasjonens handlingsrom (myteperspektivet).

2.3 Instrumentelt perspektiv (hierarkisk variant)

Det instrumentelle perspektivet understreker ledernes kontroll og rasjonelle kalkulasjon. Den underliggende handlingslogikken i dette perspektivet er konsekvenslogikk (ibid.). Det tas utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform, der endringer blir ansett å være et resultat av viljestyrte valg som avspeiler mål og forventninger hos ledelsen (Roness 1997). I det instrumentelle perspektivet er målene gitt utenfra eller formulert av lederne, og politikken går i stor grad ut på å finne gode virkemidler for å nå disse målene (Christensen m.fl. 2009). Dette er relevant ut i fra min problemstilling fordi den rasjonelle tilnærming i stor grad er effektbasert. Lederne oppnår politisk og administrativ kontroll over beslutningsprosesser ved å fokusere på deltagerstruktur og aksessstruktur. I min undersøkelse vil dette være relevant fordi det innenfor det instrumentelle perspektivet kan forventes en lukket deltagerstruktur, altså styrt av ledelsen og med en hensikt. I neste avsnitt vil jeg gå gjennom strukturens betydning innenfor dette perspektivet.

Den formelle organisasjonsstrukturen er sentral i forbindelse med dette perspektivet.

Christensen m. fl. (2009) definerer struktur som de faste rammene som prosessene utspiller seg innenfor (Christensen m.fl. 2009: 26). Strukturene setter grenser for hvem som kan delta og hvilke situasjonsoppfatninger, problemoppfatninger og løsningsforslag som oppleves som

akseptable, rimelige, passende eller gyldige. Organisasjonsstrukturen sier ikke noe direkte om hvordan organisasjonsmedlemmene faktisk handler, men gir føringer eller rammer for dette. Formelle normer er gjerne nedfelt i organisasjonskart, reglementer og stillingsinstrukser.(ibid.) Disse strukturelle trekkene har en sentral plass i det instrumentelle perspektivet. I de formelle organisasjonene er det gjerne sammenheng mellom strukturelle trekk og oppgaver, i en slik grad at det i nyere tid har vært en tendens til å spesialisere en del funksjoner i egne spesialistorganer.

2.3.1 Forsvaret som byråkrati

Forsvaret kan på mange måter ses på som en helt spesiell organisasjon. Forsvaret kan betegnes som et byråkrati med en hierarkisk struktur og et hierarkisk forvaltningssystem. Byråkratismen og byråkrati assosieres i dag ofte med et ueffektivt, tungt og formalisert forvaltningssystem. Selv om begrepet i seg selv ofte kan vekke negative assosiasjoner, kan det forstås på forskjellige måter. Marx og Engels assosierte byråkrati med det statlige byråkratiske apparat (det sivile service- apparat). Weber definerte byråkrati også som organisasjon; industrielle bedrifter, politiske partier, sykehus og universiteter. (Held 2006:128). Forsvarets Operative Hovedkvarter, FOH, kan muligens høre hjemme under begge disse kategoriene.

Weber påpeker videre at utvikling av den rasjonelle administrasjon har gjort at denne formen for organisasjonsstruktur har blitt stadig mer byråkratisert (ibid.). I dette legger jeg etablering av flere myndighetspyramider, upersonlige skriftlige prosedyrer, klart avgrensede arbeidsoppgaver og en ufleksibel og lang beslutningsprosess. Dette er kanskje en naturlig utviklingsprosess når organisasjoner vokser og behov for samordning og saksbehandling øker. FOH er underlagt det samme byråkratiske regime som resten av Forsvaret mtp. håndtering av økonomiske forhold, personellsaker, materiellforvaltning, sikkerhetstjeneste osv. Man kan muligens forvente at Forsvaret har en hurtigere og mer kommandostyrt beslutningskjede i spørsmål relatert til samarbeidet med Russland, da kommandolinjen gjennom systemet er særdeles klar. På den annen side er Forsvaret definert som et av flere verktøy som statsmakten kan benytte seg av. Dette skulle innebære at premissene for både beslutningsmyndighet (ikke minst oppimot bilaterale samarbeidstiltak) og håndtering av de konkrete tiltak er spesielle. Alle relasjoner og kontakter kan potensielt få politiske og/ eller diplomatiske konsekvenser og er derfor avhengig av politisk aksept; myndighetenes godkjenning. Ut i fra dette ståsted er forventningene at utarbeidelse av samarbeidstiltak ikke kan skje bottom- up, men tvert i mot ved hjelp av top- down styring.

2.3.2 Organisasjonsstruktur

Ordet ”struktur”²⁵ har sin rot i det latinske ordet ”struere” som betyr å bygge eller ordne. Organisasjonsstruktur sier gjerne noe om en organisasjonsoppbygging og sammensetning. En organisasjon kan deles opp i formelle og uformelle aspekter (Jacobsen og Thorsvik 2002). De formelle trekk i organisasjonen kan være oppgaver, mål og strategi. I noen sammenhenger kan også begrepet formell struktur benyttes. Det finnes også strukturer av mer uformell art. Når en organisasjon utformes og struktureres foretas det i all hovedsak to grep. For det første deler man opp organisasjonen i ulike grupper. Deretter fordeles man ansvar, oppgaver og myndighet. Et organisasjonskart kan være til hjelp for å forstå organisasjonens struktur og ikke minst hvor beslutningsmyndighet ligger. Forsvarets operative Hovedkvarter har, som de fleste andre enheter i Forsvaret, foretatt en inndeling i forhold til funksjon; en linjeinndeling. Dette vil bli nærmere beskrevet i kapittel 4.

2.3.3 Rasjonell organisering

Forrige avsnitt beskrev hvordan Hovedkvarteret har strukturert sin organisasjon. Med bakgrunn i den tidligere beskrevne byråkratiske tankegang og en hierarkisk struktur forventes ledergruppen å kontrollere prosessen og detaljene rundt organiseringen av det militære samarbeidet. I lys av dette perspektivet vil dette kunne gi seg utslag i detaljstyring rundt hvilke aktører som har fått tilgang til å delta i prosessen ved FOH og i hvilken form og på hvilket nivå samarbeidet skal ha foregått (top- down styring). Adferd er i stor grad basert på valg. De valg som tas er avhengig av at det også har vært en vektning av konsekvensene av det enkelte valg (konsekvensutredning). Dette kan defineres som rasjonalitet. Slik sett kan en undersøkelse av de valg som har blitt tatt... ”*provide a basis for predicting both behavior and explanations of behavior*” (March and Simon 1993:7). Organiseringen forventes å ha klare hierarkiske trekk. Ut i fra det instrumentelle perspektivet tar undersøkelsen utgangspunkt i følgende forventninger til prosessen:

For det første at deltagelse i prosessen er styrt av ledelsen. Ledergruppen ved FOH vil kontrollere og bestemme hvem som får delta.. Det forventes altså en lukket deltagerstruktur. Aktørene gis innpass med bakgrunn i formelle deltagelsesrettigheter gitt av ledergruppen. Dette har betydning i forhold til utviklingen av det militære samarbeidet med Russland. Dette samarbeidet har høy prestisje, og det kan antas at ledelsen dermed håndplukker det personellet som skal arbeide med disse viktige spørsmålene, rett og slett for at resultatet skal bli best mulig.

²⁵ <http://www.english-for-students.com/struct.html> (05.04.2011) :struere, structus vs. destruct

For det andre at det utvikles en gradvis spesialisering av denne profilerte aktiviteten. Ledelsen følger sin mål- middel tankegang og er dermed opptatt av best mulig måloppnåelse. *For det tredje* at strategisk nivå sammen med ledergruppen i FOH forventes å kontrollere definering av utfordringer og løsninger. Dette vil legge begrensninger på aksess- strukturen og beslutningsnivået vil legges på toppen.

2.4 Institusjonell tilnærming

Med hensyn til de institusjonelle perspektiv setter Christensen m.fl. (2009) et skille mellom ...”*kulturperspektivet*,”²⁶ eller *forestillingen om institusjonaliserte organisasjoner der fokuset er på uformelle, interne verdier og normer i organisasjonen og myteperspektivet, eller forestillingen om institusjonaliserte omgivelser, som fokuserer på betydningen av de verdier og normer som finnes i organisasjonenes omgivelser*” (Christensen m.fl. 2009:14). Felles for begge perspektiv er synet på organisasjoner som institusjoner, der institusjonaliserte normer og verdier styrer atferden til medlemmene (Rønness 1997). De institusjonelle perspektiver åpner for at målene gradvis utvikles internt, noe som medfører at politikk også dreier seg om meningsdanning og om å oppdage mål. ”Når en gruppe får et ”jeg”, en klar identitet, blir den en institusjon. Dette omfatter å godta verdier, handlemåter og oppfatninger som anses å være viktige i seg selv” (Selznick 1997:29). Dette tyder på at medlemmene i en gruppe over tid vil utvikle et sett med felles normer og verdier; en identitet. Medlemmene vil på den måten også være med å forme institusjonens innhold.

Scott henviser til Zucker når han sier at ...”*institutionalization is both a process and a property variable*” (Scott 1994:83). Man kan altså benytte institusjonaliseringsbegrepet fra et ståsted der man ønsker å årsaksforklare noe; ”*hvorfor skjedde det*” eller fra et ståsted der man ønsker en prosessorientering; ”*hvordan skjedde det*”. Det er i følge Scott (1994) mulig å kombinere begge disse innfallsvinklene i samme undersøkelse, men det vanligste er å skille mellom dem.

Min undersøkelse vil først og fremst ta for seg selve *prosessen* i FOH rundt etablering og utvikling av det militære samarbeidet med Russland. I en slik prosesstiltærming vil det være hensiktsmessig å skille mellom hvordan institusjonelle former blir skapt eller hvordan de blir ...”*reproduced or diffused*” (Scott 1994:84). Det har altså over tid har foregått en endring med tanke på det militære samarbeidet med Russland. Det har skjedd en institusjonalisering

²⁶ Forfatterens understreking

av dette samarbeidet ved FOH. Jeg vil videre i denne undersøkelsen belyse hvordan dette har artet seg i det fellesoperative hovedkvarteret.

2.5 Kulturperspektivet

I kulturperspektivet legges det vekt på institusjonalisering, der organisasjoner får distinkte preg og særtrekk ved å utvikle uformelle normer og verdier. Adler (2002) henviser til kultur som noe felles for alle medlemmene i en sosial gruppe, noe som man prøver å lære videre til yngre medlemmer i gruppen og noe som (i forbindelse med etikk, lover og skikker) definerer oppførsel eller ...”*structures one’s perception of the world*” (Adler 2002:16). Hun sier videre at kultur kan sees på som en felles programmering av medlemmene i en gruppe. Denne programmeringen skiller gruppen fra andre og gir noen felles karakteristika som påvirker gruppens interaksjon med omgivelsene. ”*In general, we see people as being from different cultures if their ways of life as a group differ significantly*” (Adler 2002:17).

Som følge av *sti-avhengighet* bidrar institusjonaliseringen til stabilitet i en organisasjon, ved at den definerer passende adferd for ulike roller i ulike situasjoner (Christensen m.fl. 2009). Jacobsen og Thorsvik (2009) utdyper dette begrepet videre ved å se på endringer i organisasjoner som målrettede og menneskeskapte prosesser. Ut fra dette ståstedet kan FOH sees på som et rasjonelt system som tilpasser seg bevisst og aktivt, både internt og eksternt. Det er likevel ikke alle endringer som er like planlagt og rasjonelle. Endringer kan også skje som følge av naturlig utvikling og evolusjon (Jacobsen og Thorsvik 2009). Innenfor den institusjonelle dimensjonen vektlegges dette og man mener at en organisasjon godt kan utvikle seg gjennom den såkalte *sti- avhengighet*.²⁷ Dette kan innebære at de kulturelle normer og verdier som preget organisasjonen i starten, også vil kunne ha betydning for den videre utvikling og endring²⁸. For FOH kan dette innebære at de opprinnelige mål som ble satt ved etableringen av det norsk- russiske samarbeidet fortsatt kan ha stor betydning for utviklingen, og vanskelig kan endres. Ut i fra dette perspektivet forventes prosessen rundt organiseringen av det militære samarbeidet å være preget av institusjonaliserte interne normer og verdier, en oppfattelse av hva som er passende; en passenhetslogikk. Disse normene og verdiene vil definere hvem som er de mest passende aktørene i prosessen. I tillegg vil deltagernes referanserammer være formet av disse uformelle verdiene. Dette vil ha betydning for hvordan man tenker rundt organiseringen. Man handler ut i fra erfaringer om hva som har fungert i fortiden. Denne ”passendhetslogikken” blir også behandlet av March og Simon

²⁷ Forfatterens merknad: *sti- avhengighet* oversettes fra det engelske ”*path- dependency*” eller man kan benytte det mer treffende danske begrep; *spor- avhengighet*.

²⁸ ”*History matters*” (North 1990)

(1993). I en organisasjon kan man altså ”matche” en situasjon til en eksisterende regel. Handlingen blir bestemt av at man gjenkjenner en situasjon som noe kjent, noe som ofte forekommer, typifiserer denne for deretter å finne et sett med regler som kan være med på å bestemme handlingsmåte...”*sometimes called a performance program...*”(March and Simon 1993).

Forventningene tilsier at de uformelle, kulturelle elementene vil være avspeilet i regler og rutiner som avspeiler passende handling (som for eksempel Standard Operasjons Prosedyrer og ferdige handlingsplaner). På den ene siden kan en fordel med kulturperspektivets handlingslogikk (basert på det passende) være at aktørene utvikler mer eller mindre stabile og intuitive evner til å håndtere ulike og komplekse situasjoner og oppgaver. På den annen side kan en slik automatisering av handlingsmønstre utelukke nye måter å tenke på; nye måter å organisere seg på. Dette kan igjen gi seg uttrykk i generell motstand mot endring. Mennesker, også offiserer, er vanedyr. De uformelle normene og verdiene som etter hvert nedfelles i rutiner og regler gir på mange måter organisasjonen en egen identitet. Motstand mot endring kan oppstå når folk opplever at denne identiteten blir truet eller krenket. I forbindelse med endring må også organisasjonskulturen berøres. FOH er en ny organisasjon sammensatt av elementer som tidligere har drevet med vidt forskjellige oppgaver. Russlandssamarbeidet og de endringer dette fører med seg i organisasjonen kan møte motstand hos flere.

2.5.1 Normer og profesjonskultur

Huntington (2005) kan være relevant i denne sammenhengen. En av hans tilnærminger til profesjonskulturen er også den normative. Dette har betydning når man ser på organisasjonen fra et autoritativt ståsted. Han legger også en analytisk betydning til grunn når han sier at den militære enhet fremstår med spesielle strukturelle særtrekk nettopp med bakgrunn i de oppgaver som militærmakten har i samfunnet. Huntington vektlegger videre at den militære funksjon er en offentlig byråkratisk organisasjon som forvalter militærmakt på samfunnets vegne. Profesjonskulturen burde således være uavhengig av tid og sted. Profesjonskulturen er kun en standard som preges av lojalitet til egen avdeling. I tillegg kan den sies å være autonom, da staten har monopol på det militære profesjonsfellesskap.

I forrige avsnitt belyste jeg hvordan man i det nye hovedkvarteret kan anta at det foreligger en kulturelt betinget motstand mot endring. Med dette mener jeg at det kan forventes at personell som har drevet med helt andre oppgaver enn samarbeidstiltakene med Russland, kan oppleve

at deres identitetsfølelse kan bli truet. På den ene siden kan vi forvente at alt operativt personell i det nye FOH delere den samme grunnleggende profesjonskultur. På den annen side vil det være naturlig å anta at det har utviklet seg egne profesjonsfelleskap hos dem som tidligere har arbeidet med internasjonale operasjoner i rammen av NATO og FN ved hovedkvarteret i Stavanger. På samme vis antar jeg at det har utviklet seg et eget profesjonsfelleskap hos dem som har arbeidet med nordområdespørsmål ved hovedkvarteret på Reitan.

På den annen side er et gjennomgående trekk ved det norske Forsvaret som organisasjon, at det foregår en stadig gjennomtrekk av det militært ansatte personellet. En vanlig beordring til en operativ stilling har vanligvis en varighet av minimum 2, maksimum 5 år. Dette innebærer at den enkelte ikke sitter i den samme stillingen mer enn noen få år. På grunn av at offiserene ofte sirkulerer rundt i systemet, skulle man kunne forvente at aktørene ville være åpne for flere typer oppgaver. Likevel har det de siste 10 år vært gjennomført flere store og tunge omorganiseringsprosesser i Forsvarets Operative Ledelse. Slike prosesser betyr ofte at tidsbegrensningen på en del stillinger faller bort eller at man på grunn av omstillingen får nye oppgaver i den samme stillingen og dermed kan begynne nedtellingen ”på nytt”. På grunn av omstillingsprosessene har flere aktører fått anledning til å bli mer stedbundne over tid og dermed fått anledning til å spesialisere seg innenfor sitt daværende fagfelt. Med bakgrunn i dette antar jeg derfor at det har utviklet seg to sterke og til dels divergerende profesjonskulturer i de gamle hovedkvarterene i Stavanger og på Reitan.

Med organisasjonskultur menes de grunnleggende tanke- og handlingsmønstre som organisasjonen som gruppe har tilegnet seg over tid. Dette er gjerne mønstre som overføres til nye medlemmer av organisasjonen. Kultur handler altså om et felles sett av normer, verdier og virkelighetsoppfatning (Christensen m. fl. 2009). I en kompleks organisasjon som Forsvaret vil det til enhver tid være mange og ulike trender og oppskrifter til stede samtidig. Nedfelt i den organisatoriske hukommelse vil det eksistere mange idéer og handlingsmønstre fra tidligere prosjekter, omstillingsprosjekter og ”superstandarder”. En superstandard kan betegnes som en populær og utbredt oppfatning av en organisasjonsoppskrift som får status og slår inn over et bredt organisasjonsfelt. Målstyring, kvalitetsledelse, evalueringsprosjekter og kvalitetsutvikling kan stå som eksempler på slike superstandarder (Røvik 1998). FOH som del av Forsvaret har over tid adoptert mange superstandarder og fremstår som en kolleksjon av mange komponenter.

FOH kan med bakgrunn i dette sees på som en multistandardorganisasjon (ibid.) *For det første* fordi FOH som operativt hovedkvarter har tatt opp i seg mange populære oppskrifter, eller standarder på hvordan man kan organisere seg mest effektivt. Dette har betydning både for hvordan organisasjonen blir vurdert utenfra, men vel så mye for organisasjonens egen selvoppfatning og identitet (Røvik 1998: 37). *For det andre* fordi FOH som andre organisasjoner man kan sammenligne med, i dag feirer den kontinuerlige fornyelse og forandring, og særlig de tekniske innovasjoner (ibid.) *For det tredje* fordi FOH, som andre moderne organisasjoner, har etablert egen fornyingsgruppe som kan ivareta de nye oppskriftene som flyter inn, uten at effektiviteten til organisasjonen i for stor grad blir svekket. Jeg vil i neste avsnitt ta for meg normer og verdier og forventninger i til hvordan FOH håndterer samarbeidet med Russland sett i forhold til det kulturelle perspektivet.

2.5.2 Normer og verdier

Ut i fra det kulturelle perspektivet vil undersøkelsen derfor ta utgangspunkt i følgende to, konkrete forventninger:

For det første at ledelse av prosessen vil være preget av historisk utviklede normer og verdier i FOH. Disse vil definere hva som er passende adferd og hvem som bør delta internt.

Tidligere praksis for hvem som deltar i slike prosesser vil være avgjørende for hvem som deltar i denne prosessen. Fra dette perspektivet kan det forventes at også aktører uten formelle deltagerrettigheter involveres.

For det andre at organisering av arbeidet vil være preget av de normer og rutiner som de enkelte aktører bringer med seg inn i arbeidet. Aktørene bærer med seg egne referanserammer som angir passende organisering av samarbeidet ved FOH. Dette får følger for hvordan utfordringer og løsninger defineres og hvilken organisasjonstenking som blir gjenstand for diskusjon. Det kan forventes at deltagere i prosessen vil føle sterk lojalitet og tilhørighet til "egen" seksjon, og dermed prøve å påvirke organisering av en formell struktur i forhold til dette.

2.6 Myteperspektivet

Innenfor myteperspektivet vil jeg se nærmere hvordan organisasjoner kan oppnå legitimitet i det ytre miljø.

Sosialt skapte normer i de institusjonelle omgivelser kalles for myter (Christensen m.fl. 2009). Myteperspektivet vektlegger altså de verdier og normer som finnes i organisasjonens omgivelser. (ibid.) Et av aspektene som nevnes er Talcott Parsons innsikt om at en

organisasjon ikke kan overleve ved bare å være effektivitetsorientert. Organisasjonen må også ha legitimitet fra omgivelsene (ibid.:76). Dette innebærer at en organisasjon som vil aksepteres av sine omgivelser må demonstrere at den lever opp til vestlige modernitetsnormer som framskritt, fornyelse og rasjonalitet. Slike normer kan komme til uttrykk i idèer og oppskrifter for hvordan organisasjonen bør se ut, hvilke strukturelle komponenter den bør ha og hvilke prosedyrer og rutiner den bør satse på. Slike myter kan også eksistere som moter, noe Christensen m.fl. (2009) nevner som en illustrasjon på March og Olsens ”garbage can”-teori. Her er det løsninger som søker problem, ikke omvendt, som antatt i den instrumentelle tilnærming. Dette viser at populære ”oppskrifter” på for eksempel ledelse og organisering forventes av omgivelsene å bli tatt opp i organisasjonene, selv om det ikke alltid fører til verken bedre lederskap eller forbedring av produksjonsevne eller kapasitet. Røvik (1998) berører dette emnet når han skisserer hvordan de moderne og populære oppskriftene som omhandlet målstyring og prosjektledelse ble institusjonalisert på 80- og 90 tallet. En institusjonalisert organisasjonsoppskrift eller standard defineres som...” en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. det er en oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner” (ibid.: 13). De institusjonelle omgivelser kan være sammensatte, og kan omhandle eksterne aktørgrupper som for eksempel media, intellektuelle, profesjoner og politiske pressgrupper. En myte kan altså være en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon. I en periode kan myten sågar tas for gitt som den tidsriktige, effektive, moderne og til og med ”naturlige” måten å organisere på. At en slik oppskrift blir institusjonalisert kan slik sett omskrives med at den er blitt selvfølgeliggjort og nærmest selvbegrunnende (Christensen m. fl. 2009.:77). Hvis en organisasjon mislykkes i å følge de ytre sett gjeldende normer, vil den risikere å miste sin legitimitet.

2.6.1 Legitimitet

På bakgrunn av den institusjonelle tilnærming og myteperspektivet kan vi forvente at prosessen rundt det militære samarbeidet med Russland blir preget av forventninger i omgivelsene rundt samarbeidet. Organisasjonen tilpasser seg ytre omgivelser (krav) og innlemmer mytene i egen formell struktur. Omgivelsene rundt Forsvarets Operative Hovedkvarter, FOH, har hatt et stort fokus på etablering av samarbeidstiltak med Russland i nord. For å kunne oppfylle krav til verdi som fellesoperativt hovedkvarter, er det sannsynligvis viktig å kunne befeste, både gjennom media og andre kanaler, at utfordringene i Arktis er et aspekt ved FOHs virke som organisasjonen behersker, også med sin måte å

organisere driften på.

For det første vil de aktører og de prosedyrer som anses som legitime (fra omgivelsenes side) å inkludere, blir gitt innpass i prosessen med tanke på utviklingen av det militære samarbeidet. Omgivelsene legger føringer på hvem eller hva som skal inkluderes i prosessen. Dette kan skje gjennom stortingspolitikk, lokalpolitikk og eventuelle medieoppslag. Et øket fokus på elementer rundt prosessen vil gi øket krav om legitimitet. Deltagelsesmønsteret forventes å være preget av aktører som kanskje ikke alltid gir den store militære verdi i forhold til utbytte og effektivitet, men som oppfyller omgivelsenes krav til legitimitet. Dette kan innebære gjennomføring av et tokt med en av de nye fregatter istedenfor et tokt med et eldre kystvaktfartøy for å oppnå større blest i media. Det kan også innebære at aktører med høy grad eller spesielle egenskaper blir profilert, uavhengig av funksjon i forbindelse med prosessen.

For det andre kan FOH forventes å ta opp i seg mer ”moderne” oppfatninger fra omgivelsene for hvordan organisering av dette samarbeidet bør forløpe. I dette tilfellet forventes samarbeidstilnærmingen å være en institusjonell standard. Offiserer som er skeptisk til den nye tilnærmingen kan forventes å bli møtt med at de er gammeldagse, bakstrevske eller sitter fast et ”kald- krigs scenario”. Det er myter i omgivelsene som setter normen for hva som blir ansett for å være effektivt og rasjonelt. Man kan forvente at det da kanskje ikke er formålstjenlig å benytte f. eks. etterretningsoperatører som del av en delegasjon for å innhente informasjon ifm. besøk til Russland eller annen øvingsvirksomhet. Det vil kanskje heller ikke være formålstjenlig i disse dager å etablere et stort og tungt sikkerhetsapparat til egenbeskyttelse i forbindelse med samarbeidsaktiviteter²⁹. Dette ville kanskje rett og slett ikke være politisk spiselig, selv om rasjonalet nok kunne forsvares. Røvik (1998) poengterer at flere moderne organisasjoner i dag etablerer egne enheter som kan arbeide med de nye organisasjonsoppskriftene som stadig flyter forbi. Slik sett trenger ikke resten av organisasjonen å bli berørt av de nye standardene. Men, fordi organisasjonen har opprettet en egen utviklingsavdeling eller ”think tank”, vil den likevel bli oppfattet som moderne og tidsriktig og på den måten øke sin legitimitet. I den neste delen vil jeg se på utvikling av formaliserte regler og rutiner i organisasjoner og hva vi kan forvente relatert til det militære samarbeidet med Russland.

²⁹ Først og fremst forebyggende tiltak innenfor personellsikkerhet og informasjonssikkerhet .

2.7 Formalisering- rutiner og regler

March og Olsen (1989) trekker frem at hvis man kan anta at en organisasjon følger regler, så er det videre rimelig å anta at reglene er med på å beskrive rutinemessige standarder og etter hvert kan nedfelles i noen standard operasjons prosedyrer (standard operating procedures, SOP). Dette kan trekkes videre ut i institusjonell policy. Mye av den atferd som forekommer reflekterer den rutinemessige måten folk gjør det de er forventet å gjøre på. Enkle stimuli kan trigge kompliserte, standardiserte handlingsmønstre uten forutgående dybdeanalyse, problemløsning eller direkte styring. Institusjoner har et sett med prosedyrer, og de benytter regler for å kunne velge mellom dem, Disse reglene kan komme ovenfra som direkte føringer fra en politisk eller hierarkisk autoritet, eller de kan være en del av det som blir sett på som passende opptreden, tilegnet gjennom sosialisering eller utdanning (March og Olsen 1989). Begrepet *regler* kan omhandle rutiner, prosedyrer, konvensjoner, roller, strategier, organisasjonsformer og teknologi som aktiviteten er basert på. Det kan også menes de overbevisninger, koder, kultur og kunnskap som omgir og støtter, utvikler og utfordrer disse rollene og rutinene.

En rutine kan beskrive bestemte handlingsmåter som skal følges under gitte forutsetninger. Dette kan dreie seg om beslutningsregler, evalueringsregler, plassering av myndighet og ansvar, regler for loggføring og ikke minst informasjonsinnhenting- og behandling (ibid.). Institusjonelle regler blir fulgt selv om det ikke nødvendigvis er i det enkelte individs interesse å gjøre det. Selv under ekstreme forhold, som krig og i konsentrasjonsleire, har forskning vist at individer lettere kan handle utifra regler om hva som er ”passende” heller enn utifra en rasjonell konsekvensvurdering (ibid.). Mange regler kan gjøre at en institusjon fort blir byråkratisk, rigid, usensitiv eller ureflekterende. På den annen side kan regler gjøre det mulig å gjennomføre mange aktiviteter samtidig. Rutiner kan også avhjelpe konflikter, de kan gi koder mening og hjelpe til å tolke omgivelsene. Russlandssamarbeidet har pågått i mange år, spesielt innenfor Kystvaktsamarbeidet. man skulle derfor forvente at det eksisterer formaliserte regler og rutiner for hvordan dette samarbeidet skal foregå ved FOH.

Rutiner kan også vise vei gjennom et uoversiktlig terreng skap av åpne strukturer og ”garbage can”- prosesser ved å regulere strømmen av deltagere, problemer og løsninger til valgmulighetene (March og Olsen 1989). Dette viser rutinenes kraft som styringsverktøy.

Jeg har i dette avsnittet belyst de institusjonelle rutiner og regler i kraft av en handlingslogikk, hva som anses som passende i en organisasjon.

3 Metodisk fremgangsmåte

3.1 Innledning

Undersøkelsens teoretiske utgangspunkt er institusjonell teori og skal belyse hvordan Forsvarets Operative Hovedkvarter, FOH, har håndtert det militære samarbeidet med Russland. Prosessen som har foregått i FOH vil bli belyst fra to forskjellige perspektiv; det instrumentelle og det institusjonelle. Jeg vil beskrive gangen i den undersøkelsen som er blitt gjennomført, hvilke metoder som har blitt benyttet og hvordan data har blitt samlet inn og tolket. Hensikten er å kunne gi leseren en logisk forståelse for undersøkelsesdesignet. I en vitenskapelig undersøkelse bør det være slik at andre i ettertid skal kunne etterprøve det som er gjort. I følge Jacobsen (2000) er det derfor sentralt med åpenhet rundt alle de metodiske aspekter ved undersøkelsen. det er først når forskeren redegjør for den metoden som er benyttet, og hvordan metodebruken kan ha påvirket resultatet av undersøkelsen at leseren har mulighet til å kritisere dette resultatet. Forskeren forventes å reflektere over gyldigheten til funn, om det er mulig å generalisere funn og om de er troverdige (Jacobsen 2000: 222).

3.1.1 Om metode

Metode kan betraktes som en plan eller en form for problemløsning og hvordan man kan gå frem for å tilegne seg ny kunnskap (Hellevik 1991). "Metode kan karakteriseres som de konkrete fremgangsmåtene for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskapelige studier" (Grønmo 2004:29). Innenfor samfunnsvitenskapen trekkes det gjerne et skille mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Grønmo (2004) sier at denne inndelingen først og fremst refererer til egenskapene til de data som benyttes i undersøkelsen. Kvantitative undersøkelser baserer seg gjerne på tall, mens de kvalitative omhandler ord eller tekst. For å kaste lys over den aktuelle problemstillingen, må forskeren gjøre bevisste valg i det vell av muligheter som eksisterer mht. hvordan man kan fremskaffe, bearbeide og ikke minst analysere relevant informasjon (Hellevik 1991). *Det er problemstillingen i seg selv som blir avgjørende for hvilken metode som blir benyttet.* Jacobsen (2000) fremhever at metode kan ses på som en oppskrift for hvordan man skal gå frem i et forskningsopplegg. Hensikten med en undersøkelse kan grovt sett deles inn i to hovedtyper; enten å beskrive dagens situasjon for å forstå de daglige utfordringer eller å måle effekt eller virkning av et konkret tiltak. Denne undersøkelsen tar for seg hvordan det militære samarbeidet med Russland har blitt håndtert ved Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). Undersøkelsen tar altså på seg å forstå hvordan FOH som organisasjon håndterer den nye Russlandstilnæringen og er først og fremst eksplorerende (har til hensikt å utdype det vi vet lite om). Problemstillingen har slik

sett vært styrende for denne undersøkelsens metodiske utgangspunkt. *"Ved eksplorerende problemstillinger må vi velge en metode som får frem mange nyanser, noe som vanligvis krever konsentrasjon om noen få enheter. Slike metoder vil egne seg til det vi kaller innsamling av kvalitative data"* (Jacobsen 2000: 46). Med bakgrunn i min problemstilling har jeg foretatt et valg mellom to ulike metodiske fremgangsmåter; den kvantitative og den kvalitative. I følge Jacobsen (2000) egner den kvalitative metode seg best når vi ønsker å få frem mange nyanser rundt en problemstilling. Undersøkelsen vil derfor basere seg på en kvalitativ analyse og jeg vil i de neste avsnitt legge vekt på det.

3.2 Kvalitativ metode

Som jeg gjorde rede for i forrige avsnitt, har jeg i denne undersøkelsen valgt å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse. Derfor vil jeg først gå nærmere inn på hvilke elementer den kvalitative metode inneholder. Deretter vil jeg belyse fordeler og ulemper med denne metoden. Hensikten er hele tiden å kunne redegjøre best mulig for de faktorer som har vært med på å påvirke utfallet av undersøkelsen.

Silvermann (2006) sier at kvalitativ forskning dreier seg om intensive undersøkelser. Datamaterialet baserer seg på ord eller tekst. Utvalget kan gjerne være lite, selv om det ofte ligger mye data til grunn. Forskeren har et ønske om eller behov for å kunne gå i dybden. Det man ser etter er prosess og mening. Forskeren kan ofte oppleve nærhet til informantene. I en feltstudie kan dette være en kompliserende faktor med tanke på å kunne gjennomføre en objektiv og nøytral analyse av data. Det man undersøker er som oftest noe som ikke lar seg kvantifisere. Forskeren trekker ofte sine konklusjoner basert på et fåtall av observasjoner. Derfor kan slike undersøkelser også kalles for induktive. Forskeren har som ambisjon å kunne *trekke ut mening* fra det spesielle og teoretisere på det generelle plan. Kvalitative undersøkelser kan således ofte danne grunnlag for nye teorier og eventuelt nye begreper (Silvermann 2006).

3.2.1 Fordeler

"Det som kanskje kjennetegner den kvalitative forskningen best er analysens fremtredende plass gjennom hele prosessen - også under materialoppbyggingen" (Holter & Kalleberg 2002:14). Det legges få begrensninger på de svar som en informant kan gi. Åpenhet er i følge Jacobsen (2000) et sentralt stikkord for denne tilnærmingen. I denne sammenhengen betyr åpenhet at forskeren i liten grad har bestemt på forhånd hva som skal letes etter. Forskeren påtvinger ikke informantene faste spørsmål med faste svarkategorier. Dette betyr at informanten i stor grad avgjør hva slags informasjon de får inn i undersøkelsen. Dermed kan

vi påstå at den kvalitative metode ofte vil ha høy *intern* gyldighet ved at informantene får frem det som de oppfatter som den ”korrekte” forståelse. (Jacobsen 2000:115). Metoden vektlegger ofte detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent. Ved bruk av åpne spørsmål kan dataene bli svært nyanserte. Målet er å ”nå i dybden”, enten gjennom samtaler og intervju eller ved hjelp av observasjon av situasjoner og mennesker. ”*De kvalitative data er godt egnet til å få frem det spesifikke, det unike ved en respondent og dennes kontekst*” (ibid.) Jacobsen (2000) fremhever metodens *fleksibilitet* som en av dens største fordeler. Ved bruk av kvalitativ metode står forskeren fritt til å endre kurs ved behov. I min undersøkelse var analysen gjennomgående gjennom hele prosessen. Det fremkom ny og interessant informasjon i forbindelse med hvert eneste dybdeintervju. Som en følge av dette, ble det foretatt flere kursendringer underveis. Problemstillingen endret karakter etter hvert som mer data ble tilgjengelig.

3.2.2 Ulemper

En ulempe ved den kvalitative metode er at den kan være meget ressurskrevende. *For det første* tar det tid å gjennomføre intervjuer. Man må ved tidsbegrensing ofte foreta valg der det prioriteres mange variabler fremfor mange enheter, og man ender med et intensivt design. (Jacobsen 2000: 116). *For det andre* kan bruk av den kvalitative metode gi utfordringer i forhold til ekstern gyldighet. Som vi ser så vektlegger Jacobsen (2000) poenget med at et fåtall informanter kanskje ikke alltid er representative for den organisasjon eller enhet som de skal representere. Dette setter krav til hvordan data skal innhentes og eventuelt hvilken type intervju som skal gjennomføres. *For det tredje* kan det bli høy grad av kompleksitet i de data som fremskaffes. Et intervju består av mange ord, og det kan være lett å miste oversikt over materialet. Forskeren vil kontinuerlig foreta en mer eller mindre bevisst siling av informasjon underveis, noe som kan føre til at viktig informasjon kan bli oversett. En måte å unngå dette på, er å la en annen forsker gjennomgå det samme materialet, og se om man ender opp med de samme faktorer og kategorisering av data. *For det fjerde* poengterer Jacobsen (2000: 117) at det er en utfordring knyttet til idealet om nærhet. Forskeren kan bli fanget av det som studeres. ”*Når noen observerer en gruppe over lang tid, kan de risikere å bli en del av gjengen*” (ibid.) Dette kan gi uønskede effekter ved at man mister evnen til kritisk refleksjon. Innenfor kvalitativ metode skal man også være bevisst undersøkelseeffekten. Forskeren kan ende opp med å måle noe som forskeren selv har skapt, heller enn å måle hvordan informanten opplever et fenomen (ibid.) Det er ikke sikkert at informanter alltid svarer sant på

de spørsmål som stilles. Dette må tas med i beregning både med hensyn til *hvilke* spørsmål som stilles og *hvordan* disse spørsmålene formuleres.

3.2.3 Oppsummering av metodevalg

I forhold til min problemstilling har den kvalitative metode egnet seg best. Formålet med min undersøkelse har vært å belyse hvordan det militære samarbeidet med Russland har blitt håndtert ved Forsvarets operative Hovedkvarter (FOH). Jeg arbeider selv ved FOH, men har ikke vært involvert i Russlandssamarbeidet. Dette var derfor en prosess som jeg i utgangspunktet hadde liten innsikt i. Problemstillingen var derfor til å begynne med noe uklar, noe som hadde betydning for mitt metodevalg. Jeg kunne med bakgrunn i denne metoden starte med å samle inn informasjon om det militære samarbeidet med Russland. Først etter at informasjonen var samlet inn, begynte jeg arbeidet med å strukturere, kategorisere og se på variabler som kanskje kunne være forbundet med hverandre. Jeg har på denne måten fått informasjon som er meget relevant for dem som jeg har spurt og snakket med.

(Christensen m.fl. 2009). Det er mange konkurrerende elementer forankret i den politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon samt forankret i organisasjonens ytre handlingsmiljø og omgivelser (ibid.).

3.3 Undersøkellesdesign

Jeg vil i dette avsnittet begrunne mitt valg av undersøkelsesdesign. I følge Jacobsen (2000) har valg av undersøkelsesdesign store konsekvenser for både undersøkelsens gyldighet og pålitelighet. Det intensive designet kjennetegnes av at man går i dybden på noen få enheter. Vanligvis tenker man at enhetene er individer, mennesker. Det ekstensive opplegget kalles ofte for utvalgsundersøkelse, fordi det der opereres med store utvalg av enheter. I denne undersøkelsen har jeg derfor valgt å benytte meg av det intensive designet fordi jeg har ønsket å gå i *dybden* og belyse hvordan det militære samarbeidet med Russland har foregått ved FOH. Jeg har vært ute etter å få tak i den enkeltes forståelse og fortolkning av hvordan organisasjonen har håndtert dette samarbeidet. ”Å gå i dybden er et forsøk på å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i” (Jacobsen 2000: 76). Dette viser at *dybden* er relatert til hvordan jeg ønsker å nærme meg det fenomenet (variabelen) jeg ønsker å undersøke. Bredde, derimot, sier noe om hvor mange undersøkelsesenheter jeg ønsker å uttale meg om (ibid.: 74). Fordelen ved å benytte et intensivt design er at jeg får anledning til å se på undersøkelsesobjektet i et helhetsperspektiv. utfordringer ved det intensive designet vil være å stille meg kritisk til de egenskaper som fremkommer. Får jeg svar på det jeg egentlig var ute

etter, eller har jeg mistet viktige variabler på veien. Er mine funn typiske i forhold til enheter av samme type? Slike spørsmål er sentrale for en beskrivende undersøkelse (Hellevik 2002).

Det sentrale i *min* undersøkelse har vært hvordan undersøkelsesenheten har opplevd at samarbeidet med Russland har blitt håndtert i sin egen organisasjon. Jacobsen (2000) ser for seg to ulike typer av intensivt design: case- studier og små- N- studier. Case- studiet egner seg best når vi ønsker å se på samspill. Den andre typen egner seg best når vi vil ha belyst flest mulig nyanser ved et fenomen. Jeg vil i neste avsnitt begrunne mitt valg av case- studiet som strategi for undersøkelsen,

3.3.1 Case- studie

Strategi setter rammene rundt det som skal undersøkes. Strategien skal hjelpe til med å holde det analytiske fokus. Den kan derfor ses på som en veiviser eller et kart over den problemstilling som skal undersøkes. metoden er det spesifikke verktøyet som gjør dette mulig (Jacobsen 2000). I denne undersøkelsen er case- studiet valgt som strategi. Den kvalitative metode skal lede meg gjennom terrenget. Ordet ”case” stammer fra det latinske ”casus”, eller et tilfelle³⁰. I case- studier settes fokus på en enkelt enhet. Studieobjektet er avgrenset i tid og rom (ibid.: 78). Case- studie fokuserer på kontekst og samspill mellom mennesker og kontekst. Utvalgsstudier fokuserer mer på selve fenomenet, ofte på tvers av ulike kontekster. *Prosessen* som har foregått i FOH mht. utviklingen av det militære samarbeidet med Russland kan som sådan sees på som en typisk case - studie. Undersøkelsen fokuseres rundt de endringene eller den utviklingen som har foregått i sammenheng med denne spesifikke oppgaven. Undersøkelsen beskriver prosessen sett i lys av to forskjellige perspektiver; det instrumentelle og det institusjonelle. Hensikten er å belyse hva som har skjedd og hvordan det har skjedd. Sagt med vitenskapelige ord vil undersøkelsen være intensiv og beskrivende. De teoretiske perspektivene blir benyttet for å belyse kjennetegn ved denne prosessen (en teoretisk fortolkende case- studie). En vanlig kritikk rettet mot bruk av case- studie er de begrensede mulighetene til å kunne generalisere. I følge Jacobsen (2000) egner case- studiet seg best enten når vi ønsker en dypere forståelse av en spesiell hendelse, når vi ønsker å beskrive hva som er spesielt med for eksempel en organisasjon, eller når vi skal utvikle ny teori. Det er ikke *denne* undersøkelsens hensikt å utvikle ny teori eller bidra til generaliseringer. Undersøkelsen vil i større grad bidra til å kaste lys over spesielle momenter. Teorien skal bidra til å oppsummere, strukturere, tolke og forklare de funn som jeg kommer

³⁰ <http://www.thefreedictionary.com/casus>

frem til. Case- studiet fokuserer på kontekst og samspillet mellom mennesker og kontekst. For å få frem relevante data har jeg primært basert meg på intervju av enkeltpersoner ved FOH og målrettede søk i tilgjengelige arkiver i Forsvaret. Jeg har også benyttet andre strategiske dokumenter i form av stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og strategimeldinger fra Forsvarsdepartementet. I tillegg har jeg benyttet utvalgte publiserte pressemeldinger og taler ved hhv Statsminister, Utenriksminister og Forsvarsminister fra perioden 2005-2011. Jeg har ikke vært opptatt av harde tall og fakta, men har heller fokusert på hvilke argumenter, tanker og meninger organisasjonsmedlemmene har hatt om det som har skjedd og om dette har vært i tråd med enten det instrumentelle eller institusjonelle perspektiv.

3.4 Datainnsamlingsmetode

3.4.1 Innledning

Før jeg gikk i gang med undersøkelsen innledet jeg med en gjennomgang av tilgjengelig forskningslitteratur om emnet. Nordområdene og Norges forhold til Russland har vært i fokus for en rekke studier med akademisk tilsnitt. Fridtjof Nansen's institutt i Oslo har publisert en rekke dokumenter i forbindelse med fiskeriforvaltning og politiske forhold i Nord- Vest Russland. Geir Hønneland har utgitt flere bøker om emnet, bl.a. "Kvotekamp og kyststatssolidaritet: Norsk- russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år" i 2006. Kristian Åtland ved Forsvarets Forskningsintitutt (FFI) har skrevet mye om sikkerhetspolitikk i nordområdene. Svein Kosmo utarbeidet i 2010³¹ en Masteroppgave ved Forsvarets Stabsskole med tema: "Kystvaktsamarbeidet Norge- Russland- en fortsettelse av politikken med andre midler?". En del av mine grunnlagsdata refererer til hans studie. I 2010 publiserte det norske Barents Sekretariatet i Kirkenes en rekke forskningsbaserte artikler i boken "Talking Barents". Det foreligger ingen detaljerte studier av det pågående bilaterale militære samarbeidet mellom det norske og russiske forsvar. Det er heller ikke forsket på hvordan prosessen rundt utviklingen av dette samarbeidet har foregått ved Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). Derfor ønsker jeg å se nærmere på hvordan utviklingen av det norsk-russiske militære samarbeidet har foregått ved FOH.

Det er regjeringen som fastsetter Forsvarets oppgaver og som gir føringer for utviklingen av norske militære styrker. Forsvarets oppgaver blir fremstilt og tolket i langtidsproporsjonen. Tradisjonelt beskrives strategier ved hjelp av elementene *mål*, *metoder* og *midler*. Det pågår derfor en dialog mellom det strategiske og det operative nivå før strategiene blir ferdig utarbeidet. Med bakgrunn i overordnede politiske føringer stiller Forsvarssjefen operative

krav til Forsvarets operative Hovedkvarter (FOH). Disse kravene sier noe om *hvorfor* Forsvaret skal være i stand til å utføre en aktivitet eller oppdrag. FOH saksbehandler disse kravene og fremsender sine operative *behov* tilbake til Forsvarssjef. Disse behovene sier noe om hva Forsvaret kan levere innenfor de rammene som gis. Deretter enes man om en metode for hvordan målene skal kunne nås. Målsetningene for Forsvaret fastsettes altså av Storting og Regjering etter at Forsvarssjefen har klargjort hvilke muligheter som foreligger innenfor de gitte rammer. Dette viser at det har stor relevans for undersøkelsen at jeg klarlegger de føringene som ligger til grunn for det pågående militære samarbeidet med Russland. Jeg har derfor gjennomgått en god del skriftlige kilder som omhandler både politiske styringsdokumenter og militærstrategiske styringsdokumenter. De fleste av disse har vært offentlige dokumenter, tilgjengelig for allmennheten.

3.4.2 Strategiske politiske styringsdokumenter

Den store nordområdefokuseringen begynte med St. melding nr.12 (2002-2002) ”Rent og rikt hav”. Siden den tid har det blitt utarbeidet flere rapporter, Stortingsmeldinger, spesialstudier, Regjeringserklæringer og strategier. Proposisjoner og meldinger er dokumenter som regjeringen legger frem for Stortinget. Utkast til proposisjoner og meldinger lages av departementene. Dokumentene behandles deretter av Kongen i statsråd før de sendes til Stortinget. Proposisjoner til Stortinget (Prop.) brukes når regjeringen foreslår at Stortinget treffer vedtak. Det kan gjelde forslag knyttet til nye eller endrede lover, forslag til statsbudsjett eller endringer i dette, samt andre vedtak. Meldinger til Stortinget (Meld. St.) brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at de er knyttet til forslag om vedtak. Meldinger til Stortinget har ofte karakter av å være en rapport til Stortinget om et arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av framtidig politikk. Meldingene, og behandlingene i Stortinget danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon.³²

I denne undersøkelsen er det foretatt et utvalg av de viktigste styringsdokumentene som gir føringer for den norske tilnærming til nordområdene og ikke minst Russland. Disse dokumentene omtales sammen med andre funn i kapittel 4 og listes til slutt i referanselisten. Jeg har valgt å begrense omfanget av mine søk til å gjelde fra tusenårsskiftet og frem til i dag. Dette er gjort blant annet fordi det er i denne perioden at nordområdene fikk et sterkt øket fokus, noe som har sammenheng med regjeringsskiftet som kom i 2005. Det var Stoltenberg-

³¹ <http://www.bibgate.mil.no/fhs/Masteroppgaver/2010/oppgaver/Kosmo,%20Svein.pdf>

³² <http://www.regjeringen.no/nb/dok/regpubl.html?id=1751>

regjeringen som særlig vektla nordområdepolitikken, og deretter nærområdepolitikken, som begrep. Dette ble særlig synliggjort gjennom Soria- Moria erklæringene. Derfor har jeg i stor grad benyttet meg av Regjeringens og Stortingets egne internettsider ifm. mine søk. Jeg har valgt å ikke gjennomgå *alle* Stortingsmeldinger som har vært utgitt i perioden, men har fokusert på søkeord som ”Russland”, ”samarbeid” og ”militært samarbeid”. Årsaken har vært et behov for å effektivisere tidsbruken i forbindelse med innhenting av grunnlagsdata. Dette kan ha medført at jeg har gått glipp av informasjon som kunne vært med på å utdype denne undersøkelsen. På den andre siden er det sentrale søkeord jeg har benyttet, og med bakgrunn i annen tilgjengelig litteratur og intervjuer har jeg vurdert at de mest essensielle grunnlagsdata har blitt behandlet i min undersøkelse. Jeg vil i neste underavsnitt ta for meg de militærstrategiske styringsdokumentene som har hatt betydning for denne undersøkelsen.

3.4.3 Militærstrategiske styringsdokumenter

Jeg skrev i innledningen til mitt avsnitt om grunnlagsdata at de politiske styringsdokumenter og de militære styringsdokumentene må sees i sammenheng. I forbindelse med behov for å gjennomgå bakgrunnsinformasjon har jeg benyttet meg av to militære doktriner:

Forsvarets fellesoperative Doktrine (FFOD) og Forsvarets Doktrine for Maritime Operasjoner. Begge disse doktrinene gir grunnleggende retningslinjer for anvendelse og utvikling av de militære kapasiteter til støtte for nasjonale målsetninger. Doktrinen for Maritime Operasjoner er basert på og underordnet FFOD, og utfyller dermed denne. Den Maritime doktrine sier at Sjøforsvaret skal være et hensiktsmessig sikkerhetspolitisk verktøy for å ivareta maritime oppgaver i fred, krise og krig i nasjonal og internasjonal sammenheng. Iverksettelsesbrevet fra Forsvarsdepartementet formaliserer tiltak og oppdrag gitt til etaten i Stortingsproposisjon nr. 48 (2007- 2008), ”*Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*”. Jeg har gjennomgått denne Stortingsproposisjonen med spesielt fokus på Russlandstilmæringen. Det nye strategiske konseptet for Forsvaret, ”*Evne til innsats*”, ble utgitt i 2009 og har som sådan også hatt stor relevans for denne undersøkelsen.

Forsvarssjefens virksomhetsplan (FSJs VP) er Forsvarssjefens årlige plan for gjennomføring av virksomheten i Forsvaret. Planen beskriver en rullerende 4-årsperiode. Den er styrende for det første året og tjener som grunnlag for planlegging av de påfølgende tre årene. Den endelige virksomhetsplanen gis normalt ut i januar måned. Årets virksomhetsplan bygger på Forsvarsdepartementets årlige Iverksettelsesbrev (IVB) samt Forsvarssjefens gjennomføringsdirektiv for perioden 2009-2012. I virksomhetsplanen kommuniserer Forsvarssjefen sine oppdrag og rammer, føringer og prioriteringer til sine underlagte sjefer. Forsvarssjefens virksomhetsplan bygger på Forsvarsdepartementets IVB datert 30. desember

2010. Jeg har gjennomgått disse dokumentene samt Forsvarssjefens oppdrag og instruks til Sjef FOH. Undersøkelsen har dermed fått et godt fundament i forhold til de overordnede politiske og strategiske føringer til det norsk- russiske samarbeidet. Jeg kan ikke utelukke at informasjon kan ha blitt oversett eller feilvurdert. Imidlertid har jeg hele tiden forsøkt å sammenstille de overordnede fakta i et eget elektronisk dokument. Dette har gjort at jeg har kunnet ha en god og kronologisk oversikt over mine grunnlagsdata. Gjennom intervjuene med mine informanter, som arbeider med disse dokumentene til vanlig, har jeg også fått en kvalitetssikring på at jeg har fått med den informasjonen som er relevant for min problemstilling.

3.4.4 Forsvarsrelatert arkivmateriale

Noe materiale er hentet fra FOBID³³, på Forsvarets begrensede datanettverk³⁴. Her forefinnes blant annet en del av de eksisterende samarbeidsavtaler og Memorandum of Understanding (MOU)³⁵ med militær relevans. FOBID er altså en database som finnes på Forsvarets interne INTRANETT. Dette datanettverket kan håndtere informasjon i spennet fra UGRADERT til BEGRENSET nivå. Noe av den informasjon som har vært tilgjengelig har jeg valgt å *ikke* referere til siden dette har vært sikkerhetsgraderte data. Gjennom et par av mine informanter har jeg også fått tilgang til ugradert og gradert informasjon lagret på FOHs egne dataservere. Informasjon har vært lagret på mange forskjellige steder, og til tider har det vært uklart hvem som har hatt ansvar for å forvalte hvilken informasjon. Undersøkelsen har likevel fått tilgang til nok materiale for å kunne gjennomføre en analyse. På den ene siden kan mitt bevisste valg om å unngå å benytte sikkerhetsgraderte dokumenter ha redusert tilfanget av relevant informasjon. På den andre siden vil dette valget gjøre det mulig for flere å benytte seg av denne undersøkelsen når den er ferdigstilt.

I forbindelse med undersøkelsen har jeg også fått tilgang til en del møtereferater ført i pennen av Norges Militær- attache i Moskva. Disse referatene har blitt utarbeidet i forbindelse med bi-laterale møter mellom representanter for de to respektive nasjoner militære myndigheter. Møtereferater fra de siste to år har hatt særlig relevans for denne undersøkelsen. Referatene er ugraderte, dog likevel unntatt offentlighet. Disse data er gjennomgått med nennsom hånd, og om mulig er det benyttet andre sekundærkilder for å få frem samme mening.

³³ Forsvarets Oversikt Over Bestemmelser, Instruksjer og direktiver

³⁴ Forsvarets Intranett

³⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Memorandum_of_understanding

3.4.5 Taler og Pressemeldinger

For denne undersøkelsen har jeg gjennomgått flere relevante pressemeldinger fra nettstedene ”Regjeringen.no” og ”Stortinget.no”. Jeg har begrenset mine søk til perioden etter 2000. Dette er med bakgrunn i det fokus som nordområdesatsingen har fått på 2000- tallet. Flere offentliggjorte taler ved hhv statsminister, utenriksminister og forsvarsminister har hatt relevans for denne undersøkelsen. De mest aktuelle er lastet ned fra internett i perioden oktober 2010- mars 2011. I tillegg har jeg gjennomgått artikler fra dagspresse så vel som forskningsbasert litteratur med relevans for emnet.

3.4.6 Primærkilder

Jeg har gjennomført syv dybdeintervjuer og har dermed fått tilgang til viktig førstehåndsinformasjon fra egne primærkilder, først og fremst i FOHs egen organisasjon. Intervjuene utgjør en stor del av mitt datatilfang. Jeg vil derfor belyse viktige momenter ved denne datainnsamlingen under et eget punkt (3.5).

3.4.7 Oppsummering

Jeg har i denne undersøkelsen benyttet meg av førstehåndskilder i form av mine informanter som alle har deltatt i Russlandssamarbeidet på forskjellige nivå. Enkelte av informantene har også fungert som andrehåndskilder når de har referert til aktiviteter som de selv ikke har deltatt på, men har hørt om fra andre. Denne informasjonen har hatt like stor relevans for undersøkelsen fordi det er interessant å se på hvordan en enkelt hendelse blir tolket av flere personer. Dette bidrar til dybde i undersøkelsen. Videre har undersøkelsen benyttet seg av både offentlige og ”private” kilder. Som eksempel på private kilder nevner jeg interne notater i FOH samt møtoreferater. De private kildene har ikke vært bedre enn de offentlige, de har bare gitt ulik informasjon (Jacobsen 2000: 168). Til slutt har jeg hatt tilgang til både personlige og institusjonelle kilder (ibid.: 169). Jeg har hele tiden vurdert kvaliteten til kilden knyttet til kunnskap og kompetanse. Undersøkelsen har benyttet seg av flere uavhengige kilder som har kunnet balansere og utfylle hverandre. Dette er med på å gi undersøkelsen en større grad av troverdighet

3.5 Intervju

Det har vært totalt vært gjennomført syv dybdeintervjuer med relevante enkeltpersoner som alle har arbeidet med Russlandssamarbeidet i en eller annen form. Mitt første intervju ble gjennomført med en tidligere leder av OES- utvalget³⁶ med særlig interesse for både Nordområde- og Forsvarspolitik. De resterende seks intervjuer har vært gjennomført i FOHs

egen organisasjon. Mitt andre intervju ble gjennomført med daværende nestkommanderende for FOH. Han ledet meg videre til andre informanter på både lavere og høyere nivå i Forsvarets organisasjon. Mine informanter representerer både ledernivå og saksbehandlernivå ved FOH. Jeg har derfor fått belyst prosessen i hovedkvarteret fra flere forskjellige ståsteder i organisasjonen. Jeg har valgt å ikke fokusere på den *enkelte* informants militære gradsnivå og/eller operative myndighet ifm. analysen, men heller la dette inngå som en del av den totale helhetsforståelsen. En grunn til dette er at jeg har ønsket å opprettholde informantenes anonymitet og dette har veid tyngre enn å skulle kunne koble kommentarer og vurderinger direkte til grad eller stilling. Ved to tilfeller har det vært behov for oppfølgingsintervju, da nye spørsmål og behov for avklaringer har dukket opp i etterkant.

Intervjuene kan beskrives som semi- strukturerede (Berg 2007: 93). I og med at undersøkelsen har tatt for seg aktører på flere forskjellige nivå i organisasjonen, valgte jeg å utforme en enkel intervjuguide med fem til dels åpne spørsmål. Fordelen med denne måten å intervjuer på er at metoden har åpnet for tilgang til mer informasjon enn det jeg i utgangspunktet kunne se for meg. Dette har gitt meg som forsker en stor grad av fleksibilitet når det gjelder tematikk. Det har også ført til at jeg kunne følge informantens røde tråd. I tillegg har jeg åpnet for at informantene kunne fordype seg i de emner som informantene hadde særlig kunnskap eller mening om. Denne måten å gjennomføre intervjuene på har åpnet opp for to - veis kommunikasjon i større grad enn hvis gjennomføring av intervjuet hadde vært mer detaljstyrt. Ulempen har vært at jeg som forsker har endt opp med syv svært *ulike* intervjuresultater. Dette innebærer at det i ettertid ikke har vært mulig å sammenligne alle faktorer. De forskjellige informantene har vektlagt ulike emner i sine fremstillinger. I forbindelse med analysen har det ikke alltid vært klar sammenheng mellom spørsmål og svar. Ny informasjon har kommet frem i hvert eneste intervju. I to tilfeller betød dette at jeg valgte å gå tilbake til informantene for ytterligere utdyping og informasjonsutveksling i den hensikt å kvalitetssikre mine data. Den største fordelen med den måten undersøkelsen er blitt gjennomført på er at jeg som forsker har fått tilgang til *mye* informasjon, om flere interessante emner som jeg har kunnet benytte for å underbygge min analyse.

3.5.1 Intervjusituasjon

Informantene har blitt kontaktet på forhånd. Det er blitt redegjort for bakgrunn og hensikt med intervjuet. Det er også gjort rede for at alle informanter ville bli anonymisert. Jeg har, som

³⁶ http://www.eos_utvalget.no Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste

tidligere nevnt, hatt et ønske om å holde undersøkelsen på et UGRADERT nivå. Det har vært opp til informantene selv å bestemme tid og sted for gjennomføring. Jeg hadde innledningsvis et ønske om å gjennomføre alle intervjuene utenfor arbeidsplassen. Dette på grunn av to forhold: For det første hadde jeg en ambisjon om å komme bort fra arbeidssituasjonens oppjagede tempo og få senket skuldrene i et litt mer avslappet miljø. For det andre ønsket jeg å gjennomføre digitale opptak av samtalene. På grunn av sikkerhetsmessige begrensninger er ikke dette mulig å få gjennomført inne i FOHs operasjonssenter i Reitan- fjellet. Fire av mine informanter valgte å gjennomføre intervjuet i en tilnærmet "hjemme- situasjon". Tre intervjuer ble gjennomført på arbeidsplassen, hvorav to ble gjennomført inne i FOHs operasjonssenter i fjellanlegget. På grunn av det nevnte sikkerhetsreglementet kunne jeg ikke benytte båndopptager ved disse intervjuene. Jeg måtte derfor i disse to tilfellene basere meg på mine egne, håndskrevne notater. Hvert av intervjuene hadde en varighet på ca 45- 60 minutter. Det var ingen opplevelse av at noen av informantene følte seg hemmet av verken notatskriving eller opptak. Det ble presisert at alle opptak og notater ville bli makulert når oppgaven var fullført. Det ble gjennomført notatskriving under alle intervjuene. Fordelen med dette var at jeg hurtig kunne sammendra de momentene som var belyst og eventuelt stille nye spørsmål i de tilfeller der informanten følte seg ferdig med et emne. Det at jeg noterte underveis kan også ha vært et signal til informanten om at jeg faktisk lyttet og fant det som ble sagt interessant. Slik sett kan notatskrivingen ha bidratt til mer informasjon enn det som ellers kunne vært tilfellet. Notatene gav også god hjelp til å kunne ta opp tråder som kanskje ikke var fullført. Dette var en stor hjelp blant annet fordi det skapte flyt i intervjusituasjonen. Notatene var også til god hjelp når jeg skulle fylle ut opptakene. Notatene var basert på tolking i situasjonen; både av de emner som jeg som undersøger fant ekstra viktig og relevant, men også min tolking av informantens kropps språk og en intuitiv tolking av hva han vektla i sin utredning. De to intervjuene som jeg gjennomførte i Reitan- fjellet ble, som nevnt, ikke tatt opp på bånd. På grunn av mine manglende stenografiferdigheter, er det mulig at det i disse to tilfellene gikk noe informasjon tapt. Jeg mener på tross av dette at jeg har fått nok informasjon til å kunne belyse hvordan det norsk- russiske militære samarbeidet har blitt håndtert ved FOH.

3.5.2 Nærhet til informantene

Undersøkelsen har tatt for seg prosesser ved Forsvarets Operative Hovedkvarter, FOH, på Reitan. Dette er mitt daglige arbeidssted, noe som har betydd både fordeler og ulemper i forbindelse med datainnsamling og analyse. Dette poenget vil bli problematisert i neste avsnitt. Seks av informantene tilhører dagens FOH- organisasjon. Den syvende informanten

har jeg fått kjennskap til gjennom andre stillinger jeg har hatt i Forsvaret samt gjennom familierelasjoner. Dette har bidratt til at informantene kanskje har vært lettere tilgjengelig for meg enn det som ville vært tilfelle for en ”utenfra”. Fysisk nærhet og kjennskap til både organisasjon og kultur kan således betraktes som en fordel. Personlig kjennskap til alle informantene har bidratt til at personlige introduksjoner ikke har vært nødvendig. Etter min mening, kan personlig kjennskap til informantene føre til at intervjusituasjonen forløper mer avslappet enn det som kunne vært tilfelle i et møte mellom fremmede mennesker. Slik sett har jeg kanskje fått tilgang til mer informasjon enn det en utenfra ville klart.

Jeg har gjennomført en undersøkelse i min egen organisasjon. Det militære samarbeidet med Russland har likevel ikke vært direkte relatert til mine daglige gjøremål. Gjennom undersøkelsen har jeg fått tilgang til dokumenter og informasjon jeg ikke tidligere var kjent med. Dette har gjort undersøkelsen både interessant og spennende. En positiv bi-effekt av den undersøkelsen jeg har gjennomført, er at jeg som arbeidstager har kunnet dekke opp for en del av det informasjonsbehovet som har vært etterspurt i min egen bransje ved FOH. Slik sett har min systematisering av tilgjengelig bakgrunnsinformasjon hatt stor relevans for mine nære arbeidskollegaer. Min militære bakgrunn har hatt flere fordeler sett i forhold til både problemstilling og tilgang til informantene. Først og fremst har jeg hatt fysisk adgang til både informasjon, personell og fasiliteter som sivile ikke uten videre hadde kunnet benytte seg av. Som offiserer har vi alle yrkesmessig gjennomført det samme utdanningsløp, noe som gjør at vi behersker det samme språk og den samme terminologi. Vår felles forsvarsbakgrunn har gjort det enkelt å kommunisere om generelle militære forhold. På den annen side er det stor forskjell på de ulike forsvarsgrenene (Hær-, Sjø- og Luftforsvaret). De fleste som har drevet frem det militære samarbeidet har hatt bakgrunn fra Kystvakt og Marine, altså enheter i Sjøforsvaret.

Informantene kan derfor likevel ha oppfattet meg som en ”utenfra”, da jeg ikke har hatt samme sjø- militære utgangspunkt. Som representant for Hæren møter jeg med en annen bakgrunn, en annen kultur og til dels et annet språk enn marineoffiserene. Det er likevel min oppfattelse at disse kulturforskjellene ikke har innvirket negativt under samtalen. Inntrykket jeg sitter igjen med er at informantene har vært overveiende ivrige etter å fortelle om det de driver på med. Det at jeg er kvinne kan ha vært en faktor som har påvirket samtalen. Forsvaret er en mannskultur, og jeg har et inntrykk mine mannlige kollegaer kan oppføre seg annerledes ovenfor kvinner enn det de gjør ovenfor menn. I intervjusituasjonen opplevde jeg at min rolle som kvinne kanskje kan ha påvirket situasjonen positivt og at mine mannlige

kollegaer muligens har åpnet seg mer enn de ville gjort ovenfor en mann. Dette er dog en antagelse. Jeg mener at den viktigste effekten sannsynligvis kom av at den enkelte informant ble ”sett” og hørt og fikk anledning til å fortelle om et emne som han hadde innsyn i.

Underveis har det også dukket opp en del utfordringer som jeg i utgangspunktet ikke hadde forutsett. Som arbeidstager i FOH har jeg mange gjøremål. På grunn av undersøkelsen begynte jeg å få et ekstra fokus på det militære samarbeidet mellom Norge og Russland. Dette førte til samtaler og diskusjoner også utenom de intervjuene som ble gjennomført. Jo mer informasjon jeg fikk tilgang til, jo mer ble jeg involvert i både formelle og uformelle prosesser ved FOH som hadde med dette samarbeidet å gjøre. Dette førte til at jeg fikk en opplevelse av økt status og verdi ved min egen seksjon ved FOH. I tillegg måtte jeg erkjenne at jeg etter hvert stilte kritiske spørsmål ved organiseringen av dette samarbeidet ved FOH; ikke bare for å få frem relevante data, men også på vegne av min egen fagseksjon. Jeg innså at det kunne bli en utfordring å forbli objektiv i forbindelse med analysen. Jeg følte at jeg var begynt å bli en del av det jeg skulle undersøke. Derfor avtalte jeg tidlig at andre aktører skulle kvalitetssikre mine kategoriseringer og analyse. Jeg har altså hatt et bevisst fokus på min rolle både som forsker og til dels aktør i FOH. Jeg anser derfor at jeg likevel har vært i stand til å forholde meg så objektivt som mulig til resultatet av denne undersøkelsen.

3.5.3 Utvalg ved ”Snøballmetoden”

Noen av informantene har selv gitt meg navn på andre aktuelle kandidater som jeg kunne spørre. Den ene informanten har ledet til den neste, ”*De som vet noe om det*”. Det er ikke alle av de forslåtte informanter jeg har hatt anledning til å benytte meg av, selv om samtlige i sin velvilje har sagt seg villige. Dette har sin bakgrunn spesielt i forhold som tid og økonomi. På grunn av faktoren tid, har jeg valgt å benytte meg av de informantene som fysisk har vært lettest tilgjengelige. Hvis jeg hadde hatt mer tid til disposisjon for gjennomføring av oppgaven, så kunne undersøkelsen tatt for seg ulike prosesser og videre utvikling også utenfor hovedkvarterets vegger. Det ville vært interessant å se på samspillet mellom strategisk og operativt nivå samt beslutningsprosessene i forhold til organisasjonsutviklingen av Forsvarets Operative Ledelse. Til tross for dette mener jeg at de informanter jeg har benyttet, samt tilgang til relevante dokumenter, har gitt undersøkelsen nok materiale og tilstrekkelig dybde til å kunne belyse min problemstilling i tilstrekkelig grad. Jeg vil i neste avsnitt drøfte undersøkelsens reliabilitet.

3.6 Reliabilitet

I denne undersøkelsen har bruken av den kvalitative metode vært en stor fordel fordi det har gitt rom til å foreta korreksjoner mellom hvert eneste intervju. Problemstillingen har tatt gradvis form underveis. Dette har hjulpet meg til å skaffe informasjon som har vært gyldig sett fra informantenes ståsted. Spørsmålet som skal behandles i dette avsnittet er om vi kan stole på de data som er samlet inn. I følge Jacobsen (2000) betyr reliabilitet pålitelig. Det er krav til en vitenskapelig undersøkelse om at den skal være pålitelig. Reliabilitet kontrolleres og bekreftes først og fremst ved å gjennomføre den samme undersøkelsen en gang til. (Hellevik 2002). Det er i denne undersøkelsen benyttet både skriftlige og muntlige data (dokumenter og intervjuer) som beskrevet ovenfor. En god del grunnlagsdata er lastet ned fra internett i perioden oktober 2010 til mars 2011. De fleste av dokumentene finnes på offentlig drevne internettsider. De er også publisert og trykket opp i et ukjent antall eksemplarer. Dette skulle innebære at muligheten for andre til å nyttiggjøre seg denne informasjonen skulle være svært god. En stor del av mine andre kilder er likevel interne dokumenter og rapporter som ikke nødvendigvis er offentlig tilgjengelig. Dette kan gjøre det vanskelig for andre å få tilgang til denne informasjonen. Dette kan sees på som et metodisk problem som kan ha følger for reliabiliteten. Bruk av interne dokumenter svekker altså reliabiliteten. For å motvirke dette har jeg valgt å dobbeltsjekke en del data gjennom offentlige kilder og ved å stille kontrollspørsmål til andre informanter. Dette skulle til en viss grad motvirke denne svekkelsen av reliabiliteten.

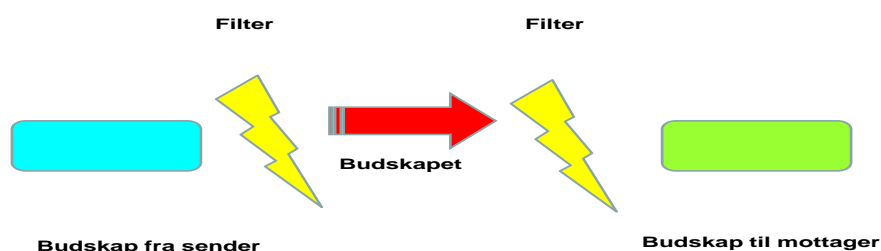
Det er også slik at undersøkelsens *muntlige* data må vurderes i forhold til pålitelighetsaspektet. Mitt hovedinntrykk fra intervjuene er at mine informanter har vært åpne og ærlige om sine erfaringer rundt prosessen. Informantene har ikke alltid vært like strukturerte i sin fremstilling, noe som har stilt ekstra krav til min egen strukturering av de formidlede data. For å styrke undersøkelsens reliabilitet har jeg, som beskrevet tidligere, benyttet meg av flere forskjellige datakilder.

Alle intervjuene har blitt transkribert. Dette har utgjort ca. 70 sider med materiale. Bruk av opptager ved de fleste intervjuene (sammen med notatføring underveis) har bidratt til at det ikke bare er min egen hukommelse som har hatt betydning. Det vil likevel være vanskelig for andre å etterprøve mine intervjuer, da disse har vært i form av anonymiserte samtaler mellom to personer. Både opptak og notater er i ettertid makulert for å sikre kildenes anonymitet. Slik sett har jeg foretatt et bevisst valg mellom informantenes behov for anonymisering og det

vitenskapelige kravet til etterprøvnbarhet. Jeg styrker likevel etterprøvnbarheten ved å legge ved et eksempel på en ”intervjuguide”. Hvert eneste intervju har vært unikt og hver eneste informant har fått frihet til å belyse det som har vært viktig for ham. Denne ”guiden” har slik sett bare som hensikt å gi et innblikk i hva intervjuene har dreiet seg om. Likevel kan denne ”guiden” styrke etterprøvnbarheten av undersøkelsen. Etter min mening er undersøkelsens pålitelighet en forutsetning for å kunne si noe om dens gyldighet (validitet). Hvis man ikke kan stole på de resultatene som fremkommer, kan de da ha noen gyldighet- for noen? I dette tilfellet mener jeg likevel at undersøkelsen har høy grad av reliabilitet. Min beskrivelse av datatilfang skulle gjøre det mulig for andre forskere å gjennomføre en ny undersøkelse for så å trekke sine egne valide slutninger.

3.7 Validitet

I følge Jacobsen (2000) betyr validitet gyldighet. Utgangspunktet er om man måler det man ønsker å måle. Jacobsen (2000) hevder at *intern* gyldighet sier noe om de data som er samlet inn og om de konklusjoner som er trukket, oppleves som riktige mens Silvermann (1993) sier at... ”*gyldighet er viktig uansett ens teoretiske innfallsvinkel, eller bruk av kvantitative eller kvalitative data*”³⁷. Dette betyr med andre ord at feilkilder alltid vil være til stede. Folk kan huske feil, eller notere feil. I dialog mellom mennesker vil det foregå ubevisst kommunikasjon og påvirkning. Det er derfor viktig å være klar over forholdet mellom sender- filter- budskap - filter- mottaker.



Figur 1- Filtrering av et budskap. Figur fritt etter forfatterens hukommelse

³⁷ I Jacobsen 2000: 205

Berg (2007) sier at..”interviewing may be defined as simply a conversation with a purpose” (Berg 2007: 89). Hensikten med mine intervju har vært å belyse hvordan det militære samarbeidet med Russland har foregått ved FOH. Jeg har likevel vært klar over at informasjonen passerer gjennom flere filtre før den ender som del av min undersøkelse. Informantene har prøvd etter beste evne å formidle det de husker. Allerede før budskapet blir formulert, har det foregått en utvelgelse, tolking og siling fra informantenes side. Filter nummer to er når det formidlede budskap skal gjenfortolkes i mottagerens hjerne. Slik kan et budskap endre karakter på veien fra den som sender til den som mottar.

I forhold til min undersøkelse er det ikke gitt at det utvalget jeg har valgt nødvendigvis er representativt for resten av hovedkvarteret. Det er heller ikke gitt at min systematisering og tolking av mine funn er noe som de fleste ved FOH kjenner seg igjen i. I og med at intern gyldighet går på om resultatene oppfattes som riktige, har jeg valgt å teste mine funn på flere måter. I samfunnsvitenskapen snakker vi om intersubjektivitet heller enn sannhet. Dette betyr at det nærmeste vi kommer sannheten er at flere personer er enige om at noe er en riktig beskrivelse (Jacobsen 2000.).

I forhold til min behandling av data har jeg valgt å la noen av mine informanter og andre aktører ved hovedkvarteret lese gjennom empiri- og analysekapittel. Dette er en viktig måte å validere på, men den har i følge Jacobsen (2000) en klar begrensning: Forskerens oppgave er å avdekke funn som informantene ikke nødvendigvis selv er klar over. Konklusjoner eller funn som informantene mine ikke kjenner seg igjen i kan likevel være gyldige: For det første fordi jeg har benyttet flere *uavhengige* kilder og for det andre fordi jeg har hatt mulighet til å se på den *samlede* beskrivelsen av et fenomen. Undersøkelsen har i tillegg fått dybde- bidrag fra syv informanter plassert på forskjellige steder i og utenfor FOHs egen organisasjon. Anonymisering av kildene har bidratt til at kildene fritt har kunnet berette sine historier som uavhengige individer med uavhengige meninger. Flere aktører har tatt seg tid til å lese gjennom mine del - kapitler og har kommet med gode og konstruktive tilbakemeldinger. Dette har hjulpet meg som forsker til å kvalitetssikre det historiske hendelsesforløp og ikke minst at de fakta som foreligger har vært mest mulig entydige. Utvalgte sitater er uthevet og plassert i kontekst. Dette har vært med på å skape mening og gjenkjennbarhet. *For denne undersøkelsen er det likevel min tolking av informantenes historier som er gjeldende.* Som del av analysen har informantenes meningsutsagn blitt kategorisert. Disse utsagnene har dermed underbygget de ulike teoretiske perspektiver som er benyttet for å belyse prosessen ved FOH.

Enkelte utsagn og meninger har hørt hjemme under den instrumentelle tilnærming. Andre historier har gitt mening sett fra det institusjonelle ståsted.

Ekstern gyldighet sier noe om funnene fra min undersøkelse kan generaliseres. En vanlig kritikk rettet mot bruk av case studie er de begrensede mulighetene til å kunne generalisere. Det er ikke denne undersøkelsens hensikt å utvikle ny teori eller bidra til generaliseringer. Heller vil jeg i undersøkelsen benytte meg av generaliseringer for å kaste lys over spesielle momenter. Teorien skal bidra til å oppsummere, strukturere, tolke og forklare de funn som fremkommer.

4 Empiri

4.1 Innledning

I innledningen av oppgaven skrev jeg at ville undersøke utviklingen av Norges militære samarbeid med Russland sett i lys av hvordan dette har blitt håndtert av Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). Jeg vil altså bruke ”utvikling av Russlandssamarbeidet” som en variabel for å se på FOH som organisasjon. I denne delen av oppgaven vil jeg først ta for meg den historiske utviklingen av det bi- laterale samarbeidet. Bakgrunnen for dette er at globale endringer har hatt stor betydning for Norge, både politisk og militært. Jeg vil vise hvordan endring i det politiske klima har ført til endringer i de militæres oppgaver. Dette har ført til store transformasjonsprosesser³⁸ både i den generelle NATO- struktur og den norske kommando- og styrkestruktur. Forsvarets Operative Ledelse har de siste 10 år gjennomgått flere store omorganiseringer. Jeg har valgt å beskrive dette ganske nøye, da jeg mener at dette har fått stor betydning for hvilken organisasjon FOH er i dag, noe som igjen har betydning for hvordan det militære samarbeidet med Russland foregår på det operative nivå.

4.2 Historisk naboskap

”Mye av nøkkelen til stabilitet i nordområdene ligger i en fortsettelse av det samarbeid og den tillit som har preget forholdet mellom Norge og Russland siden opphøret av den kalde krigen. Norge har derfor en grunnleggende interesse av å videreføre og intensivere arbeidet for et tillitsfullt forhold mellom våre to land, både bilateralt og gjennom institusjoner som NATO- Russlandsrådet (NRC)” (Forsvarsdepartementet 2009).

Dette sitatet viser til det militærstrategiske fokus som legges på et godt og stabilt forhold til Russland. Regjeringen legger i Stortingsproposisjon nr. 48 (2007- 2008) stor vekt på Forsvarets konfliktbyggende rolle. Det presiseres at Forsvaret er ...”*virkemiddel for å bidra til å opprettholde stabilitet og medvirke til at Norges sikkerhetspolitiske rammebetingelser utvikles i en ønskelig retning*” (ibid.). Styringsdokumentet støtter ambisjonen om ...”*relevant militær tilstedeværelse for å ivareta politisk handlefrihet, som ikke bidrar til utilsiktet eskalering og som samtidig skaper en tilstrekkelig konfliktforebyggende effekt...*” oppunder den andre ambisjonen om å videreutvikle samarbeidet med Russland. Dette viser at det gode forholdet mellom Norge og Russland er blitt fremhevet i flere sammenhenger. Samarbeidstilnærmingen mellom de respektive folk har historiske røtter.

³⁸ <http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9338175>

I over 1000 år har nordmenn og russeres levd side om side som gode grannefolk. Det har aldri forekommet væpnet konflikt direkte mellom de to landene. I historisk perspektiv er en slik lang fredsperiode mellom to folk med felles grense enestående. (Nordsletten & Panov 2004). Den historiske arven er en viktig del av det felles grunnlag som begge nasjoner bygger på når de i dag viderefører og utvider sitt samarbeid og sine kontakter. Hvis vi ser kronologisk på samarbeidet mellom landene, blir det hevdet at de tidligste offisielle kontaktene mellom de to land kan spores tilbake til middelalderen. I 1251 skal det ha ankommet sendemenn fra Holmgard til Trondheim. Foranledningen til dette møtet skal ha vært spørsmål som senere skal ha gått igjen i dette naboforholdet; spørsmål om råderett, skattlegging og ikke minst *grenser* mellom Norge og Russland³⁹ i nord. Avtaleverk skal i henhold til historiske skrifter ha blitt undertegnet både i 1251 og 1326. Selv om avtalen fra 1326 bare gjaldt for 10 år, skapte den gode forutsetninger for ordnede forhold og regelmessig handel mellom Nord-Norge og de nordlige deler av Novgorod staten langt utover sin gyldighetstid (ibid.). Dette skal ha vært den spede begynnelse til det som en av mine informanter sier er Norges største oppgave i nord: ” *Vi må sikre det internasjonale samfunn orden og stabilitet i Nord. Vi har rettigheter i nord, men av dette, følger også plikter. Norge har et ansvar for å beskytte og forvalte de enorme ressursene i havområdene i nord på best mulig måte*”. Denne uttalelsen viser at representanter fra det norske Forsvar vet å verdsette en historikk der det allerede fra middelalderen har eksistert regler for hvordan landene skal forholde seg til hverandre. Regler skaper stabilitet. Norge har ikke bare rett til å forvalte ressurser innenfor den norske jurisdiksjon, men også en plikt til å sørge for at dette skjer i ordnede former. Som vi ser vektlegges betydningen av de formelle rammer rundt de to lands møtepunkter, altså en rasjonell tilnærming til samarbeidet.

4.2.1 Grensekonvensjonen

Den eldste avtalen som fremdeles er i kraft mellom Norge og Russland - Grensekonvensjonen av 1826- skriver seg fra Norges unionstid med Sverige. Denne avtalen, sammen med tilleggsprotokoll fra 1834, sørget for at fellesområdene i Finnmark ble delt og grensen fastlagt. ” *Sammen med senere avtaler fra 1949 har disse avtalene lagt grunnlaget for ro og godt samarbeid omkring den 196 km lange felles landegrensen mellom Norge og Russland*” (Nordsletten og Pavlov 2004:17). Grenselinjen har ikke vært endret siden den først ble dratt,

³⁹ Forfatteren vil for enkelthets skyld omtale vårt naboland som ”Russland”, selv om landet historisk sett har eksistert både som fyrstedømme og føderasjon (Sovjetunionen).

selv om den i perioden 1920- 1940 de facto var en grense mellom Norge og Finland⁴⁰. Den største delen av denne grenselinjen følger naturlige hindre... ”153 km is along rivers and lakes and only 43 km is a conventional line on dry- land. It is one of the most stable of all of Russia’s external boundaries”⁴¹ (Pettersen 2010: 63). På den ene side har altså landene tidlig klart å enes om en landegrense. Store deler av grenser strekker seg over vann og elver, ikke fast land. På den annen side har Norge og Russland gjennom samme periode *ikke* klart å enes om verken jurisdiksjon over Svalbard eller grensedragningen i havet. Delelinjen skulle det ta over 40 år å komme til enighet om. Slik sett har det likevel gjennom flere år vært grobunn for potensiell konflikt uten at dette har blitt utløst.

Den 30. oktober 1905 anerkjente Russland, som den første nasjon i verden, Norges uavhengighet og territorielle integritet. En egen Integritetstraktat ble undertegnet i 1907 og innebar at de berørte stormakter, herunder også Russland, garanterte Norges territorielle integritet. Frem mot 1. verdenskrig og den russiske revolusjon var samarbeidet preget av gode forbindelser. I mellomkrigstiden delte Norge grensen i nord med den nye nasjonen Finland. Etter andre verdenskrig ble dette området igjen en del av Russland. Norge og Russland befant seg da på hver sin side av en meget spent geostrategisk grenselinje; Norge som del av NATO og Russland med Warszawa- pakten. Etter murens fall har det gradvis vært en oppmykning av forholdet mellom Vest og Øst. Både Norge og Russland har i denne perioden offisielt gjennom flere kanaler fremhevet sine felles møtepunkter fremfor å dvele ved sine uavklarte tvister og potensielle fremtidige konfliktlinjer. Sovjetunionen ble oppløst i desember 1991, og bare et år etter var Russland blitt en sterk og likeverdig partner i det nye regionale Barentssamarbeidet (Rafaelsen 2010).

4.2.2 Pomor og handel

Pomor er et russisk ord sammensatt av ordene “po” (ved) og “more” (havet).⁴² En pomor er følgelig en ”som bor ved havet”; en kystboer. Pomorene bodde i Kvitsjø- distriktet, som på russisk kalles ”Pomorje”. Pomorene var etterkommere av innflyttere fra fyrstedømmene Novgorod og Rostov. På 1800- tallet kom en stor andel av russiske nybyggere på Kolakysten

⁴⁰ Finland ble opprettet som egen stat i 1920. Det var store nikkelforekomster i Petsamo- korridoren. Dette var nok noe som var årsak til at Finland i forbindelse med signering av den nye separاتفreden med russerne høsten 1944 måtte gi fra seg korridoren (Jacobsen 2006).

⁴¹ Det er likevel verdt å merke seg at Russlands grense til Norge og Finland er den eneste russiske grenselinjen i Vest- Europa som har piggrådgerde som fysisk sperring (Nilsen 2010). Dette kan stå som symbol på hvordan tingenes tilstand har vært under den kalde krigen.

⁴² <http://www.pomor.no/nor/articles.php?conID=3>

fra pomorenes områder. Disse nybyggerne ble opprinnelig kalt kolonister. Pomorbegrepet er først og fremst knyttet til Kvitsjøens maritime russiske kultur. Byen Arkhangelsk ved utløpet av elven Dvina var pomorenes hovedstad. Her lå det viktigste fiskemarkedet, og dessuten eksporthavnen for trelast. Havet dannet det viktigste eksistensgrunnlaget for pomorene. De fisket torsk utenfor murmankysten og drev med selfangst, lakse- og sildefiske på Kvitsjøen. Pomorene dro også på fangstekspedisjoner til Novaja Zemlja og Svalbard, som russerne den gang kalte ”Grumant”. Den såkalte Pomorhandelen nådde sitt høydepunkt med regulære skipsforbindelser mellom Nord-vest- Russland og Nord- Norge (Pettersen 2010).

Pomornavnet er tatt opp igjen i nyere tid, både innenfor sivil og militært samarbeid mellom Norge og Russland. Med begrepet ”Pomor” ønsker man fra begge sider å skape en følelse av fellesskap og samhörighet. Et eksempel er samarbeidet mellom universitet i Bodø og det norske Pomoruniversitet i Arkhangelsk. Et annet eksempel er den militære tri- laterale øvelsen Pomor som ble gjennomført første gang i 1994. Denne øvelsen ble siden gjenopptatt som en bi- lateral øvelse mellom Norge og Russland i 2010.

Det tyder på man i samarbeidstilnærmingen vektlegger både historiske og, ikke minst, kulturelle fellestrekk mellom det norske og det russiske folk. Slik sett har institusjonelle forhold hatt betydning for utvikling av samarbeidet.

4.2.3 Utdfordringer

Tre viktige spørsmål ble tatt opp gjennom mellomkrigsårene; spørsmål om norsk anerkjennelse av den nye sovjetiske regjering, opprettholdelse av det viktige handelssamarbeidet og ikke minst forholdene rundt Svalbardtraktaten av 9. februar 1920. Med det tyske angrepet på Sovjetunionen den 22. juni 1941 ble Norge og Russland allierte i kampen mot en felles fiende. Sovjetunionen bidro til frigjøring av Norge med sin militære fremrykking til Kirkenes den 24. oktober 1945. De sovjetiske tropper trakk seg ut av Norge i september 1945. Alliansefellesskapet under krigen bidro til at de diplomatiske representasjoner i de respektive hovedsteder ble oppgradert fra delegasjoner til fullverdige ambassader. På tross av at Norge og Russland i etterkrigstiden befant seg på hver sin side av ”jernteppet”, klarte landene å opprettholde et rasjonelt forhold og bygge ut forbindelsene på områder av felles interesse. ”Dette gjaldt bl.a. forvaltningen av de rike biologiske ressursene i Barentshavet, der det i annen halvdel av 1970- årene ble inngått fiskeriavtaler som fortsatt danner rammen om et praktisk samarbeid rundt disse spørsmålene. I dette tidsrommet fant det også sted en dynamisk utvikling på havrettens område, som både Norge og Sovjetunionen hadde sterke interesser knyttet til” (Nordsletten og Pavlov 2004:19). Med hensyn til den felles

landegrensen hersket det full enighet mellom Norge og Russland. Dette tyder på at det har vært i begge lands interesse å ivareta stabiliteten i nord. Slik sett kan vi anta at man har hatt en pragmatisk og rasjonell tilnærming til de uavklarte forholdene mellom landene.

4.2.4 Uavklarte sjøgrenser

Utvikling av Havretten, med utvidelse av de økonomiske soner til 200 nautiske mil, innebar behov for drøftelser mellom Norge og daværende Sovjetunionen om avgrensning av sokkel og soner i Barentshavet. Etter 40 år med forhandlinger har man nå gjennomført en gjensidig ratifisering av den nye delelinjen i Barentshavet. Dette viser at det i dag er en politisk vilje, og ikke minst, evne hos begge land til å få på plass klare regler og retningslinjer. Igjen kan man anta at det er en rasjonell tilnærming som ligger til grunn. Med avklart grense i Barentshavet er det nå åpent for begge land å begynne boring etter olje og gass innenfor sine avklarte sjøterritorier.

Den norske utenriksminister Jonas Gahr Støre poengterte i sin tale til Forsvarets Høyskole i august 2010 at ...”*Russland ikke har en nabolandspolitikk, men en politikk med mange naboer*”.⁴³ I dette ligger at Russland kan ha en politikk oppimot f. eks. alliansen, NATO. Samtidig kan Russland opprettholde en helt annen politikk bilateralt til enkelte av medlemslandene. Støre poengterer videre i sin tale at forholdet til Russland er et av hovedsporene i norsk utenrikspolitikk. Fra norsk side er det viktig å forstå Russland som nasjon, ikke minst for å avmystifisere en del oppfatninger om landet. For det andre skal relasjoner og samarbeid forankres i folkeretten. Dette legger også Russland til grunn, sier ministeren. For det tredje skal norsk politikk være basert på prinsippet om likeverdighet. Det spesielle med Norges bilaterale forhold til Russland har hele tiden vært at man har måttet samarbeide om konkrete spørsmål for å finne *praktiske* løsninger. Det har gått seg til en pragmatisk form for samarbeid som tar utgangspunkt i begge lands interesser. En avtale om delelinjen har ifølge Støre vært viktig med bakgrunn i tre årsaker. Avtalen vil skape klare og forutsigbare rammer for jurisdiksjon og rettshåndhevelse. Den vil videre skape klarhet omkring råderett over ressursene i området. For det tredje sender avtalen et signal til resten av verden om hva slag region Arktis er...”*en fredelig region der spørsmål løses i samsvar med folkeretten, ikke en region preget av kappløp*”. Land som USA og Japan er i prosess for å se om den norsk- russiske grenselinjeavtalen har overføringsverdi på deres uavklarte maritime grenser med Russland.

⁴³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/ru...

Dette bekreftes også av en av mine informanter. Han påstår at Russland bruker samarbeidet med Norge som et utstillingsvindu for å vise hva landet er i stand til å få til i nord. ”Og vi har altså hatt episoder der vi har skutt på hverandre i Barentshavet. Vi har truet med å borde hverandre”. Min informant sier videre at Russland er i gang med å etablere et bi- lateralt samarbeid med Japan. Dette samarbeidet vil også innbefatte en form for kystvaktsamarbeid. Dette arbeidet er Moskva- styrt, men likevel planlegges det med møte mellom japanske representanter og FSB i Murmansk. FSB har invitert Norge, også i regi av Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH), til å bistå på dette møtet. Dette viser at samarbeidet har hatt en utvikling, og i dag bærer frukter utover de bi- laterale relasjonene mellom Norge og Russland. Samarbeidet har legitimitet i den internasjonale verden, militært sett. Måten samarbeidet har utviklet seg på, kan ha overføringsverdi for begge land. Forsvarets Operative Hovedkvarter er det operasjonelle nivå som driver det militære samarbeidet videre.

4.3 Norsk- russisk militært samarbeid; et historisk tilbakeblikk

4.3.1 Innledning

”Forsvaret er ett av sikkerhets- og utenrikspolitikkenes viktigste instrumenter. Sentrale norske sikkerhetsinteresser, de internasjonale rammer, hensynet til internasjonal fred og sikkerhet, alliansesolidaritet og humanitære hensyn, vil i særlig grad være styrende for i hvilken grad og hvordan norske myndigheter vil benytte Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel” (Forsvardepartementet 2009). Dette sitatet viser at de norske militære myndigheter er klare i sitt budskap når de referere til at Norges politiske myndigheter ønsker stabilitet, fred og sikkerhet i sitt nærområde. Forsvaret er et av flere sikkerhetspolitiske virkemidler som skal få dette til å skje. Norges fokus i Nordområdet har vært å bidra til lavspenning og sikre stabilitet og god forvaltning av ressursene i området. Den norske stat har etablert et bredt samarbeid med Russland. En del av relasjonene har blitt etablert innenfor rammen av Barents-samarbeidet, men også andre viktige felt som utdanning, forskning, miljø og ressursforvaltning i Barentshavet har vært berørt. Det meste av dette samarbeidet har blitt etablert mellom sivile etater og organer. Gjennom 90- tallet har det også blitt utviklet et bilateralt samarbeid mellom den norske kystvakten og den russiske grensevakt (FSB/FPS)⁴⁴. Hensikten med dette samarbeidet har i første rekke vært å samhandle om bekjempelse av fiskerikriminalitet i Barentshavet, men også innenfor felt som redningstjeneste og oljevern (Kosmo 2010).

⁴⁴ Den føderale grensevakttjenesten FSB (tidligere KGB) etterretningstjenesten benytter forkortelsen FPS og FSB/FPS om den russiske sjøgrensevakten. Russerne selv og Kystvakten bruker begrepet FSB. Dette vil bli nærmere belyst under pkt. 4.5.1

Fokus for dette avsnittet vil være å se på perioden fra den første initielle kontakten mellom de respektive lands grensevakter i 1998 og frem mot den foreløpige bølgetopp for det norsk-russiske militære samarbeidet; *den bilaterale øvelse Pomor 2011*.

Det er relevant å beskrive prosessen rundt utviklingen kystvaksamarbeidet mellom Norge og Russland. Først og fremst er dette viktig fordi kystvaksamarbeidet har vært forløperen til det rene militære samarbeidet som er kommet i gang med Øvelse Pomor. For det andre kan det diskuteres om den russiske kystvakten skal defineres som et militært eller et sivilt redskap for den russiske statsmakt. Jeg vil videre skissere de forskjellige aktørene på både russisk og norsk side av grensen. Bakgrunnen for dette er at det er viktig å ha et bilde av hvem aktørene har vært og på hvilket nivå den faktiske utøvelsen av samarbeidet har foregått. Dette vil også gjøre det lettere når undersøkelsen senere tar for seg prosessen og utviklingen av samarbeidet i Forsvarets Operative Ledelse. Man må ha en viss forståelse for både bakgrunn for og utvikling av samarbeidstiltakene for å skape mening sett ut i fra de teoretiske perspektivene som undersøkelsen legger til grunn.

4.3.2 Politiske styringsdokumenter- en utvikling

Jeg vil under dette punktet ta for meg de politiske styringsdokumentene som har hatt størst betydning for utvikling av det militære samarbeidet. Det går en direkte linje fra de politiske myndigheter via Forsvarsdepartement og forsvarssjef til Forsvarets operative Hovedkvarter som det utøvende ledd. Den såkalte "Orheim- rapporten" i 2003 var regjeringens ekspertutvalgs innstilling "Mot Nord- Muligheter og utfordringer i Nord". Rapporten ble trykket som NOU 2003:32 fra Statens forvaltningstjeneste. Stortingsmelding nr. 30 (2004-2005) "Muligheter og utfordringer i nord" tok for seg det nye nordområdefokusset. Soria-Moria erklæringen I "Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet" utkom i desember 2005. Også her stod nordområdet sterkt. Spesialstudie om nordområdepolitikken "Barents 2020" ble utarbeidet på oppdrag av UD og forelagt i september 2006. I dette 46- siders dokument ble også idèen om den såkalte "Pomorsonen" lansert. Dette skulle beskrive en økonomisk samarbeidssone på begge sider av den norsk- russiske grensen. "Rapporten var imidlertid først og fremst et diskusjonsgrunnlag, og ikke et forpliktende program for regjeringens videre arbeid med nordområdespørsmålene" (Skagestad 2009). I desember 2006 ble regjeringens "Nordområdestrategi" presentert (Utenriksdepartementet 2006). Her kan man bl.a. lese at de politiske føringene i regjeringens strategi kan sammenfattes med 7 punkter. Tre av disse punktene har direkte relevans for det norske Forsvar: *For det første* skal Norge skal utøve

myndighet i nord på en troverdig, konsekvent og forutsigbar måte. *For det andre* skal Norge være den fremste forvalter av miljøet og naturressursene i nordområdene. *For det tredje* skal Norge styrke samarbeidet med Russland. Iverksettingsbrevet fra Forsvarsdepartementet formaliserer tiltak og oppdrag til etatene for oppfølging av Stortingets behandling av og vedtak til Inst.S. nr. 318 (2007- 2008), jamfør St.prp. nr. 48 (2007- 2008) ”Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier”. Regjeringens nordområdestrategi ble revidert i 2009 (Byggesteiner i Nord).

Dette viser at de politiske myndigheter ikke ser noe motsetningsforhold mellom det å utøve militær myndighet og samtidig styrke det militære samarbeidet med Russland.

Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2011 underbygger de overordnede politiske føringer gitt for Russlandstilnærmingen: ”*Forsvaret spiller en viktig sikkerhetspolitisk rolle i forholdet til Russland. Deltagelse på trenings- og øvingsaktiviteter med Russland bidrar til å videreføre og utvikle det tillitsfulle forholdet mellom de to nasjonene. Av sikkerhetspolitiske årsaker må det derfor legges opp til et konstruktivt, men nøkternt trenings- og øvingssamarbeid med Russland.*” (FSJs VPL 2011).⁴⁵ Dette viser at det norske forsvarets tillitskapende aktiviteter skal innbefatte trenings- og øvingsaktivitet med Russland. Når dette nevnes i virksomhetsplan betyr dette at aktivitetene er prioritert og budsjettert. Det har altså foregått en utvikling av samarbeidet. Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) instrueres til å legge opp til noe som er utover et trenings- samarbeid; det skal gjennomføres konkret øvingssamarbeid med Russland. Dette er operasjonalisert videre av FOH, og som vi senere skal se, er også det rene militære samarbeidet kommet i strukturerte og ordnede former.

4.4 Russisk sivile aktører med relevans

Overbygning i den russiske fiskeriforvaltning var i utgangspunktet den statlige fiskerikomiteè, *Goskomrybolovstvo*. Denne komiteèn var organisatorisk og statusmessig plassert på departementsnivå, dog ikke representert i regjeringen (Hønneland 2006). Det sentrale organ for fiskerisektoren ble i begynnelsen av samarbeidet kalt for *Rosrybvod*. *Rosrybvod* var underlagt den sentrale fiskerikomiteè og hadde blant annet stedlig representasjon i Murmansk

⁴⁵ ” *Suverenitetshevdelse og maritimt nærvær i nordområdene skal prioriteres. Suverenitetshevdelse på land skal primært løses av Grensevakten. Suverenitetshevdelse i luftrommet ivaretas primært innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvarssystem (NATINADS) med kontroll- og varslingsystemet og jagerfly på stående beredskap. I tillegg bidrar Luftforsvaret med suverenitetshevdelse både til havs og i luften ved hjelp av P3C maritime patruljefly. Utfordringen mot norsk regime i havområdene er klart størst i fiskevernsonen, og myndighetsutøvelsen her skal prioriteres. I tillegg skal det legges vekt på oppfølging av og kontroll med ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) i nært samarbeid med fiskerimyndighetene. Grensevakten skal videreføre samarbeidet med politiet hva angår grenseoppsyn i henhold til inngåtte avtaler.*

under navnet *Murmanrybvod* og i Arkhangelsk *Sevrybvod* (Kosmo 2010). *Murmanrybvod* fungerte som en sivil kontrolletat og ble i utgangspunktet en sentral samarbeidspartner for den norske Kystvakten.

4.5 Russiske militære aktører

4.5.1 Innledning

I dette avsnittet vil jeg gjøre rede for de militære aktørene som FOH har forholdt seg til i forbindelse med samarbeidstiltakene. Dette har relevans både for å kunne forstå beskrivelsen av utviklingen og de forskjellige aktørene. Oversikten over de russiske aktører vil også spille en rolle i forbindelse med videre analyse.

4.5.2 Den føderale grensevakttjenesten (FSB/FPS)

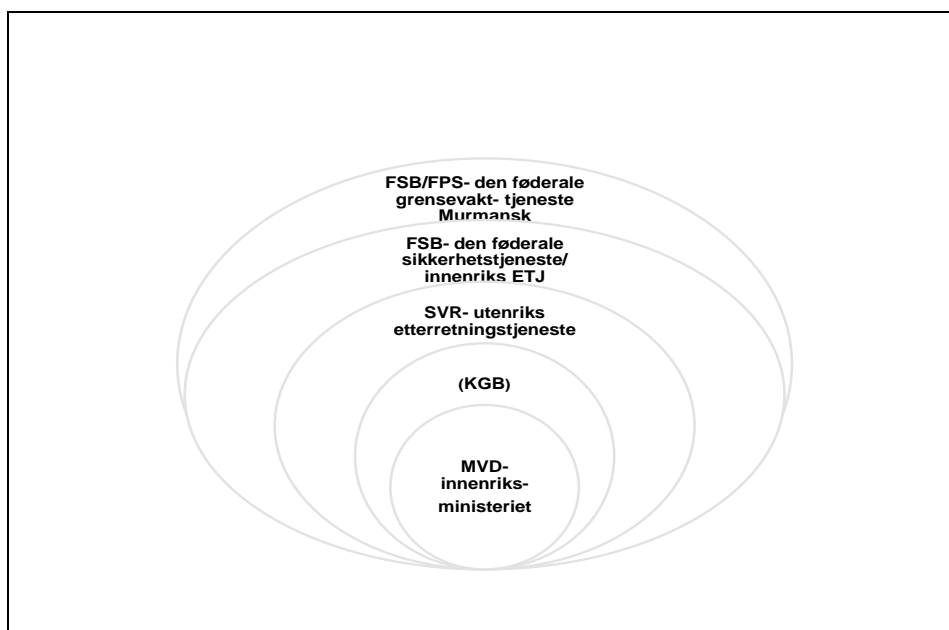
Den russiske føderale grensevakttjenesten kan betraktes som en militær organisasjon under sivil kommando⁴⁶. Grensevakttjenesten hører organisatorisk til under den russiske føderale sikkerhetstjeneste (FSB) som via innenriksdepartementet sorterer direkte under presidentens kommando. FSB/FPS vil i denne undersøkelsen bli definert som en semi- militær aktør og har som sådan relevans for utviklingen av det bi- laterale militære samarbeid mellom Norge og Russland.

I Sovjetperioden ble grensevakttjenestene ivaretatt av KGB⁴⁷. KGB opererte på mange måter som en stat i staten og sorterte under innenriksministeriet (MVD) Grensevakttjenesten var hovedsakelig landbasert og dedikert til å vokte føderasjonens grenser. I 1997 bestemte den russiske president at den russiske grensevakt i tillegg skulle ha ansvar for vern av biologiske ressurser i russiske havområder. Som en følge av dette ble det samme år opprettet en maritim vaktstyrke for å ivareta denne oppgaven (FPS). Dette innebar et kontrollansvar i russisk økonomisk sone (Kosmo 2010). Den russiske føderale sikkerhetstjeneste heter i dag FSB og er organisatorisk direkte underlagt presidenten. Den føderale grensevakt- tjenesten ble innlemmet i FSB i 2003.

⁴⁶ Den norske etterretningstjeneste lister FSB/FPS som en paramilitær organisasjon.

⁴⁷ <http://no.wikipedia.org/wiki/KGB> :

KGB (fra russisk *Komitet Gosudarstvennoj Bezopasnosti* [**Комитет государственной безопасности**], «Komiteen for statlig sikkerhet») var etterretningstjenesten og sikkerhetspolitiet i Sovjetunionen. KGB er forgjengeren til SVR (*Sluzjba Vnesnej Razvedki Rossii*, norsk: Det russiske utenriks etterretningsvesen), som i desember 1991 ble Den russiske føderasjons utenriksetterretningstjeneste. Innenriksdelen av KGBs oppgaver ble videreført av FSB (*Federalnaja Sluzjba Bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, norsk: Det russiske føderale etterretningsvesen).



Figur 2- Russisk Etterretnings/ Sikkerhetstjeneste⁴⁸. Figur basert på de empiriske data

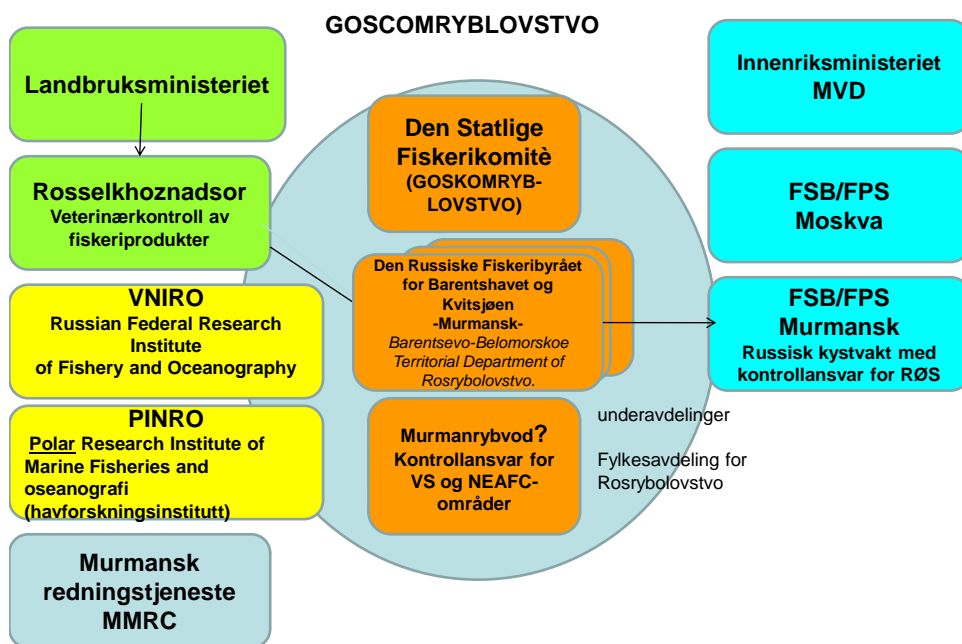
4.5.3 Omorganisering og ansvarsfordeling

I 2004 ble det gjennomført en større reform innenfor den russiske statsforvaltning. Den statlige fiskerikomitee ble nedlagt og ansvaret overført til landbruksministeriet. Murmanrybvod i Murmansk mistet sitt kontrollansvar til havs og opererer i dag kun oppimot innlandsfisket. Veterinærtjenesten (Rosselkhoznadsor)⁴⁹ overtok det kontrollansvaret som Murmanrybvod i sin tid forvaltet. I 2006 ble det statlige fiskeribyrå, Rosrybolovstvo⁵⁰, opprettet. Dette byrået overtok veterinærtjenestens kontrollansvar til havs, utenfor den russiske økonomiske sone (RØS) (Hønneland 2006). Ansvaret for ressurskontroll ligger altså innunder det russiske landbruksministeriet. Innenfor dette ministeriet finner vi Veterinærtjenesten og det føderale fiskeribyrå. Det statlige fiskeribyrået har i følge en av mine informanter en egen underavdeling; det russiske fiskeribyrå for Barentshavet og Kvitsjøen (BBTU). Innenfor RØS er det i dag Grensevaktstjenesten (FSB/FPS) som innehar kontrollansvaret.

⁴⁸ Den norske kystvakten og russerne selv benytter begrepet FSB om den russiske grensevakt: *Den Russiske Føderasjons Føderale Sikkerhetstjeneste (Russlands FSB) Murmansk Fylkes Grensedirektorat*

⁴⁹ Rosselkhoznadsor kan i følge en av mine kilder sammenlignes med det norske Mat- tilsynet (inspeksjonsansvar for kvalitetskontroll). Representanter for Rosselkhoznadsor kan delta om bord på FPS- fartøyer der FPS- inspektørene gjennomfører kvotekontroll.

⁵⁰ Rosrybolovstvo har ansvar for både kvalitetskontroll og kvotekontroll utenfor RØS- russisk økonomisk sone



Figur 3- Organisasjon og ansvar. Figur basert på de empiriske data

En av mine informanter sier at... ”Det er krefter som ønsker at kontrollen med det føderale fiskeribrået skal flyttes fra landbruksministeriet til presidentnivå. Dette innebærer en opprettelse av en egen ministerpost. På sikt kan det virke som om FSB/FPS kan få kontrollansvar også utenfor RØS”. Dette bekreftes av en annen informant som sier at det er sterke krefter innenfor det russiske fiskerimiljø som i lengre tid har ivret for et eget fiskeriministerium. ”Så langt har de ikke lyktes”. Dette kan tyde på at det pågår en maktkamp på russisk side med hensyn til hvem som skal ha ansvar for hva. FSB/FPS ønsker tydelig å utvide sitt ansvarsområde. Den siste tids utvikling peker mot at FSB/FPS de facto vil få tildelt kontrollansvar også i områder utenfor RØS. Dette kan i så tilfelle skje på bekostning av Rosrybolovstvo.⁵¹ En slik endring i ansvarsforhold vil ventelig få betydning for hvilke aktører man samarbeider med fra FOH sin side i det internasjonale farvann og i forbindelse med fiskevernsonene ved Svalbard⁵². I fremtiden vil dette muligens være FSB/FPS - personell med egne dedikerte FPS fartøy til disposisjon. Fordelen vil være at det ikke lenger vil være

⁵¹ Fra møtereferat mellom FOH og FSB 10.-11. februar 2011: *det forventes at det om kort tid vil foreligge formelle føringer og avgrensinger i forhold til fremtidig ansvarsfordeling mellom FSB og Rosrybolovstvo*

⁵² Kommentar fra sjef KV Nord etter møte mellom FOH og FSB 10-11 februar 2011: *Det er mye som tyder på at FSB og Rosrybolovstvos inepsektører i langt større grad enn tidligere vil operere sammen. FSB skal nå ha fått utvidet sitt territorielle ansvarsområde til også å gjelde internasjonalt fravann. Man kan anta at grensedirektoratet i Murmansk (FSB) har fått utvidet myndighet og ansvar på generelt grunnlag.*

uenighet i oppfattelse om de tidligere sivilt innleide inspeksjonsfartøy skal sees på som statsfartøy eller ikke. Ulempen kan være at norske kystvaktinspektører i fremtiden vil samhandle direkte med personell og en organisasjon som har et direkte talerør opp til presidentens nivå (FSB/FPS).

Tidligere eksisterte det en regional grensevaktfunksjon i St. Petersburg. I forbindelse med omorganisering er denne regionale kommando i dag borte. FSB styrer i dag et eget grensevaktdirektorat i Murmansk. Linjen fra FSB/FPS Murmansk Grensevaktdirektorat går i dag direkte til FSB Moskva. En av mine informanter presiserer at i Murmansk Grensevaktdirektorat finner vi grensevakttjenesten med ansvar for landgrensene mot vest samt kystvakten med sin base i Murmansk. Personellet i disse styrkene opererer med militær struktur, er uniformert og bevæpnet og har trolig militær treningsbakgrunn. Som tidligere nevnt, sorterer denne styrken dog ikke innunder den russiske militære kommando. Det er verdt å nevne at sjefen for FSBs grensevaktstyrke i Murmansk også er Grensekommisær for grensen til Norge (Pettersen 2010: 64).

4.5.4 Det russiske Forsvaret

Forsvarets Operative Hovedkvarter har i dag de fleste av sine kontaktpunkter enten med representanter for Nordflåten eller med representanter for den russiske grensevaktstyrke. Det har over tid blitt etablert personlige relasjoner mellom aktører fra begge land. Enkelte aktører har deltatt i samarbeidstiltak i mange år. Selv om begge land har gjennomført flere omorganiseringer i sine styrkestrukturer, så sier mine informanter at noen av de personlige relasjonene består. Det er viktig å belyse den pågående omorganiseringsprosessen⁵³ som nå pågår i i den russiske styrkestruktur fordi den på sikt kan få betydning for hvilke aktører og hvilket nivå FOH skal forholde seg til i fremtiden.

Russlands styrkestruktur har tidligere vært inndelt i militærdistrikter. Antall distrikter har variert. Det militærdistriktet som har hatt størst regional betydning for Norge har vært Leningrad Militær Distrikt (LEMD). Seks militærdistrikter er nå i prosess for å omorganiseres til fire nye strategiske kommandoer⁵⁴. LEMD vil bli innlemmet i Operativ Strategisk Kommando Vest (OSK-V) sammen med tidligere Moskva militærdistrikt, Kaliningrad, de baltiske styrker og Nordflåten. Hovedkvarteret for nye den fellesoperative, strategiske kommando vil bli lokalisert i St. Petersburg og vil føre direkte kommando over Nordflåten,

⁵³ <http://www.russiamil.wordpress.com/2010/05/27/another-round-of-reorganization/>

Østersjøflåten, luftstyrkene, landstyrkene og innenriksstyrkene (MVD) i regionen. *FPS, den føderale grensevaktjeneste, hører ikke inn under denne kommandoen.* (Også Marinens hovedkvarter er i prosess med å flyttes fra Moskva til St. Petersburg). Dette innebærer en styrking av St. Petersburg som militærstrategisk senter.

Ingen faktorer skulle tilsi at det vil bli foretatt noen flytting av verken Nordflåtens eller grensevaktens hovedkvarterer i Murmansk. Nordflåten har stor betydning for FOH fordi den fremdeles er en strategisk militær aktør i nordområdet. Elementer fra Nordflåten deltar i flere av de eksisterende samarbeidstiltakene med Norge. Det pågår jevnlig møteaktivitet mellom militære ledere fra FOH og Nordflåten. Den russiske Nordflåte (Severny Flot) er den yngste av de fire russiske flåtestyrkene som eksisterer i dag. Flåten ble etablert så sent som i 1933. Flåten er definert som en operativ- strategisk del av den russiske Marine. Hovedkvarteret ligger i dag i den ”lukkede” byen Severomorsk. Her ligger også hovedbasen og det administrative senter for flere av marinebasene som er lokalisert i Kolafjorden. Nordflåten defineres som den mest kraftfulle flåten i den russiske Marine. To tredjedeler av den russiske marinens atomstyrker befinner seg i Nordflåten. Flåten består av atomdrevne missil- og topedo ubåter, missil- krigsskip, hangarskip og anti- ubåt skip. Russlands eneste operative hangarskip ”Admiral Kuznetsov” hører til i Nordflåten. Flaggskipet er den atomdrevne krysseren ”Pyotr Veliky”, oppkalt etter Peter den Store. Etter flere år med lav aktivitet, gjenopptok fra 2008 den russiske Marine sin tilstedeværelse på verdenshavene. Fartøy fra Nordflåten har siden operert i Atlanterhavet, Stillehavet og det Karibiske Hav.⁵⁴ I 2011 er det planlagt med at Nordflåten skal delta i den norsk- russiske øvelse ”Pomor 2011”, den internasjonale søk- og redningsøvelsen ”Barents Rescue 2011” og den quadrilaterale øvelse ”Frukus 2011” sammen med marinestyrker fra Frankrike, USA og Storbritannia. Dette viser at samarbeidstilnærmingen er sterk også fra Russlands side.

4.6 Norske militære aktører

4.6.1 Innledning

Jeg ser på hvordan det militære samarbeidet mellom Norge og Russland er håndtert ved Forsvarets Operative Hovedkvarter. I forrige avsnitt gjorde jeg rede for de russiske militære aktører som FOH har samarbeid med. Jeg vil i dette avsnittet gjøre rede for hvilke ressurser

⁵⁴ <http://en.rian.ru/analysis/20100928/160750791.html> : These organizational distinctions are similar to those of the leading Western countries, and they promote more effective and coordinated operations. Unlike the traditional command/headquarter system, they also reduce the chain of command.

⁵⁵ <http://www.barentsobserver.com/three-international-exercises-for-the-northern-fleet-in-2011.4860042-58932.html>

FOH disponerer for å kunne gjennomføre sine samarbeidstiltak og hvordan FOH er organisert.

4.6.2 Den norske Kongelige Marine/ Sjøforsvaret

Sjøforsvarets kapasiteter skal hevde suverenitet⁵⁶, utøve myndighet og støtte opp om norske interesser. Sjøforsvarsstaben (SST) holder til på Haakonsværn orlogsstasjon i Bergen. De operative kapasitetene er delt i Kysteskadren (KE) og Kystvakten (KV). I tillegg består Sjøforsvaret av Sjøforsvarets skoler og baser (Forsvarsdepartementet 2011). Sjef Kysteskadren er lokalisert i Bergen, mens sjef Kystvakten med sin stab foreløpig holder i Oslo. Kysteskadren består av en taktisk stab for ledelse av maritime operasjoner i og utenfor Norge, CNorTG. Under denne ledelseshatten finner vi Fregattvåpenet, Ubåtvåpenet, MTB-våpenet, Minevåpenet, Marinens jegervåpen bestående av Kystjegerkommandoen, Marinejegerkommandoen, Minedykkerkommandoen og Taktisk båtskvadron, samt Logistikkvåpenet⁵⁷. Jeg har her skissert Sjøforsvarets operative struktur. Dette har verdi fordi de fleste av de militære samarbeidstiltakene foregår enten i regi av Kysteskadren eller i regi av Kystvakten.

4.6.3 Kystvakten

Kystvakten (KV) ble opprettet i 1977, og inngår som en egen styrke i Sjøforsvaret. Kystvakten er organisert i to enheter kalt for skvadroner. Kystvakten er operativt ledet av KV Nord på Sortland og KV Sør i Bergen. Det ble i 2010 besluttet at sjef KV med sin stab skal flyttes og samlokaliseres med en samlet operativ kystvaktledelse til Sjøforsvarets kystvaktstasjon Sortland (SKYS). Samtidig skal dagens to skvadronledelser ved KV Nord og Sør avvikles (Forsvarsdepartementet 2011). Denne omorganiseringen er iverksatt og vil sannsynligvis sluttføres innen januar 2012. Operativt sett er kystvakten underlagt Forsvarets Operative Hovedkvarter i Bodø. Kystvakten har nedfelt sitt mandat i "Lov om Kystvakten"⁵⁸ Kystvakten er med hjemmel i dette lovverket gitt begrenset politimyndighet. Dette innebærer at Kystvakten under militær kommando løser en del politiare oppgaver på vegne av Justisdepartementet. Kystvakten har innad delt sin styrke i det som kalles for ytre Kystvakt, med ni fartøy av Svalbard-, Nordkapp-, og Barentshav-klassen, og den indre Kystvakt, med fem fartøy av Norne-klassen. Forskjellen mellom indre og ytre kystvakt ligger i hvilket

⁵⁶ Definisjon: Selvråderett innenfor fastsatte grenser. herunder selvstyre innad og handleevne og handlefrihet overfor andre stater. Suverene rettigheter på områder utenfor nasjonens land-, luft- og sjøterritorium og som følger av folkeretten (FFOD 2007)

⁵⁷ Logistikk på kjøp

⁵⁸ <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19970613-042.html&dep=alle&kort+,+titt=om+kystvakten&>

territorium de respektive fartøy opererer i.⁵⁹ De fleste av samarbeidstiltakene har blitt gjennomført i regi av Kystvakt Nord og gjerne relatert til fiskeri, søk- og redningstjeneste.

4.6.4 Grensevakten

Garnisonen i Sør- Varanger (GSV) er ansvarlig for overvåking av den russiske grenselinje. Denne oppgaven løses i stor grad av vernepliktige soldater. Utdanningsfasilitetene er lokalisert på Høybuktmoen, 14 kilometer utenfor Kirkenes. GSV bemanner seks faste observasjonsposter langs grenselinjen. Sjef for GSV er også assisterende Grensekommisær for grensen til Russland. Øst- Finnmark politikammer er ansvarlig for behandling av ulovlige immigranter, asylsøkere og grensekrenkelser. Grensekommisær er ansvarlig for utarbeidelse av policy og diplomatiske forhold. Grensevakten gjennomfører hyppig møtevirksomhet med den russiske grensevakten. Sjefen møtes ca. 15 ganger i året, mens deres undergitte møtes oftere. Totalt gjennomføres det opp til 50- 60 møter i året mellom de to lands respektive grensevakter (Pettersen 2010). FOH har den norske Grensevakten under sin operative kommando, og er derfor i særlig stor grad involvert i det som foregår i nord.

4.6.5 Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH)- Organisasjonsendringer

I dette del- avsnittet vil jeg belyse den utvikling som Forsvarets Operative Ledelse har gjennomgått. Dette har stor relevans med bakgrunn i historiske og kulturelle forhold og har dermed betydning for hvordan Forsvarets Operative Hovedkvarter i dag er organisert og innrettet, også for å kunne ivareta det militære samarbeidet med Russland.

Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) ble i 2009 opprettet i Bodø. Nedleggelse av det gamle FOHK i Stavanger og opprettelse av et nytt fellesoperativt hovedkvarter i Bodø satte et foreløpig punktum i en lang rekke med omorganiseringstiltak av det operasjonelle nivået i det norske Forsvar. Disse tiltakene henger sammen med endring i trusselbilde, noe som igjen har ført til endringer i styrkestruktur innenfor det norske Forsvar og i NATO. *”Perioden 1970-2000 var 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”* (Johansen 2007:23). Under forsvarsledelsen var det på 1970- tallet blitt etablert *to fellesoperative kommandoer* med to øverstkommanderende, hhv Forsvarskommando Nord- Norge, FKN, med sin ØKN og Forsvarskommando Sør- Norge, FKS med sin ØKS. Begge kommandoene skulle bli mer sentrale i forbindelse med krisehåndtering hjemme og ute (ibid.). Spenningsnivået mellom Øst og vest hadde hatt stort

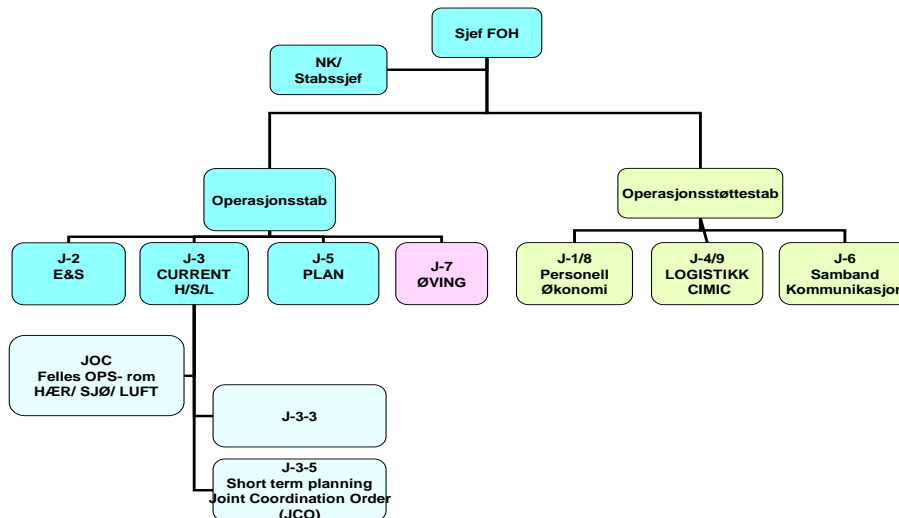
⁵⁹ Ytre kystvakt opererer i de ytre farvann, Indre kystvakt opererer i de indre farvann

fokus frem til 90- tallet. Sammen med håndtering av de store allierte øvelsene i Nord- Norge gav dette FKN en god ledelseserfaring. Begge de norske kommandoene la i denne perioden et godt grunnlag for fellesoperativ kompetanse. Hovedkvarterene hadde også tett integrering med og formell status i NATOs kommandokjede. Ved et eventuelt russisk angrep skulle man være innrettet for å kunne lede norske og allierte styrker i forsvaret av Norge. NATO gjennomførte endringer i sin styrkestruktur 1994. Dette fikk forskjellige konsekvenser for de to norske forsvarskommandoene. FKN ble underlagt FKS og rykket dermed ned i NATOs kommandostruktur (Johansen 2007). Dette hadde sammenheng med at invasjonforsvar og militær trussel fra øst ble ansett som mindre relevant i alliansen. Ytterligere endringer i alliansens kommandostruktur gjorde at begge de norske hovedkvarterene mistet sin status som formelle NATO- hovedkvarter. Den nye norske Forsvarsreformen begynte å tre i kraft fra 2002. Etter omorganiseringen av Forsvaret på 1990- tallet stod ikke det norske kommando- og ledelsesapparat i forhold til de store reduksjonene i styrkestruktur (NOU 2000:20). Det var nå blitt besluttet å etablere ETT felles operativt hovedkvarter. Forsvarskommando Nord- Norge ble nedlagt i desember 2002 og Fellesoperativt Hovedkvarter (FOHK) ble opprettet på Jåtta. FOHK var direkte underlagt Forsvarssjefen. Under FOHK ble det opprettet to mindre landsdelskommandoer, LDKS i Trondheim og LDKN i Bodø. LDKN fikk kontroll over territorialforsvaret i de tre nordligste fylkene. I tillegg omfattet også ansvaret Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen. LDKS ble nedlagt i 2005 og ansvaret overført til FOHK. I august 2006 omorganiserte FOHK nok en gang og gikk over til en ren fellesstruktur med en stabssjef, en operasjonsavdeling og en operasjonsstøtteavdeling. Den forsvarsgrenvise kompetanse og operasjonsrom ble organisert i EN felles operasjonsavdeling. Hensikten med omorganiseringen skulle være en mer enhetlig og effektiv ledelse av fellesoperasjoner og virksomheten ved hovedkvarteret. (Johansen 2007). Funksjonene J-2/3/5/7 tilhørte operasjonsavdelingen. Øvrige J- funksjoner, J-1/4/6/8/9 ble lagt under operasjonsstøtteavdelingen.⁶⁰ Veien hadde gått fra Forsvarskommandostruktur (FKN og FKS) til ett Felles Operativt Hovedkvarter med to landsdelskommandoer underlagt. Deretter ble først den ene landsdelskommandoen, LDKS, nedlagt, før man gikk inn i den foreløpig siste av en lang rekke med omorganiseringstiltak; I august 2009 var både FOHK og LDKN nedlagt. Man gjenstod nå med ETT nytt fellesoperativt hovedkvarter som ble etablert i FKNs og LDKNs tidligere lokaliteter i Reitan- fjellet i Bodø; Forsvarets operative Hovedkvarter (FOH).

⁶⁰ Funksjonsvis: 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, J-9 CIMIC (sivilt militært samarbeid)

Landsdelskommando i Nord- Norge (LDKN) med tilhold i fjellanlegget på Reitan hadde hatt det operative ansvar som nasjonal krisestyringskommando. Det operative hovedkvarteret lokalisert i Stavanger (FOHK) hadde fokus på den operative kommando, styrkeproduksjon innenlands samt internasjonale operasjoner. LDKN hadde i en mellomperiode operativ kommando over Kystvakt Nord. I tillegg fikk LDKN direkte kommando over Orion- fly ved spesifikke oppdrag. Forsvarets Operative hovedkvarter er ikke gitt myndighet i henhold til Lov om Kystvakten, men forvalter et beredskapsansvar gjennom konsept for Kystberedskap og Aksjonsledelse, KYBAL (Kosmo 2010). *Det er den operative sjef i Bodø (i regi av FKN, LDKN og FOH) som har forvaltet forholdet til den russiske grensevaktens regionale ledelse i Murmansk.*

Figur 4 viser FOHs nåværende organisasjonsstruktur. Dette har relevans fordi den synliggjør hvilken seksjon som har det stabsmessige ansvar for fellesoperativ øvingsplanlegging, J-7. J-5 seksjonen er tildelt ansvar for felles operasjonsplanlegging. Empirien viser at det er egne grupperinger innenfor J- 3 staben som driver frem store deler av det militære samarbeidet med Russland. Dette vil bli gjenstand for drøfting i neste kapittel.



Figur 4- formell organisasjonsstruktur i FOH. Fig basert på empirisk data.

Figur 4 beskriver FOHs eksisterende organisasjonsstruktur. Denne strukturen består av en operativ kjerne, mellomledelse, topledelse samt støtte- og teknostruktur. Dette er i tråd med organisasjonsteoretikeren Henry Mintzbergs⁶¹ modell for organisasjonsstruktur. Det er snakk

⁶¹ <http://www.skau-nilsen.com/Artikler/Struktur%20og%20kultur.htm>

om å foreta ytterligere endringer i FOHs formelle struktur. Det er planlagt å samle alle J-funksjonene under en felles sjef; sjef Operasjoner. Dette betyr at man fjerner et ledelsesledd; Sjef Operasjonsstøttestab. Dette organisasjonskartet viser ikke de spesialistfunksjoner som er kommet til de senere år. Jeg nevner kort juridisk og politisk rådgiver plassert i et leder- støtte element, en egen utviklingsavdeling (CD & E) og prosjektgruppe fornying. Det er ikke etablert en egen formalisert spesialistgruppe med tanke på Russlandssamarbeidet. Organisasjonsutformingene vil bli nærmere drøftet i neste kapittel når jeg ser på hvordan utviklingen av det militære samarbeidet med Russland er blitt håndtert ved FOH.

4.7 Det norske Forsvarets nasjonale oppgaver

"Nordmennene holder orden!"

Forsvaret er i strategisk konsept (Forsvarsdepartementet 2009) gitt åtte nasjonale oppgaver som er styrende for driften. Forsvaret forventes å kunne løse fire av disse på egen hånd. Dette er oppgaver som krever permanent tilgjengelighet av operative norske militære kapasiteter. *For det første* skal Forsvaret sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning. *For det andre* skal Forsvaret hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter. *For det tredje* skal Forsvaret ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder. *For det fjerde* skal Forsvaret forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder. Russlandssamarbeidet er ikke nevnt spesifikt som en av de prioriterte nasjonale oppgavene. Tvert imot er det i disse oppdragsformuleringene lagt vekt på overvåkning, myndighetsutøvelse og rettigheter. Militært samarbeid med Russland finner sin plass som et av elementene i forbindelse med forebygging av episoder og kriser. Dette er oppgaver som FOH forventes å skulle løse. I sitt daglige virke disponerer Forsvarets Operative Hovedkvarter de operative kapasitetene Heimevern og Sjøheimevernet, Kystvakten, Grensevakten og Kongevakten. Øvrige kapasiteter må tilføres fra styrkeprodusentene for begrenset tidsrom i forbindelse med spesifikke oppgaver. Dette styres av Forsvarsledelsen. Gjennom de neste avsnittene vil jeg belyse hvordan det militære samarbeidet mellom Norge og Russland arter seg.

4.8 Norsk- russisk samarbeid med relevans for Forsvarets Operative Hovedkvarter

4.8.1 Innledning

Arktis har fått et rykte som en region med et stort konfliktpotensiale. Erfaringer fra den norsk-russiske grensen viser på den annen side at dette er en region med et stort samarbeidspotensiale (Pettersen 2010). Det norske og russiske forsvar samarbeider tettere enn noen gang. Det blir gjennomført flere årlige møter mellom militære ledere, så vel som daglig

kontakt på operativt nivå. Militære ledere understreker viktigheten av å etablere gode personlige relasjoner for å kunne benytte uformelle kanaler i tilfelle en hendelse skulle oppstå. Bedre kunnskap om hverandres arbeid er viktig for bedre samarbeid (ibid.: 63).

4.8.2 Ressursforvaltning

Det er underskrevet to avtaler mellom Norge og Sovjetunionen/ Russland. Dette skjedde i 1975 og i 1976 da de økonomiske 200- mils soner ble opprettet. Avtalene omhandler lisensiering og rapporteringsplikt for fiskefartøy. I tillegg gir avtalene gjensidig tilgang for begge lands fiskefartøy til både Norsk Økonomisk Sone (NØS) og Russisk Økonomisk Sone (RØS). Det er også utarbeidet en egen bilateral avtale (MOU) som konkret regulerer informasjonsutveksling, møtevirksomhet og inspektørutveksling. (Kosmo 2010).

Dette samarbeidet forvaltes i hovedsak av KV Nord på vegne av den norske stat. FOH som stab er ikke direkte involvert i dette samarbeidet, men er operativt ansvarlig for den aktiviteten som Kystvakten gjennomfører.

4.8.3 Redningstjeneste

Det eksisterer i dag også et redningssamarbeid mellom Norge og Russland. Dette reguleres av en overenskomst fra 1956 som har blitt re- forhandlet to ganger, siste gang i 1995. Denne avtalen regulerer ansvar, forhold knyttet til kommunikasjon, øvingsvirksomhet og adgang til territorialfarvann samt luftrom. Avtaleverket forvaltes lokalt av Hovedredningsentralen i Nord- Norge (HRS Nord- Norge) og Rescue Coordination Center Murmansk (MRCC Murmansk). FOH knyttes til denne avtalen gjennom Kystvakten og Forsvarets Bistandsavtale med Politiet.

4.8.4 Oljevernberedskap

I 1994 ble det signert en bilateral overenskomst vedrørende oljevernssamarbeid mellom Norge og Russland. Avtalen forvaltes i dag av Kystverkets Beredskapsavdeling, Tromsø og russisk State Marine Pollution Control, Salvage & Rescue Administration (SMPCSRA), avdeling Murmansk (Kosmo 2010). FOH knyttes til denne avtalen gjennom Kystvakten og Forsvarets Bistandsavtale med Politiet.

4.8.5 Felles samarbeidsfora

Den blandede norsk- russiske fiskerikommisjon (kommisjonen) ble opprettet som en følge av den første avtalen om fiskeriforvaltning mellom Norge og Russland i 1975. Kommisjonen ble statenes instrument i forvaltningssamarbeidet og gjennomførte sitt første møte i Murmansk i 1976. Kommisjonen har siden den gang hatt årlige sesjoner ledet av de respektive lands fiskerimyndigheter. Den russiske Grensevakt fikk plass i kommisjonen i 1999. Den norske

Kystvakt fikk plass i kommisjonen fra 2004. I 1993 ble det opprettet et underorgan av Kommisjonen ved navn det Permanente Utvalg (DPU). Utvalget ble konstituert i 1994 og fikk mandat til å behandle spørsmål vedrørende kontrolltiltak mellom Kommisjonens sesjoner. Den norske Kystvakten har vært representert i DPU siden oppstarten. Andre aktører i dette utvalget har vært representanter fra det norske Fiskeridepartement, Sevryba, Murmanrybvod og den russiske statlige Fiskerikomiteè. Den russiske Grensevakt (FPS) deltok i DPU fra 1999 (Kosmo 2010). I 2005 ble det etablert et nytt utvalg underlagt DPU. Dette utvalget fikk navnet Underutvalget og ble satt sammen av begge lands representanter for fiskerikontroll-, påtale-, politi-, skatt- og tollmyndigheter. Mandatet omhandlet å sikre kontroll og utarbeide straffetiltak i forbindelse med brudd på fiskeribestemmelsene i Barentshavet og Norskehavet. I 2007 ble det bestemt at ytterligere et underutvalg skulle etableres; Analysegruppen. Denne gruppen skulle vurdere brudd på fiskerilovgivning ned på fartøysnivå. I 2008 ble det bestemt at denne gruppen skulle ha representanter fra det norske Fiskeridirektorat, den norske Kystvakten, den russiske Rosrybolovstvo og Grensevakten i Murmansk. Denne fireparts kontrollgruppen rapporterte per 2010 direkte til DPU.

Disse eksemplene viser at Forsvaret gjennom den fellesoperative ledelse (FOH) generelt og Kystvakten spesielt, har mange møtepunkter med sine russiske kollegaer. Mange av møtepunktene omhandler ressursforvaltning, da primært fiskeri.

4.8.6 Norsk- russisk øvingsvirksomhet

I 1988 ble den gamle redningsavtalen mellom Norge og Russland fornyet. Dette var også det første året at det ble avholdt en felles redningsøvelse mellom norsk Kystvakt og russisk Grensevakt. Siden den gang har det blitt avholdt en årlig bilateral øvelse under navnet ”Barents”⁶². Øvelsen har blitt ledet av hhv Hovedredningsentralen (HRS) i Nord- Norge og MRCC i Murmansk (Kosmo 2010). Unntaksvis har elementer fra den russiske Nordflåten bidratt inn i disse årlige øvelsene. Nordflåten besitter betydelige havgående ressurser samt overvåkningskapasitet i form av Maritime Patrol Aircraft (MPA). FOH er som det fellesoperative hovedkvarter involvert i denne øvelsen. Fra 1995 ble regelmessige, større felles oljevernøvelser inkludert i det formaliserte Oljevernsamarbeidet fra 1994. I disse oljevernøvelsene har tradisjonelt fartøy fra både norsk Kystvakt og russisk Grensevakt deltatt. I 2006 ble disse felles rednings- og oljevernøvelsene slått sammen.

⁶² Det er forskjell på den bilaterale Øvelse Barents og den multilaterale Øvelse Barents Rescue hvor ansvaret går på rundgang mellom Russland, Finland, Sverige og Norge.

Fartøy fra både norsk Kystvakt og russisk Grensevakt deltar også i den årlige nordisk-russiske katastrofeøvelsen Barents Rescue⁶³. Denne årlige øvelsen blir gjennomført i regi av Barentssamarbeidet, og foregår dermed innenfor et bredt sammensatt spekter av etater og myndigheter. FOH deltar i planarbeid og gjennomføring av denne øvelsesrekken. Barents Rescue 2011 skal foregå i Sverige.

”Ivaretagelse av norske interesser ligger derfor i spenningsfeltet mellom internasjonal politikk, ressursforvaltning og regional nærings- og distriktspolitikk” (St. prp. nr. 48, 2007-2008). I følge Langtidsplanen for Forsvaret settes det krav til at Forsvarets Operative Hovedkvarter ikke bare skal operere på det operative nivå. FOH må også kunne forstå utfordringer på det politiske nivå, ressursforvaltning og lokal politikk. Dette setter særlig store krav til både organisasjonen og medlemmene av den. I de neste avsnittene vil jeg ta for meg hovedtrekkene i utviklingen av kystvaksamarbeidet. Det er den norske marine, og da særlig Kystvakten, som har vært mest aktiv med hensyn til samarbeidstiltakene med Russland.

4.8.7 Norsk- russisk kystvaksamarbeide før 2000

Det norske Kystvaktfartøyet KV Andenes besøkte Murmansk i juni 1993. *Dette var første gang at et norsk KV- fartøy besøkte en russisk havn* (Kosmo 2010). Anløpet ble med andre ord historisk. Høsten 1993 ble det gjennomført et større felles russisk- norsk seminar på Sortland hvor retningslinjene for det praktiske samarbeid mellom Kystvakten og den russiske kontrollmyndigheten Murmanrybvod ble fastlagt. Under dette møtet ble blant annet rutiner for gjensidig informasjonsutveksling per telefon og telefax bestemt. Samarbeidet fortsatte gjennom 1995 med russisk språkkurs i Murmansk, deltagelse fra norsk Kystvakt på øvelse Barents samt gjensidig utveksling av fiskeriinspektører. Samarbeidet fortsatte gjennom 90-tallet. *”Banebrytende i 1997 var sjef for de arktiske grensestyrkenes anmodning til daværende ØKN om bistand til å opprette en maritim vaktstyrke”*. (Kosmo 2010). Den norske responsen var positiv. Den russiske grensevaktstyrken gjorde med dette sitt inntog i det norsk- russiske fiskeriforvaltnings- og kontrollsamarbeidet. *”Et operativt samarbeid mellom to sikkerhetsstrukturer på tvers av den norsk- russiske grensen var innledet”* (Kosmo 2010). Samarbeidet fortsatte inn gjennom tusenårsskiftet med årlige felles inspektørkurs, utveksling av inspektører mellom KV Nord og den russiske Grensevakt samt informasjonsutveksling mellom KV Nord og Murmanrybvod.

⁶³ <http://forsvaret.no/aktuelt/aktivitetskalender/Sider/%C3%98velse-BARENTS-RESCUE.aspx>
<http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Internasjonalt/Internasjonale-ovelsler/Barents-Rescue/>

Den russiske grensevakten hadde nå kontrollansvaret i RØS. Murmanrybvod hadde fortsatt kontrollansvar i internasjonalt farvann, men disponerte ikke lenger egne oppsynsfartøy. I denne perioden var det Forsvarskommando i Nord- Norge (FKN) som hadde det operative ansvaret for samarbeidstiltakene. Dette har betydning for problemstillingen fordi FKN i Bodø i denne perioden opparbeidet seg en institusjonell erfaringsbase med tanke på Russlandssamarbeidet.

4.8.8 Norsk- russisk kystvaksamarbeid etter 2000

I 2000 ble det inngått av firepartsavtalen mellom det norske Fiskeridirektorat, Kystvakt, Murmanrybvod og den russiske Grensevakt. I 2003 ble den russiske grensevakten innlemmet i den russiske føderale sikkerhetstjenesten (FSB) (Hønneland 2006). *Daværende sjef LDKN og fungerende sjef Kystvakten gjennomførte et offisielt besøk til Murmansk om bord på KV Senja.* De tradisjonelle rednings- og beredskapsøvelsene gikk sin vante gang. Det norske KV-fartøyet ”Svalbard” besøkte Kaliningrad i forbindelse med den russiske Østersjøflåten 300-års jubileum i 2003. I forbindelse med dette besøket ble det mangeårige vennskap mellom de to land poengtert. I en artikkel på Forsvarets nettsider⁶⁴ beskriver Joakim Reigstad fra Forsvarsstaben hvordan den norske sjømannen Cornelius Cruys fra Stavanger under Peter den Store på 1700- tallet skal ha vært med på å bygge opp den russiske marinestyrke. Denne artikkelen underbygger den norske tilnærming, der man ser ut til å lete etter felles historiske og kulturelle møtepunkter.

I 2005 erstattet Rosselkhoznadzor Murmanrybvod i firepartssamarbeidet. Utveksling og møtevirksomhet ble gjennomført som normalt, på tross av Elektronsaken. *”En historisk milepæl ble nådd da norsk kystvakt etter anmodning fra russiske myndigheter arresterte det antatt statsløse fiskefartøyet Castor”*(Kosmo 2010). I 2006 begynte Kystvakten etter mange års påtrykk å motta sporingsdata av russiske fiskefartøy i Fiskevernsonen ved Svalbard og RØS. En viktig milepæl i 2007 var etablering av havnestatskontroll i regi av North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC⁶⁵, hvilket medførte kontroll av lossing i havner utenom Russland og Norge.

4.8.9 Utvikling av det fagmilitære sjø- samarbeidet

Alle informantene som har bidratt i undersøkelsen understreker at Norge har en del rettigheter i nord. Men, vel så viktig er de pliktene som følger med. Norges tyngste plikt vil være å tilfredsstillere verdenssamfunnets behov for å holde orden. Flere av informantene definerer

⁶⁴ <http://www.mil.no/sjo/start/article.jhtml?articleID=49708>

ressursene i nord som strategiske ressurser. Det innebærer i følge dem at hvis Norge ikke kan garantere for disse ressursene, så vil andre ta seg til rette. Vi omhandler enorme verdier og staters interesser. Det vil alltid være et mulig konfliktpotensial. Som en av mine informanter så treffende uttaler: *”Konflikt blir det jo hvis man ikke klarer å forholde seg til internasjonale lover og regler og det gode forholdet mellom stater. I dag har vi et velfungerende interstatlig samarbeid. Havrett og Folkerett er gode grunnlag for det som skjer. Krisepotensialet er der. Mekanismene for at det IKKE skal bli en krise er også der. Der spiller også militæret en rolle. Vi skal opptre tillitskapende. Vi skal hevde statens interesse, men samtidig opptre konfliktforebyggende”*. En annen informant utdyper dette med følgende sitat: *”De militære operasjonene som drives av våre russiske venner i vårt nærområde er faktisk gledelig. Det er faktisk et tegn på at Russland er en stat som har orden i sine militære saker. Dette var ingen selyfølge i perioden etter den kalde krigen”*. Dette bekreftes av tidligere sjef for Landsdelskommandoen i Nord- Norge, Kontreadmiral Grytting når han uttaler at *”For a state it is a sign of good health that the military is in order”* (Pettersen 2010: 63).

”Kald fred er et tullete uttrykk. Vi har langt i fra en kald fred med Russland. Tingenes tilstand er skikkelig og ordentlig”.

Norge har et ansvar for å kunne forstå det potensielle krise- og risikobildet i norsk nærområde. Som en del av dette arbeidet har vi hatt en utvikling innen felles redningsarbeid og oljevernberedskap med vår nabo i øst. Sjef FOH har utviklet en egen policy med hensyn til det militære samarbeidet mellom Norge og Russland. Denne policy er basert på det strategiske konseptet for Forsvaret ”Evne til innsats” (Forsvarsdepartementet 2009).

4.8.10 Årlige tiltakslistene for aktivitet og samarbeid

”Sjef FOH skal aktivt bidra til forpliktende russisk samarbeid, utvikle åpenhet og tillit mellom militære styrker og myndigheter på tvers av landegrensene. Sjef FOH skal monitorere strategiske russiske utviklingstrekk og overvåke militære styrker og statlige interesser i nordområdet”. Dette sitatet er hentet gjeldende policy for det operative hovedkvarteret. Denne policy tar for seg begge ytterpunktene i Norges forhold til Russland; samarbeid og overvåking.

Denne policy operasjonaliseres gjennom Kystvaktensamarbeidet som beskrevet i ovenstående avsnitt. I tillegg gjennomføres det jevnlig møter mellom sjef FOH og regional sjef FSB i

⁶⁵ <http://www.neafc.org/>

Murmansk. Det gjennomføres også møter mellom sjef FOH og sjef Nordflåten. Ingen av mine informanter har i særlig grad reflektert over dualiteten i oppdragsformulering fra den norske regjering eller policyutformingene ved FOH. Flere uttaler at fokus ligger på samarbeid, åpenhet og utvikling av tillit på tvers av landegrensene. Dette er forankret nasjonalt i evne til innsats, og i NATO- sammenheng, der det uttales at en av de viktigste oppgavene til NATO er å involvere Russland i samarbeidet.

Med bakgrunn i styringsdokumentene, utvikler FOH årlige tiltakslistene oppimot den russiske Grensevakt-tjeneste og de regulære militære styrkene. Listene bygger på den overordnede plan som er forankret i avtale mellom den russiske føderasjon og det norske Forsvarsdepartementet. FOH er en av flere aktører fra norsk side i forbindelse med utarbeidelse av disse listene. Det gjennomføres et årlig forberedelsesmøte på saksbehandlernivå der mulige tiltak for neste år gjennomgås. Foreløpig har representant FOHs vært en marineoffiser av høy grad med organisasjonsmessig tilhørighet til J-3 seksjonen. Forslag til tiltaksliste sendes ut på høring til de respektive Generalinspektører (Hær, Sjø, Luft og Heimevern) slik at de som er ansvarlige for styrkeproduksjon kan kommentere og foreslå endringer. Den årlige tiltakslisten beskriver formelle besøksprogram, delegasjoner mellom den norske Hærstab og det russiske Militærdistrikt (LEMD, som nå er innlemmet i den Operative strategiske Kommando Vest) samt andre delegasjoner på spesialistnivå som for eksempel innenfor fysisk fostring. De siste år har gjenopptagelse og gjennomføring av den felles militære øvelse Pomor stått på agendaen. Frem til 2009 hadde Landsdelskommando i Nord- Norge egne tiltak i tillegg til den offisielle tiltakslisten. Etter at FOH ble opprettet, er de to tiltakslistene samlet til én. Når tiltakslisten er ferdigstilt, gjennomføres det et offisielt protokollmøte mellom Sjef FOH og Sjef Nordflåten der man gjennomgår disse tiltakene og forplikter seg; også på departementsnivå. Listen koordineres fra norsk side av den norske Forsvarsattachè i Moskva. En av mine informanter sier at... ”*det som preger samarbeidet med Russland- er at det er politisk styrt*”. I dette ligger det flere forhold. For det første at samarbeidet på dette nivå er initiert av de folkevalgte. ”*Vi gjør som vi får beskjed om. Det er jobben vår*”. For det andre omtales samarbeidet med en viss grad av stolthet: ”*Selv da NATO kuttet sine forbindelser med Russland ifm. invasjonen i Georgia, så opprettholdt likevel Norge sin bilaterale forpliktelse. Vi hadde forpliktet oss*”. Norge var det eneste NATO- land som opprettholdt formell kontakt med Russland i denne tiden. Selv da det oppstod et diplomatisk brudd mellom NATO og Russland, foregikk det fremdeles samarbeidsmøter mellom LDKN på Reitan og FSB i Murmansk. Dette årlige møtet var fastsatt før temperaturskiftet mellom NATO og Russland

skjedde. Det var diskusjon om hvorvidt møtet skulle gjennomføres eller ikke. Men, den politiske viljen til at dette skulle skje var til stede. ”*Det kan heller ikke ha forekommet noen store protester fra andre land i NATO. Hadde dette vært politisk kontroversielt, så hadde det ikke skjedd*”.

4.8.11 Felles norsk- russiske marineøvelser

Den første Øvelse Pomor ble gjennomført i 1994. Sammen med den bi- laterale Øvelse Barents var tema søk- og redningsoppdrag. En norsk fregatt og en russisk jager av Udaloy-klasse⁶⁶ fra Nordflåten deltok i dette spede forsøket på en ren militær øvelse. Begge fartøy gjennomførte en felles fartøyvisitt til Tromsø. Pomor-arbeidet ble gjenopptatt i forbindelse med planlegging og gjennomføring av den neste øvelse Pomor i 2010.

I 1996 inviterte Norge Russland til å delta i et ubåtreddingssamarbeid. Allerede den gang ble det ytret ønske fra daværende sjef Nordflåten om muligheter til å delta på ordinære NATO-øvelser. En tri- lateral øvelse ble i 2008 gjennomført med deltagelse fra norske, russiske og amerikanske marinestyrker. Øvelse ”Northern Eagle” var i utgangspunktet en ren, bilateral øvelse med deltagelse fra amerikanske og russiske marinestyrker. Fokus for øvelsen var interoperabilitet mellom amerikanske og russiske marinestyrker. Øvelsen ble gjennomført første gang i 2004 og ble siden en årlig foreteelse. Etter hvert ble Norge ble dratt med i planlegging og gjennomføring av Øvelse ”Northern Eagle 2008”. Norske styrker deltok med en fregatt samt et fartøy fra Kystvakten.⁶⁷ Øvelsen ble gjennomført i juli 2008. Avslutningen av øvelsen sammenfalt med feiringen av Nordflåtens 75- års jubileum⁶⁸. En måned etter brøt krigen i Georgia ut.

I forbindelse med krigen kuttet NATO sine diplomatiske bånd til Russland. Norge var det eneste NATO- land som i en periode opprettholdt en viss diplomatisk forbindelse. Etter Georgia- krisen kunne det virke som om amerikanerne syntes at det var vanskelig å fortsette samarbeidet med Russland for å videreføre ”Northern Eagle” aktiviteten. En av mine informanter mener at... ”*Gjenopptagelse av den bilaterale Øvelse Pomor mellom Norge og Russland i 2010 kunne som sådan fungere som en slags brobygger*”. Nok en gang er det den tilsynelatende gode samarbeidsdialogen mellom Norge og Russland som viser vei for andre. Det planlegges med en øvingssekvens der den bilaterale norsk- russiske Øvelse Pomor igjen skal gjennomføres i mai 2011. Det er deretter planlagt med gjennomføring av en ny Northern

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Udaloy_class_destroyer

⁶⁷ <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/russia/2008/russia-080717-rianovosti01.htm>

⁶⁸ <http://www.aftenbladet.no/utenriks/Sjoefforsvaret-feirer-russernes-nordflaate-2415481.html>

Eagle i 2012. Planen er at Pomor og Northern Eagle skal gjennomføres vekselvis annet hvert år.

Øvingssekvensen på de største øvelsene som involverer norske og russiske kystvakt- og marinestyrker blir da som følger:

Øvelser	2011	2012	2013	2014
Barents (årlig)	x	x	x	x
Barents Rescue (årlig)	x	x	x	x
Pomor	x		x	
Northern Eagle		x		x

Figur 5- Planlagte KV og marineøvelser med norsk og russisk deltagelse.

4.8.12 Oppsummering Empiri

Hovi og Underdal (2007) hevder at aktørers handlinger fort får ”eksterne effekter”. Det vil si ulemper eller fordeler som berører andre. Forfatterne stiller spørsmål om årsakene til at et samarbeid kan komme i gang, i hvilken form samarbeidet arter seg og til slutt hvilken effekt samarbeidet har. I dette kapitlet har vi sett at det militære samarbeidet mellom Norge og Russland har hatt en utvikling fra løse koblinger via samordning av mer formaliserte øvelser til aktivitet som etter hvert begynner å ligne på et reelt militært samarbeid i form av øvelser som kan ha operativ verdi. Jeg har gjennom oppgaven etterspurt hvordan dette samarbeidet har blitt håndtert ved FOH. Jeg vil i neste kapittel drøfte hvordan dette samarbeidet har nedfelt seg i FOH som organisasjon, hva som kjennetegner organisasjonens utvikling i forhold til dette samarbeidet og hva mine informanter hevder er de viktigste faktorene som har hemmet og fremmet dette det militære samarbeidet med Russland.

5 Analyse

I dette kapitlet skal jeg med bakgrunn i empirien drøfte hvordan det militære samarbeidet med Russland har blitt håndtert ved FOH. Målet med analysen er å belyse hovedtrekk i forbindelse med organiseringen av det militære samarbeidet med Russland ved FOH. Dette vil jeg gjøre ved hjelp av et instrumentelt perspektiv og to institusjonelle perspektiver.

Analysen tar utgangspunkt i de ulike teoretiske forventningene til prosessen beskrevet i kapittel 2. Disse forventningene var primært rettet mot aktørmønstre og organisasjonstenking i FOH. Jeg bygger min drøfting på den empiri jeg har samlet inn, både dokumentanalyse og dybdeintervjuene som er gjennomført. Gjennom empirikapitlet har jeg forsøkt å beskrive mine data så grundig og detaljert som mulig. Deretter har jeg systematisert og kategorisert mine funn. Nå er tiden kommet for å sammenbinde mine data. Hensikten er å kunne få frem de mer skjulte, men kanskje mest interessante forholdene (Jacobsen 2000).

I innledningen stilte jeg følgende del- spørsmål i forbindelse med FOHs håndtering av det militære samarbeidet med Russland

Hva kjennetegner organisasjonsutforming i prosessen og hvordan er deltagerne valgt ut?

Hva kjennetegner aktørmønstrene gjennom prosessen?

5.1 Instrumentelt perspektiv

5.1.1 Deltagere

Ut i fra en instrumentell, hierarkisk tilnærming forventet jeg at deltagelse i det militære samarbeidet skulle være kontrollert av den politiske og administrative ledelse. Ledelsen var forventet å skulle fastsette deltagerstrukturen ved å tildele formelle deltagerrettigheter til bestemte aktører.

Det militære samarbeidet med Russland har vært politisk styrt. Etableringen av kystvaktsamarbeidet har også vært basert på politiske føringer. Slik sett kan man si at kystvakten har fungert som en forlengelse av en politisk styrt prosess; en hierarkisk kjede. En av mine informanter understreker at...”*Kystvaktsamarbeidet har vært bærebjelken i den militære tilnærming mellom de to land*”. Dette tyder på Kystvakten tidlig ble gitt en viktig nasjonal rolle som et redskap for de politiske myndigheter. Den *operative* kommando over Kystvakten har vært tildelt hovedkvarteret på Reitan. Siden 80- tallet har Reitan stått for den formelle møtevirksomhet mellom det norske Forsvar og de russiske grensevaktstyrkene (FSB). Etter at forsvarskommandostrukturene ble nedlagt, beholdt likevel hovedkvarteret på Reitan sin status som del av Forsvarets Operative Ledelse. Som Landsdelskommando i Nord-

Norge (LDKN), med særlig ansvar for Nordområdene, hadde Reitan fremdeles et operativt ansvar for ivaretagelse av samarbeidstiltak oppimot den russiske grensevaktjeneste. Gjenoppstått som Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) i 2009, er det fortsatt Reitan som ivaretar det militære samarbeidet med Russland basert på de strategiske føringer gitt av Forsvarsdepartement og Forsvarsledelse. De respektive grensevaktene gjennomfører møteaktivitet på saksbehandlingsnivå 50- 60 ganger per år, herunder også utveksling av inspektører. Grensevakt sjefene møtes ca. 15 ganger per år. Norge og Russland har deltatt i felles militære øvelser siden 2004. Det gjennomføres felles redningsøvelser som involverer militært personell fra begge land. I tillegg til dette gjennomføres det årlig idrettsaktiviteter som Barentsskirenn og fotballkamper. På det *operative* nivået gjennomføres det tre årlige møter mellom Reitan og Murmansk. To av disse årlige møtene defineres som arbeidsmøter. Det betyr at saksbehandlere på lavere nivå møtes for å utarbeide den årlige felles tiltaksliste. Denne tiltakslisten saksbehandles både på Forsvarspolitisk nivå og av den politiske ledelse. Når tiltakene er godkjent gjennomføres det årlige offisielle protokollmøtet hvor neste års tiltaksplan underskrives av de respektive lands operative sjefer i nord..

Prosessen har vært sjefsstyrt på den måten at hovedkvarterets sjef tilsynelatende har hatt direkte kontroll på de aktiviteter som har vært planlagt og de aktører som har deltatt. Dette er i tråd med det instrumentelle perspektiv der Forsvaret kan betraktes som en byråkratisk og autoritær organisasjon. En konkret utfordring med det militære beordringssystemet er at de militære sjefer forblir relativt kort tid i sin stilling. Jeg har tidligere beskrevet at samarbeidet med Russland er komplisert. Samarbeidet involverer mange nivå både på det militære og det politiske plan, noe som setter store krav til både kunnskapsnivå og politisk innsikt. Det har pågått en direkte erfaringsoverføring mellom sjefer og den eller de som sjefene har ønsket å innlemme i prosessen. Slik sett kan man si at styring av prosessen er i tråd med den instrumentelle tankegang.

Mye av den aktivitet som foregår ved FOH er nedfelt i regler, rutiner og standardiserte operasjonsprosedyrer (SOP). Operasjonsprosedyrene ved FOH er basert på de samme prosedyrer og maler som benyttes innenfor NATO- systemet. Når det gjelder planlegging av øvelser og operasjoner finnes det altså egne prosedyrer for hvordan FOH skal løse dette gjennom en styrt stabsmessig planprosess. Øvingsstaben (J-7) har det stabsmessige ansvar for alle fellesoperative øvelser i regi av FOH. Planstaben (J-5) har det stabsmessige ansvar for utarbeidelse av langsiktige fellesoperative planverk ved FOH. Operasjonsstaben (J-3) har ansvar for pågående (current) aktivitet, herunder også ansvar for kort- tidsplanlegging med en

tidshorisont for de kommende 1- 3 døgn. En vanlig planprosess kan starte ved at Sjef FOH mottar et oppdrag eller oppgave fra det strategiske nivå. Dette kan være i form av en aktivitet som enten kan defineres som en *øvelse* eller som en såkalt skarp *operasjon*. Det er *hensikten* med aktiviteten som definerer typifisering. Avhengig av type aktivitet (og tidshorisont) gis da et planoppdrag til enten Øvingsstaben (J-7) eller Planstaben (J-5). Utfallet av planarbeidet forventes å være enten en øvingsplan eller en operasjonsplan. Den korrekte prosedyre i forhold til slike prosesser vil vanligvis være å innkalle representanter fra de andre fagstabene ved hovedkvarteret til en felles plangruppe under ledelse av prosjektoffiser fra enten Øvingsstab eller Planstab (Joint Operations Planning Group, JOPG)⁶⁹.

Jeg vil nedenfor bruke Øvelse Pomor 2011 som et av flere eksempler på hvordan FOH har håndtert deler av sitt samarbeid med Russland. Øvelse Pomor er en bi- lateral øvelse med elementer fra alle de tre norske forsvarsgrener, både Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Øvelsen kan dermed defineres enten som en fellesoperativ øvelse eller som en fellesoperativ skarp operasjon. Forventninger ut fra det instrumentelle perspektiv vil være at aktiviteten gjennomføres som en styrt prosess i regi av enten Øvingsstaben eller Planstaben. I dette konkrete tilfellet har det derimot blitt utpekt en marineoffiser fra Operasjonsstaben (J-3) som prosjektoffiser. Det kan virke som om det er opprettet en liten, lukket prosjektgruppe. En offiser fra Øvingsstaben (J-7) med ansvar for internasjonalt samvirke har deltatt i denne gruppen sammen med blant annet en protokolloffiser fra Leder- støtte elementet og en marineoffiser fra Operasjonsstaben (J-3) med planansvar. Det er *ikke* innkalt til felles plangrupper med bred deltagelse fra alle fagstaber ved Hovedkvarteret. Det har heller *ikke* vært gjennomført en stabsstyrt prosess med hensyn til utarbeidelse av øvingsordrer og/ eller planverk. Undersøkelsens funn oppfyller derfor *ikke* de instrumentelle forventninger om en regel- og prosedyrestyrt planprosess.

Inntak av deltagere til dette samarbeidsprosjektet kan betegnes som lukket, i den forstand at de som har fått innpass primært har vært sjø- offiserer, og gjerne med bakgrunn fra kystvaktsamarbeid. Ansvar for planlegging av denne norsk- russiske militære aktiviteten har blitt tillagt representant fra Operasjonsavdelingen. En mulig forklaring kan være at man ved hovedkvarteret har erkjent at det er en stor kulturforskjell mellom Russland og Norge. En av mine informanter poengterer at...”for russerne er det ikke institusjonene som er viktige, men

⁶⁹ Strategiske Operasjons Plan Gruppe (SOPG) etableres på strategisk nivå i NATO- strukturen, SHAPE. JOPG etableres på operativt nivå. Egne plangrupper etableres på taktisk nivå, enten innenfor Landstyrkene, Hærstyrkene eller Sjøstyrkene (*Allied Command Operations Comprehensive operations Planning Directive COPD- Trial version 2010*).

vert i mot personene". Han poengterer videre at russerne kan ha litt vanskelig for å forstå vestlig organisasjon. *"Når russerne omorganiserer, så møter du fremdeles de samme personene, i samme funksjon, men med et annet navn på organisasjonen eller funksjonen. Personene er igjen viktigere enn institusjonen"*. Flere av dem som i dag arbeider direkte med Russlandssamarbeidet har gjort dette også tidligere, og da gjerne fordi de har hatt en funksjon i Kystvakten. Dette tyder på at det kan ligge kulturelle og historiske årsaker til grunn for at hovedkvarteret velger å fravike de standardiserte prosedyrene. Dette ville i så fall støtte opp om det institusjonelle perspektivet.

Dette er i tråd med Christensen m. fl.(2009) som sier at...*"institusjonelle faktorer, slik de kommer til uttrykk gjennom kulturelle tradisjoner, etablerte regler og sosialt definerte konvensjoner, legger bindinger på de beslutninger som fattes i offentlige organisasjoner, og gjør at de instrumentelle perspektivene ikke helt strekker til"* (Christensen m. fl. 2009).

På den annen side kan man si at den valgte måten å drive frem samarbeidet på, er et resultat av en rasjonell kalkulasjon, både når det gjelder årsaksforhold og effekter. Formelle deltagerrettigheter skulle tilsi at man deltar i henhold til den stilling og daglige arbeidsoppgaver man har. Ihht. March & Olsen (1979) er det slik at de formelle rettighetene ikke alltid samsvarer med det faktiske deltagermønsteret i en prosess. Flere aktører ved FOH som man ville ha forventet ville delta i en prosjektgruppe for Russlandssamarbeidet, har ikke blitt invitert med. Det kan dermed se ut som om FOH har ønsket å holde antall involverte aktører fra norsk side på et absolutt minimum. En mulig årsaksforklaring til dette kan være som en av mine informanter sier: *"det er en fare med det militære samarbeidet også; hvor langt skal det norske Forsvar la seg dra inn i tette relasjoner med Russland? Det er kanskje ikke helt heldig at Russland får konkret informasjon om det norske Forsvars styrke og svakheter"*. Vi ser her at det kan være en rasjonell tankegang som ligger til grunn, der man ønsker å skjerme FOH for unødig eksponering. En annen forklaring kan være at ledelsen ser på samarbeidet som så politisk brennbart, at man velger å ta med seg kun det personellet som man kan stole på; dem som man vet har erfaring. Begge disse forklaringene forutsetter at det foretas et bevisst valg, der positive og negative elementer vektet opp mot hverandre, altså en rasjonell tilnærming. En annen faktorsom kan bygge opp under den rasjonelle tilnærming er behovet for spesialisering. Hvis det er slik at samarbeidstiltakene krever ekstra kunnskap og forståelse (politikk, relasjonsbygging, kultur, språk, dannelselse), er det helt i tråd med en

effektivitetstenking å etablere en egen ekspertgruppe som skal håndtere denne spesifikke utfordringen.

Rent oppsummert kan man si at de overordnede formelle deltagerrettighetene har vært styrende for faktisk deltagelse. Ledergruppen *har* plukket ut en ansvarlig prosjektoffiser. Denne har igjen knyttet til seg personell med nødvendig kompetanse innad i FOH's organisasjon. Man har dog ikke automatisk valgt å benytte seg av gjeldende standarder for hvordan denne type arbeid skal foregå ved hovedkvarteret. Dette kan begrunnes i FOH kan ha foretatt et bevisst valg, der egne prosedyrer har blir satt til side til fordel for effekten av tiltakene. En slik mål- middel tenking vil være i tråd med det instrumentelle perspektivet.

5.1.2 Mål-middel tenking- valg

Christensen m.fl. (2009) sier at det instrumentelle også kan komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål- middel- vurderinger. I neste omgang kan dette virke bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utførelsen av oppgaven. I forrige avsnitt så vi hvordan det kunne se ut som om FOH har foretatt et bevisst valg med tanke på hvem som skulle inviteres med i samarbeidstiltakene i egen organisasjon. Jeg har benyttet planlegging av Øvelse Pomor 2011 som et eksempel. Måten denne øvelsen har blitt planlagt på, antyder at resultatet av aktiviteten kan ha vært viktigere for FOH enn at organisasjonen skulle få gjennomføre sine standardiserte operasjons prosedyrer. Dette innebærer at FOH kan ha gjennomført en rasjonell mål- middel/ konsekvens- analyse. Altså en resultatbasert fremfor prosessbasert.

Videre kan FOH ha foretatt et viljestyrt valg mellom disse alternativene og dermed oppnådd den ønskede effekten gjennom sine valg (Christensen m. fl. 2009: 33). En formålrasjonell tilnærming kan altså berøre både virkningene av organisasjonsstrukturen og prosessen som denne bestemmes og utføres gjennom (ibid.). Som vi ser er FOHs prosjektgruppering i tråd med denne tilnærmingen.

Ut i fra en instrumentell variant forventes det at ledelsen (både på operativt og strategisk nivå) kontrollerer definering av problemer og løsninger. På den måten legges begrensninger på aksessstrukturen. Ledelsen følger sin mål- middel tankegang og er dermed opptatt av måloppnåelse.

Utvikling av samarbeidet med Russland bunner i en felles politisk oppfatning av

koordineringsbehov mtp. bruk av de respektive kystvakter. Som tidligere nevnt, er dette historisk betont og omhandler fordeling av fiskeriresurser, kontrolltiltak, tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i Barentshavet. Dernest følger de sivile departementene som gjennomfører redningsøvelser, miljør Samarbeid, økonomisk samarbeid og kulturelle tiltak. Man skal heller ikke glemme urfolkets status i de nordlige regioner. Det har over tid foregått en utvikling av kanaler for informasjonsutveksling og samhandling på det politiske nivå. Samhandel er etablert av sivile fiskerimyndigheter og departementer. En av mine kilder sier... ”*det at grensevaktene kan drive informasjonsutveksling kommer som et direkte resultat av at fiskerimyndigheter og departementer har samhandlet på politisk nivå*”. Alle informantene er enige om at samarbeidet er politisk styrt. En av mine informanter poengterer... ”*Det er likevel vanskelig å skjønne hva politikerne ønsker rent konkret. Hvilke MÅL skal vi ha for den militærfaglige tilnærmingen? Jo bedre vi kan skissere mål, jo lettere vil det være å få ting inn i mer formaliserte former. Dette vil også øke seriøsiteten*”. Det settes også spørsmål ved at Norge benytter militære kampstyrker for å samhandle med den russiske marine. ”*Hva får vi ut av dette samarbeidet, rent profesjonelt sett? Vi mangler MILITÆRE MÅL. Hva hvis vi kunne trene på å dra ut og jakte pirater SAMMEN. Eller hva hvis vi kunne trene på å jakte ubåter SAMMEN? Da ville samarbeidet få en operativ verdi*”.

Dette støttes av flere informanter. Den konkrete nytteverdien av det arbeidet som investeres i samarbeidet kan være vanskelig å se klart. ”*Vi skaper et godt forhold til Russland. Fint. Men, så må vi gå videre*”. Likevel har det skjedd endringer med hensyn til hvem som prater med hvem. Det har i løpet av de siste årene blitt etablert en direkte dataforbindelse mellom den norske kystvaksentralen på Sortland og Murmansk⁷⁰. FOH ønsker også på sikt å opprette dataforbindelse og/ eller VTC direkte med FSB Murmansk. En av mine informanter sier at ”*Tidligere eksisterte det en rød telefon mellom sjefen på Reitan (FKN) og sjef Nordflåten. I dag ringer saksbehandlerne hverandre direkte!*”. Dette bekreftes også fra russisk hold. Generalmajor Biryukov, sjef FSB Murmansk, uttalte etter et besøk av daværende sjef LDKN til Murmansk i 2009: ”*There are no secrets when we meet and we have an open and trustful dialogue. Earlier I had to write a letter every time I wanted to meet with my Norwegian colleague. Today, if there is anything I would like to discuss, I can just call Rear Admiral Grytting without further notice.*”⁷¹

⁷⁰ <http://www.barentsobserver.com/coast-guards-will-exchange-electronic-information.4742630-58932.html>

⁷¹ <http://www.barentsobserver.com/norwegian-russian-border-guard-cooperation.4626690.html>

Ingen av mine funn støtter at det er utarbeidet konkrete mål for det militære samarbeidet med Russland. Det nærmeste vi kommer er den årlige tiltaksplanen som ratifiseres på det strategiske nivå hos begge parter. En tolking kan være at et godt resultat av samarbeidstiltakene på det *operative nivå* er at man oppnår god og positiv pressedekning. Uten konkrete mål for det militære samarbeidet, er det også usikkert hvor mye Russlandstilnærmingen har påvirket formelle organisasjonsendringer fordi målsetningene for samarbeidet ikke er operasjonalisert.

Det ble likevel etablert en ny funksjon ved hovedkvarteret på Reitan i 2006. Lenge før NATOs nye helhetlige operasjonskonsept (COP- D) var ferdig utarbeidet, fikk hovedkvarteret opprettet en ny stilling med tittel som ”Nordområde rådgiver”. Dette var en sivil stilling som krevde statsviterkompetanse. Personen som ble tilsatt hadde god erfaring fra tidligere arbeid med Nordområde- spørsmål. Etter ny omorganisering og opprettelse av FOH i 2009, tiltales denne funksjonen i dag som politisk rådgiver. Tilføring av denne sivile kompetansen gjenspeiler en instrumentell tankegang, ved at erfaring og fagkompetanse mer effektivt kan bidra til et velfungerende hovedkvarter. På den annen side kan opprettelsen av denne nye stillingen stå som et symbol på at FOH er innovativ, nytenkende og nyskapende, noe som kan gjenspeile den institusjonelle tilnærming.

Det kan være vel så interessant å se på hva FOH ikke har gjort. FOH har valgt å *ikke* opprette en egen Russlandsgruppe. Dette betyr at nordområde- rådgiver i dag har status som en generell politisk rådgiver. Den kulturelle erfaringsbasen forblir hos enkeltpersoner, marineoffiserer ved operasjonsstaben. Man kan likevel si at FOH har valgt en rasjonell tilnærming til organisering av samarbeidet fordi man har valgt å la personellet som allerede har kompetanse med russerne få lov til ytterligere å spesialisere og spisse denne. I tillegg kan man også se det slik at FOH har valgt å skjerme den delen av staben som til daglig driver overvåkningsvirksomhet rettet mot russiske enheter og aktivitet. Man ønsker sannsynligvis ikke å blande rollene. Man kan derfor si at den utypiske prosjektorganiseringen i operasjonsstaben likevel oppfyller forventningene ut fra et rasjonelt perspektiv. Dette er basert på et ønske om rolleavklaring. De som daglig disponerer teknikk og fartøy for å kunne overvåke og skaffe seg situasjonsoversikt over russernes styrkestruktur og bevegelser skal skjermes for den andre dimensjonen; den militære samarbeidstilnærmingen. Dette kan vi anta har sammenheng med behovet for å skille roller internt og opptre ryddig eksternt. Det ville ta

seg dårlig ut om en godt trent norsk etterretningsoffiser ikledd marineuniform benyttet de profesjonelle og sosiale møtepunktene for å innhente informasjon.

Ved å gjøre det på denne måten kan man kanskje si at organiseringen ved hovedkvarteret gjenspeiler en spesialisering ut fra formål. De som daglig driver overvåkning og innhenting av informasjon skal fortsette arbeidet. De som har erfaring med en helt annen tilnærming til russisk kystvakt og militære styrker skal fortsette med det. Det å etablere prosjektorganisasjon eller ad- hoc grupperinger er helt i tråd med den instrumentelle tilnærming som Christensen m. fl. (2009) beskriver. På den annen side kan det å holde planarbeidet utenfor de fora som er spesialtrent på planlegging, Øvingsstab og Planstab, bidra til å svekke organisasjonens fleksibilitet og i tillegg gjøre det vanskelig å beholde helhetsoversikt i planprosessene. Spesialisering innad i en organisasjon skal først og fremst bidra til å klargjøre funksjoner. Spesialisering ut fra formål kan i følge Christensen m. fl. (2009) medføre overlappingsproblemer. De som utpekes som ”spesialister” kan legge til seg funksjoner som egentlig hører inn under andre fagfelt. Dette kan få betydning for effektiv ressursbruk. Sett i forhold til regulære planprosesser kan prosjektgruppen ha en helhetlig tilnærming til utfordringene, uten nødvendigvis å ha med seg en helhetlig fagkompetanse. Dette kan gi seg utslag i at personell uten logistikk- kompetanse får tildelt logistikkansvar i forbindelse med for eksempel russisk flåtebesøk til Norge. Det kan også innebære i at sikkerhetsmessige vurderinger i forbindelse med besøk og opphold blir utført av personell uten sikkerhetsfaglig bakgrunn.

5.2 Kulturperspektivet

5.2.1 Innledning

I denne delen skal jeg se på hvordan kulturelle forhold kan ha påvirket hvordan FOH har håndtert det militære samarbeidet med Russland. Vi har tidligere sett ut i fra det instrumentelle perspektiv at det kan ligge rasjonell mål- middel tenking bak den måten FOH som organisasjon har valgt å gjennomføre sine samarbeidstiltak på. Nå vil jeg imidlertid se nærmere på om det kan være andre årsaksforklaringer som ligger til grunn. Jeg har allerede vist at FOH kan avvike sine egne prosedyrer og regler når organisasjonen finner dette hensiktsmessig. Dette vil i så tilfelle være bevisste valg som tas, i en hensikt. I teorikapittelet så vi at det kunne ligge kulturelle forhold til grunn for mine forventninger om at enkelte ikke deltar i Russlandssamarbeidet. Vi så videre at kulturelle normer og verdier som preger en

organisasjon i starten, også vil ha betydning for den videre utvikling og endring. Jeg vil nå se nærmere på om det kan være slik som Christensen m. fl. (2009) hevder; at medlemmenes handlings- og adferdsmønstre kan påvirke organisasjonen inkrementelt, litt etter litt, uten overordnet styring.

5.2.2 Deltagere

”Organisasjonskulturen er noe som ’sitter i veggene’, og som de ansatte kan lære noe om og internalisere- sosialiseres til- etter en viss tid i organisasjonen” (Christensen m. fl. 2009: 53). Dette er et særlig interessant perspektiv med bakgrunn i de store omorganiseringsprosessene som det operative hovedkvarteret har gjennomgått de senere år. I FOH er det i dag tre kulturer som skal samles til én; aktører med bakgrunn fra hovedkvarteret i Stavanger, aktører med bakgrunn fra Landsdelskommandoen i Nord- Norge på Reitan og aktører som er nye i hovedkvarterssammenheng.

Ut fra et institusjonelt, kulturelt perspektiv kan man forvente at samarbeidsprosessen vil være preget av historisk utviklede normer og verdier ved FOH. Disse vil definere hva som er passende adferd og hvem som bør delta internt. Tidligere praksis for hvem som deltar i slike prosesser vil være avgjørende for hvem som deltar i denne prosessen. I følge Christensen m. fl. (2009) innebærer dette at deltagerstrukturen ikke avgjøres av ledelsen, men heller at deltagere involveres med bakgrunn i normer og rutiner. Fra dette perspektivet kan det forventes at også aktører uten formelle deltagerrettigheter involveres. Endringer vil fremkomme som en følge av gradvise tilpasninger, utvikling og justeringer i tråd med det kulturelle perspektivet (ibid.).

For å klargjøre *”hva som sitter i veggene”* er det relevant å foreta et lite tilbakesteg og kort gjennomgå de organisatoriske endringene som hovedkvarteret har gjennomgått. Dette er viktig fordi mange som i dag arbeider ved FOH har med seg en arv enten fra hovedkvarteret i Stavanger eller fra Reitan. Uten en kronologisk gjennomgang av hvilken institusjon som har hatt hvilke ansvarsområder, kan det bli en utfordring når man prøver å forstå hvilke aktører som er bærere av hvilken kultur.

Forsvarets fellesoperative ledelse ble etablert på 1970- tallet med en kommando i Sør- Norge (FKS) og en kommando i Nord- Norge (FKN). Organisatorisk lå begge disse kommandoene

under Forsvarssjef og Forsvarets overkommando (FO).⁷² Landet ble ansvarsmessig delt ved 65 grader nord. Begge kommandoene hadde sitt respektive ansvar for å koordinere de tre forsvarsgrenenes (hær, sjø, luft) innsats i sin landsdel i krise, krig og fred. I tillegg skulle man forberede for mottak av allierte styrker og ivareta sivil- militært samarbeid innenfor rammen av totalforsvaret. Ved FKS hadde man valgt å dele hovedkvarteret med et sjøoperasjonssenter i Stavanger og land- og luftoperasjonssenter i Oslo (Halvorsen 2007). FKN fikk ansvar for alle de store NATO-øvelsene og et utvidet ansvar ifm. utvidelse av territorialgrensene på 70-tallet. FKS ble først samlet som en kommando på Jåtta i 1987. I 1994 etablerte NATO et fellesoperativt hovedkvarter på Jåtta, tett integrert med FKS. Grunnet endringer i NATOs kommandostruktur og behov for effektivisering, ble etter hvert FKN underlagt FKS, og rykket dermed ned et hakk på NATOs kommandoplass stige. Fra mars 2000 fikk FKS mye av det nasjonale operative ansvar for styrkeoppbygging nasjonalt og til bidrag i internasjonale operasjoner. Samtidig var FKN ikke mindre viktig med tanke på tilstedeværelse i nord og krisehåndtering i nordområdene. Dialogen mellom Øverstkommanderende i Nord- Norge (ØKN) og de militære sjefene på Kolahalvøya var sentrale i forbindelse med havari av ”Kursk” i 2000. I ettertid ble det uthevet av ØKN at betydningen av *personlige tillitsforhold* var utslagsgivende for den norske redningsbistanden (ibid.).

NATO foretok også omorganiseringer i perioden. Fra 2000 ble hovedkvarteret i Brunssum det nye regionale Joint Force Command med ansvar for Nord- Europa. Under Brunssum ble det etablert et hovedkvarter i Northwood for ledelse av maritime operasjoner (Maritime Component Commander) og et i Rhamstein for ledelse av luftoperasjoner (Air Component Commander). I 2002 ble FKN nedlagt. Det nye norske fellesoperative hovedkvarter (FOHK) ble etablert på Jåtta, direkte underlagt Forsvarssjefen. FKN hadde tidligere vært betraktet som ”Forsvarets kompetansesenter for kompliserte fellesoperasjoner”. To nye landsdelskommandoer ble etablert under kommando av FOHK. Landsdelskommando I Nord-Norge på Reitan fikk operativ kontroll over territorialforsvaret i de tre nordligste fylker samt ansvarsområder i havet nord for 65 grader nord. Landsdelskommando i Sør- Norge, fikk leve frem til 2005 da den ble nedlagt og arbeidsoppgavene underlagt FOHK i Stavanger.

⁷² Se også under pkt. 4.5.3 FOH

Landsdelskommandoen i Nord- Norge fikk leve frem til 2009, da virksomheten i Stavanger ble nedlagt og et nytt fellesoperativt hovedkvarter gjenoppstod- denne gangen på Reitan.⁷³

Denne kronologiske fremstilling har hatt som hensikt å forklare det historiske forløpet før etableringen av det nye Forsvarets Operative Hovedkvarter. Det er stort sett aktører ved Reitan som har drevet frem samarbeidstiltakene med Russland i nord. Aktører som tidligere arbeidet ved hovedkvarteret i Stavanger har hatt et helt annet fokus, da det der var oppfølging av de internasjonale operasjonene som hadde prioritet. Etter opprettelsen av det nye FOH skal begge disse oppdragsporteføljene følges opp. Den dag i dag er det flere aktører ved FOH som ikke helt ser verdien av det arbeidet som gjøres med Russlandssamarbeidet. ”*Det blir mye fiskeri og maskevidde, ikke kuler og krutt*”.

En annen av mine informanter sier... ”*Vårt møte med russerne har mye med kultur og kulturforståelse å gjøre. Det er et møte mellom kulturer*”. Det kan ses på som naturlig at de som kan noe om det, får lov til å fortsette med nettopp det, uavhengig av tilhørighet i organisasjonen. Flere av dem som i dag arbeider direkte med Russlandssamarbeidet har tidligere erfaring fra Kystvaksamarbeid eller har tidligere arbeidet med disse spørsmålene i staben enten ved FKN eller i regi av LDKN. Ser vi dette i lys av kulturperspektivet har organiseringen av samarbeidet utviklet seg jevnt og trutt, litt etter litt. En av mine informanter poengterer: ”*Selv har jeg overlevd tre eller fire generaler/ admiraler i den tiden jeg har arbeidet med dette. Jeg var faktisk med på den første Øvelse Pomor i 1994*”. Et poeng i denne forbindelse er at både denne og andre informanter har operert på flere nivå og i forskjellige stillinger gjennom den tiden de har vært involvert i samarbeidstiltakene. Enkelte har vært borte fra denne type aktivitet i perioder på grunn av annet arbeid. Som nevnt ovenfor, har den norske deltagelse i internasjonale operasjoner i Irak og Afghanistan vært en årsak til at ikke alle aktører ved FOH har forståelse for den politiske prioritering av Russlandssamarbeidet. *Den fellesoperative situasjonsforståelsen er ikke entydig.*

Christensen m.fl. (2009) sier at betydningen av organisasjonskultur ofte kan ses i forbindelse med reformprosesser og omorganiseringer, særlig hvis det eksisterer trusler mot de dominerende, uformelle normene og verdiene (ibid.; 60).

Det er i regi av hovedkvarteret på Reitan at dette Russlandssamarbeidet har foregått.

Samarbeidstilnærmingen har hatt preg av ressurskontroll og fiskeri, noe som nok har vært

⁷³ Dette avsnittet referer i all hovedsak til Halvor Johansens masteroppgave ved Forsvarets stabsskole våren 2007; det operasjonelle nivå i Norge 1970- 2006: Vekst og forvitring

mindre ”in i tiden” enn de ”skarpe operasjonene” som har vært i fokus ved hovedkvarteret i Stavanger. Dog skal det sies at Kontreadmiral Grytting i sin tid både som sjef for LDKN og ikke minst som nestkommanderende for det nyopprettede FOH på Reitan har klart å promotere viktigheten av det som skjer i nordområdet. En av mine informanter sier at *”Grytting var den som løftet hele samarbeidet til et helt nytt nivå. Det var han som tok med grensevaktsejefene på disse møtene. Den BLÅ⁷⁴ biten er blitt tonet noe ned. Samarbeidet har farge av noe mer joint. Det er noe på gang”*. Denne uttalelsen bekrefter også at samarbeidstilnærmingen mot Russland primært har vært drevet av personell fra Sjøforsvaret. Selv om samarbeidet etter hvert har utviklet seg og tatt opp i seg både elementer fra Luftforsvaret og Hæren, har det enda ikke helt gått opp for FOH som hovedkvarter at samarbeidet har utviklet seg til en fellesoperativ (joint) prosess.

Det kan antas at dette er bakgrunnen for at de formelle prosedyrer i forbindelse med flere av planprosessene ikke er fulgt. På tross av dette har det forsterkede politiske fokus på de muligheter og utfordringer som ligger i nord, fremmet en bedret situasjonsforståelse og ikke minst statusheving av det arbeid som tilligger ”nærområdet”. Manglende forståelse for nordområdenes prioritet har av flere vært opplevd som en utfordring med oppbygging av den nye staben ved FOH i 2009 og 2010. Det nye hovedkvarteret skulle inkorporere i seg elementer fra det gamle hovedkvarteret i Stavanger, det gamle hovedkvarteret på Reitan og ikke minst nytilsatt personell, ofte med valid operativ erfaring fra pågående internasjonale operasjoner.

Det kan med andre ord virke som om uformelle normer har vært med på å definere den gruppen som skulle arbeide med samarbeidstiltakene med Russland. Flere ansatte har som følge av dette blitt involvert på formelle deltagelsesarenaer til tross for manglende formelle deltagelsesrettigheter. Det viser seg også at normer om erfaringskompetanse og evne til kulturbygging har gjort seg gjeldende. Dette kan tolkes som om man har hatt behov for å sikre forståelse for og enighet om de planprosesser som skulle være gjeldende. Det er likevel interessant å merke seg at flere aktører fra den formelle organisasjonsstrukturen ved FOH ønsker innpass i arbeidet. Russlandssamarbeidet begynner å få status, hos flere.

⁷⁴ I Forsvaret defineres Hæren som en GRØNN styrke, Sjøforsvaret som en BLÅ styrke og Luftforsvaret som LYSEBLÅ. Dette har bakgrunn i hvilke uniformsfarger de respektive styrkene er ikledd.

5.2.3 Organisasjon og samarbeid

”Organisasjonskultur er det ”integrative” limet som bidrar til at det utvikles fellesskap i offentlige institusjoner” (Christensen m. fl. 2009: 58). Hvis limet skal ha en effekt i organisasjonen, forutsetter dette fravær av kulturell heterogenitet og kulturelle spenninger. I FOHs tilfelle, der det legges vekt på at man skal realisere flere kollektive mål, kan dette være et viktig trekk. Utifra den tidligere omtalte instrumentelle tilnærming, kunne man forventet at FOHs ledelse ville iverksatt en større kampanje for å bygge en felles avdelingsånd og kulturell plattform for å promotere samarbeidstiltakene med Russland. Dette har ikke skjedd.

Forventningene utifra et kulturelt perspektiv er som omtalt i kapittel 2 at aktørene selv bringer med seg sine referanserammer for hvordan dette arbeidet skal foregå. Det er lagt få føringer for hvilke organisatoriske løsningsmodeller som Russlandssamarbeidet skal baseres på. Deltagerne som håndterer samarbeidstiltakene handler utifra hva som tidligere har fungert, en passendhetslogikk. Dette skulle signalisere en mer åpen deltagerstruktur. Man kan også forvente at det er aktørenes normer og rutiner som har betydning for hvordan problemer og løsninger defineres.

I forbindelse med omorganiseringsprosessen ved hovedkvarteret har flere aktører lagt stor vekt på kulturforskjell mellom Norge og Russland. Kulturaspekter og kulturforskjeller også innad i det norske operative hovedkvarteret har hatt stort fokus. Det har vært en tydelig polarisering mellom aktører med bakgrunn fra hovedkvarteret i Stavanger og de som hadde arbeidet ved hovedkvarteret på Reitan. Det er verdt å merke seg at de fleste som har tilegnet seg erfaring med Russlandssamarbeidet har gjort dette på Reitan. Aktørene som har hatt Russlandssamarbeidet som fokus har organisert seg løselig i en liten prosjektgruppe som har funnet sin egen vei med Russlandssamarbeidet. Som Christensen m. fl (2009) poengterer, så vil man sett ut fra det kulturelle perspektivet ofte ha nedfelt et sett med mer eller mindre standardiserte handlingsregler som man ”matcher” til de utfordringer som dukker opp. Det er sannsynlig at prosjektgruppen har vært klar over at en bred deltagelse i aktiviteten fort kan påvirke definering av hva som skal sees defineres som problemer og ikke minst hvordan disse skal løses. De som har vært involvert i samarbeidstiltakene har tilegnet seg verdifull kunnskap og har dermed fått verdi. Som en av mine informanter sier: *”Det er godt mulig at vi er med på å skape historie. Det er artig å holde på med. Jeg får sitte ved generalens bord. Jeg får være med på et helt annet nivå.”* Basert på disse samtalene kan det virke som om prosjektgruppen har søkt å skjerme sin aktivitet fra resten av hovedkvarteret for å kunne utføre sitt arbeid mest

mulig effektivt og uten unødig innblanding. ”Generaler kommer og går, men fotfolket består. Russerne setter pris på kontinuitet”.

Dette kan ha sammenheng med at den indre kjerne som allerede har vært involvert i arbeidet oppfatter den aktiviteten de bedriver som så viktig og spesiell at den får høyere verdi enn primærjobben de har i regi av stillingsinstruksen sin. Det kan også være slik at når enkelte av aktørene gjennom flere år har arbeidet med relasjonsbygging og tillitsskapende aktiviteter, så kan det være vanskelig å levere fra seg fruktene av dette arbeidet til andre. Som en av mine informanter sier: ”Jeg synes dette var slitsomt å arbeide med i starten, ikke minst på grunn av det nivået jeg ble plassert i. Nå gleder jeg meg til å møtes. Vi prater åpent. Vi har en åpen tone som er bygget opp over tid”. Denne uttalelsen støtter min antagelse om at enkelte av aktørene har fått et sterkt eieforhold til den oppgaven de er satt til å gjøre. Eieforholdet tolkes både som et personlig eieforhold for enkelte, men mest av alt et eieforhold som har med bransjetilhørighet (Sjøforsvaret) å gjøre. En forklaring kan være det økte politiske fokus som disse oppgavene har fått. ”Vi er et team som jobber med dette”. En annen forklaring kan rett og slett være at teamet er et spesielt team som arbeider med en spesiell oppgave.

5.3 Myteperspektivet

5.3.1 Innledning

”Et nøkkelresonnement er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet” (Christensen m. fl. 2009: 76). Jeg vil i dette avsnittet se hvilke forventninger omgivelsene har hatt til FOHs organisering av det militære samarbeidet med Russland og i hvilken grad dette har fått betydning for FOHs måte å organisere seg på.

5.3.2 Deltagere

En myte kan være en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon (ibid.). Det kan ut i fra myteperspektivet forventes at de aktører som omgivelsene anser som riktig å inkludere i prosessen, gis innpass. Omgivelsene kan defineres i flere dimensjoner, både de politiske omgivelser og profesjonelle militære omgivelser (nasjonalt og internasjonalt). Ved å ta hensyn til forventninger utenfor FOHs egen organisasjon vil man søke å oppnå større legitimitet for det man gjør og måten man gjør det på.

Deler av empirien taler for at enkelte aktører på høyt nivå gis innpass, også for å gi legitimitet

til prosessen. Prosjektgruppen har stort sett utelukkende bestått av marineoffiserer, og flere med kystvaktbakgrunn. I forbindelse med de mange sjefsskifter som organisasjonen har gjennomgått, har det vært naturlig at kompetanse og bekjenskaper har blitt overført på sjefsnivå. Et eksempel på dette har vært at FOHs nye sjef, General- Løytnant Brovold, med bakgrunn fra Hæren, gjennom sitt første år fikk en gradvis innfasing i dette viktige arbeidet. Kontre- Admiral Grytting gjorde således en god jobb før han forlot FOH våren 2010. Med det økte politiske fokus som igjen ble rettet mot nordområdet etter president Medvedvs besøk til Norge våren 2010, gav det stor legitimitet for FOH som organisasjon at sjefen ble portrettert og sitert ifm. møter og annen aktivitet med de russiske representanter i nord. Det har gjennomgående vært et høyt gradsnivå hos flere av aktørene som har drevet frem prosessen. I følge en av mine informanter har dette også sammenheng med den russiske kultur og organisering. Ved de formelle møtepunktene er det viktig at man møter med det samme antall aktører og at sjefene har det samme gradsnivå. De aktørene som er involvert i planarbeide fra russisk side har jevnt over et høyere gradsnivå enn den vanlige stabsarbeider fra Norge. Dette kan være en av forklaringene på at de norske generaler og admiraler har vært såpass sterkt involvert. Det har vært viktig å ”matche” det høye gradsnivået som de russiske aktører har stilt med. Dette har gitt legitimitet.

Den norske utenriksministerens status og kompetansenivå ifm. nordområdeutfordringene har også hatt betydning for personell ved FOH. Utenriksministeren har ved flere anledninger vært invitert inn i fjellet på Reitan. Dette har betydd verdifulle oppslag i pressen og økt fokus på en viktig del av Forsvarets arbeid. Besøk ved Reitan har gjerne vært koordinert med besøk og foredrag ved Høyskolen i Bodø. Hovedkvarteret har gjennom flere år søkt en bevisst tilnærming opp mot Høyskolen i Bodø, nå Universitetet i Nordland, i sin søken etter økt legitimitet for sitt nordområdefokus. Det har også blitt knyttet sterke bånd gjennom politietaten i forbindelse med fiskerirelatert kriminalitet. I tillegg har enkeltpersoner som arbeider med disse spørsmålene opprettet personlige relasjoner til forskermiljø ved FFI og ETJ. Dette kan tolkes som at en akademisk tilnærming og politisk/ strategisk tilnærming først og fremst har hatt som mål å forankre, deretter få oppslutning og til slutt aksept for det arbeidet som gjøres ved FOH. Legitimitet i omgivelsene har blitt ansett for å være viktig. Hovedkvarteret forsøker å profilere en moderne og kunnskapsbasert forståelse både med hensyn til nordområdeutfordringene generelt og Norges delikate forhold til Russland spesielt. Dette kan ha bidratt til å øke arbeidets legitimitet i omgivelsene.

Media er en viktig faktor når de gjelder å skape legitimitet i de politiske omgivelser. En profesjonell formidling av budskapsplattformer kan være med å forme folkeopinion. Fremdeles har FOH et arbeid å gjøre for å få nordområdeutfordringene til å fremstå som viktige, også innenfor egen organisasjon. Prosessen med å få til en akademisk kobling og politiske relasjoner kan sende viktige signaler til omgivelsene om en spesialisert og kunnskapsbasert prosess. Dette vil sannsynligvis bidra til økt legitimitet.

5.3.3 Organisasjonsoppskrifter

Den overordnede løsningen på hvordan FOH har organisert seg i forbindelse med Russlandssamarbeidet kan sies å være mytepreget. NATO har gjennomgått en reform med hensyn til hvordan organisasjonen skal drive sine operasjoner. NATO kaller sin nye tilnærming for ”Comprehensive Approach”, eller helhetlig tilnærming. Denne tilnærmingen innebærer at gjennomføring av ulike programmer og operasjoner på politisk, militært, utviklingsmessig og humanitær side skal skje koordinert og som del av en overordnet strategisk plan (Forsvarsdepartementet 2009). Planprosesser innenfor en slik tilnærming skulle da fokusere på...”*ensuring that military efforts are harmonized with those of other actors* (COPD 2010). På det strategiske nivå definerer NATO seks (6) områder med relevans for et operasjonsmiljø, nemlig (1) det politiske, (2) det militære, (3) det økonomiske, (4) det sosiale, (5) infrastruktur og (6) informasjon. Dette betoner en mer helhetlig tilnærming til operasjonstenking enn tidligere.

I innledningen ble FOH definert som en Multistandardorganisasjon fordi den over tid har adoptert mange populære oppskrifter (Røvik 1998: 282). Den nye NATO- doktrinen er en av flere slike oppskrifter som flyter forbi i miljøet utenfor FOH.

Målet med FOHs måte å utøve samarbeidstiltakene på kan sies å være mytepreget. En helhetlig tilnærming til problemstillingene med særlig fokus på det politiske og militære nivå har vært et mål for FOH. Man kan slik sett si at FOH har tatt opp i seg mer ”moderne” tilnærminger til hvordan Russlands- samarbeidet skal foregå. Det er altså myter i omgivelsene, også innenfor NATO- strukturen, som setter normen for hva som blir ansett for effektivt og rasjonelt. Ingen enkeltpersoner, ei heller ingen enkeltstående institusjon, vil ha et totalansvar for prosessen. Den må derfor finne sted i forhandlinger og samhandel mellom de ulike aktørene. En konsekvens av dette er at samarbeid kan bli sterkt knyttet opp til innhenting og bruk av informasjon i forbindelse med problemløsning og evt. beslutningstaking.

En forutsetning for at samarbeidet, også internt, skal kunne fungere er at alle medlemmene som deltar har en felles situasjonsforståelse ("situational awareness"). Slik sett kan man si at selve utformingen av det fysiske rom (Joint Operations Centre) i det nye hovedkvarteret reflekterer trender i omgivelsene. Det er lagt stort fokus på at alle deltagere skal ha en mest mulig felles situasjonsforståelse, noe som har betydd store investeringer i ny teknikk for både visualisering og deling av informasjon. Oppgradering av hovedkvarterets kjerne og vekt på informasjonsdeling kan på denne måten sies å være preget av myter i omgivelsene.

5.3.4 Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet etter beste evne drøftet hvordan det militære samarbeidet med Russland er håndtert ved Forsvarets operative Hovedkvarter. Målet med analysen har vært å belyse hovedtrekk i forbindelse med organiseringen av det militære samarbeidet med Russland ved FOH sett i relasjon til de teoretiske perspektivene.

6 Avslutning

”Fristelsen til å gjøre ting i det skjulte, eller iverksette tiltak overraskende, reduseres når man vet at den annen part har god evne til å følge med på det som skjer. Det vi snakker om er altså summen av at ”jeg vet”, ”jeg vet at du vet” og ”jeg vet at du vet at jeg vet” er økt grad av tillit, innsikt og forståelse” (Grandhagen 2011)

Dette er et utdrag fra en tale som sjef for den norske etterretningstjenesten holdt i Oslo Militære Samfund 28. februar 2011. Sitatet oppsummerer på en god måte dualiteten i de norske militære styrkers forhold til samarbeidstiltakene med Russland.

Dagens operative Hovedkvarter (FOH) har siden begynnelsen av 2000- tallet gjennomgått to store omorganiseringsprosesser. Som en følge av en total endring av det sikkerhetspolitiske bildet har også de politiske føringer med hensyn til Forsvarets oppgaver endret fokus. En av de nye oppgavene har vært nettopp norsk militær tilnærming og relasjonsbygging oppimot den russiske kystvakt på Kolakysten. I tillegg har det foregått samarbeid mellom de to lands respektive grensevakter samt en tilnærming mot Leningrad militærdistrikt (LEMD)⁷⁵, der også Nordflåten med sin base i Murmansk sogner til. Kystvaktsamarbeidet har pågått gjennom 90- tallet, mens fjorårets øvelse POMOR 2010 var en foreløpig begeistringstopp som symbol på det pågående norsk- russiske militære samarbeid. FOH er den utøvende operative ledelse som står for planleggelse og iverksettelse av de strategiske beslutninger som tas på departementsnivå.

Jeg har i denne undersøkelsen sett på hvordan det militære samarbeidet mellom Norge og Russland har blitt håndtert ved Forsvarets Operative Hovedkvarter, FOH. Jeg har benyttet meg av et instrumentelt og to institusjonelle perspektiv for å belyse det som har skjedd. Jeg har benyttet kvalitativ metode basert på intervju og dokumentstudier.

Forventningene var at FOHs organisering ville tilfredsstillende den instrumentelle tilnærmingen, men jeg fant overraskende nok like mange forklaringsfaktorer innenfor de institusjonelle perspektiv. Min antagelse var at arbeidet i stor grad ville være sjefsstyrt. Bildet viste seg å være mer komplisert enn som så.

⁷⁵ <http://www.russiamil.wordpress.com/2010705/27/another-round-of-reorganization/> Seks militærdistrikter omorganiseres til fire strategiske kommandoer. Tidligere LEMD blir innlemmet i Operativ Strategisk Kommando Vest (OSK-V) sammen med Moskva mil. distrikt, Kaliningrad, de baltiske og Nordflåten. Hovedkvarter etableres i St. Petersburg.

Jeg har belyst utviklingen av dette samarbeidet fra tre forskjellige ståsted, og har gjennom analysen kommet frem til noen interessante funn. FOH kan betraktes som en multistandardorganisasjon som har tatt opp i seg mange forskjellige oppskrifter. En av disse oppskriftene er inndeling av organisasjonen i fagstaber med sine respektive fagområder. En annen av disse oppskriftene er den nye helhetlige tilnærming til operasjonsplanlegging, NATOs COP-D. FOH har i forbindelse med Russlandssamarbeidet ikke valgt å benytte seg av noen av disse tilgjengelige oppskriftene, men derimot etablert en egen prosjektorganisering med et begrenset antall aktører. Kulturelle og historiske forhold har stor betydning for hvordan samarbeidet har utviklet seg, ikke minst sett i relasjon til de omorganiseringsprosessene som FOH har vært gjennom. Slik sett kan det sies at det også ligger en rasjonell forklaring til grunn og en mål- middel tenking når samarbeidstiltakene blir forvaltet av det jeg definerer som en ad- hoc gruppering ledet av operasjonsstaben.

Slik jeg ser det er det tre forhold som utpeker seg for fremtidig forskning:

For det første bør det forskes på hvordan FOH klarer å håndtere de tre kategoriene personell som organisasjonen er satt sammen av; tidligere LDKN- personale, tidligere FOHK- personale og personell med annen bakgrunn. Hvilke utfordringer vil FOH møte mtp å etablere en felles organisasjonskultur?

For det andre kan det være relevant å undersøke hvordan man i FOH skal skape felles situasjonsforståelse, ikke bare mellom de forskjellige kulturene nevnt ovenfor, men vel så viktig mellom fagstaber og profesjoner i den linjeorganisasjonen som eksisterer i dag.

For det tredje vil det være interessant å se hvordan samarbeidet med Russland utvikler seg videre. Ikke minst vil det være spennende å belyse hva som skjer med de aktørene som over tid utvikler relasjoner på tvers av landegrensene. Vil Norge og Russland en gang i nær fremtid kunne gå inn i et reelt militært samarbeid, med faglig innhold og relevans for begge parter?

EKSEMPEL INTERVJU- GUIDE

Norsk- russisk militært samarbeid ved FOH

Bakgrunn for intervjuet

- Masteroppgave ved HIBO
- Anonymisering
- Bruk av båndopptager
- Lese gjennom ved behov

1. Militært samarbeid – HVA

2. Militært samarbeid- HVORDAN

3. Militært samarbeid- HVORFOR

4. Militært samarbeid- HVEM

5. Militært samarbeid- ANSVAR og MYNDIGHET

7 Referanser

- Adler, N. J. (2002). *International Dimensions of Organizational Behavior*. Canada: South Western.
- Berg, B. L. (2007). *Qualitative Research Methods for the Social Science*. USA: Pearson Education, Inc.
- Borgerson, S. G. (2008). Arctic meltdown; the economic and security implications of global warming. *Foreign Affairs* 87: 63-77.
- Brigham L. W. (2010). Mytene om Arktis. *Aftenposten Innsikt*, november 2010. Artikkelen stod første gang på trykk i Foreign policy, utgave September/ Oktober 2010.
- Brown, K. and Keast, R. (2003). Citizen-Government Engagement: Community Connection Through Networked Arrangements. *Asian Journal of Public Administration* 25 (1), 107-132.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutionel forandring og globalisering*. København: Akademisk Forlag A/S.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K.A. (2009). (1. Utgave 2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og Røvik, K. A. (2007). *The Ambiguity of Appropriateness*. I Peters, G.B og Pierre, J. (eds.): *Institutionalism*. Great Britain: SAGE Publications Ltd.
- Clark, H. H. & Brennan, S. E. (1991). grounding in Communication. In resnick, J. M. Levine, S. D. teasley (Eds.), *Perspectives on Socially Shared Cognition* (pp. 127- 149). Washington, DC: APA.
- Diesen, S. (2008). *Den nye krigerkulturen*. Aftenposten 18. des 2008. Funnet på internett 2009. <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article2830521.ece>
- Galeotti, M. (2008). Cold calling. Competition heats up for Arctic resources. *Jane's Intelligence Review, October 2008*. <http://jir.janes.com>
- Harrington C. (2008). Eying up the new Arctic. *Janes Defence Weekly* 16. January 2008 <http://jdw.janes.com>
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. United Kingdom: Polity Press.
- Hellevik, O. (1991). *Forskningsmetode i sosiologi og Statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hilde, P., Offerdal, K. og Eie, H. H. (2010). *Dommedagsprofetier om Arktis*. Kronikk. Dagbladet. 13. April 2010. s. 53.
- Holmen, A. K. T. (2010). *Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter? Institusjonalisering av byregionale styringsnettverk*. Artikkel. Presentert på den nasjonale fagkompetansen i statsvitenskap i Kristiansand 6.- 8. januar 2010.

[http://www.iris.no/Internet/sn.nsf/wvDocId/E2DA2ECFFD47269BC125734D0042BD29/\\$file/Fra+I%C3%B8se+kontakter+til+formaliserte+kontrakter.pdf](http://www.iris.no/Internet/sn.nsf/wvDocId/E2DA2ECFFD47269BC125734D0042BD29/$file/Fra+I%C3%B8se+kontakter+til+formaliserte+kontrakter.pdf)

- Holte, N., J. (2009). *The Arctic Region is at a Time of Geopolitical Transition. Will this transpire through aggressive competition or as peaceful change*". Masteroppgave. London: Royal College of Defence Studies.
- <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/C8EF34E1-F8F8-4F34-8687-80BAF80656E4/0/shp09holte.pdf>
- Hovi J. og Raino M. (2007). *Anarki, makt og Normer*. Innføring i internasjonal politikk. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Hovi, J. og Underdal, A. (2008). (1. Utgave 2003). *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hønneland, G. (2005). *Barentsbrytninger. Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Steinkjer: Høyskoleforlaget.
- Hønneland, G. (2006). *Kvotekamp og kyststatssolidaritet. Norsk- russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, A.R. (2006). *Nikkel, jern og blod. Krigen i nord 1939- 1945*. Oslo: H. Aschehoug &Co.
- Jacobsen, D. I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2009). (1. Utgave 1997). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, J. A. og Olaisen, J. (1994). *Endringsledelse. Mål og resultatstyring i privat og offentlig virksomhet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansen, Halvor. (2007). *Det operasjonelle nivå i Norge 1970- 2006. Vekst eller forvitring?* Masteroppgave. Oslo: Forsvarets Stabsskole
- <http://www.bibgate.mil.no/fhs/Masteroppgaver/2007/oppgaver/Halvor%20Johansen.pdf>
- Kjølborg A. (1997). "Norges forhold til Russland og Øst- Europa". I Knudsen T.L.,Sørbo G., og Gjerdåker S.(red). (1997). *Norges Utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag
- Knudsen T.L.,Sørbo G.,Gjerdåker S.(red). (1997). *Norges Utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag
- Kosmo, S. (2010). *Kystvaktsamarbeidet Norge- Russland- en fortsettelse av politikken med andre midler?* Masteroppgave. Oslo: Forsvarets Stabsskole
- <http://www.bibgate.mil.no/fhs/Masteroppgaver/2010/oppgaver/Kosmo,%20Svein.pdf>

- Kvalvik, Ingrid. (2003). "Delelinjeforhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen/ Russland". *Internasjonal politikk*. 61(2) 2003: 139- 162.
- Mandell, M. og R. Keast, (2009) *A new look at leadership in Collaborative Networks: ProcessCatalysist*. I Jeffrey, A. R., P. Leisink og A.E. Middlebrooks (eds) *Public sector leadership:international challenges and perspectives*. UK: Edward Elgar Publishe
- March, J.G. (1999). *A learning perspective on the network dynamics of institutional integration*. I Egeberg, M. og P. Læg Reid (ed.) *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. USA: The Free Press.
- March, J. M & Simon, H. (1993). (1st published in 1958). *Organizations*. USA: Blackwell publishers.
- Martinsen, M. og Ørnhøi, S. (red.) (2008). *Mellom maktene. Norske strategiske interesser*. Oslo: Forlaget Res Publica.
- Nilsen, T. (2010). *Border Crossing Exercises in Talking Barents. People, borders and regional cooperation*. Kirkenes: The Norwegian Barents
- Nilsen, T., Kudrik, I. og Nikitin, A. (1996). *Den russiske Nordflåten. Kilder til radioaktiv forurensning*. Oslo: J. W. Cappelens forlag.
- Nordsletten, Ø. og Panov, A. (2004). I Büchten,D., Dzjakson,T. og Nielsen, J.P. (red). 2004. *Norge- Russland. Naboer gjennom 1000 år*. Fagernes: Scandinavian Academic Press.
- Olson, G. M. & Olson, J. S. (2000). Distance Matters. *Human- Computer Interaction*, 15(2&3), 139- 178
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (eds.) (2007). *Institutionalism. Volume 1*. London: SAGE Publications Ltd.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (eds.) (2007). *Institutionalism. Volume 2*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pettersen, T. (2010). *Cross border security operations in Talking Barents. People, borders and regional cooperation*. Kirkenes: The Norwegian Barents
- Rafaelsen, R. (2010). *New regional approach to foreign policy in the High North in Talking Barents. People, borders and regional cooperation*. Kirkenes: The Norwegian Barents
- Rottem, S. V., Hønneland, G. & Jensen, L. F. (2008). *Småstat og energistormakt. Norges sikkerhetspolitiske rolle i nord*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Røvik, K. A. (1988). *Læringsystemer og læringsatferd i offentlig forvaltning*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W.R. & Christensen, S. (eds.) (1995). *The Institutional Construction of organizations*. USA: SAGE Publications Inc.
- Scott, W. R., Meyer, J. W. et al. (1994). *Institutional Environments and organizations*. USA: SAGE Publications Inc.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. Berkley, CA: University of California Press
- Silverman, D. (2006) (1st print 1993). *Interpreting qualitative data*. Oxford: Sage Publications Ltd.
- Skagestad, O.G. (2009). "Nordområdene" (*The High North*)- et elastisk begrep. Norsk Militært Tidsskrift nr. 2-3- 2009
http://www.nor-miltids.com/NMT2009-nr_2-3-2009/Skagestads%20artikkel.pdf
 (18.01.2011)
- Staalesen, A. (red.) (2010). *Talking Barents. People, borders and regional cooperation*. Kirkenes: The Norwegian Barents Secretariat.
- Strand, Torodd. (2007). (1. Utgave 2001). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Støre, J. G. (2010). "Morgendagens Nato". *Artikkel*. Bergens Tidende og Stavanger Aftenblad, 14. Oktober 2010.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/nato_framtid.html?id=621355
- Støre, J. G. (2011). "Arctic State". *Artikkel*. The Parliament Magazine- Politics, Policy and People. Issue 325. Brussel. 4. april 2011.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2011/arctic_state.html?id=637863
- Supreme Headquarters Allied Power Europe (SHAPE) (2010). *Allied Command Operations Comprehensive operations Planning Directive (COPD- Trial version)*. Belgium: SHAPE
- Sørensen, E & Torfing, J. (eds.) (2007). *Theories of democratic network governance*. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Whist, B. S. (2008). *Norway and Russia in the High North. Clash of perceptions*. DNAK, Security Brief 1- 2008

Young O. R. (2008). *Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north*. In Polar Record 44 (0): 1-10 (2008). Printed in the United Kingdom

Offentlige dokumenter

NOU 2003: 32. *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2007:15. *Et styrket forsvar*. Utredning fra forsvarspolitisk utvalg
Regjeringens nordområdestrategi, 2006

Soria Moria- erklæringen, 2005

St.meld. nr. 30 (2004- 2005) *Muligheter og utfordringer i nord*. Utenriksdepartementet, 2005.

St. prp. nr. 42 (2003- 2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005- 2008*. Forsvarsdepartementet, 2004.

St. prp. nr. 48 (2007- 2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Langtidsplan for Forsvaret 2009- 2012. Forsvarsdepartementet. 2008.

Styrke og relevans. Forsvarets strategiske konsept (2004- 2005). Forsvarsdepartementet. 2004.

Åpen trusselvurdering 2011. Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Den sentrale enhet (DSE).

http://www.pst.politiet.no/Filer/utgivelser/trusselvurderinger/NTV2011_web.pdf

Evne til innsats. Strategisk konsept for Forsvaret. Forsvarsdepartementet. 2009.

Forsvarets Stabsskole. (2002). *Forsvarets Doktrine for Maritime Operasjoner*. Oslo: Forsvarets Overkommando.

Forsvarets Stabsskole. (2007). *Forsvarets Fellesoperative Doktrine. (FFOD)*. Oslo: Forsvarsstaben.

Forsvarsdepartementet. (2011). *Fakta om Forsvaret 2011*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Pressemeldinger

Stoltenberg, J. (2010). *"Ny kurs for NATO"*. Pressemelding 20.11. 2010, Nr.: 156/ 10.

[http://regjeringen.no/Statsministerenskontor/Pressesenter/Pressemeldinger/Ny kurs for NATO \(18.02.2011\)](http://regjeringen.no/Statsministerenskontor/Pressesenter/Pressemeldinger/Ny_kurs_for_NATO_(18.02.2011))

<http://regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/delelinje.html?id=614002> (18.02.2011)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/du/pressesenter/pressemeldinger/2011/delelinjeavta...>

Taler

Faremo, G. (2011). *Foredrag i Oslo Militære Samfund 10. Januar 2011.*

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2011/foredrag-i-oslo-militare-samfund-10-janu.html?id=630454

Støre, J. G. (2010). *Russland som stormakt.* Tale. Forsvarets Høgskole. Sjefskurs nr. 5. Oslo, 18. august 2010.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/russland_stormakt.html?id=612800