

MAKTKAMP

Metoderapport til SKUP 2005

Lars O Toverud og Ståle Hansen
NRK Brennpunkt

1. Navn på journalistene.

Programmet ble laget av Lars O. Toverud og Ståle Hansen i NRK Brennpunkt.

2. Tittel på arbeidet.

Den endelige programtittelen er "Maktkamp".

3. Publisering.

Programmet ble sendt 18. mai klokken 20.25 på NRK1, med reprise på samme kanal påfølgende lørdag.

4. Redaksjon.

Programmet ble laget i NRK Brennpunkt, som er en del av Faktaavdelingen i NRK. Adressen til redaksjonen er: NRK Brennpunkt, OFAA, FG31, 0340 OSLO. Telefonnummeret er 23049000.

5. Kontaktinformasjon.

Lars O. Toverud, telefon 900.33.644.
Ståle Hansen, telefon 905.92.321

6. Når og hvordan kom arbeidet i gang, hva var ideen som startet det hele.

Forsvaret – og spesielt den omstillingsprosessen som pågår – har blitt en slags spesialitet for Brennpunkt. Fra 1999 og frem til i dag har vi laget fire programmer om dette temaet, hvilket er mye for vår redaksjon. Det betyr at vi har hatt anledning til å følge prosessen på nært hold hele veien, noe som overraskende nok har vært ganske spennende. De første årene var nok omstillingsprosessen i Forsvaret en ganske traurig affære som bare de spesielt interesserte var opptatt av. Det siste halve året har dette endret seg sterkt. Mange redaksjoner har fått øynene opp for hvor store problemer omstillingen står oppe i, og ikke minst hvor store pengesummer som er involvert.

Gjennom de årene vi har arbeidet med Forsvaret, har vi opparbeidet et bredt nettverk av kilder i ulike deler av organisasjonen og i tiliggende etater. Mot slutten av 2003 fikk vi gjennom dette nettverket informasjon som pekte i retning av at 2004 kunne bli et stygt år for omstillingsprosessen. Spesielt pekte lønnsbudsjettet seg ut som et område som så ut til å være ute av kontroll. Det ble likevel ikke tatt noen beslutning om å sette i gang med et nytt program på bakgrunn av dette. Imidlertid hadde vi over tid bygget opp en del prinsipielle spørsmål som dreide seg om styringen av forsvarsbudsjettet og den demokratiske kontrollen over Forsvaret. Kanskje kunne den nye informasjonen om lønnsproblemene være vinkelen vi trengte for å gå inn i disse mer overordnede problemstillingene?

Innledningsvis vil vi nevne at vi i "Maktkamp" bruker en del anonyme kilder som har blitt innvilget kildevern. Det er ingen ønskesituasjon – men i dette tilfellet var det dessverre

uunngåelig. Kildene som er innvilget kildevern har gitt oss informasjon, både skriftlig og muntlig, som enten er underlagt sikkerhetsgradering eller taushetsplikt. Det betyr at de risikerer alvorlige represalier dersom deres identitet blir kjent. I research-arbeidet har vi tatt en rekke forholdsregler for å trygge kildenes anonymitet. Det medfører også at vi ikke kan gå i detalj om de aktuelle kildene i denne rapporten.

7. Hva var den sentrale problemstillingen ved starten av prosjektet?

Det er normalt en kardinalsynd i TV – selv for et halvtimes program – å forsøke å fortelle flere historier samtidig. Likevel startet vi med to ganske ulike fokus:

- Forsvaret har et kronisk problem med budsjettkontroll. Det ser bare ut til å bli verre og verre. Er det noe med måten Forsvaret styres på som gjør at man ikke klarer å gjøre noe med dette problemet?

- Forsvarsbudsjettet er i år på ca. 30 milliarder kroner. Det er like mye som vi brukte på slutten av den kalde krigen, omregnet i datidens kroneverdi. Trusselen fra den gang finnes ikke lenger. Den nye innenlandske trusselen finnes det allerede et apparat for å ta seg av. Andre land har kuttet sterkt i forsvarsbudsjettene, men ikke Norge. Bruker vi samfunnets sikkerhetspenger på en riktig måte?

8. Ble problemstillingen endret underveis?

I dette tilfellet skjedde ikke det. Problemstillingene hadde utgangspunkt i en situasjon vi visste eksisterte. Prosjektet ble derfor i hovedsak analytisk – vi ville finne ut hvorfor det var slik.

9. Kort beskrivelse av organiseringen av arbeidet, metodebruk, kildebruk, problem underveis mv.

- Forsvaret har vært nærmest ute av kontroll i mange år. Forsvarsledelsen nekter å la seg styre av Forsvarsdepartementet. De mener de står i en særstilling, og bare behøver å ta direkte ordre fra regjeringen.

Det er ikke nødvendig med doktorgrad i statsvitenskap for å skvette av dette utsagnet, som en av våre kilder kom med i en samtale før jul i 2003. Det høres ut som en holdning fra land vi ikke liker å sammenligne oss med. Først var vi tilbøyelige til å avfeie hele påstanden. Det er ikke uvanlig at kilder overdriper for å gjøre seg selv mer interessante.

Men slik var det ikke denne gangen. I vesken hadde kilden med seg dokumenter som viste med all mulig tydelighet at det var noe alvorlig galt med Forsvarets selvbilde.

”Samarbeidsforholdet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando er i dag svært dårlig, og kontakten langt mindre enn situasjonen krever. Etatstyringen fungerer ikke. Forsvarets overkommando nekter å forholde seg til ansvarlig avdeling i Forsvarsdepartementet...”

”Det oppleves også at Forsvarets overkommando nekter å forholde seg til retningslinjer fra Forsvarsdepartementet, selv om de også vet at dette er klarert med statsråden. Situasjonen må etter min mening karakteriseres som en tillitskrise”, sto det blant annet.

Dette var sterk kost i byråkratisk språkdrakt. Dokumentene, som var utarbeidet på høyt nivå, var som vanlig unntatt offentlighet. I flere år hadde en intern krig mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret vært holdt tilbake fra offentligheten, til tross for at dette er spørsmål som har stor offentlig interesse.

I over to år hadde vi fulgt med i Riksrevisjonens postlister – en kilde som nå dessverre er blitt sterkt innskrenket. Riksrevisjonens kommentarer til forsvarsbudsjettene, og de stadig mer omfattende undersøkelsene hos de enkelte militære enhetene, var sørgelig lesing for alle skattebetalere. Forsvaret hadde mistet kontrollen over den floraen av tillegg som ble utbetalt til personalet, det ble hyrt inn rådyre konsulenter som like før hadde sluttet i Forsvaret med en gullkantet sluttpakke, og nedskjæringene på personellsiden var i ferd med å stoppe opp – til tross for at milliardbeløp ble brukt på sluttpakker.

Spesielt la vi merke til at Riksrevisjonens til dels sterke kritikk ikke så ut til å ha noen særlig effekt. Ting som ble påpekt ett år dukket opp igjen det neste. At situasjonen var slik var interessant nok. Enda mer spennende ville det være å finne ut hvorfor. Dokumentene som vår kilde dro opp av vesken kunne være begynnelsen på en forklaring.

Vi gjennomførte en rekke samtaler med vår hovedkilde, og med andre kilder vi visste hadde innsikt i denne materien. I tillegg gjorde vi målrettede dokumentetsøk i Forsvarsdepartementet og i andre etater for å skaffe oss et så bredt faktagrunnlag som mulig. Bildet som tegnet seg var ganske skremmende. Det viste seg at det hadde vært en ganske bred oppfatning i Forsvarets overkommando i flere tiår at etaten ikke automatisk var underlagt styring fra Forsvarsdepartementet. At et slikt syn hadde oppstått var ille nok – at ingen hadde satt skapet på plass var enda verre.

Kort etter fikk vi høre om noe som gikk under navnet ”Holmenkollprosessen”. Ifølge kildene som fortalte om dette, var denne prosessen et av de første alvorlige forsøkene som ble gjort fra politisk side på å fortelle Forsvaret hvem som bestemmer. Det var daværende forsvarsminister Eldbjørg Løwer som var arkitekten bak Holmenkollprosessen. Hele toppledelsen i Forsvaret ble i 2000 beordret til en seminarlignende seanse på Holmenkollen Park Hotell for å drøfte det ytterst alvorlige spørsmålet om styringen av Forsvaret.

Løwer fortalte oss gjerne om bakgrunnen for prosessen – men hun var tilbakeholden med å gå inn i det konkrete innholdet i møtene. Ved hjelp av andre kilder fikk vi likevel dannet oss et bilde av at det til tider hadde gått varmt for seg. Da den første fasen av

prosessen var ferdig, deltok Løwer på et møte i Forsvarets overkommando, der hun slo fast at alle tråder skulle gå gjennom henne.

- Da ristet mange offiserer på hodet, og mente tydeligvis at det ikke var på den måten det foregikk, sa hun.

Omtrent samtidig som vi snakket med Løwer, fikk vi tak i ny håndfast dokumentasjon. Denne gangen dreide det seg om en intern liste som Forsvaret hadde utarbeidet over forsvarsansatte som hadde fått utbetalt mer enn 500.000 kroner i lønn det siste året. Lengden på listen var talende nok – 58 forsvarsansatte tjente bedre enn statsminister Kjell Magne Bondevik. Forsvarsminister Kristin Krohn Devold ville med sin årslønn på 800.000 kroner ha havnet bak langt over 200 forsvarsansatte på lønnslisten. Av kildevernsårsaker kan vi ikke gå inn på hvordan vi fikk tak i listen.

Vi analyserte lønnslisten så godt det lot seg gjøre, og forsøkte å samle mest mulig data om de som sto oppført på den. Det viste seg at mange av dem som tjente best lå i gradssjiktet kapteinoberst – med andre ord ikke toppskiktet i Forsvaret. Det betød at flere hadde mer enn doblet grunnlønnen med variable tillegg. En rekke av dem som tjente mest var også embetsmenn, slik at de ikke hadde automatisk rett til slike tillegg.

Et annet dokument, hentet fra en intern briefing i Forsvarets omstillingsorganisasjon Argus, viste noe oppsiktsvekkende: Forsvaret hadde brukt tre milliarder kroner på sluttpakker for å få de ansatte til å slutte. Men til tross for at 2700 forsvarsansatte var borte, hadde de totale lønnsutgiftene i Forsvaret økt. Ettersom et av hovedmålene med omstillingen er å overføre penger fra drift til investering tydet dette på at noe hadde gått alvorlig galt.

De interne dokumentene, opplysningene fra kilder i sentrale posisjoner og rapportene fra Riksrevisjonen var god dokumentasjon på de omfattende problemene i omstillingsprosessen. Kildeopplysningene fra Eldbjørg Løwer og andre om Holmenkollprosessen, parett med de interne dokumentene som omtalte maktkampen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando, dokumenterte alvorlige styringsproblemer. Nå var det tid for å kikke nærmere på vårt andre hovedfokus: Forsvarets nye rolle.

Med Sovjetunionens fall forsvant også en stor del av Forsvarets tradisjonelle oppgaver. Utover på 1990-tallet ble det klart at en massiv invasjon, som det "gamle" Forsvaret var bygd opp for å møte, ble mindre og mindre sannsynlig. Organisasjonen befant seg i et slags limbo, samtidig som driftsutgiftene tok en så stor del av Forsvarsbudsjettet at det ble stadig vanskeligere å se hvordan man skulle makte å erstatte alt det gamle militærmateriellet Forsvaret rådde over.

Angrepet på World Trade Center 11. september 2001 endret mye. Bekjempelse av terrorisme ble en stadig viktigere del av det nye Forsvarets oppgaver. Dette inkluderte terrorbekjempelse på norsk jord – der terroristene også kunne være norske statsborgere. Dette medfører to problemer:

1. Terrorbekjempelse på norsk jord har alltid vært politiets oppgave.
2. Grunnloven forbyr bruk av norske militære styrker mot norske borgere.

For å illustrere det siste problemet forsøkte vi å finne historiske eksempler. Under Alta-kampen i 1979/80 oppsto det strid i regjeringen om bruk av militært personell og militært utstyr i operasjonen som skulle fjerne demonstrantene i Stilla-området. Justisministeren ville ha militær hjelp – forsvarsministeren nektet. En av juristene som ble engasjert for å utrede spørsmålet var senere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith. Han hadde derfor inngående kjennskap til problemstillingen. Smith var sterk og klar – han sa til oss at etter hans skjønn kunne ikke så mye som en militær vott brukes mot norske borgere. På samme tid bygget altså Forsvaret opp store antiterrorstyrker for bruk i Norge – spesielt i Heimevernet. Smith var like klar da vi intervjuet ham på kamera.

Da vi snakket med representanter for Forsvaret, passet de alltid på å understreke at de bare skulle være en støttestyrke, og at politiet hadde ansvaret. Men det er påfallende at støttestyrken nå består av langt flere folk med langt større ressurser enn det politiet – som skal gjøre hovedjobben – har til rådighet. Det overrasket oss derfor ikke å oppdage at irritasjonen i politiet var i ferd med å bli svært stor. I Politidirektoratet var det også folk som ville gi uttrykk for irritasjonen offentlig.

Vi begynte å nærme oss siste del av research-perioden. Vi følte at vi nå hadde så god kjennskap til problemene i Forsvarets omstillingsprosess at vi søkte kontakt med ledelsen i Argus, som er den organisasjonen som har ansvaret for prosessen. Vi ba om et møte for å bli oppdatert om statusen i omstillingen. Da vi møtte i lokalene til Argus fikk vi en blendende brief som i hovedsak pekte på hvor godt prosessen var i gjenge. Lite eller ingenting av det vi visste var problematisk ble berørt. Så profesjonell og overbevisende var briefen at hadde vi ikke vært armert med mangeårig opparbeidet kunnskap, hadde vi nok blitt dreid grundig rundt lillefingeren. Dette illustrerer et vanlig problem for journalister – tid til research er ofte så liten før vi skal gå inn i svært kompliserte saksforhold at vi blir altfor lett lurte. Har man opplevd det ofte nok er det en god følelse når man kan unngå den situasjonen.

Etter møtet oversendte vi detaljerte spørsmål til Forsvaret, for å klarlegge og korrigere faktagrunnlaget før vi startet opptakene. Vi ba også om et intervju med forsvarssjef Sigurd Frisvold for å ivareta Forsvarets tilsvars- og informasjonsrett. Etter lang tids diskusjon kunne Frisvold avse ti minutter til et intervju som måtte gjøres på broen på et kystvaktskip. Dette skapte svært vanskelige arbeidsforhold for oss – og etter vårt skjønn også for Frisvold. I utgangspunktet mener vi at det mest forsvarlige i en så komplisert sak er å ha god tid til intervjuet for å kunne være så grundig som saken krever. Dessverre er den typen rammebetingelser vi ble utsatt for blitt stadig vanligere når maktpersoner skal intervjues på TV. I intervjuet opplevde vi at Frisvold svarte unnvikende på de fleste spørsmålene – spesielt de som dreide seg om at lønnsutgiftene økte i takt med at antall ansatte sank.

Programmet ble sendt midt under avisstreiken. Dette gjorde at det ble liten debatt etter sending. Debatten kom likevel senere på året, da Aftenposten skrev om en intern rapport i Forsvaret som bekreftet flere av de poengene vi tok opp i "Maktkamp". Siden er det som kjent andre sider ved økonomistyringen i Forsvaret som har dominert.

Så vidt vi vet er det ennå ikke gjort noen ny avklaring på om oppbyggingen av styrker som skal bekjempe terrorisme på norsk jord er i pakt med grunnloven. Forsvaret har krevd at

en del offiserer fra "lønnslisten" skal tilbakebetale tillegg de har fått utbetalt urettmessig. Flere av offiserene er "tilrettevist" og de fleste har betalt de omstridte tilleggene tilbake.

10. Spesielle erfaringer du vil nevne.

Vi vil trekke frem to ting.

Erfaringen med briefen i Argus viser hvor viktig det er å ha god tid til å drive research når man skal inn i kompliserte problemstillinger. (Og det er faktisk det meste journalister jobber med i dag). Dessverre går utviklingen mot stadig større arbeidspress og høyere produksjonskrav. Det gir litt for gode arbeidsforhold for dem som vil holde viktig informasjon tilbake.

Vi opplevde arbeidet med denne saken som litt annerledes enn vanlig. Vi hadde ikke noen typisk motor eller case som det er vanlig å bygge TV-dokumentarer rundt. I stedet er dette en drøfting av et større problemkompleks som stort sett er av prinsipiell natur. Det gjorde at programmet kanskje fremstår som mer subjektivt enn vanlig. Vi mener selv at vi denne gangen lyktes i å komme litt dypere ned – for å finne ut hva som "egentlig skjedde" – og at det er plattformen som programmet er tuftet på. Om det så er blitt godt TV er det ikke lett for oss å svare på. Vi synes i alle fall at det er fint å kunne jobbe litt ekstra langsiktig innimellom.

Oslo 3. februar 2005 (jada, lenge etter innsendelsesfristen – sorry).

Lars O. Toverud

Ståle Hansen