



Forsvarets høgskole

våren 2014

Masteroppgave

HNS - mellom retorikk og virkelighet

*Utvikling av Host Nation Support (HNS) i Norge og
betydningen av denne i forholdet til våre allierte*

Ingjald Tveiten

Forord

Denne studien ble gjennomført som en del av masterstudiet ved Forsvarets Høgskole vinteren og våren 2014.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder førsteamanuensis Paal Sigurd Hilde ved Institutt for Forsvarsstudier for konstruktive og gode råd. Det er mye takket hans engasjement og detaljerte innspill at oppgaven har kommet i havn slik den står i dag.

Jeg vil videre takke alle kolleger som har kommet med gode og konstruktive innspill til oppgaven, og rette en spesiell takk til de som har satt av tid i en hektisk hverdag til å la seg intervju. Uten deres bidrag ville ikke studien vært mulig. Videre vil jeg takke mine medstudenter for gode diskusjoner og innspill gjennom hele prosessen.

Mest av alt vil jeg takke min kone for stor tålmodighet og forståelse gjennom hele studiet.

Ingjald Tveiten

Forsvarets stabsskole 22. mai 2014

Sammendrag

Denne oppgaven ser på vertslandsstøtte, også kalt Host Nation Support (HNS), i Norge. Oppgaven er en analyse av hvordan HNS har utviklet seg i perioden 2000-2014 og hvilken effekt HNS har på forholdet til allierte.

HNS er kort fortalt den støtte Norge gir til andre lands styrker når disse øver, trener eller opererer i eller ut fra Norge. Omfanget og kvaliteten av denne støtten vil i en eller annen grad påvirke alliertes ønske, vilje og evne til å operere i Norge. Det norske forsvaret har gjennomgått en omfattende nedskalering og restrukturering siden år 2000. Oppgaven fokuserer derfor på tiden fra 2000 og frem til i dag, men beskriver samtidig utviklingen før i mer generelle termer.

Oppgaven beskriver først hvordan HNS fungerer i Norge og analyserer utviklingen siden årtusenskiftet innenfor fire parametere; formelle rammer, prioriteringer, organisering og faktisk bruk. Faktoren formelle rammer omfatter nasjonale og allierte styrende dokumenter og inngåtte avtaler som påvirker HNS i Norge. Deretter vil analysen se på prioritering i form av det politiske fokus og økonomiske prioritet temaet har hatt i perioden. Videre analyseres organiseringen i form av kommando og kontroll og avdelinger som er dedikert til HNS i Norge. Den siste faktoren, faktisk bruk, omhandler bruken av norsk HNS til støtte for alliert øving og trening i Norge og amerikanske operasjoner utenfor landets grenser. Disse faktorene gir samlet en bakgrunn for å si noe om utviklingen som har funnet sted i den undersøkte perioden.

Oppgavens andre hoveddel ser på hvilken effekt HNS oppfattes å ha på forholdet til allierte ut fra intervjuer med nasjonale og allierte nøkkelpersoner. Avslutningsvis søker oppgaven å trekke noen konklusjoner på utviklingen som har funnet sted, hvilken påvirkning HNS faktisk har på forholdet til allierte og om det er noen sammenheng mellom utviklingen og påvirkningen.

Analysen viser at det mangler en langsiktig strategisk plan for HNS i Norge, hvilket gjør at temaet gjerne ikke vies tilstrekkelig oppmerksomhet i ulike prosesser. Det ser i den forbindelse ut til at det gjennom den undersøkte perioden og i dag er et gap mellom retorikk og praksis. Optimalt sett skal disse selvsagt følges ad, men som studien viser har dette ikke vært tilfelle innenfor HNS. Videre synes det som at det er en forskjell i oppfattelsene fra norsk og alliert synspunkt hvorfor HNS er viktig og hvilken effekt som ønskes oppnådd med den allierte øving og treningen som finner sted i Norge.

Abstract

This thesis is about the development of Host Nation Support (HNS) in Norway from 2000 up till today, and how HNS is perceived to affect the relationship between Norway and its allies. Norway has a long history of providing HNS in connections with allied exercises and training in the country. This support, and the quality of it, is essential to facilitate allied presence both during peace, conflict and war. It is therefore interesting to look at how HNS in Norway has developed within this time frame, and what role HNS actually plays.

The analysis is conducted in two steps. Firstly, the thesis describes the system for HNS in Norway and how this has developed in the period from 2000 to 2014. The development is analysed through four factors; formal framework, priority, organization and actual use, primarily through documental studies. Secondly, the thesis discusses the affect HNS is assessed to have on the relationship between Norway and its allies. This is based on interviews with key personnel on the issue from Norway, USA, United Kingdom and the Netherlands. Finally, the two sub-questions are compared in order to analyse any links between them.

There seems to be a difference in the rhetoric and practice concerning the importance of HNS in Norway as well as a difference in the Norwegian and Allied perspective concerning why HNS is important.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning	7
1.1 PROBLEMFOMULERING OG PROBLEMSTILLING.....	7
1.2 AVGRENSNING	9
1.3 DEFINISJONER OG BEGREPSAVKLARINGER	10
1.4 OPPGAVENS VIDERE STRUKTUR	11
2 Metode	12
2.1 VALG AV UNDERSØKELSESDSIGN OG TILNÆRMING	12
2.2 ANALYTISK RAMMEVERK	16
3 Historisk utvikling frem til år 2000	19
4 Analyse utvikling	24
4.1 FORMELLE RAMMER	24
4.2 PRIORITERINGER	36
4.3 ORGANISERING AV MILITÆR HNS I NORGE	43
4.4 FAKTISK BRUK.....	49
4.5 DELKONKLUSJON	53
5 Betydning for forholdet til allierte	56
5.1 USA	56
5.2 STORBRIANNIA	58
5.3 NEDERLAND	61
5.4 VURDERINGER FRA NORSK STRATEGISK NIVÅ.....	62
5.5 DELKONKLUSJON	63
6 Avslutning	65
6.1 FUNN	65
6.2 HNS I FREMTIDEN – MULIGE BEHOV FOR VIDERE FORSKNING.....	70
Vedlegg A - Forkortelser	71
Vedlegg B – Respondentoversikt	72
Vedlegg C – Oversikt over større øvelser i Norge med utenlandsk deltagelse i perioden 2000-2013	74
Referanseliste	79

1 Innledning

Forsvaret av Norge er i stor grad basert på en forutsetning om at NATO vil komme støttende til hvis landet blir angrepet. For å kunne legge forholdene til rette for andre nasjoners øving i og forsterkning til Norge er det etablert et system for Vertslandsstøtte – eller Host Nation Support (HNS). Denne støtten baserer seg på en blanding av militære og sivile ressurser som skal legge forholdene best mulig til rette for alliert tilstedeværelse i Norge i fred, krise og krig. HNS-oppgavet er blant annet formalisert gjennom en av de syv oppgavene Forsvaret er gitt i langtidsplanen for perioden 2013-16 (Prop. 73 S): «Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig» (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 14-15). Dette har tradisjonelt vært viktig for Norge i og med at HNS er med på å påvirke om, og ikke minst hvor hurtig, en eventuelle alliert forsterkning av Norge blir effektiv. Den allierte tilstedeværelsen i form av øving og trening gir fordeler for Norge både gjennom økt alliert forståelse for utfordringer med å operere i landet og ikke minst økt evne til å gjøre det hvis det skulle bli behov. Den HNS Norge tilbyr virker også inn på allierte styrkers ønske om og vilje til å øve i Norge. Det er derfor interessant å se hvordan HNS har utviklet seg de senere år, da det vil kunne påvirke Norges forhold til andre allierte.

1.1 Problemformulering og problemstilling

Forsvaret har i perioden fra årtusenskiftet og frem til i dag gjennomgått omfattende endringer. Det er sannsynlig at omstillingen fra et invasjonforsvar til et innsatsforsvar også har påvirket hvordan man tenker på HNS og verdien av dette. Verden har også endret seg svært mye i denne perioden. Spesielt etter 11. september 2001 har nye trusler og utfordringer både for Norge, NATO og resten av verden stått i fokus. Behovet for å spille på lag med allierte og trekke veksler på disse har på ingen måte blitt mindre når vi i dag er på veg i fra en unipolar til en mer bi- eller multipolar verdensorden. Verden er på mange måter enda mindre forutsigbar enn tidligere.

Ut over den mer dynamiske støtten som gis allierte i forbindelse med øvelser og trening i Norge, er det inngått avtaler med allierte om forhåndslagring av materiell i Norge. Marine Corps Pre-Positioning Program – Norway (MCPN) er det klart mest omfattende. Programmet omfatter både lagring, vedlikehold og fasilitering for bruk av materiellet og kan hevdes på mange vis å være det mest håndfaste eksempelet på HNS i Norge. Dette programmet vil derfor spille en nøkkelrolle i oppgaven.

Ut fra overnevnte vil jeg gjennom denne oppgaven besvare følgende problemstilling:

«*Hvordan har utviklingen av norsk vertslandsstøtte (HNS) vært i perioden 2000-2014 og hvilken betydning har HNS for Norges forhold til allierte?*»

Problemstillingen er relevant fordi dette er et felt det i svært liten grad er forsket på tidligere i Norge, samt at den kan bidra til økt fokus på og forståelse for temaet. Oppgaven har som målsetning for det første å beskrive HNS i Norge og hvordan utviklingen har vært i perioden og mulige grunner til denne. Den vil for det andre å se på i hvilken grad HNS oppfattes å ha betydning og hvilken rolle antatt viktige faktorer som infrastruktur og kostnadsnivå oppfattes å spille i forholdet til allierte.

For å kunne svare på første del av problemstillingen må det defineres noen områder som undersøkes for å kunne påvise utvikling. Områdene *formelle rammer, prioriteringer, organisering og faktisk bruk* utgjør det analytiske rammeverket for denne delen av oppgaven. Disse vil utgjøre analysefaktorene som vil brukes til å besvare problemstillingen.

Den første faktoren, *formelle rammer*, vil omfatte offentlige avtaler og føringer for HNS i Norge. Dette omfatter blant annet NATO-dokumenter, nasjonale føringer og avtaler inngått mellom Norge og en eller flere andre allierte. Disse vil danne grunnlaget for å kunne si noe om det har vært en utvikling i de formelle rammene HNS i Norge må operere innenfor. Den andre faktoren, *prioriteringer*, vil se på politisk fokus og økonomiske tildelinger. Dette vil for det første si noe om fokuset HNS har hatt i perioden i form av hyppigheten begrepet har blitt brukt i offentlige sammenhenger. For det andre vil ressursene en har vært villige til å prioritere til HNS i Norge si noe om hvilken prioritet det har hatt i perioden og hvordan denne eventuelt har endret seg. Den tredje faktoren, *organisering*, vil undersøke avdelinger som er dedikert til HNS og hvordan disse har utviklet seg. I tillegg vil analysen se på eventuelle endringer i kommando og kontroll for HNS i perioden. Dette vil si noe om en eventuell utvikling i perioden sammenlignet med utviklingen i resten av Forsvaret. Har HNS endret seg i takt med denne eller avviker den på en eller flere måter? Den fjerde faktoren, *faktisk bruk*, vil fokusere på daglig understøttelse til amerikanske operasjoner utenfor Norge, i form av MCPP-N, og bruken av HNS-ressurser i forbindelse med utenlandsk øving og trening i Norge. Dette vil kunne synliggjøre en eventuell utvikling innenfor disse to parameterne og samlet gi et bilde på utviklingen som har funnet sted i den aktuelle perioden.

Den andre delen av problemstillingen vil se på i hvilken grad HNS i Norge oppfattes å være viktig, strategisk og militært, i forholdet til allierte. Den vil videre undersøke hvilken rolle sentrale elementer som den infrastrukturen Norge stiller tilgjengelig i forbindelse med alliert

øving og trening og det høye norske kostnadsnivået, oppfattes å ha hos våre allierte. Denne delen av problemstillingen vil belyses gjennom intervjuer av norske og allierte nøkkelaktører i forhold til alliert bruk av HNS i Norge. Disse vil samlet gi et bilde på hva som er viktig sett fra et norsk og alliert standpunkt i forhold til den allierte tilstedeværelsen i Norge og hvordan HNS eventuelt påvirker forholdet mellom Norge og dets allierte.

1.2 Avgrensning

Oppgaven vil avgrenses til å se på HNS som gjennomføres *i og av* Norge. Den vil dermed ikke legge noe fokus på norsk bruk av HNS i forbindelse med øvelser og operasjoner utenfor landets grenser. Det kan selvsagt argumenteres for at dette aspektet kunne vært et aktuelt sammenligningsgrunnlag til HNS i Norge. Det er likevel valgt å se bort fra det, da det vil være for kapasitetskrevenne til at det ansees hensiktsmessig.

Oppgaven vil videre avgrenses til HNS som finner sted innenfor Forsvarets rammer, med fokus på den støtten som ytes til landstyrker, da denne kan hevdes å være mest omfattende, samt for å begrense oppgavens omfang tilstrekkelig ut fra kapasitetshensyn. Marinestyrker har i større grad alt de har behov for om bord, og må i mindre grad trekke på HNS-ressurser ved trening og øving i Norge. Luftstyrker trekker i stor grad på eksisterende ressurser på basen disse opererer ut fra og kan således hevdes i mindre grad enn for hærstyrker å kreve noe ut over vanlig drift. Det er også etablert systemer for HNS i sivil sektor, blant annet i regi av Direktoratet for Sivil Beredskap (DSB) i form av for eksempel samarbeidsavtaler innenfor rammen av Barentssamarbeidet (Avtale om samarbeid i krisesituasjoner, 2008). De enkelte land vil under denne avtalen bidra med nødvendige ressurser for å bistå et annet land i kriseinnsatsoperasjoner.

Den HNS som i dag ytes til Joint Warfare Center (JWC) og til Joint Headquarters North frem til 2003 (Joint Warfare Center, 2014), vil ikke være en del av analysen i oppgaven da dette i all hovedsak er understøttelse av en fast installasjon og tilhørende personell. Den støtte som gis hovedkvarteret ble formalisert gjennom en Memorandum of Agreement (MOA) den 21.juni 2006 (MOA FD- JWC, 2006) og har trolig vært en påvirkende faktor til at Madlaleiren har bestått.¹

Videre vil oppgaven fokusere på tiden etter 2000 og frem til i dag. Tiden før vil kun beskrives generelt i den hensikt å vise historisk utvikling over tid, samt danne et bakteppe for den videre analysen. Tidsperioden er valgt da det er naturlig å se på utviklingen i perioden etter

¹ Avtalen hevdes å være under revisjon i disse dager.

oppstarten av den store omstillingen i Forsvaret, samt for å begrense oppgavens omfang tilstrekkelig.

1.3 Definisjoner og begrepsavklaringer

Forkortelsen for Host Nation Support (HNS) vil gjennom oppgaven benyttes fremfor vertslandsstøtte. HNS er et mer kjent og innarbeidet begrep som benyttes i Forsvaret framfor den norske oversettelsen.

NATOs definisjon av HNS lyder som følger:

Civil and military assistance rendered in peace, crisis or war by a host nation to NATO and/or other forces and NATO organizations which are located on, operating on/from, or in transit through the host nation's territory (NATO, 2013a, s. 2-H-4-5).

I sin studie av multinasjonalt logistikk og internasjonalt samarbeid, omtaler Frank Brundtland Steder og Geir Kvitrud HNS som det å legge til rette for å «motta, samle og deployere videre»² utenlandske styrker i et operasjonsområde i form av «... materiell, varer og tjenester samt områdesikring og administrativ støtte etter avtale..» (Steder & Kvitrud, 2010, s. 19).

Denne beskrivelsen blir i overkant enkel, da den i for stor grad ser bort fra videre understøttelse av utenlandske enheter også etter at disse er klargjort og deployert til et operasjonsområde. Det er blant annet en hovedoppgave for Vertslandsstøttebataljonen å fasilitere for og understøtte utenlandske enheter i Norge, også i forbindelse med operasjoner. Hensikten med HNS er å redusere det logistiske fotavtrykket og få et mest mulig kostnadseffektivt styrkebidrag. HNS vil med andre ord kunne redusere behovet for det besøkende landet å stille med egen logistikk for å understøtte egne styrker og/eller inngå egne avtaler om dette (NATO, 2005b, s. 1-3).

Omfanget av HNS som legges til grunn i oppgaven vil være i tråd med definisjonen i Retningslinjer for Logistikk i forsvarssektoren: «HNS kan inkludere alle typer varer og tjenester» (Forsvarsdepartementet, 2010, s. 20).

Vertslandsstøttebataljonen (Vbn) er en logistikkbataljon designet og dedikert til HNS. Den fasiliterer og utfører understøttelse, av primært det amerikanske Marinekorpset (USMC) og sekundært utenlandske styrker, under øvelser og operasjoner i Norge. Avdelingen settes opp og klargjøres av Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) og «... forutsettes å skaffe eller

² Norsk oversettelse av RSOM – Reception Staging Onward Movement

formidle mulige leverandører til etterspurte ressurser i samsvar med behov fra utenlandske styrker og i henhold til inngåtte avtaler» (Forsvarets logistikkorganisasjon, 2013, s. 14)

Marine Corps Pre-Positioning Program – Norway (MCPN) er forhåndslagring og vedlikehold av materiell til en ekspedisjonær marineinfanteribrigade, formalisert i en avtale mellom USA og Norge. MCPN omfatter kontinuerlig understøttelse i form av daglig vedlikehold av materiell og infrastruktur, og vil som tidligere beskrevet spille en vesentlig rolle i denne oppgaven. Denne lagringen og alt den innebærer, er i Norge formalisert gjennom to stortingsproposisjoner; St.prp.nr.61 (1980-81) og St.prp.nr.77 (2005-2006). Dette fordi avtalen «... anses å være av særlig stor viktighet...» (Prop. 77 (2005-2006), 2006, s. 1) og er en indikasjon på USAs vilje til å forsterke Norge hvis det trengs gjennom å binde styrker og materiell til dette formålet.

1.4 Oppgavens videre struktur

Oppgaven kan grovt sett deles inn i fire. Første del vil innledningsvis beskrive valgt undersøkelsesdesign og metode. Deretter defineres det analytiske rammeverket, formelle rammer, prioriteringer, organisering og faktisk bruk, som danner grunnlaget for den videre analysen i oppgavens tredje del. Andre del vil danne bakteppet for den videre analysen i form av en beskrivelse av emnet i perioden før år 2000. Dette vil danne grunnlaget for den videre beskrivelsen av fagfeltet HNS i Norge i tredje del, samt analysen av utviklingen innenfor de definerte parameterne og mulige grunner til denne. Oppgavens fjerde del vil søke å besvare hvilken strategisk og militær betydning HNS oppfattes å ha og hvilken rolle infrastruktur og kostnadsnivå spiller i forholdet til våre allierte. Avslutningsvis vil det søkes å trekke noen overordnede konklusjoner ut fra del tre og fire og se om det er noen sammenhenger mellom disse.

2 Metode

Denne delen av oppgaven vil først beskrive metoden som er valgt for å besvare problemstillingen, samt mulige utfordringer knyttet til de ulike elementer denne består av. Videre vil faktorene som utgjør det analytiske rammeverket beskrives i større detalj.

2.1 Valg av undersøkelsesdesign og tilnærming

Oppgaven vil være deskriptiv i form av å beskrive fenomenet HNS; hva det er, hvordan det kommer til uttrykk i Norge og hvilken utvikling det har hatt. Hensikten er å utdype et tema det er forsket svært lite på tidligere og således frembringe ny kunnskap (Jacobsen, 2005, s. 73).

I og med at det i svært liten grad finnes relevant teori og forskning som kan danne grunnlag for hypoteser og hypotesetesting, vil oppgaven være induktiv. De funn og resultater som avdekkes vil kunne brukes som grunnlag for mulig utvikling av ny teori eller komparative studier.

Oppgaven vil se nærmere på HNS og se på om denne kan hevdes å være en påvirkende faktor for Norges forhold til allierte. Dette vil løses gjennom en kvalitativ tilnærming, som i følge Jacobsen er best egnet «... når vi er interessert i å avklare nærmere hva som ligger i et begrep eller fenomen» (Jacobsen, 2005, s. 131).

Oppgaven vil hovedsakelig ha en intensiv design. Den vil gå i dybden på et fenomen i den hensikt å beskrive HNS i Norge med størst mulig grad av nyanser. To av hovedutfordringene med en slik tilnærming er i følge Jacobsen (2005, s. 130) at den er svært ressurskrevende og at dataene kan bli for komplekse. Dette vil håndteres gjennom avgrensningen som tidligere beskrevet, samt definisjonen av et analytisk rammeverk, som sammen vil danne grunnlaget for den videre undersøkelsen.

Problemstillingens første del vil ved hjelp av det analytiske rammeverket beskrive HNS i Norge, samt se på utviklingen av dette siden årtusenskiftet og frem til i dag og mulige årsaker til denne utviklingen. Den andre delen av problemstillingen vil se på hvilken betydning HNS oppfattes å ha for forholdet til allierte og hvordan ulike sentrale faktorer påvirker dette. Ideelt sett burde gjerne oppgaven sett på sammenhengen mellom betydning og utviklingstrekk over tid, men dette ville blitt svært utfordrende gitt kildetilfanget. Oppgaven vil derfor fokusere på utviklingen og betydningen av HNS for forholdet til allierte som to separate element. Disse er likevel tett knyttet til hverandre tross sine forskjeller, og eventuelle knytninger vil avslutningsvis søkes belyst.

En av utfordringene ved valget av undersøkelsesdesign er at det gjerne er mange andre faktorer som påvirker både utviklingen av HNS og forholdet til allierte. Det blir dermed vanskelig å kunne trekke en entydig slutning om både utviklingen og hvordan HNS påvirker forholdet, og en eventuell sammenheng mellom disse. Det analytiske rammeverket ansees som nevnt å kunne gi en tilstrekkelig god indikasjon på den eventuelle utviklingen. Til tross for andre tungtveiende faktorer er det også interessant hvordan respondentene oppfatter betydningen av HNS i forholdet mellom Norge og dets allierte, og hvordan HNS eventuelt påvirker dette forholdet. Intervjuobjektene oppfattelse vil, sett i sammenheng med eventuelle funn i første del av problemstillingen, kunne gi en indikasjon på en sammenheng mellom utviklingen og forholdet til allierte.

Oppgaven vil gjennomføres som en case-studie i form av å se på ett tilfelle som undersøkes på flere felt, avgrenset i tid og rom (Jacobsen, 2005, s. 90-92). Undersøkelsesenheten er HNS som et komplekst hele og det som undersøkes vil være hva som skjer i konteksten (forholdet til allierte) der fenomenet (HNS) utvikler seg. Dette vil trolig gi lite grunnlag for å kunne generalisere eventuelle funn, da det vil være svært vanskelig å kunne fastslå om disse har gyldighet også i andre kontekster, men kan danne grunnlag for andre eller sammenlignende studier.

Undersøker har jobbet med logistikk i 13 år og har således et godt kontaktnett innen logistikkmiljøet i Forsvaret. Dette vil trolig fremme oppgaven gjennom lettere tilgang til fagpersoner og litteratur innenfor emnet, samt forståelse for «stammespråket». Undersøker har tross erfaring innenfor logistikkfeltet relativt begrensede kunnskaper om HNS fra før og stiller således med relativt blanke ark i forhold til valgt problemstilling og emne. Egen referanseramme i forhold til tema vil derfor trolig i liten grad påvirke undersøkelsens reliabilitet.

Problemstillingen vil besvares gjennom en kombinasjon av dokumentundersøkelser og intervjuer. Dokumentundersøkelsene vil i all hovedsak besvare første del av problemstillingen samt gi et bedre grunnlag for å gjennomføre intervjuer med nøkkelpersoner innen HNS i Norge, som vil brukes for å besvare problemstillingens andre del. Det blir således lettere å stille de rette spørsmålene i forbindelse med intervjuene og derigjennom utdype problemstillingens første del, samt danne grunnlaget for å kunne besvare problemstillingens andre del.

2.1.1 Skriftlige kilder

Problemstillingens første del vil i hovedsak besvares gjennom dokumentundersøkelser. Disse vil danne grunnlaget for beskrivelsen av utviklingen og konteksten denne har funnet sted i. Undersøkelsene vil så langt som mulig basere seg på primærdata i form av offentlige dokumenter, statistiske data og rapporter, samt i noen grad graderte kilder som ikke alle har tilgang til. Den omfattende bruken av primærkilder øker troverdigheten til dataomfanget. En utfordring med oppgaven er at det i svært liten grad eksisterer sekundærdata på tema. Det er med andre ord i svært liten grad noen andre som har forsket på tema og som har tolket ulike data tidligere. Oppgaven kan således i svært liten grad støtte seg på annen forskning. En annen utfordring er manglende tilgjengelig tallmateriale knyttet til faktoren prioritering, på grunn av manglende rapportering. Tallene er således metodisk problematiske i form av mange feilkilder. Oppgaven har imidlertid ikke som mål å se på spesifikke tall, men mer en generell utvikling. Tilgjengelige tall vil således kunne fungere som en indikasjon på en utvikling og male det overordnede bildet studien søker å belyse, til tross for at usikkerheten knyttet til mange detaljer er høy.

Uttalelser i form av pressemeldinger, taler, veiledninger, brosjyrer og nyhetsarkiv som er gjengitt på regjeringens eller departementenes offisielle internettsider er i oppgaven tolket som offisielle uttalelser og medregnes derfor i oversikten over politisk prioritering.

En utfordring med forsvarsrelaterte litteraturstudier er graderingsnivå på informasjonen som er tilgjengelig. Dette gjør at en del relevant informasjon ikke kan siteres og brukes i oppgaven grunnet graderingsnivå, samt at mange av disse kildene ikke er tilgjengelig for alle. Graderte dokumenter vil likevel bli brukt av undersøker til å gi bedre forståelse av omfanget av og helheten HNS i Norge inngår i, men kan i svært liten grad henvises til i oppgaven. I de tilfeller dette skjer, vil det være godkjent av dokumentets eier.

2.1.2 Muntlige kilder

Andre del av problemstillingen vil i stor grad besvares gjennom intervjuer med aktuelle aktører innen HNS i Norge. Dette da det i svært liten grad finnes tilgjengelige skriftlige kilder. Metodiske utfordringer med intervjuer i denne sammenheng er at respondentenes svar i for stor grad formes av deres subjektive vurderinger av tema, hvilket kan hevdes å redusere dataenes reliabilitet. I og med at vurderingen her i stor grad blir subjektiv kan det bli en utfordring å kunne generalisere og trekke konklusjoner ut fra disse. Det vil videre kunne bli en utfordring med at oppgaven går noe tilbake i tid og at respondentene dermed ikke husker alle de faktiske forhold fra det aktuelle tidspunkt og/eller tolker historien basert på nåtiden,

såkalt etterrasjonalisering (Repstad, 2007, s. 96). Da intervjuene kun vil utfylle dokumentundersøkelsene med hensyn til analysen av utviklingen i problemstillingen første del, vil disse i liten grad påvirke resultatet. I forhold til problemstillingens andre del, vil denne i mindre grad være tidsavhengig, og eventuelle hukommelsesfeil eller etterrasjonalisering, vil således i liten grad påvirke resultatet.

Intervjuene og resultatene fra disse vil likevel gi ytterligere utdypning av utviklingen innen HNS, samt at de samlede resultatene vil kunne gi en indikasjon på en sammenheng mellom HNS og forholdet til allierte. I og med at dette er et emne det i svært liten grad er forsket på tidligere, vil det ikke finnes særlig sammenligningsgrunnlag med tidligere forskning, hvilket vanskeliggjør å teste den interne validiteten (Jacobsen, 2005, s. 350). Intervjuobjektens respons vil likevel valideres gjennom den empiriske undersøkelsen i del en, og derigjennom sikre oppgavens interne validitet på best mulig vis.

Intervjuobjektens vurderinger kan i mindre grad verifiseres og valideres gjennom andre kilder. Da respondentene presumtvt er av dem som har best innsikt i tema og da det undersøkelsen er på jakt etter er deres vurderinger av forholdet, ansees disse likevel som hensiktsmessige. Det faktum at respondentene kommer fra forskjellige land og nivå og gjerne har sin egen agenda, styrker oppgavens reliabilitet. Eventuelle sammenfallende oppfattelser vil således kunne gi en relativt god indikasjon på en eventuell sammenheng. Besvarelsene vil således i tilstrekkelig grad kunne indikere den eventuelle påvirkningen HNS har på forholdet til allierte.

2.1.3 Utvalg av respondenter

Respondentene er valgt for å best mulig belyse problemstillingens andre del; påvirkningen HNS har på forholdet til allierte. Utvalget omfatter representanter for det militærpolitiske nivå i Norge, samt forsvarsattachéer fra de land som i størst grad øver og trener i Norge og således benytter seg av norsk HNS; USA, Storbritannia og Nederland. Det er videre gjennomført intervjuer med respondenter på ulike nivå i Forsvaret og Forsvarsdepartementet (FD). Dette for å gi best mulig innsikt og dybde i hva faktisk HNS er og utviklingen av denne i løpet av tidsperioden, samt kunne gi en viss dybde i viktigheten HNS faktisk har i forhold til våre allierte. Utvalget av respondenter (intervjuobjekter) er til en viss grad valgt ut fra snøballmetoden, altså at et intervjuobjekt anbefaler og henviser videre til andre intervjuobjekter (Halvorsen, 2008, s. 164). Denne metoden er valgt, da det er relativt få som har innsikt i problemstillingen og snøballmetoden blir derfor naturlig for å få respondenter som kan tilføre oppgaven noe.

Utfordringen med det aktuelle utvalget er at respondentene i for stor grad har sin egen agenda og/eller i for stor grad kommer fra samme miljø og således vil ha sammenfallende synspunkter. I forhold til innsikt i utvikling av HNS i Norge, kan dette til en viss grad oppveies gjennom andre primær og sekundærkilder. I forhold til viktigheten for forholdet til allierte vil omfanget av og tilgangen til kilder med tilstrekkelig kunnskaper om emnet være svært begrenset.

2.2 Analytisk rammeverk

Det analytiske rammeverket vil danne grunnlaget for den videre undersøkelsen av hvordan HNS i Norge har utviklet seg i perioden. Faktorene er valgt fordi de fremstår som både sentrale og målbare indikatorer på utvikling. For politisk og økonomisk prioritering er dette relativt innlysende, men også de andre tre faktorene; formelle rammer, organisering og faktisk bruk, anses som klare indikatorer på en utvikling. Faktorene vil samlet gi en god helhetlig beskrivelse av utviklingen av HNS i perioden. Andre aktuelle faktorer som for eksempel endring i omfanget av dedikert infrastruktur og endringer i antall personer som i en eller annen grad jobber med HNS, har blitt valgt bort. Dette da disse ble vurdert til i liten grad å ville styrke analysen av utviklingen, samt at datatilgangen ville være for utfordrende i forhold til effekten det ville gi. Den enkelte faktors innhold og omfang vil beskrives ytterligere under.

2.2.1 Formelle rammer

De formelle rammene danner i stor grad grunnlaget for Norges tilnærming til og fokus på HNS. Disse omfatter blant annet bindende NATO-dokumenter og –avtaler, spesifikke avtaler inngått mellom Norge og en annen alliert om HNS og eventuelle andre avtaler der Norge påtar seg en grad av understøttelse av annet lands aktivitet i Norge.

I tillegg til disse kommer nasjonalt regulerende dokumenter fra ulike nivå i og utenfor Forsvaret. Disse gir føringer både for omfanget av HNS i Norge, avdelinger dedikert til dette og hvem som har hvilke oppdrag i forbindelse med HNS.

Formelle rammer vil benyttes som et analyseverktøy videre i oppgaven for å se på hvilke føringer nasjonale og NATO-direktiver har gitt i perioden, samt hvilke typer avtaler som har vært gjeldende i den aktuelle perioden og omfanget av disse. I hvilken grad og hvordan disse dokumentene og avtalene har blitt oppdatert vil kunne gi en indikasjon på om HNS har vært vektlagt og således prioritert i perioden eller ikke. Dette vil danne grunnlaget for å analysere om det har vært en utvikling og hvordan denne i så tilfelle har vært.

2.2.2 Prioriteringer

Denne faktoren vil søke å besvare i hvilken grad HNS har vært en prioritert aktivitet i den undersøkte perioden og hvordan graden av prioritering har utviklet seg i løpet av det aktuelle tidsrommet. Dette vil belyses gjennom delfaktorene politikk og økonomi. Den politiske prioriteten vil belyses gjennom hvor ofte HNS, eller vertslandsstøtte, har blitt tatt frem i offentlige dokumenter og uttalelser. Det vil kunne gi en indikasjon på hvilket fokus det har vært fra politisk side på tema. Den økonomiske prioriteten vil belyses gjennom i hvilken grad det har vært dedikert midler til HNS og hvordan utviklingen har vært. Det vil kunne gi en indikasjon på hvilken grad av økonomisk prioritet HNS har hatt i den aktuelle perioden. Analysen av de to delfaktorene vil videre danne grunnlag for å se om det er samsvar mellom politisk og økonomisk prioritering.

2.2.3 Organisering

Denne delen av analysen vil være todelt. Den vil først se på hvordan organiseringen av HNS har endret seg i perioden og deretter hvilke avdelinger som har vært dedikert til HNS i perioden og utviklingen av disse.

Den første delen av analysen vil rette fokus på hvordan kommando og kontroll for HNS er bygget opp og hvem som har hvilket ansvar. Det er i den forbindelse interessant å se hvordan dette har endret seg i løpet av perioden, da det er et viktig element i den totale utviklingen. Den andre delen vil se på dedikerte avdelinger som har HNS som sin primæroppgave og hvordan disse har endret seg i perioden.

Dette er relevant for å kunne si noe om både utviklingen av HNS, men ikke minst prioriteringen det har hatt og eventuelt fortsatt har. Har for eksempel størrelsen på den dedikerte HNS kapasiteten endret seg i takt med reduksjonen i mobiliseringsforsvaret eller har den bestått på samme nivå?

2.2.4 Faktisk bruk

Denne faktoren vil se på i hvilken grad det har vært en utvikling innen faktisk bruk av HNS i Norge i løpet av perioden. Den vil først undersøke hvordan omfanget av alliert øving og trening har utviklet seg i perioden, og således behovet for HNS i forbindelse med denne aktiviteten. En økt alliert tilstedeværelse i Norge vil kreve en økt grad av understøttelse i form av HNS.

Deretter vil oppgaven undersøke i hvilken grad forhåndslagret materiell har blitt benyttet utenfor landets grenser i perioden, til understøttelse av pågående operasjoner. Dette gjelder

MCCP-N, som tidligere beskrevet på mange måter utgjør den mest håndfaste HNS Norge gir til enhver tid. I hvilken grad har det vært en endring av og bruk av det aktuelle materiellet?

Disse to faktorene vil samlet kunne si noe om i hvilken grad HNS ressurser faktisk har blitt brukt i forbindelse med operasjoner, øvelser og trening og gi en indikasjon på om det faktisk har vært en utvikling i så henseende.

For å kunne analysere hvor HNS har beveget seg til synes det nødvendig å definere hvor en har beveget seg fra. I den forbindelse vil oppgaven i neste kapittel beskrive utviklingen av HNS i Norge i perioden frem til år 2000. Dette i den hensikt å danne et bakteppe for den videre analysen av utviklingen.

3 Historisk utvikling frem til år 2000

Utviklingen av HNS fra andre verdenskrig og frem til i dag henger naturlig sammen med utviklingen og organiseringen av Forsvaret, og ikke minst norsk tilnærming til NATO og utenlandsk tilstedeværelse i Norge. Norsk sikkerhetspolitikk har i denne perioden vært et resultat av en balansering mellom avskrekking og beroligelse mot Sovjetunionen på ene siden, og mellom invitasjon/integrasjon og avskjerming mot NATO og USA på den annen side (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004, s. 47).

Hensikten med norsk forsvarsinnsats, herunder medlemskapet i NATO, har siden 2. verdenskrig vært å unngå krig. Forsvarskonseptet har basert seg på et tilstrekkelig stort og øvet nasjonalt forsvar som skulle være i stand til å holde ut mot en invasjon inntil hjelpen kom, i form av NATO med USA i spissen. For å øke sannsynligheten for at allierte styrker faktisk kom hvis det ble behov for dem, har det vært forhåndslagret alliert materiell og utstyr i Norge siden 1950-tallet (Prop. 61 (1980-81), 1980, s. 2). For å gi denne hjelpen ytterligere troverdighet ble det på 70- og 80-tallet øremerket allierte avdelinger til forsvaret av Norge som etter ankomst skulle understøttes av norske enheter. Frem til da hadde det i svært liten grad vært styrker dedikerte til Norge, og nærmest kun i form av å ha Norge som et av flere mulige innsatsområder (Skogrand, 2004, s. 186). En av forutsetningene for at disse skulle bli hurtigst mulig klar til innsats i landet var etableringen av blant annet Host Nation Support, i form av et sett bilaterale avtaler mellom Norge som vertsland og bidragsytende land (Børresen et al., 2004, s. 66).

Norges strategiske plassering i forhold til Russland gav landet økende oppmerksomhet og fokus gjennom den kalde krigen. Det resulterte i første omgang i en omfattende utbygging av alliert infrastruktur i form av ulike lagre, havner, flyplasser og kommando- og kontrollsystemer i regi av NATOs infrastrukturprogram. Norge var i all hovedsak nettomottaker av allierte midler forbundet med dette programmet i perioden frem til tidlig på 90-tallet (Skogrand, 2004, s. 205). Etter hvert ble også store allierte styrker dedikert til forsvaret av Norge. Omfanget av disse utgjorde på det meste over 50 000 mann og over 700 jagerfly (Børresen et al., 2004, s. 46-47). Utfordringen var at det i mange tilfeller ville ta lang tid å flytte disse styrkene med tilhørende materiell til Norge, når et behov oppstod. For å korte ned forflytningstiden ble det derfor fra midten av 70-tallet inngått et sett med avtaler om blant annet forhåndslagring av materiell. Disse omfatter blant annet: COB-avtalen (1974), CAST-avtalen (1976), en avtale om forhåndslagring av beltevogner for britiske marineinfanterister i Nord-Norge fra 1979 (Prop. 61 (1980-81), 1980, s. 2) og en tilsvarende avtale med Nederland

fra 1982 (MOU oversnow NLD-NOR, 1995).

Invictus-avtalen fra 1971, en rammeavtale om blant annet forhåndslagring av forsyninger for NATOs Atlanterhavsflåte, kom i tillegg til disse (Forsvarsdepartementet, 1996). Konkrete ordninger, som for eksempel Navy Fleet Hospital-avtalen (1987), ble formalisert i form av vedlegg til denne.

Collocated Operating Bases (COB) programmet omfattet lagring av materiell og drivstoff ved norske flystasjoner og skulle sikre «at nødvendig bakkemateriell og drivstoff for amerikanske flystyrker er tilgjengelig i en tidlig fase av krise/krig» (Prop. 73 (1997-1998), 1998, Pkt 3). Opprinnelig ble 5 norske flyplasser utpekt til å motta hver sin amerikanske jagerflyskvadron. Antall flyplasser økte deretter til 9 i 1976 og ble deretter gradvis redusert. Programmet omfattet i 1986 planer om utplassering av 170 jagerfly fordelt på 8 flyplasser med tilhørende 1000 bakkemannskaper på hver flyplass i tilfelle krise eller krig (Børresen et al., 2004, s. 58). Til tross for at USA så for seg å redusere omfanget av flyplasser til kun to, klarte Norge å forhindre dette gjennom reforhandlinger av avtalen i 1994. Resultatet ble at fem flyplasser ble beholdt mot at Norge påtok seg en større del av kostnadene forbundet med drift og vedlikehold av utstyret og beholdningene (Børresen et al., 2004, s. 152). COB- og Navy Fleet Hospital-avtalen omfattet både forhåndslagring av materiell og opprettelse av infrastruktur gjennom NATOs infrastrukturprogram og er fremdeles levende og vil derfor omtales ytterligere senere i oppgaven. Det samme gjelder forhåndslagringen av materiell til det britiske og nederlandske marineinfanteriet.

CAST- avtalen som var en avtale om forhåndslagring av det tyngre utstyret for en mindre del av en canadisk brigadestørrelse (Canadian Air- Sea Transportable Brigade) i Nord-Norge. Den ble avviklet med virkning fra 1988, som følge av at canadierne konsentrerte sitt styrkebidrag til sentralfronten (Børresen et al., 2004, s. 62). Til erstatning for denne ble NATO Composite Force (NCF) etablert, hvor det ble inngått avtaler om forhåndslagring av utstyr til en canadisk (senere tysk) og en amerikansk artilleribataljon i Nord-Norge. I tillegg hadde Norge i 1960- og 70-årene inngått avtaler med en rekke allierte om forhåndslagring av drivstoff, ammunisjon og reservedeler ved norske sjø- og luftforsvarsbaser, knyttet til avtaler om overføring og understøttelse av fly og fartøy i tilfelle krig. Dette omfattet avtaler med USA, Storbritannia, Nederland, Canada og Forbundsrepublikken Tyskland (Prop. 61 (1980-81), 1980, s. 2). Forhåndslagringen av materiell toppet seg i 1981 da NALMEB-avtalen ble inngått. NALMEB-programmet omfattet forhåndslagring og forsterkning av Norge og ble formalisert den 8.juni 1981 i form av en rammeavtale mellom USA og Norge. Denne baserte

seg blant annet på anbefalingen fra en felles norsk-amerikansk arbeidsgruppe som så på forsvarsproblemene på Nordflanken (Prop. 61 (1980-81), 1980, s. 2-3). Avtalen var hensiktsmessig for begge parter og har vært «et håndfast bevis på amerikansk vilje og evne til å bidra til forsvar av Norge i krise og krig, og ... et konkret uttrykk for Norges tette sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid med USA» (Prop. 77 (2005-2006), 2006, s. 1). Norge fikk en dedikert forsterkningsstyrke som kunne settes opp på relativt kort tid, og USA fikk lagret materiell i Norge som kunne brukes i forbindelse med øvelser og eventuelle operasjoner i Norge. Det var en omfattende avtale i form av å omhandle forhåndslagring av det tunge utstyret til en marineinfanteribrigade i Trøndelag. Dette var en styrke på rundt 13 000 mann, inkludert fly- og helikopterkapasitet, og lagringen av materiell gjorde at avdelingen kunne være klar til operasjoner i Norge på betraktelig kortere tid enn tidligere. For å understøtte denne avdelingen ble det satt opp en HNS-bataljon i Trøndelag som ville følge NALMEB til Nord-Norge (Gjeseth, 2011, s. 251). Trøndelag ble valgt da det var sterk politisk motstand mot å plassere lageret i Nord-Norge, til tross for at det var området avdelingen var tiltenkt å settes inn i (Børresen et al., 2004, s. 58-63). Denne plasseringen må trolig sees i sammenheng med det norske fokuset på beroligelse, med andre ord ønsket om ikke å provosere Sovjetunionen unødige. Først mot slutten av den kalde krigen var forberedelsene for alliert forsterkning i form av operative avdelinger, infrastruktur og forhåndslagring av materiell ferdigstilt (Børresen et al., 2004, s. 65). Den totale verdien av denne infrastrukturen, i form av flyplasser, kaier, ammunisjonslagre, drivstoffanlegg og ulike typer sambandsinstallasjoner var i 1995 på nesten 33 milliarder kroner. I tillegg til dette var det i 1990 lagret eller planlagt overført til Norge materiell til en verdi av nesten 30 milliarder kroner (Børresen et al., 2004, s. 66).

I og med at basepolitikken forhindret etablering av utenlandske baser i Norge i fredstid, kan forhåndslagring av materiellet ansees som en måte å bruke det mulighetsrommet man hadde. Dette stilte da krav til HNS i form av lagring, drift og vedlikehold av det aktuelle materiellet og infrastrukturen. Skulle våre allierte ivareta slike tjenester selv, ville det i mange sammenhenger gjort det vanskeligere og gjerne medført behov for å etablere en base i en eller annen form, noe som ikke var aktuelt fra et norsk standpunkt. Som et resultat av beslutningen om utvikling av ny styrkestruktur og forsterkningskonsept i NATO i 1991, der man ikke lenger rettet seg inn mot en spesifikk motstander, gikk man bort fra pre-definerte innsettingsområder og -situasjoner. Dette medførte en reduksjon av forhåndslagre i Norge fra 1994 og videre utover 90-tallet. Til tross planer om mer omfattende reduksjoner i antall COB-

baser og NALMEB-materiell, klarte Norge å beholde større deler av disse, mot at landet påtok seg større deler av kostnadene forbundet med vedlikehold og lagring (Børresen et al., 2004, s. 152). Dette medførte et løpende HNS-ansvar for materiellet.

I tillegg til den omfattende investeringen i infrastruktur i Norge spesielt i perioden fra 1970 og frem til den kalde krigens slutt, var alliert trenings- og øvingsaktivitet i Norge av stor sikkerhetspolitisk betydning (Børresen et al., 2004, s. 97). Norge med sin topografi og klima var et yndet øvingsområde for vintertrening og skiinstruksjon. Omfanget av trenings- og øvingsaktivitet for alliert personell lå i store deler av 70-tallet på i underkant av 4000 mann årlig (Børresen et al., 2004, s. 97). Den økende spenningen mellom øst og vest og nordområdenes økende betydning, gjorde at omfanget steg eksponentielt mot slutten av 70-tallet og utover 80-tallet. Dette medførte utover 80-tallet en meget stor belastning på Norges HNS-kapasitet, i form av støtteapparat, øvingsområder og forlegningskapasitet (Børresen et al., 2004, s. 97). I tillegg kom omfattende nasjonal øving og trening, som til en viss grad trakk av de samme ressursene.

Omfanget av alliert *trening*, i stor grad britiske styrker, var i 1983 økt til over 10 000 mann årlig, noe som gikk ut over Forsvarets muligheter til å trene egne styrker. Dette dannet grunnlaget for å begrense den britiske vintertreningen til 5000 mann i samme tidsrom, samt at denne skulle spres geografisk og i tid, for å redusere belastningen på lokalsamfunn og sivil og militær infrastruktur. Det totale omfanget av alliert trening lå i perioden 1983 -1998 på mellom 7 000 og 12 500 mann årlig, hvor det deretter falt til 4000 i år 2000 (Børresen et al., 2004, s. 98-99). Dette som en følge av reduserte forsvarsbudsjetter i mange land, samt et større fokus på pågående operasjoner og øvelser rettet mot krisehåndtering og lavintensitetskonflikter (Børresen et al., 2004, s. 154-156).

På grunn av den norske avskjermingspolitikken, ble de allierte øvelsene desto viktigere for troverdigheten i NATOs sikkerhetsgaranti (Børresen et al., 2004, s. 115). De store NATO-øvelsene gav Norge god HNS-erfaring i form av å drive det man i NATO kaller Reception – Staging - Onward Movement (RSOM) for allierte forsterkninger. Det norske HNS-apparatet ble således godt trent i å motta og organisere innsetting av disse styrkene i aktuelle innsatsområder. Omfanget av allierte *øvelser* i Norge økte på lik linje med alliert trening ut over 70- tallet og nådde toppen på midten av 80-tallet, hvor det totalt kunne være nesten 30 000 mann på besøk i løpet av året (Børresen et al., 2004, s. 100). Ut over 90-tallet sank alliert deltagelse på øvelser i Norge drastisk til tross iherdig jobbing fra norske myndigheters side, noe som førte til at man i større grad fokuserte på alliert trening og øvelser innenfor

Partnership for Peace (PfP) samarbeidet (Børresen et al., 2004, s. 154). Til tross økende konkurranse om å tilby treningsmuligheter, klarte Norge å selge seg som et yndet land å trene i, mye på grunn av lang vertslandserfaring, egnet klima og topografi og vilje til å yte vesentlige økonomiske bidrag. Dette dannet blant annet grunnlag for opprettelsen av Allierte Treningssentre (ATS) på Bømoen på Voss og Åsegarden i Harstad, i kombinasjon med Evenes flystasjon (Børresen et al., 2004, s. 158). I tillegg til disse fikk Steinkjersannan i Steinkjer også status som ATS.

Etter nå å ha gitt det nødvendige bakteppet for den videre analysen vil oppgaven i neste kapittel fokusere på HNS i Norge i perioden 2000 – 2014. Kapitlet vil ved hjelp av de fire analysefaktorene søke å besvare problemstillingens første del.

4 Analyse utvikling

Som beskrevet i forrige kapittel var HNS i Norge i fokus fra 70 tallet og kom for alvor på agendaen utover 80-tallet. Ut over 90-tallet falt fokuset gradvis som følge av den kalde krigens slutt, samt en kombinasjon av reduserte budsjetter og nye fokusområder hos våre allierte. Det norske forsvaret fikk også nye utfordringer rundt 1999 i form av en omfattende omstilling fra et invasjonforsvar til et innsatsforsvar. Dette gav seg utslag i omfattende reduksjoner i hele organisasjonen og det er på mange vis et brudd rundt årtusenskiftet mellom det forsvaret som hadde eksistert under den kalde krigen og det forsvaret vi har i dag. Det er derfor naturlig å sette et skille ved årtusenskiftet og fokusere på utviklingen som har skjedd etter det. Denne delen av oppgaven vil beskrive HNS i Norge samt søke å analysere den utviklingen som har funnet sted og mulige årsaker til denne. Dette vil gjøres ved hjelp av nevnte fire faktorer, formelle rammer, prioriteringer, organisering og faktisk bruk. De enkelte faktorer utvikling vil oppsummeres på slutten av hvert delkapittel og sammenfattes på slutten av kapittelet i form av en delkonklusjon. Denne vil igjen danne grunnlag for analysen av påvirkningen i forholdet til allierte.

4.1 Formelle rammer

Denne analysefaktoren vil se på utviklingen i de formelle rammene HNS i Norge har måtte operere innenfor i form av NATOs og nasjonale føringer. Analysen vil innledningsvis beskrive NATO-dokumenter som omhandler HNS i større eller mindre grad, hvordan disse har utviklet seg i perioden i form av innhold og hvor ofte og når de har blitt revidert. Tilvarende undersøkelse gjøres deretter for nasjonale dokumenter. Videre vil analysen se på de større avtalene som omhandler HNS som har vært gjeldende i perioden, samt omfang og eventuelle endringer av disse. Avslutningsvis vil de viktigste funnene kort oppsummeres.

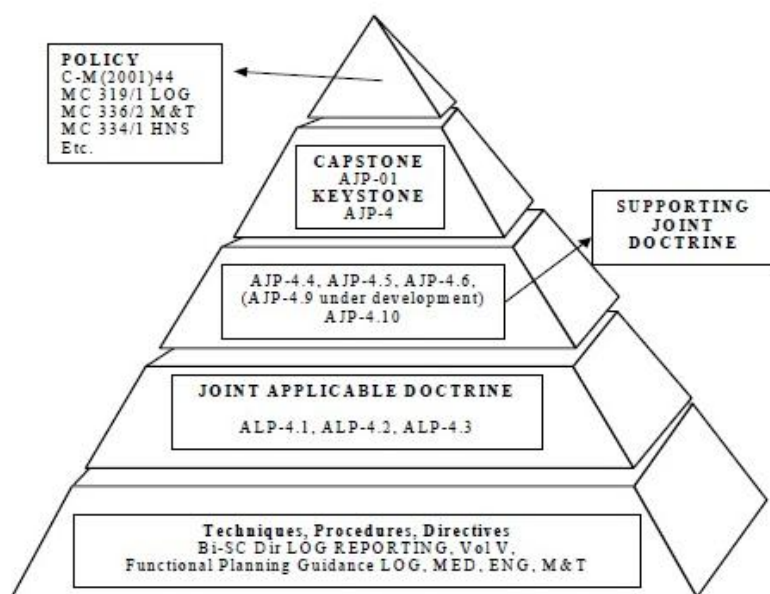
4.1.1 Førrende dokumenter

Det er et sett med både nasjonale og NATO- dokumenter som i større eller mindre grad gir føringer og bestemmelser som regulerer HNS. Disse gir således retningslinjer for hva Norge forventes å stille av HNS til andre allierte i fred, krise og krig. Utviklingen av disse dokumentene, i den grad det har vært noen, er således viktig for utviklingen av HNS i Norge i stort.

NATO-dokumenter

Det øverste nivået i NATOs doktrinehierarki innen HNS er MC 334 - *Principles and policies for Host Nation Support (HSN)* som ble godkjent av det nordatlantiske råd (NAC) for første gang i 1994. Dokumentet gir NATOs generelle strategiske retningslinjer for HNS og skal

danne grunnlaget for NATOs og de enkelte nasjoners konsept- og strukturutvikling innen HNS (NATO, 2005b, s. 1-2). Dokumentet definerer de enkelte parters ansvar i forbindelse med HNS, sammenhengen mellom retningslinjer for HNS planlegging og faktisk utførelse og forholdet til sivil-militære operasjoner (NATO, 2005b, s. 1-3). Dokumentet er revidert to ganger siden i henholdsvis 2000 (MC 334/1) og 2004 (MC 334/2), begge gangene basert på erfaringer fra ulike typer NATO-operasjoner. Dokumentet fastslår at HNS skal benyttes dersom dette er tilgjengelig og hensiktsmessig og oppfordrer til felles utnyttelse av HNS ressurser, men presiserer samtidig at det er et nasjonalt ansvar å sørge for tilstrekkelig logistikkstøtte til egne styrker (NATO, 2005b, s. 1-4). Det er således ikke et krav om at HNS skal benyttes, men en anmodning om størst mulig grad av samarbeid. I tillegg til MC 334 er det flere MC-dokumenter som i større eller mindre grad vil kunne gi retningslinjer som påvirker utformingen av HNS.³ Oppgaven vil ikke gå videre inn på innholdet av disse, da MC 334 ansees som det mest relevante i forhold til HNS.



Figur 1 – NATO dokumenthierarki for Logistikk (NATO, 2003, s. 1-24)

Figur 1 viser hvordan de ulike dokumenter og dokumenttyper bygger på hverandre.

MC- dokumentene gir overordnede retningslinjer som brytes videre ned i detalj i form av Allied Joint Publications (AJP) serien. AJP-1 *Allied Joint Doctrine* danner overbygningen for resterende dokumenter i AJP serien. AJP-4 *Allied Joint Logistic Doctrine* som kom ut 2003,

³ De viktigste av disse er: MC 319 – *NATO Principles and Policies for Logistics*, MC 326 – *NATO Principles and Policies of Operational Medical Support*, MC 327 – *NATO Military Policy for Non-Article 5 Crisis Response Operations*, MC 336 – *NATO Principles and Policies for Movement and Transportation*, MC 411 – *NATO Military Policy on Civil- Military Cooperation* og MC 55 – *NATO Logistic Readiness and Sustainability Policy*.

er på mange sett kjernen i NATOs logistikkdoktrine og fastsetter NATOs overordnede logistikkdoktrine i form av detaljerte retningslinjer for logistikk, med fokus på operasjonelt nivå (NATO, 2003, s. 1-1).⁴ Dokumentet ble oppdatert i 2009. Til støtte for AJP-4 er det etablert et sett med støttedokumenter som beskriver doktriner og tilnærminger for ulike elementer av logistikkfunksjonen, for eksempel AJP-4.5 *Allied Joint Host Nation Support Doctrine and Procedures* og AJP-4.9 *Modes of Multinational Logistics Support*. Disse gir utfyllende beskrivelser av fagområde og retningslinjer for utførelsen av disse.

AJP-4.5(B) fra 2013 er en revidert utgave av 4-5(A) fra 2005 og er det dokumentet som i størst grad beskriver hvordan HNS kan bidra til optimal bruk av tid og ressurser. Det oppfordrer blant annet til inngåelse av en stående HNS MOU som gjelder alle NATO-ledede militære aktiviteter (NATO, 2013b, s. 1-5). Dokumentet beskriver videre vertsnasjonens ansvar og skal sikre at sivile myndigheter og militæret koordinerer og samarbeider optimalt slik at de begrensede HNS-ressursene utnyttes på best mulig måte (NATO, 2013b, s. 2-5).⁵ Lengre ned i hierarkiet finner man Allied Logistic Publications (ALP)-serien for de enkelte komponenter⁶ og på bunnen mer detaljerte direktiver og retningslinjer innen spesifikke områder innen logistikken.

Som en del av bevisstgjøringen hos de enkelte medlemsland og medlemslandene imellom inviterte NATO alle medlemsland om å melde inn sine HNS-kapasiteter til en HNS-katalog i NATO. Dette for å danne grunnlag for generisk planlegging, mer ustrakt bruk av HNS medlemslandene imellom og som en oversikt over hva de enkelte land hadde tilgjengelig hvis ulike behov skulle oppstå (NATO, 1997, pkt 1210). Dette medførte at Forsvaret i 2005 fikk i oppdrag om å utvikle og vedlikeholde en Host Nation Support Capability Catalogue (IVB Forsvarsbudsjettet 2005, 2004, s. 17). Oppdraget ble gitt Sjef Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOHK) og oppgavene forbundet med dette fordelt mellom FOHK, Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) og Landsdelskommando Sør-Norge (LDKS). De to landsdelskommandoene skulle samle inn informasjonen og FOHK skulle sammenfatte denne. Datamaterialet ble levert fra LDKN til FOHK i 07/08 for ferdigstilling. Dette ble trolig aldri fullført, hovedsakelig grunnet kapasitetsproblemer ved hovedkvarteret, og dataene er

⁴ Denne baserer seg på overordnede retningslinjer gitt i MC 319/3 – *NATO Principles and Policies for Logistics*, utgitt i 2004

⁵ Nasjonen er ansvarlig for å stille «... HNS to the greatest extent possible on the basis of national priorities and capabilities, to meet the commitments made in the HNS Agreement» (NATO, 2013b, s. 2-4)

⁶ Dette er andre relevante doktriner for de enkelte «komponentsjefers planlegging, gjennomføring og utførelse av logistikkoperasjoner» (NATO, 2003, s. 1-23)

derfor ikke oppdatert siden 2007 (Åseng, 2014).⁷ Den manglende oppdateringen kan også henge sammen med amerikansk motvilje mot etableringen av en slik database, hvilket kan ha påvirket NATOs ambisjoner i så henseende (NATO, 2005a, s. iv). Det faktum at HNS Capability Catalogue ikke nevnes i det hele i 2013 utgaven av AJP 4-5, synes å understøtte et manglende ønske om å jobbe videre med denne.

NATO Logistics Handbook har et dedikert kapittel om HNS, men i og med at dette er en håndbok, er den ikke på samme måte førende som overnevnte dokumenter. På den annen side sett oppdateres denne fortløpende og kan således gi et godt bilde av den til enhver tid gjeldende tilnærming til HNS i NATO. Gjeldende utgave ble utgitt i 2012 til erstatning for 2007-utgaven.

Det synes ikke som det har vært større endringer av betydning i NATO-dokumentene som gir føringer for HNS i den undersøkte perioden, ut over innføringen av Joint Logistics Support Group (JLSG) som et ledelses- og koordineringselement i NATO-operasjoner.⁸ Det vil naturligvis være et svært viktig tillegg i forbindelse med en eventuell NATO-operasjon i Norge, hvor JLSG vil spille en viktig rolle i koordineringen av logistikkflyten, herunder den HNS som ytes av Norge. Denne endringen vil likevel ikke ha større ringvirkninger på HNS i Norge til daglig. De andre endringene som har vært foretatt i de ulike NATO-dokumenter i løpet av den undersøkte perioden, synes generelt å være av justerende karakter og av mindre avgjørende betydning. De endringer som har blitt gjort synes å ha funnet sted tidlig og sent i den undersøkte perioden.

Norske Dokumenter

De ulike stortingsproposisjoner, spesielt de som omhandler langtidsplanene for Forsvaret, presiserer i større eller mindre grad viktigheten av vertslandsstøtte til allierte i Norge. Prop 73 S sier blant annet:

Som en del av alliansesamarbeidet har allierte styrker i mange tiår trent og deltatt i øvelser i Norge, spesielt i Nord-Norge. Et viktig moment er å sikre at allierte kjenner forholdene i Norge dersom det skulle oppstå en situasjon som krever innsetting av allierte styrker. Øving av vertslandsstøtte og mottak av allierte forsterkninger står

⁷ Mail mottatt 27.2.2014 fra Oberstløytnant Jahn Arne Åseng, Senior Stabsoffiser J4 FOH

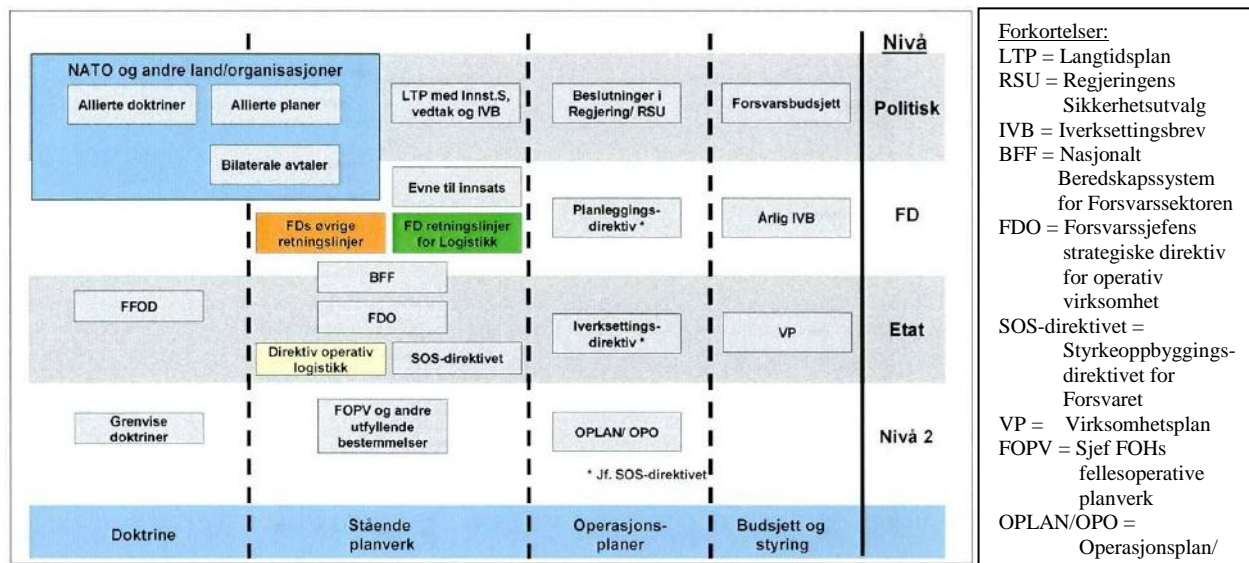
⁸ JLSG-konseptet har sitt utspring i MC 526 *The Logistics Support Concept for NRF Operations*. Det synes å bli tatt inn som del av NATO-operasjoner generelt som en følge av utviklingen av *Deployable Joint Staff Element* i 2007/2007. De operasjonelle hovedkvarterene skulle da være i stand til å etablere blant annet et JLSG som et fremskutt element og som skulle utgjøre kjernen i en overordnet logistikkommando i teateret. (Headquarters Allied Force Command Heidelberg, 2012). JLSG ble implementert på prøvebasis i Allied Force Command Heidelberg i sept 2008 (Headquarters Allied Force Command Heidelberg, 2010).

sentralt. ... Som del av Forsvarets bidrag til regjeringens nordområdesatsing vil regjeringen legge til rette for alliert deltakelse i øving og trening i Nord-Norge også i fremtiden. Norge vil i størst mulig grad søke å yte vertslandstøtte ved NATO-øvelser og allierte besøk, og det legges opp til at Forsvaret hvert år påtar seg vertslandstøtte for NATO-øvelse (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 56-57).

Sitatet indikerer både Regjeringens syn på viktigheten av HNS i form av vertslandsstøtte, samt at dette vil prioriteres i perioden 2013-2016 i form av å gjennomføre NATO-øvelse i Norge hvert år. Dette kan tyde på en økt ambisjon fra politisk nivå fra forrige langtidsplan og således en økt prioritet fra politisk hold.

Regjeringen og Stortinget gir også i enkelte tilfeller føringer og retningslinjer for HNS i form av Stortingsmeldinger og – proposisjoner. Disse er for det meste av svært generell art og beskriver i all hovedsak viktigheten av HNS i forhold til allierte, om enn i svært generelle ordelag. Unntaket i perioden er stortingsproposisjonen som omhandler amerikansk forhåndslagring; St.prp.nr.77 (2005-2006). Denne gir en detaljert beskrivelse av forhåndslagringen og hva dette innebærer i form av HNS for Norge. Omtalen av HNS i regjerings- og stortingsdokumenter og omfanget av disse i den undersøkte perioden, vil analyseres nærmere under faktoren prioriteringer.

Ut fra de ulike langtidsplanene (LTP) utgir Forsvarsdepartementet (FD) et iverksettelsesbrev (IVB) som gir oppdrag og beskriver i noe større detalj hvordan LTP er planlagt gjennomført i Forsvaret. IVB kan således gi mer spesifikke føringer for gjennomføring og omfanget av HNS i Norge den kommende langtidsperioden. I perioden som har blitt undersøkt, har disse føringene for det meste omfattet omfanget av og antallet dedikerte HNS-avdelinger i form av vertslandsstøttebataljoner, samt en mer generell beskrivelse av viktigheten av alliert trening i Norge. Fra sistnevnte kan det utledes oppdrag om å understøtte utenlandske enheter med nødvendig HNS i perioden de er i Norge. Dokumentene fra Stortinget og regjeringen, kan sammen med NATO avtaler og dokumenter hevdes å utgjøre det øverste nivået i HNS-dokumenthierarkiet. Videre nedover i dokumenthierarkiet har de ulike underliggende etater og nivå gitt ut føringer for HNS i Norge som i større detaljgrad beskriver hvordan aktiviteten skal gjennomføres og hvem som har ansvar for hva.



Figur 2 – Dokumenthierarkiet for logistikk (Forsvarsdepartementet, 2010, s. 5)

Figur 2 viser dokumenthierarkiet for logistikk i forhold til andre styrende dokumenter.

Dokumentene har lengre varighet og oppdateres sjeldnere jo lengre mot venstre disse ligger i tabellen. Basert på retningslinjer fra Forsvarsdepartementet (FD) utvikler Forsvarsstaben (FST) på vegne av Forsvarssjefen (FSJ) de ulike direktiver og dokumenter for etaten Forsvaret. Disse retningslinjene brytes videre ned av grenstabene til ulike grenvise doktriner og dokumenter, samt utvikles av Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) til operative planverk, operasjonsplaner og –ordrer.

FD gav i 2010 for første gang ut sine *Retningslinjer for Logistikkvirksomheten i forsvarssektoren* hvor de blant annet gir retningslinjer for HNS i Norge. Formålet med HNS er i følge dette dokumentet å «..sikre alliert støtte ved operasjoner og trening i Norge, eller for å ivareta gode relasjoner til andre nasjoner» (Forsvarsdepartementet, 2010, s. 20).

Dokumentet gir også føringer for at AJP 4.5 skal være retningsgivende for planprosessen og videre arbeid for å få nødvendige avtaler på plass. Det presiserer samtidig at norske rutiner og prosesser skal være styrende for utøvelsen av HNS i Norge.

FSJ Direktiv for operativ logistikk ble utgitt for første gang i 2009 og fastsetter felles prinsipper og enhetlige regler for forberedelser og gjennomføring av logistikkvirksomheten, herunder HNS, i forbindelse med operasjoner i og utenfor landets grenser. Direktivet gir videre overordnede føringer i form av oppdrag til sjefsnivået under Forsvarssjefen, som på grunnlag av disse utgir egne og utfyllende bestemmelser, planer og ordrer innen eget

ansvarsområde (Forsvarssjefen, 2009, s. 4).⁹ Ytterligere detaljer rundt direktivets innhold vil ikke beskrives grunnet dokumentets graderingsnivå.

FSJ Direktiv for logistikk ble utgitt i 2012 og definerer fagmyndighetens ansvar og myndighet for logistikken i Forsvaret, samt overordnede regler (Forsvarssjefen, 2012, s. 3). Direktivet gir ingen føringer direkte knyttet til HNS, men vil kunne påvirke gjennom presiseringen av sjef FLOs ansvar for hele logistikkområdet, herunder mange av elementene som inngår i HNS. De to sistnevnte dokumentene er for tiden under revisjon og vil slås sammen og trolig utgis i løpet av 2014, i den hensikt å tydeliggjøre sjef FLOs ansvar.

Sjef FLO, som fagansvarlig for logistikk og herunder HNS i Norge, har beskrevet hvordan dette gjennomføres i Norge i form av *Konsept for logistikk i Forsvaret* som ble utgitt i 2013. Dette var en revidering av *Logistikk- og støttekonsept for Forsvaret* som ble utgitt i 2004. Dagens logistikkonsept beskriver de «overordnede prinsippene som skal ligge til grunn for utførelsen av logistikkaktiviteter i Forsvaret» og «... spesielle forhold for ivaretagelsen av logistikk under styrkeproduksjon, herunder daglig virksomhet, beredskapsplanlegging og styrkeoppbygging samt under operasjoner i og utenfor Norge» (Forsvarets logistikkorganisasjon, 2013, s. 5). Det presiseres videre at konseptet må sees i sammenheng med *FSJ Direktiv for logistikk* og *FSJ Direktiv for operativ logistikk*.

Disse tre dokumentene utfyller på mange måter hverandre, gir norske føringer for utførelsen av HNS i Norge, og har alle blitt utviklet og/eller revidert i perioden.

I tillegg til overnevnte definerer *FSJ Direktiv for øvingsvirksomheten i Forsvaret* retningslinjer for utvikling av og fasilitering av øvingsvirksomheten i Norge. Direktivet gir, i form av et eget vedlegg, en generell beskrivelse av og retningslinjer for hva Norge vil stille av HNS i forbindelse med alliert øving og trening i Norge (Forsvarssjefen, 2011).¹⁰ Ytterligere detaljer rundt direktivets innhold vil ikke beskrives grunnet dokumentets graderingsnivå.

Oppsummert synes det som at i den grad det har blitt utviklet og/eller oppdatert dokumenter som gir føringer for HNS i både NATO og Norge, har dette i all hovedsak funnet sted sent i den undersøkte perioden. Disse dokumentene rydder på mange måter opp i ansvarsforhold og oppgaver forbundet med HNS i Norge og definerer disse. Spesielt fra 2009 og utover synes det som at det har vært fokus i Norge på å fastlegge og definere de enkeltes ansvar og oppgaver både fra strategisk og operasjonelt/taktisk nivå.

⁹ Beskrevne innhold er gjengitt med tillatelse fra Forsvarsstaben.

¹⁰ Beskrevne innhold er gjengitt med tillatelse fra Forsvarsstaben.

4.1.2 Avtaler

En annen retningsgivende faktor i forbindelse med HNS er hvilke typer avtaler som er inngått mellom to eller flere NATO-land. Disse vil si noe om hva Norge forplikter seg til å levere til respektive land i forbindelse med trening, øvelser eller operasjoner i Norge. Detaljgraden i avtalene vil avhenge av nivået de inngås på. Øverst finner en Status of Forces Agreement (SOFA) som kan inneholde generelle retningslinjer for HNS fra vertslandet til det besøkende land eller NATO. Slike avtaler kan derfor påvirke HNS og må derfor tas hensyn til i utviklingen ytterligere avtaler om HNS (NATO, 2005b, s. 1-4). Et eksempel er NATO SOFA fra 19.juni 1951 som definerer statusen til allierte styrker som opererer på annet alliert lands territorium og danner således det overordnede rammeverket for omfanget av HNS som ytes til allierte (NATO, 1951). Ut fra denne inngås det en Memorandum of Understanding (MOU) på strategisk nivå som beskriver den enkelte parts plikter og forståelse av tema avtalen omhandler. Et eksempel på denne er Stortingsproposisjon nr.77 (2005-2006) som omhandler en MOU mellom USA og Norge om forhåndslagringen av amerikansk materiell i Norge og den enkelte parts ansvar i denne sammenheng (Prop. 77 (2005-2006), 2006). På grunnlag av en MOU vil det gjerne inngås Technical Agreements (TA) på operasjonelt nivå mellom vertslandet og internasjonal styrkesjef eller kommando og eventuelle Joint Implementation Agreement (JIA) på taktisk nivå (Forsvarets logistikkorganisasjon, 2013, s. 14). En JIA kan eksempelvis inngås mellom en vertsavdeling og en øvende avdeling. Detaljgraden i de ulike avtalene vil gjerne øke jo lavere nivå disse er på. Basert på disse avtalene fremsender besøkende avdeling et spesifisert Statement of requirements (SOR) som beskriver i detalj hva avdelingen kommer med til Norge og hvilke behov den har, samt hva vertsavdeling eventuelt ikke kan stille med.

Per i dag eksisterer det et sett av ulike avtaler med varierende varighet som beskriver den HNS Norge forplikter seg til å stille til et annet land i forbindelse med øvelser, trening og operasjoner i Norge. Dette omfatter alt fra overordnede bilaterale avtaler som for eksempel MCPP-N avtalen som reforhandles svært sjelden og som har lang varighet, til de mer spesifikke avtaler som inngås i forbindelse med de ulike nasjoners trening og øving i Norge, med tilhørende begrenset varighet og omfang. Førstnevnte avtale vil gjerne være i form av en MOU, mens de enkelte spesifiserte HNS arrangementer i forbindelse med øvelser og trening vil inngås i form av TA og/eller JIA.

NALMEB/MCPP-N-avtalen

Som omtalt i kapittel 3, har det vært forhåndslagret amerikansk materiell og ammunisjon i Norge siden 70-tallet, hvorav størsteparten som en del av Norwegian Air Landed Marine Expeditionary Brigade (NALMEB)- programmet (Prop. 77 (2005-2006), 2006, s. 1). Avtalen åpner i tillegg til overnevnte for omfattende amerikansk øvingsaktivitet i Norge, hvilket kan gi gevinster for begge parter. USA, og andre allierte som gjerne følger i kjølvannet, vil få økt kompetanse til å operere i Norge og Forsvaret får økt kompetanse og evne til å samarbeide med allierte. De amerikanske forhåndslagrene ansees fortsatt som sentrale da disse er et nøkkelement i det strategiske partnerskapet med USA, samt har stor sikkerhets- og forsvarspolitisk betydning for Norge (Prop. 77 (2005-2006), 2006, s. 3).

På bakgrunn av sikkerhetspolitiske endringer ble avtalen reforhandlet i 2005, og programmet skiftet navn til Marine Corps Pre-Positioning Program – Norway (MCPP-N). Norge påtok seg da et større ansvar enn tidligere som en følge av at amerikanerne på et tidspunkt vurderte å terminere hele avtalen. Grunnet avtalens strategiske viktighet for Norge strakk Norge seg langt for å beholde den og påtok seg derfor økte kostnader. De norske kostnadene ble likevel vurdert små i forhold til den strategiske gevinsten avtalen gir.

Den reforhandlede avtalen var på mange punkter sammenfallende med den tidligere, men med en økt fleksibilitet i utnyttelsen av materiellet som ble lagret i Norge. Dette skulle nå også kunne benyttes i forbindelse med amerikanske operasjoner, både offensive og humanitære, både innenfor og utenfor rammen av NATO og utenfor Norges grenser (Prop. 77 (2005-2006), 2006, s. 1-2). De norske begrensningene på hva som kunne lagres og at materiellet måtte ha en klar defensiv karakter ble også betydelig lempet. Den nye avtalen omfattet i hovedsak begrensninger på lagring av kjernefysisk ammunisjon, samt de begrensninger Norges folkerettslige forpliktelser gav. Den økte fleksibiliteten i avtalen har gjort at materiellet siden 2000 blant annet har blitt brukt i offensive operasjoner på Balkan, i Irak og Afghanistan, diverse øvelser i Europa og Asia, samt i mer humanitære operasjoner som støtte i forbindelse med jordskjelv i Tyrkia og skogbrann i Russland (Tubbs, 2014). Det synes således at det har vært en atferdsendring i bruk av materiellet også før reforhandlingen av avtalen. Den økte bruken i perioden har etter all sannsynlighet ført til et økt behov for HNS, blant annet i forbindelse med lasting, transport og sikring av materiellet mellom de aktuelle lagringsstedene og utskipningshavn eller – flyplass.

I avtalen forplikter Norge seg til å stille vertslandsstøtteressurser til lasting, transport, sikring av materiell og personell i forbindelse med opplasting av materiellet til bruk i operasjoner i

eller utenfor Norges grenser. Videre påtar Norge seg ansvaret for sikring og vedlikehold av materiellet som lagres i Norge og vil dekke 50 % av utgiftene forbundet med dette. Det ligger blant annet et krav om 90 % operabilitet på alt det lagrete materiellet, hvilket gjør dette svært gripbart for det amerikanske marinekorpset. Dersom utstyret benyttes i forbindelse med forsterkning av Norge, forplikter det Norge å stille med ulike typer logistisk understøttelse inntil tilstrekkelig amerikansk forsyningsstøtte er på plass (Prop. 77 (2005-2006), 2006, s. 2). Dette danner grunnlaget for Vertslandsstøttebataljonen og er trolig hovedgrunnen til at denne har bestått i det omfang den har frem til nå.

I forbindelse med nedleggelsen av en av da tre *Maritime Prepositioning Ships Squadron* (MPSRON) i 2012 fikk MCPP-N økt betydning. Det i form av i enda større grad å bistå med materiell i forbindelse med operasjoner, samt som et av de viktigste amerikanske fotavtrykkene i Europa (Intervju Svein Efstestad, 6.2.2014). MCPP-N gir USMC økt fleksibilitet i form av muligheten til å skreddersy materiell og forsyninger ut fra behov, til flere typer operasjoner og oppdrag over hele kloden (Tubbs, 2014). Type og mengde materiell som lagres er for tiden under rekonfigurering og vil etter all sannsynlighet i fremtiden inneholde en større grad av offensive kapasiteter i form av stridsvogner og stormpanservogner enn tidligere. Dette for å gjøre det mulig å sette sammen materiellpakker som dekker bredden av operasjoner programmet skal kunne understøtte. Skal det i den forbindelse vedlikeholdes stridsvogner i regi av programmet, vil dette mest trolig medført et økt behov for HNS både i form av infrastruktur og vedlikeholdskapasitet.

Andre avtaler

Kravene til norsk HNS i forbindelse med allierte operasjoner på norsk territorium og tilstøtende havområder er blant annet formalisert i form av en MOU fra 1997 mellom Norge, Supreme Headquarters Allied Command Atlantic (SACLANT) og Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) (MOU NOR - SHAPE HNS for NATO operations, 1997). Avtalens aktiveringsprosess ble justert i 2006, men uten ytterligere større endringer i innhold utover at SACLANT-strukturen ikke lenger eksisterer, og Supreme Allied Command Transformation (SACT) har trådt inn i deres sted i forhold til avtalen. Avtalen er fortsatt gjeldende, og benyttes som grunnlag for spesifikke avtaler i forbindelse med alliert øving og trening i Norge.

Mutual logistics support agreement ble opprinnelig signert i 1982 og er en avtale mellom USA og Norge som gir begge lands militære styrker muligheten til å utveksle varer og

tjenester i forbindelse med øvelser, trening, operasjoner og deployeringer. Avtalen gir rom for å utveksle varer og tjenester både ved pengebetaling og i form av å kunne erstatte mottatte varer med tilsvarende i løpet av året. Dette gir begge parter økt fleksibilitet, samt kan bidra til redusert ledetid og logistisk fotavtrykk i forbindelse med øvelser og operasjoner. Avtalen kan således hevdes å bidra til økt fleksibilitet i blant annet den HSN som ytes, de to landene imellom. I 2009 ble avtalen resignert i form av en *Acquisition and Cross-Servicing Agreement* (ACSA) mellom USA og Norge (EURCOM, 2009).

Det er i tillegg til MCPP-N-avtalen fortsatt to levende avtaler om forhåndslagring av amerikansk materiell i Norge. Disse er avtalene med det amerikanske luftforsvarets Collocated Operating Bases (COB) og den amerikanske marinens Navy Fleet Hospitals. COB-programmet omfatter som tidligere beskrevet lagring av materiell og drivstoff ved norske flystasjoner og har bestått til tross vesentlige reduksjoner i løpet av dets levetid. Avtalen ble sist reforhandlet i 2009 og omfatter per i dag kun 2 flyplasser, hvorav den ene vurderes avvirket. Dette på grunnlag av et økt amerikansk krav om at NATO må ta større ansvar i Europa, samt at materiellet i mange tilfeller er utdatert (Intervju Joseph C. Murray, 20.2.2014).

Navy Fleet Hospital-Programmet gjelder forhåndslagring av to feltsykehus, med total kapasitet på 1000 sengeplasser (Prop. 77 (2005-2006), 2006, s. 1). Programmet er fremdeles aktivt, om enn uten materiell lagret i Norge, da dette ble tatt ut i 2005/2006 og ikke er planlagt returnert. Det er satt av lagringsplass, men dersom behovet skulle oppstå en gang i fremtiden, vil det trolig være i en skalert form i forhold til behovet, og ikke i samme omfang som tidligere. Det snakkes i disse dager om å restrukturere dette til en skalerbar ekspedisjonær sanitetsinstallasjon med 100-150 sengeplasser (Murray, 2014).

Ingen av disse avtalene krever større omfang av HNS til daglig ut over vedlikehold av infrastrukturen som er satt av. Navy Fleet Hospital-Programmet omfatter to store fjellanlegg til lagring av materiellet, men da disse er tomme, disponeres de til lagring av norsk materiell. Dersom behovet skulle oppstå, må dette materiellet selvsagt vike for å kunne oppfylle avtalen. COB-avtalen vil mulig kunne få en ny vår i form av forhåndslagring av støttemateriell til amerikanske F-35 i Norge innenfor eksisterende avtale (Efjestad, 2014). Dersom en slik avtale blir inngått vil dette kunne gi et økt behov for HNS av forskjellig karakter i forbindelse med denne.

Det ble videre som tidligere beskrevet i 1979 inngått avtale om forhåndslagring og vedlikehold av beltevogner for britiske marineinfanterister i Nord-Norge (Prop. 61 (1980-81),

1980, s. 2). Denne avtalen er fortsatt gjeldende, men materiellet er i all hovedsak tatt tilbake til Storbritannia.

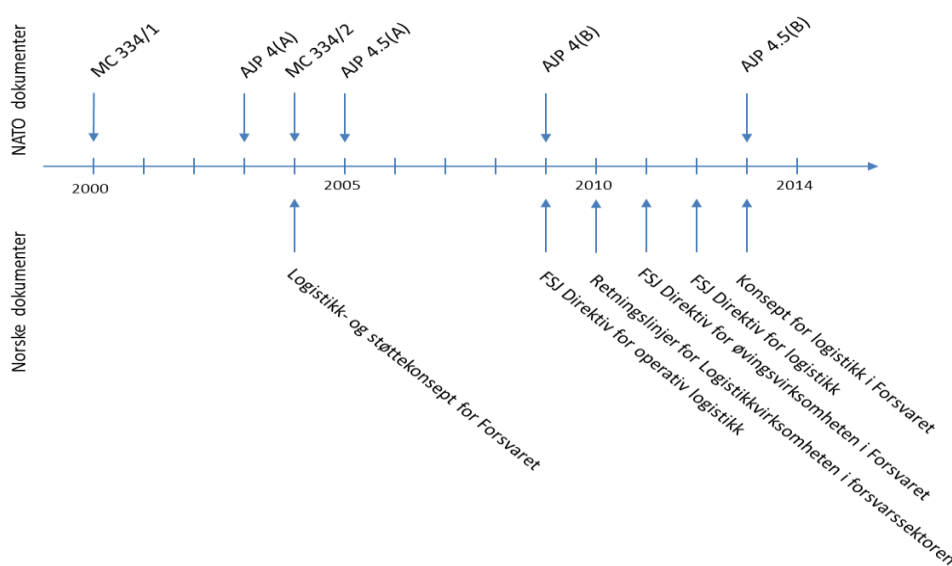
Det er i tillegg inngått en i stor grad tilsvarende avtale med Nederland om lagring av blant annet beltevogner og tilhengere for nederlandske marineinfanterister. Materiellet vedlikeholdes og klargjøres av FLO med krav om svært høy operativitet på materiellet til enhver tid (Oversnow SA NOR - UK, 1995, s. 4).

I tillegg til disse løpende avtalene inngås det et stort omfang mer kortvarige avtaler mellom Norge og andre allierte land om støtte i forbindelse med øving og trening i Norge. Disse er regulert i form av MOU'er på øverste nivå og detaljgraden hva som skal stilles reguleres i ytterligere detalj i form av TA'er på operasjonelt nivå og eventuelle JIA'er på taktisk.

Oppsummert har det vært relativt få oppdateringer av avtaler den undersøkte perioden.

Endringen i MCPP-N-avtalen fremstår som den klart viktigste både med hensyn til avtalens karakter, innhold og økte fleksibilitet.

4.1.3 Oppsummering formelle rammer



Figur 3 – Tidslinjal utvikling av førende dokumenter

Som figur 3 viser synes det som at det har vært størst fokus på utvikling av formelle rammer for HNS tidlig og på slutten av den undersøkte perioden, og fraværende i perioden i midten. Det kan således synes som at HNS har hatt mindre fokus i en periode midt på 2000-tallet både i Norge og NATO. Spesielt MCPP-N-avtalen knytter USA sterkt til å komme Norge til unnsetning i tilfelle krise og krig, utover de bånd som eksisterer gjennom NATO-

medlemskapet. Denne avtalen og således programmet i sin helhet har endret karakter i løpet av den undersøkte perioden. Programmet hadde i første del av perioden i mye større grad fokus på forsterkning av Norge og forhåndslagringen ble gjort i den hensikt. Materiellet ble således i mindre grad brukt. Dagens program etter reforhandlingen, har i mye større grad fokus på økt bruk av materiellet i forbindelse med for eksempel Crisis Response Operations (CRO) rundt omkring i verden. Det kan således hevdes å ha gitt programmet økt relevans i dagens sikkerhetspolitiske arena og således trolig programmets viktighet for USA. Det synes generelt å være et økt fokus på HNS på slutten av den undersøkte perioden, spesielt i Norge. Dette i form av utvikling av dokumenter som legger rammebetingelser for ansvar og myndighet knyttet til HNS i Norge. Det har trolig sammenheng med det økte fokuset på beredskap og forsvar av eget territorium på slutten av perioden. Det kan også henge naturlig sammen med at omstillingen på det tidspunktet begynte å falle på plass, og organisasjonen således hadde fått overskudd til å tenke i de baner igjen.

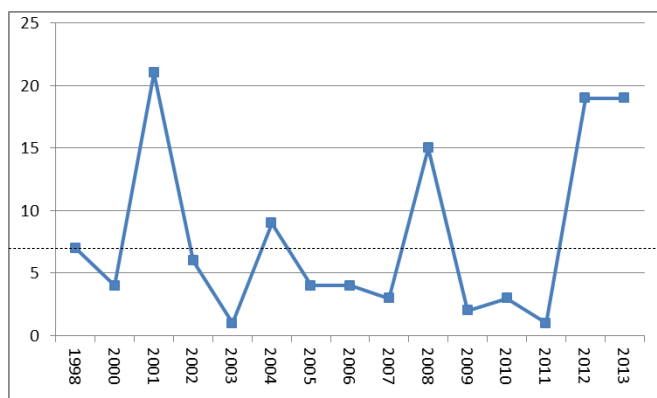
Etter nå å ha undersøkt utviklingen innen de formelle rammene HNS i Norge opererer innenfor, vil oppgaven videre se på hvilken prioritet tema har hatt i den undersøkte perioden.

4.2 Prioriteringer

Oppgaven vil gjennom denne faktoren undersøke hvordan omfanget i bruken av HNS-begrepet på det politiske nivå og tilhørende fokus på HNS har utviklet seg i perioden, samt i hvilken grad HNS har vært prioritert i form av tildeling av økonomiske midler.

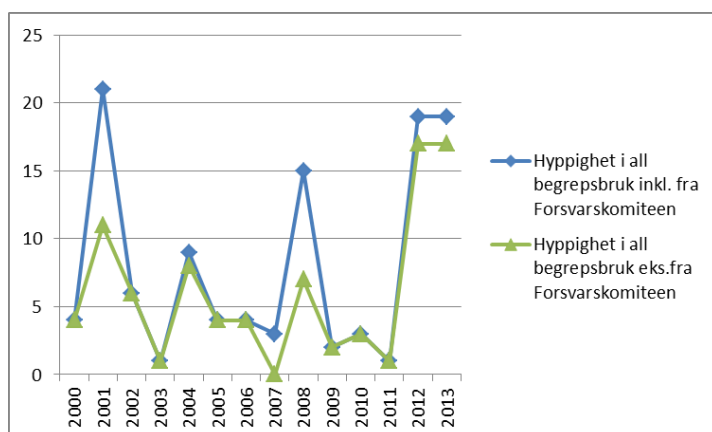
4.2.1 Politisk

HNS har vært politisk viktig i Norge over lengre tid. Det henger naturlig sammen med Norges behov for alliert støtte og det faktum at forsvaret av Norge er basert på at denne hjelpen kommer når den trengs. Dette kommer blant annet klart til syne i St.prp. nr. 45 (2000-2001) som gir føringer på at «... må legges betydelig vekt på tilrettelegging for alliert øving og trening, kapasiteter for mottak av allierte styrker og øvrig vertslandsstøtte» (Prop. 45 (2000-2001), 2001, s. 37).



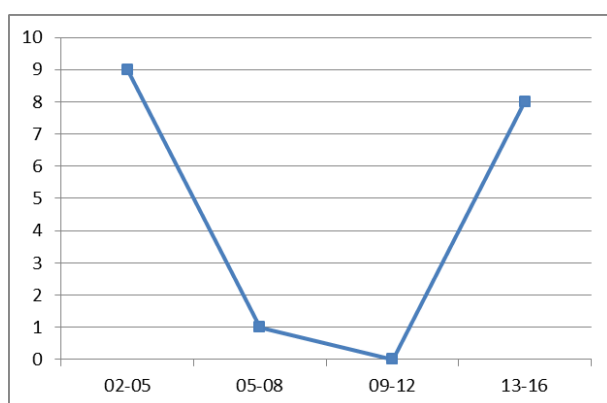
Figur 4 – Hyppighet av HNS/Vertslandsstøtte- begrepet i offentlige dokumenter og uttalelser 1998-2013

Dette til tross har det politiske fokuset på HNS vært svært vekslende i perioden. Figur 4 viser hyppigheten begrepene HNS, vertslandsstøtte og vertslandsstøttebataljon har forekommet i offisielle dokumenter og uttalelser fra Stortinget, regjeringen og departementene. Som figuren viser har fokuset vært svært varierende. Tallene før år 2000 er tatt med for å synliggjøre status før årtusenskiftet og således hvordan utviklingen synes å ha vært før den undersøkte perioden. Begrepsbruken er mest hyppig tidlig og sent i perioden, og i enkelte år bortimot fraværende. Det kan synes som en tendens at begrepsbruken tar seg opp i forbindelse med utarbeidelse og utgivelse av langtidsplanene. Det synes rimelig, da disse blant annet beskriver oppgavene Forvaret skal løse og hvordan strukturen til å løse disse skal se ut de kommende fire årene. Det kan likevel synes som en trend at begrepsbruken og dermed også fokuset steg frem mot år 2001 for deretter å falle utover i perioden, for nå å stige igjen. Den omfattende begrepsbruken i 2001 er knyttet til vertslandsstøtte generelt og behovet for dette i en sikkerhetspolitisk ramme. Den økte begrepsbruken i 2004 og 2008 synes, i tillegg til utvikling av langtidsplaner, å henge sammen med reforhandlingene av MCPP-N-avtalen og planene om nedleggelse av Madlaleiren. Sistnevnte medførte diskusjoner om Norge da ville klare å overholde de forpliktelser en har tatt på seg i forbindelse med HSN til JWC (Innst. S. nr. 318 (2007-2008), 2008).



Figur 5 – Hyppighet av HNS/Vertslandsstøtte/VBn- begrepet i offentlige dokumenter og uttalelser, inklusive og eksklusive fra Stortingskomiteen 2000-2013

Figur 5 forsterker på mange vis bildet som figur 4 gir i forhold til en fallende tendens i begrepsbruken som omhandler HNS i Norge i perioden, med en klar stigning på slutten. Uttalelsene og innstillingene fra Forsvarskomiteen er i all hovedsak sammenfallende med utviklingen generelt, og forsterker toppene når disse legges sammen. Toppene i 2001 og 2008 har samme årsak som tidligere beskrevet, og som figuren viser har Stortingskomiteen stått for brorparten av begrepsbruken i disse årene. Disse resultatene, i tillegg til toppen i 2004, sammenfaller i stor grad med utviklingen i grafen i figur 4, med et klart størst fokus tidlig og på slutten av perioden.



Figur 6 – Hyppighet av HNS/Vertslandsstøtte i de ulike langtidsplaner i perioden 2000-2013

Ser vi derimot på figur 6 maler denne gjerne et klarere bilde. Figuren viser hyppigheten av begrepsbruken i de ulike langtidsplanene (LTP) i perioden 2000 og frem til i dag. I og med at langtidsplanene på mange sett er regjeringens planer og retningslinjer for utviklingen av Forsvaret i den gitte perioden, kan dette være en indikator på den helhetlige prioriteringen HNS har hatt i de ulike periodene. Som tabellen viser kan det tyde på at det har vært klart

størst fokus på HNS først og sist i perioden, og bortimot fraværende i langtidsplanene for '05-08 og '09-12.

Figur 4 og 5 tar som sagt med den samlede begrepsbruken i Stortingsproposisjoner, iverksettelsesbrev, innstillinger fra Forsvarskomiteen, samt ulike offisielle uttalelser og dokumenter fra perioden. Tallenes validitet kan trolig diskuteres, da flere av dokumentene disse forekommer i kan hevdes kun å være ulike tolkninger og presiseringer av samme tema. Det er selvsagt også en fare for feiltelling og/eller manglende søkeferdigheter, som kan resultere i et feilaktig bilde. Det er samtidig flere ulike måter begrepene skrives på hvilket gir ytterligere rom for feil i datagrunnlaget. Utviklingen i perioden før 2000 er videre noe usikker da regjeringens database først ble etablert som en permanent tjeneste fra 1997 (Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, 2013). Tallenes validitet i form av å gi et riktig bilde blir etter all sannsynlighet dårligere jo lengre bak i tid en går. Dette har sammenheng med at alle dokumenter og uttalelser gjerne ikke er elektronisk lagret på lik linje som i dag. På den annen side kan hyppigheten si noe om hvorvidt begrepsbruken og således HNS i seg selv har hatt fokus i på det politiske nivå de ulike år, noe som igjen kan gi et visst bilde på den politiske prioriteten dette har hatt. Da oppgaven ikke vil fokusere på detaljene, men de store linjene i utviklingen innen HNS, vil det således kunne gi en indikasjon på en eventuell utvikling. Figur 6 som kun viser utviklingen i langtidsplanene gir gjerne i større grad et bilde av den til enhver tid sittende regjeringens fokus på området.

Oppsummert kan det synes som om at HNS i hovedsak omtales i generelle ordelag i formelle dokumenter gjennom perioden. Den spesifikke begrepsbruken synes å ta seg opp i forbindelse med organisatoriske endringer i form av reduksjoner i avdelinger med HNS ansvar, som ATS og Vbn. Ut fra omfanget av begrepsbruken har det vært generelt lavt fokus på HNS i den undersøkte perioden. Det synes å ha vært klart størst fokus på HNS fra politisk nivå tidlig og sent i perioden, med to topper i 2004 og 2008 som følge av reforhandling av MCPP-N og den planlagte nedleggelsen av Madlaleiren. Fokuset synes å stige kraftig på slutten av perioden og kan indikere en trend gjennom høyt fokus to år på rad. Dette er likevel et for tynt grunnlag til å konkludere på. Denne utviklingen sammenfaller i stor grad med funn i en studie av utviklingen i norsk sikkerhetspolitikk i samme periode som vil beskrives senere i oppgaven.

4.2.2 Økonomisk

Da det per i dag ikke finnes noe dedikert kode for HNS i Forsvarets regnskapssystem, er det utfordrende å lage en samlet oversikt over tildelinger direkte knyttet til HNS. I den grad det finnes dedikerte midler er dette på lavere nivå, og da gjerne bundet opp mot den enkelte

avdeling som yter denne. Det blir således vanskelig å synliggjøre kostnader forbundet med utenlandsk trening i Norge slik *Bestemmelser for tilrettelegging for utenlandsk trening i Norge* gir føringer om (Forsvarets operative hovedkvarter, 2010, s. 9).¹¹

Den manglende kodifiseringen kan indikere at HNS ikke ansees å være av stor viktighet og gjør at det i liten grad er mulig å gi et klart bilde på det totale omfanget av midler som brukes til HNS. Det synes rimelig å anta at dersom HNS hadde vært av tilstrekkelig interesse på strategisk nivå, ville det i større grad vært mulig å spore ressursbruken forbundet med dette. Til tross den prioritet HNS har, er det ei heller en måleparameter på strategisk nivå. Det er heller ingen klar synliggjøring av kostnader forbundet med HNS på dette nivået (Intervju Fridthjof Sjøgaard, 9.4.2014)

Utviklingen av Alliert Treningssenter (ATS), hvis hovedoppgave er å fasilitere for alliert øving og trening, med andre ord en stor grad av HNS, kan argumenteres for å være et bilde på utviklingen av den økonomiske prioriteten HNS har hatt gjennom perioden. Hvis dette legges til grunn har det den økonomiske prioriteten vært fallende i form av å gå fra tre til ett ATS i løpet av perioden oppgaven ser på. Den omfattende reduksjonen i allierte treningssentre, både i antall og omfang, har naturlig resultert i en kraftig reduksjon i dedikert infrastruktur til HNS. I kombinasjon med dette har det vært en omfattende avhending av Forsvarets eiendommer i form av blant annet leirer, skyte- og øvingsfelt som kunne benyttes til HNS formål i forbindelse med alliert trening og øving i Norge. Den totale tilgjengelige infrastrukturen synes således å ha blitt kraftig redusert i løpet av perioden.

Mye av den infrastrukturen som i dag benyttes til HNS i forbindelse med alliert trening og øving, for eksempel Åsegarden og Evenes, oppfattes som slitt og synes i liten grad å ha vært prioritert. Hvis dette er tilfelle, kan dette tolkes som en indikasjon på en manglende vilje til å prioritere midler til HNS i form av å legge til rette for alliert trening og øving. På den annen side har både Åsegarden og Evenes vært «truet» med nedleggelse i lang tid, og kan således ha blitt nedprioritert i form av vedlikeholdsmidler og ny infrastruktur. Dette synes naturlig da det gir liten mening i å investere store summer i militær infrastruktur som mulig skal avhendes. Disse motsetningsforholdene kan indikere en manglende strategisk og langsiktig plan for HNS i Norge. Utviklingen av ATS i perioden vil beskrives i ytterligere detalj senere i oppgaven.

¹¹ Beskrevne innhold er gjengitt med tillatelse fra FOH

I følge MCPP-N avtalen skal kostnadene forbundet med de 72 årsverkene og vedlikeholds- og driftsutgiftene deles 50/50 mellom Norge og USA. Tildelingene har vært relativt stabilt dollarmessig siden 2002 (rundt 10 mill. USD) og frem til i dag. Faktiske midler til disposisjon har likevel blitt vesentlig redusert i løpet av perioden grunnet svingninger i dollarkursen og ikke minst den inflasjonsfaktor som amerikanerne opererer med. Dette har sammenheng med at pris- og lønnsveksten i Norge har steget i mye større grad enn den satte inflasjonsrenten har tatt høyde for. Budsjettet som var relativt romslig tidlig i perioden, er nå blitt betraktelig trangere (Intervju Torbjørn Mathiassen, 4.3.2014). Byrdefordeling i forhold til kostander forbundet med programmet omfatter kun de delene av de faktiske utgiftene som er definert inn under avtalen. Den reelle fordelingen av utgifter blir derfor trolig ikke 50/50 de to landene imellom, grunnet et visst omfang av skjulte kostnader. Norge har blant annet relativt store utgifter forbundet med programmet som dekkes av rent nasjonale midler, herunder husleie. I forbindelse med innføringen av husleiemodellen har de årlige utgiftene forbundet med EBA bortimot fordoblet seg i perioden (Mathiassen, 2014). Da dette var et rent internt økonomisk håndgrep fra norsk side, ble det besluttet at amerikanerne ikke skulle belastes for dette, og at Norge således skulle dekke alle disse kostnadene selv. Norge har i tillegg en del andre kostnader forbundet med programmet, som ikke fremgår av de offisielle tallene som er gjenstand for byrdefordelingen mellom de to landene, og som heller ikke er ønskelig å bli det. Alle kostnader forbundet med programmet fra amerikansk side blir etter all sannsynlighet heller ikke forelagt norske myndigheter (Mathiassen, 2014).

Grunnet det store omfanget skjulte kostnader forbundet med programmet er det således ikke mulig eller ønskelig å vise en reel kostnadsutvikling knyttet til forhåndslagringen og driften av denne. Den norske viljen til å ta en økt del av kostnadene forbundet med MCPP-N kan likevel indikere at programmet er prioritert, og fortsatt viktig sett med norske øyne.

I forbindelse med oppsetting av Vertslandsstøttebataljonen har det vært satt av midler til dette fra 2010 og hvert andre år deretter. I perioden mellom 2002 og 2009 hadde avdelingen svært lav prioritet og lå mer eller mindre brakk og ble således ikke brukt (Mathiassen, 2014). Til tross for at deler av avdelingen har blitt mobilisert og brukt i årene 2010, 2012 og 2014, synes det ikke som at den har hatt høy prioritet. Tildelte midler kan synes ikke i tilstrekkelig grad å ha tatt hensyn til kostnadsomfanget med å sette opp avdelingen frem til den kan meldes KLAR, øves og avvikles. Tildelte midler har i den forbindelse vært mellom 14 og 17 MNOK, hvor det innmeldte behovet i forhold til styrkedimensjonen har ligget på mellom 25 og 30 MNOK (Mathiassen, 2014), noe som kan indikere en manglende prioritering av avdelingen.

Det at det faktisk settes av midler til å øve avdelingen, taler likevel for et økt fokus fra 2010 og utover.

Den samme manglende prioriteten synes å gjøre seg gjeldende i forhold til driftsbudsjettet hvor det innmeldte behovet har ligget på rundt 7,8 MNOK, men tildelingen kun i overkant av 4 MNOK. Resultatet blir således en manglende oppdatering og vedlikehold av planverk og materiell. Så fremt disse tallene stemmer, står dette i kontrast til den generelle prioriteten MCPP-N programmet synes å ha. Vertslandsstøttebataljonens primæroppgave er understøttelse av Marine Expeditionary Bridag (MEB) under MCPP-N paraplyen. Det kan derfor synes underlig at avdelingen ikke har høyere prioritet gitt fokuset på HNS i Prop 73, samt understrekningen av betydningen av alliert forsterkning i krise og krig.

Forsvaret har i stadig økende grad tilnærmet seg markedsøkonomiske prinsipper i den hensikt å spare penger og få størst mulig operativ effekt ut fra tildelte midler. Dette har blant annet medført at Forsvaret har kraftig redusert sine beholdninger og beredskapslagre og i større grad inngått kontrakter med sivile leverandører om dette. Denne trenden begynte allerede i 2001 hvor Forsvaret fikk i oppdrag om å vurdere «..hvilke av Forsvarets lagerbeholdninger det kan være aktuelt å samordne med sivile lagerbeholdninger, og på hvilken måte en slik samordning mest hensiktsmessig bør finne sted» (IVB St.prp. nr. 45 (2000-2001), 2001, Pkt 4.3.3). Det har på samme måte blitt en økt grad av sivil kontraktering på hele logistikkfeltet i Forsvaret gjennom perioden og således en økt grad av at den HNS som ytes til allierte utføres av sivile kontraktører. Dette henger naturlig sammen med redusert militær kapasitet og klart i tråd med føringer om økt sivilt samarbeid i form av bortsetting av oppgaver som ikke er i fremre operative linje gitt i *Logistikk- og støttekonseptet for Forsvaret* fra 2004 (Forsvarsstaben, 2004, s. 10).

4.2.3 Oppsummering prioriteringer

Oppsummert synes det som at det politiske fokus på HNS i perioden har vært generelt størst tidlig og sent i den undersøkte perioden, samt i forbindelse med spesifikke saker som reforhandlingen av MCPP-N-avtalen og den planlagte nedleggelsen av Madlaleiren. Med unntak av disse to tilfellene synes den politiske prioriteten å være generelt fallende fra 2001 til 2011, for deretter å stige kraftig. Denne utviklingen har ikke kunne bekreftes gjennom økonomiske prioriteringer grunnet manglende kodifisering og således tilstrekkelig tilgang på tallmateriale. Reduksjonen i avdelinger og omfanget av disse, samt en kraftig redusert infrastruktur, kan likevel indikere en redusert prioritet gjennom hele perioden.

At ikke HNS er prioritert ressursmessige høyere står på mange vis i kontrast til den politiske

prioriteten HNS synes å ha. Det synes likevel som at HNS mot slutten av perioden vies noe større oppmerksomhet også økonomisk, i form av tildeling av midler til jevnlig oppsetting av deler av Vertslandsstøttebataljonen fra 2010 og utover. Det til tross, synes det som det er et misforhold mellom den politiske retorikken og de økonomiske prioriteringene knyttet til HNS.

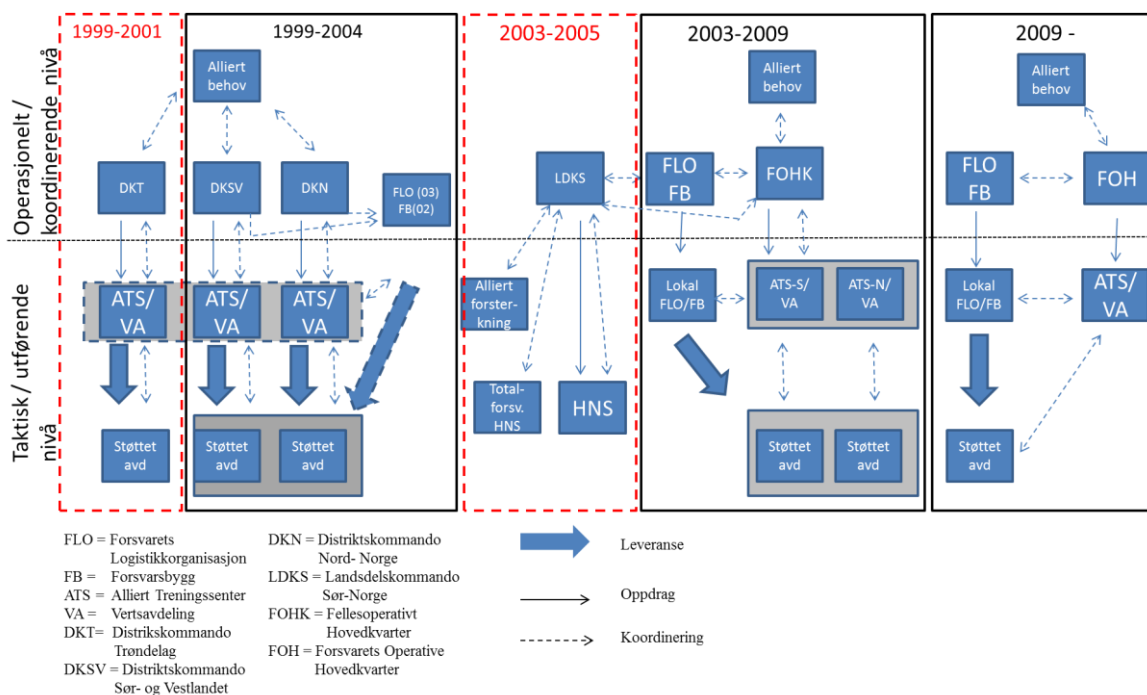
En av grunnene til dette kan hevdes å være at de som på overordnet nivå har ansvaret for den operative HNS i Norge, i beskjeden eller ingen grad har deltatt i langtidsplanprosessene. Det kan i den forbindelse synes som at ansvaret for HNS har blitt for fragmentert og skjøvet ned på for lavt nivå. Det kan medføre at tema gjerne ikke får den prioritet som er ønskelig og at det således ikke flagges tilstrekkelig i prosessene som leder ut i langtidsplanene. HNS har manglet et klart fotavtrykk i de premissgivende og besluttede fasene av langtidsplanene og fagmilitære råd gjennom hele perioden. Det har samtidig vært et beskjedent innslag av aktører som kunne bidratt til å fjerne misforholdet mellom retorikk og realitet (Søgaard, 2014). På den annen side, hadde HNS hatt høy nok prioritet, ville trolig strategisk nivå sørget for at dette hadde blitt tilstrekkelig ivarettatt i de ulike prosesser.

4.3 Organisering av militær HNS i Norge

Oppgaven vil gjennom denne faktoren innledningsvis beskrive hvordan organiseringen av HNS i Norge har endret seg i perioden. Videre vil ulike avdelinger med HNS-ansvar i Norge kort beskrives og hvordan disse har utviklet seg i perioden. Dette vil samlet kunne si noe om hvordan omfanget og organiseringen av HNS-ressurser har endret seg i perioden.

4.3.1 Organisering

Slik HNS er organisert i dag driver strategisk nivå, i FD, i begrenset grad styring av HNS i Norge. Der FD engasjerer seg, er det oftest i enkelttilfeller der involvering av strategisk nivå er nødvendig eller ønskelig ut fra sakens viktighet for Norge eller allierte (Søgaard, 2014). Styringen av HNS fra strategisk nivå kan i tillegg hevdes å ha blitt svekket i løpet av perioden, blant annet som følge av nedleggelsen av FDs Avdeling for operasjoner og beredskap i 2009. Denne var tungt inne i blant annet saker som gjaldt HNS ut fra dennes viktighet i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik (Søgaard, 2014). Ansvaret ble da overført til Forsvaret i form av Forsvarsstaben/Operasjoner (FST/O). Det har etter dette ikke vært tyngre politisk behandling av organisasjonsendringer som omhandler HNS, som for eksempel reduksjonen fra to til en Vbn i FS 07 (Søgaard, 2014). Dette sammenfaller med det lave politiske fokuset på HNS midt på 2000-tallet.



Figur 7 – Utviklingen i organisering av HNS i Norge i perioden 2000- 2014

Figur 7 viser hvordan organiseringen av HNS i Norge har endret seg gjennom den undersøkte perioden. Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) har i dag oppdraget med å koordinere alliert trening og øving i Norge, herunder HNS, og gir ut bestemmelser for utenlandsk trening i Norge. Ut fra besøkende avdelings størrelse, type og treningsbehov, vil FOH normalt utpeke en vertsavdeling som vil ta over den videre detaljerte koordineringen av eventuelle støttebehov. Behovene koordineres videre med Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) og Forsvarsbygg (FB), samt operasjonsstøtteavdelingene som i stor grad vil utføre disse. Sistnevnte er avdelinger som har ansvaret for den daglige driften av leirer og baser, herunder drift av depot, kjøkken, skytebaner osv.

Koordineringsansvaret var tidligere mer fragmentert ut fra hvor de enkelte allierte avdelinger skulle øve og/eller trene. Fra 1999, i forbindelse med opprettelsen av tre ATS i Norge, fikk de respektive forsvarsdistriktene et koordinerings- og tilretteleggingsansvar for alliert trening i respektive områder. Dette besto frem til 2001, da Steinkjersannan ble nedlagt som ATS og aktiviteten ble samlet på Bømoen og Åsegarden. Vestlandet og Troms Forsvarsdistrikt fikk da ansvaret for koordinering og tilrettelegging av alliert trening (Prop. 45 (2000-2001), 2001, Pkt. 7.3.1.3.3). FOHK overtok ansvaret for planlegging og koordinering av alliert trening i forbindelse med etableringen av hovedkvarteret fra 1.januar 2004.

Ved etableringen av LDKS i Trøndelag, med den da geografiske nærheten til forhåndslagrene, ble denne overordnet ledelsespunkt for HNS i Norge. (Prop. 45 (2000-2001), 2001, s. 103) fra

1.januar 2003. LDKS ble også ansvarlig for å koordinere totalforsvarets sivile og militære bidrag, samt fasiliteringen for mottak og innsetting av alliert forsterkning (IVB St.prp. nr. 45 (2000-2001), 2001, pkt.3.3.1).

LDKS ble besluttet nedlagt i neste langtidsplan (2005-2008) som en følge av overgangen fra et mobiliserings- til et innsatsforsvar, samt et ønske om et redusert antall kommandonivå- og enheter (Prop. 42 (2003-2004), 2004, s. 54-55). Oppgaven LDKS hadde i forbindelse med HNS ble da i 2005 overført til FOHK på Jåtta i Stavanger. Det kan argumenteres at dette var uheldig i form av en økt geografisk avstand mellom ledelsespunktet og det faktiske utførende personellet, og kjerneområdet for en svært viktig del av HNS. På den annen side ble koordineringsansvaret samlet i det hovedkvarteret som i større grad hadde kommandomessig forutsetning for å fordele ansvar og oppgaver for HNS i Norge. I forbindelse med nedleggelsen av FOHK i 2009 ble koordineringsansvaret for HNS tillagt FOH (St.prp. nr. 1 (2008-2009), 2008, s. 59), slik det er i dag.

I forbindelse med mottak av allierte styrker fra USMC i februar/mars 2014 ble det testet ut et nytt konsept for denne understøttelsen. Dette er et oppdrag som normalt har vært tillagt Vbn, men som i det nye konseptet har blitt utført av sivile kontraktører under en militær koordinerende ledelse satt opp av FLO. Vbn hadde således kun ansvaret for å sette opp seg selv og bli klar til videre understøttelse av styrkene fra USMC under øvelsen (Mathiassen, 2014). Utprøvingen av det nye konseptet må for det første sees i sammenheng med en pågående omorganisering og reduksjon av Vbn. Det må videre sees i sammenheng med regjeringens prioritering av tilrettelegging for og videreutvikling av kapasiteten til mottak av alliert forsterkning, samt føring om å revidere nåværende system for HNS (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 32). Sist, men ikke minst vil erfaringer fra konsepttesten blant annet danne grunnlag for et direktiv fra FLO om bruk av sivile ressurser (Mathiassen, 2014).

Prop. 73S gir blant annet føringer om å etablere en permanent kadre for en taktisk logistikkledelse underlagt sjef FOH. Nasjonal Logistikkommando (NLK), som avdelingen skal hete, vil i daglig drift være underlagt FLO og vil i tilfelle krise eller krig oppskaleres mot full styrke og underlegges sjef FOH. Avdelingen vil føre taktisk kommando over de fellesoperative logistikkressursene, og ta over ansvaret for å koordinere utførelsen av HNS til allierte styrker i Norge. Denne avdelingen skal være bemannet og operativ innen 1.august 2014.

Oppgaven vil videre beskrive de avdelingene som har et dedikert HNS-ansvar i Norge og utviklingen deres i den undersøkte perioden.

4.3.2 Dedikerte avdelinger og befall

Det er relativt få dedikerte HNS-avdelinger i Norge. Utførelsen av HNS er det i mange tilfeller FLO som legger til rette for i form av koordinert sivil og militær understøttelse, i henhold til avtaler og dialog med støttet avdeling og eventuell liaisonoffiser fra vertsavdeling. De klareste eksemplene på avdelinger som har HNS som sin primærfunksjon og eksistensgrunnlag er Vertslandsstøttebataljonen (Vbn), MEB-seksjonen og Alliert Treningssenter. Vbn har til oppgave å understøtte MEB på øvelser i og under operasjoner i Norge, MEB-seksjonen har den løpende understøttelsen av MCPP-N og Alliert Treningssenter tilrettelegger for alliert trening i Norge.

Vertslandsstøttebataljon

Vbn er en mobiliseringsavdeling som til daglig har kun 1 fast ansatt (fra 1.januar 2014). Frem til i år har hele avdelingen vært en ren mobiliseringsavdeling uten noen fast ansatte. Det jobbes for tiden med å få avdelingen til å bestå av en kader på 4-5 personer i daglig tjeneste som skal ta seg av daglig drift og legge til rette for oppsetting av avdelingen.

I de tilfeller Vbn mobiliseres har denne som tidligere beskrevet et klart definert ansvar for koordinering av HNS til USMC. I den undersøkte perioden har det vært jevnlig endringer i omfanget av Vbn, både i antall og størrelse. Det kan synes som at avdelingen(e) har vært viktig(e) for å tilfredsstille alliertes krav i forbindelse med å dedikere styrker til forsterkning av Norge, samt vilje til å øve og trene i landet. St.prp. nr. 45 (2000-2001) presiserer som tidligere beskrevet vektleggingen på HNS i Norge og gjentar det flere ganger i dokumentet. Det danner trolig grunnlaget for videre føringer senere i dokumentet om at det skal være to mobiliserbare støtteavdelinger for HNS til alliert støtte i Norge (Prop. 45 (2000-2001), 2001, s. 51). Proposisjonen sier likevel ikke noe om størrelsen på disse. Disse to avdelingene var fordelt på to forskjellige områder. Vbn 1 ble dedikert til understøttelse av MEB og skulle settes opp i Trøndelag, for derfra kunne forsvare Trøndelag eller forsterke Nord-Norge. Vbn 2 skulle settes opp i Nord-Norge og understøtte andre allierte forsterkningsstyrker, herunder Allied Mobile Force (AMF).

Føringen for at dette faktisk skulle være to bataljonsstørrelser kom som en del av beskrivelsen av den operative strukturen i langtidsplanen for 2005-2008 (Prop. 42 (2003-2004), 2004, s. 69). Til tross omfattende reduksjoner i resterende deler av forsvarsstrukturen, samt at AMF ble besluttet nedlagt i 2002, ble det likevel gitt føringer om at det skulle være to HNS-bataljoner.

De to mobiliserbare Vbn'ene besto frem til 2009, da Vbn 2 ble besluttet nedlagt gjennom St.prp. nr 48 (2007-2008). Nedleggelsen kom som et resultat av et redusert behov for egne mobiliserbare avdelinger til understøttelse av NATO-avdelinger i Norge. Vbn 1 ble videreført på grunnlag av MCPP-N avtalen og beholdt sitt primæroppdrag om mottak og understøttelse av MEB i forbindelse med forsterkning av Norge i krigstid og øvelser og trening i fredstid (Prop. 48 (2007-2008), 2008, s. 84).

Vbn 1 har bestått som bataljonsstørrelse frem til i dag, til tross omfattende reduksjoner i forsvarsstrukturen i undersøkelsesperioden. Dette har trolig sammenheng med avdelingens primæroppdrag, understøttelsen av MEB, som er en brigadestørrelse. Så lenge USMCs planlagte forsterkningsbidrag ikke har blitt redusert, har det trolig heller ikke vært rom for reduksjoner i Vbn. USMC har den siste tiden i større grad gått over til å sette sammen stridsgrupper ut fra behovet, og binder seg således mindre til definerte avdelingsstørrelser. Dette gjør at en fremtidig forsterkningsstøtte til Norge ikke nødvendigvis vil være i form av en hel brigade, men skalert ut fra behovet. I den forbindelse foregår det i dag et arbeid med å gjøre Vbn skalerbar og mer tilpasset det amerikanske behovet. Det faktum at avdelingen er en mobiliseringsavdeling har samtidig gjort at de løpende utgiftene forbundet med denne har vært relativt lave og gjerne vært en påvirkende faktor at avdelingen har vært uendret i perioden.

Det kan videre synes som at den faktiske ressursen Vbn har utgjort i perioden gjerne ikke har vært av det omfanget avdelingens størrelse skulle tilsi. Dette da avdelingen mer eller mindre lå brakk i perioden 2002-2009 og således heller ikke ble øvet. I perioden fra 2010 frem til i dag har rundt 1/3 av avdelingen blitt mobilisert og brukt hvert andre år i forbindelse med USMCs deltagelse på øvelser og trening i Norge. Operativiteten kan således hevdes å ha økt i denne perioden, men da primært for de delene av avdelingen som faktisk har blitt øvet. Den økte bruken kan likevel tale for et økt fokus fra 2010 og utover.

Marine Expeditionary Brigade -Seksjonen

MEB-seksjonen som har ansvaret for den daglige understøttelsen til MCPP-N-programmet består per i dag av 72 mann, hvorav 68 er såkalte progamstillinger og 4 stabsoffiserer.

Organisasjonen har vært relativt uendret i undersøkelsesperioden, med unntak av overføringen av Aviation-avdelingen i 2003 med 12 stillinger. Seksjonen har i dag et økt ansvar for vedlikehold, mot tidligere kun lagring av materiellet ved opprettelsen av programmet. Den økte bruken av materiellet de siste årene har samtidig medført større rotasjon på lagrene, samt et økt omfang av uttak i forbindelse med støtte til ulike typer operasjoner rundt omkring i

verden. Avdelingen kan hevdes å ha blitt skjøvet lengre ned i organisasjonen og således ligge på et lavere organisasjonsnivå i dag enn tidligere. Dette kan tolkes som en indikasjon på at programmet har blitt mindre viktig, men synes mest sannsynlig å være et resultat av interne omorganiseringer, effektivisering og ikke minst etableringen av og innlemmingen i FLO.

Alliert Treningssenter

Som tidligere beskrevet, fikk Bømoen (Voss), Åsegarden (Harstad) og Steinkjersannan (Steinkjer) i 1999 status som allierte treningssentre i den hensikt å fasilitere for og tiltrekke seg en økt grad av alliert trening i Norge (Prop. 89 (1998-1999), 1999, pkt 5.2).

Steinkjersannan ble besluttet nedlagt i 2001 som Alliert Treningssenter som følge av omorganiseringen av Forsvaret som beskrevet i Prop. 45 (2000-2001) (IVB St.prp. nr. 45 (2000-2001), 2001, Pkt. 3-4-8), og den allierte treningsaktiviteten ble da samlet på Bømoen (ATS/S) og Åsegarden (ATS/N). FLO overtok ansvaret for begge de allierte treningssentrene i 2003 fra henholdsvis Generalinspektøren for Heimevernet (GIHV) og Generalinspektøren for Hæren (GIH) (FSJ beslutningsnotat nr 13/2002, 2002). Ut over 2000-tallet falt omfanget av alliert trening i Norge. Dette kan hevdes å være et resultat av at Norges nærmeste allierte i større grad fokuserte på operasjoner i Irak og Afghanistan, og således mindre på vintertrening. Som en følge av dette ble «virksomheten samlet under et treningssenter (ATS), underlagt FOH og lagt til Porsangermoen, med infrastruktur også på Evenes og Åsegarden», (Prop. 48 (2007-2008), 2008, s. 101), med virkning fra 2009. Basert på omfanget i et gjennomsnittså ble ambisjonen for landbasert alliert trening i Norge dimensjonert i størrelsesorden 2 bataljoner på ca. 900 mann inkludert infrastruktur. Nedleggelsen av ATS/S og ATS/N kan tolkes som en redusert ambisjon om tilrettelegging for alliert trening, gjennom en reduksjon i dedikert infrastruktur til dette formål. Vertsavdelinger for utenlandsk øving og trening måtte således i større grad benytte egen infrastruktur som var tilgjengelig på grunn av sesongmessige svingninger og utenlandsoperasjoner (Prop. 48 (2007-2008), 2008, s. 102).

4.3.3 Oppsummeringer organisering

Oppsummert synes det som at antall dedikerte avdelinger og herunder omfanget av personell som jobber direkte med HNS i Norge, har blitt redusert i løpet av perioden på lik linje med ellers i Forsvaret. Koordineringen synes samtidig å ha blitt enklere gjennom perioden ved at FOH nå både koordinerer, og med ATS som utførende ledd, til en viss grad fasiliteter den HNS som gis til utenlandske avdelinger i Norge. Det er likevel mulig at dette har ført til et redusert fokus på HNS, som et resultat av manglende prioritet og fokus i forhold til de mange andre presserende oppgavene et større hovedkvarter vil ha til enhver tid. Det synes likevel

som tidligere beskrevet å være noe økt fokus på slutten av perioden ved at det for eksempel har blitt satt av midler til å sette opp og øve Vbn jevnlig siden 2010, samt etableringen av NLK.

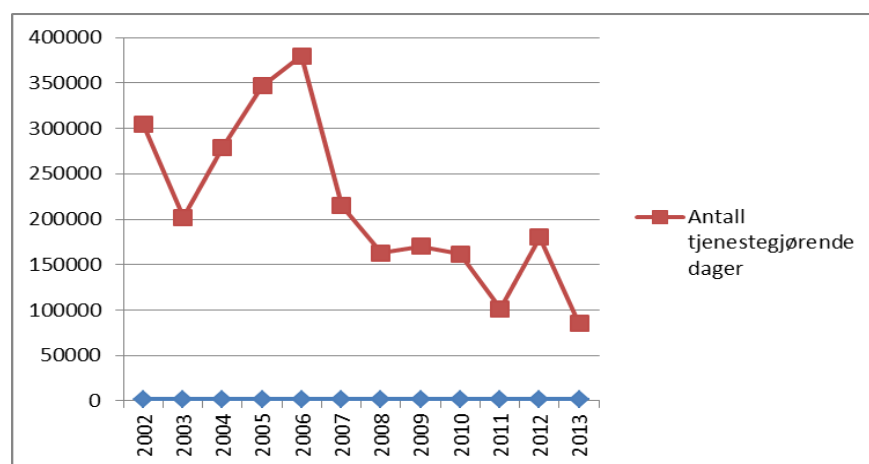
Etter nå å ha sett på organisering av og dedikerte avdelinger knyttet til HNS i Norge i den undersøkte perioden, vil oppgaven videre se på hvordan den faktiske bruken av disse kapasitetene har utviklet seg.

4.4 Faktisk bruk

Oppgaven vil gjennom denne faktoren undersøke i hvilken grad det har vært en utvikling i bruken av HNS i Norge. Det vil belyses gjennom først å se på hvordan omfanget av alliert øving og trening i Norge, med tilhørende HNS, har utviklet seg i perioden. Deretter vil utviklingen av HNS som ytes i Norge til støtte for allierte operasjoner utenfor Norges grenser i form av MCPP-N undersøkes. Dette vil totalt sett gi en indikasjon på utviklingen i den faktiske bruken av HNS i Norge.

4.4.1 Øvelse og trening i Norge

Allierte styrker som øver og trener i Norge vil i større eller mindre grad være avhengig av og benytte seg av HNS i perioden de er i landet. Omfanget av alliert øving og trening i den undersøkte perioden har vært svært varierende, og har således i varierende grad utfordret det norske HNS-systemet.



Figur 8 – Antall tjenestegjørende dager for alliert øving og trening i Norge i perioden 2002-2013¹²

Figur 8 er basert på rapporterte tall fra Forsvarsstaben og viser utviklingen i alliert øving og trening i Norge i den undersøkte perioden (se vedlegg C for beskrivelse av større øvelser med utenlandsk deltagelse i perioden). Utviklingen i perioden før 2002 er noe usikker grunnet manglende rådata og divergerende rapportering i ulike dokumenter. I et av dokumentene

¹² Tjenestegjørende dager = Antall personell x antall dager i landet

rapporteres det i 2000 at «sammenlignet med de siste årene er omfanget av alliert trening i dag mer enn halvert» (St.meld. nr. 46 (2000-2001), 2001, Pkt 5.3). Et annet dokument hevder derimot i 2002 at «alliert trening i Norge ble i hovedsak gjennomført i henhold til planverk og treningsnivået har de siste årene vært tiltagende» (St.prp. nr. 1 (2002-2003), 2002, Pkt 4.4.2).¹³ Basert på utviklingen i omfanget av alliert øving og trening som beskrevet i Norsk Forsvarshistorie, synes det som at omfanget av alliert *trening* var relativt jevnt utover slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet, for deretter å halveres mot 2000. Omfanget av alliert *øving* har totalt vært noe fallende, men i mye større grad variert fra år til år (Børresen et al., 2004, s. 98-101). Metodisk er disse tallene noe usikre, da disse beskriver antall øvende og trenende utenlandsk personell i Norge i perioden, men ikke i form av antall tjenestegjørende dager. Det er likevel rimelig å anta at disse hovedsakelig følges ad. Beskrivelsen av utviklingen i St.prp. nr. 1 de ulike år, avviker i tillegg noe fra tallene og utviklingen som grafen beskriver. Den ulike oppfattelsen kan ha sammenheng med forskjeller i hva som medregnes av trening hos den enkelte instans.¹⁴

Den kraftige reduksjonen fra 2002 til 2003 hadde sammenheng med redusert britisk tilstedeværelse på grunn av deltagelse i Irak (St.prp. nr. 1 (2004-2005), 2004, s. 47) og ble derfor «uvanlig lav av operasjonelle og økonomiske årsaker» (St.prp. nr. 1 (2005-2006), 2005, s. 62). Økningen fra 2003 til 2004 synes å ha sammenheng med en mer normal britisk tilstedeværelse, samt oppstarten av et langsiktig tysk treningsprogram for videreutdanning av helikopterpiloter innen fjellflyging i Norge (St.prp. nr. 1 (2005-2006), 2005, s. 62). Den videre økningen i alliert øving og trening i Norge i 2005 synes å ha sammenheng med en viss økning i alliert trening, samt gjennomføringen av en rekke større øvelser som Battle Griffin, Iron Sword, Loyal Mariner, Platina Marvika og NATO Air Meet (St.prp. nr. 1 (2006-2007), 2006, s. 59)(Se vedlegg C). Økningen fra 2005 til 2006 synes å henge sammen med en høyere grad av utenlandsk aktivitet ved ATS/S og ATS/N, samt Bardufoss flystasjon også i tredje og fjerde kvartal, samt stor utenlandsk aktivitet ved Ørland i løpet av året (St.prp. nr. 1 (2007-2008), 2007, s. 60). Som grafen viser steg omfanget av alliert øving og trening frem til 2006,

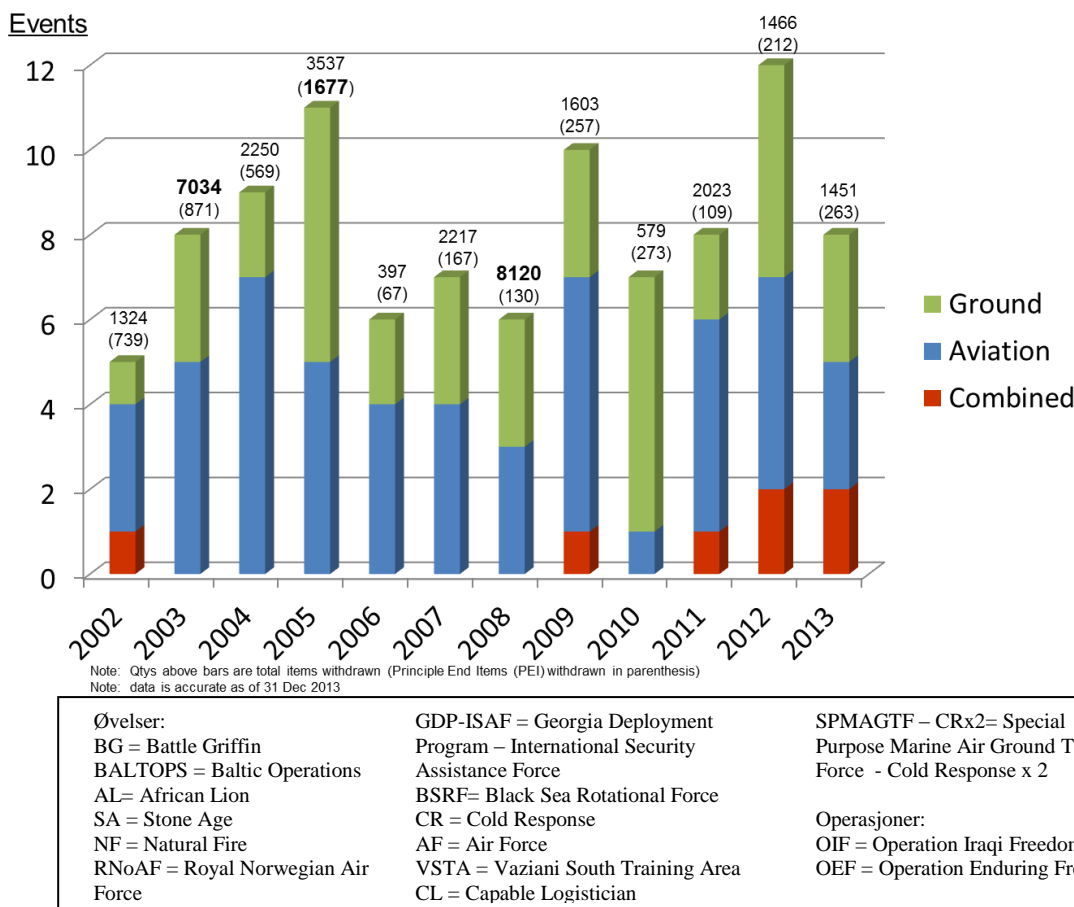
¹³ Disse to uttalelsene trenger ikke nødvendigvis å være divergerende, men synes likevel som om at de beskriver to ulike utviklinger. Den første uttalelsen baserer seg trolig på utviklingen fra tidlig 90-tall og frem mot år 2000, hvor omfanget var svært lavt. Omfanget i denne perioden ble totalt sett over halvert. Den andre uttalelsen baserer seg trolig i større grad på utviklingen fra år 2000, hvor omfanget av alliert trening var svært lavt og frem mot 2002.

¹⁴ Britiske styrker har i den forbindelse tre ulike typer trening i Norge; militær trening med militære styrker, militær mestrings trening som kajakkpadling, rafting og lignende og idrett i form av treningsleirer i Norge (Intervju Matt Skuse, 26.2.2014). Sistnevnte er det rimelig å anta at ikke omfattes av tallene, men det kan trolig finnes variasjoner i hvor stor del av de to første som medregnes.

for deretter å falle drastisk. Den reduserte allierte tilstedeværelsen har trolig sammenheng med reduserte forsvarsbudsjetter hos våre allierte, omfattende leveranser til pågående operasjoner, samt at britiske Royal Marines i 2007 hadde en vesentlig mindre deployering til Norge (St.prp. nr. 1 (2008-2009), 2008, s. 39). Det er i den forbindelse interessant å se at tallene beskrives i detalj i Prop. 1 i perioden 2002-2006, mens den drastiske reduksjonen i 2007 kun omtales som «... noe lavere enn i 2006» (St.prp. nr. 1 (2008-2009), 2008, s. 39). Det er også interessant å se i samme dokument, at til tross den omfattende reduksjonen hadde ATS/S og ATS/N tilnærmet fullt belegg i vinterperioden, hvilket kan hevdes å indikere et behov disse. I påfølgende dokumenter beskrives utviklingen kun i form av noe høyere eller lavere enn foregående år. Forskjellen mellom 2012 og 2013 synes å ha sammenheng med gjennomføringen av øvelse Cold Response i 2012, og som nå gjennomføres hvert andre år. Gitt utviklingen som figur 6 beskriver har omfanget av alliert øving og trening først økt og så blitt kraftig redusert i den undersøkte perioden, og således behovet for HNS til understøttelse av denne aktiviteten. Mye av den HNS som ytes i forbindelse med alliert øving og trening fasiliteres av ATS som også har blitt kraftig redusert i perioden, hvilket kan synes naturlig gitt utviklingen. Den siste reduksjonen fra 2 til 1 ATS, som ble besluttet i 2008, synes å ha vært en naturlig følge av en halvering av øvings- og treningsaktiviteten.

4.4.2 Støtte til pågående operasjoner

Den HNS som ytes i Norge til støtte for pågående allierte operasjoner skjer i all hovedsak i regi av MCPP-N. Utviklingen i bruken av MCPP-N og uttak av materiell fra disse lagrene vil således gi en indikasjon på graden av og omfanget av den HNS Norge yter i forbindelse med alliertes operasjoner i og utenfor Norges grenser.



Figur 9 – Utvikling i bruken av MCPP-N til understøttelse av operasjoner og øvelser (Hagen, 2014).

Figur 9 viser utviklingen i antall uttak av materiell fra MCPP-N per år i perioden 2002-2013. Tallene over de enkelte søyler viser det totale antall deler som er tatt ut, med antall hoveddeler i parentes. Utviklingen i antall uttak av materiell har som grafen viser vært svært varierende i perioden, hvilket skulle tilsi en varierende grad av HNS- behov i forbindelse med dette. Omfanget av HNS som har vært nødvendig i forbindelse med disse uttakene vil gjerne i større grad avhenge av omfanget av uttaket, enn antall uttak. Ser vi på tallene som beskriver omfanget av uttakene, ser vi at disse er klart mest omfattende i 2003 og 2008. Det henger sammen med en større leveranse av forsyninger og materiell fra MCPP-N i forbindelse med Operasjon Iraqi Freedom (OIF) i 2003 og leveranser av ikke sensitivt materiell til Georgia i 2008. Det omfattende uttaket av hoveddeler i 2005 har sammenheng med et større forbruk i forbindelse med Øvelse Battle Griffin i Norge og understøttelse av OIF (Hagen, 2014). Gitt reforhandlingen av avtalen i 2005, som på mange sett definerte MCPP-Ns viktighet for både USA og Norge, kunne en forvente seg en økning i bruken av materiellet i perioden etter. Som grafen viser har det ikke vært en slik utvikling, selv ikke etter nedleggelsen av det ene flytende forhåndslageret i Middelhavet (MPSRON) i 2012. Programmets økte viktighet synes

således ikke foreløpig å ha gitt seg utslag i form av økt aktivitet i verken omfanget av antall uttak eller uttakenes omfang. Omfanget av uttak henger tett sammen med omfanget av inntak. For å opprettholde lageret på et visst nivå må det etter uttak av materiell på et eller annet tidspunkt tas inn tilsvarende materiell på lager. Undersøkelsen har ikke hatt data på omfanget av inntaket, men det er rimelig å anta at også dette har krevd en stor grad av HNS.

4.4.3 Oppsummering faktisk bruk

Oppsummert ser det ut til at omfanget av HNS i forbindelse med alliert øving og trening i Norge først har steget kraftig i en periode, for deretter å falle kraftig og stabilisere seg mot slutten. Den kraftige reduksjonen i den allierte tilstedeværelsen fra 2006 til 2008 er det rimelig å anta har hatt en viss påvirkning på reduksjonen i antall ATS fra to til en. Det økte fokuset på forsvar av eget og NATO-territorium på slutten av perioden, synes så langt ikke å ha påvirket omfanget av alliert tilstedeværelse i Norge. Omfanget av HNS i Norge til understøttelse av øving og skarpe operasjoner, i form av MCPP-N, har ligget relativt konstant i perioden og således ikke hatt den utvikling i omfang en kunne forvente.

Etter nå å ha sett på den faktiske bruken av HNS-ressurser vil oppgaven videre søke å trekke noen konklusjoner basert på de 4 undersøkte faktorene.

4.5 Delkonklusjon

Det synes som at utviklingen av formelle rammer for HNS i form av førende dokumenter har vært størst tidlig og sent i den undersøkte perioden, og bortimot fraværende midt i perioden. Denne utviklingen sammenfaller i stor grad med utviklingen i det norske politiske fokuset på HNS og bruken av HNS-begrepet i perioden, som har en fallende tendens fra tidlig i perioden, med en markant stigning på slutten. Det kan således synes som at fokuset i Norge både i form av utvikling av førende dokumenter og politisk begrepsbruk, har vært i tråd med det generelle fokuset på HNS i NATO i perioden. Det er rimelig å anta at det har sammenheng med NATOs og således Norges og utenlandske samarbeidslands økte fokus på og utførelse av *Out of Area*-operasjoner, spesielt i Irak og Afghanistan. Fokus på HNS knyttet til forsvaret av hjemlig territorium i lys av den reduserte trusselen fra Russland, synes således å ha blitt redusert og blitt nedprioritert til fordel for pågående operasjoner. En slik utvikling synes som en naturlig følge av et behov for i større grad enn tidligere å prioritere ressurser og fokus. Dette som et resultat av omfattende reduksjoner samtidig med en økt grad av operative leveranser.

Den stigende tendensen på slutten av perioden henger trolig sammen med et økt fokus på forsvar av eget og alliertes territorium og på konvensjonell krigføring generelt. Konfliktene i

Afghanistan og Irak var i større grad preget av opprørsbekjempelse enn konvensjonell krigføring, noe som medførte at grunnleggende kunnskaper begynte å forvitne i NATO. Dette sammen med et voksende og mer offensivt Russland og NATOs planlagte uttrekning fra Afghanistan, bidro til økt fokus på forsvar av alliansen og gjenoppbygging av grunnleggende kunnskaper. Det økte fokuset på slutten av perioden mot beredskap og forsvar av eget og alliertes territorium resulterte blant annet i Nærområdeinitiativet som Norge fremmet i 2008 med støtte fra særlig flere østeuropeiske land.

Hilde og Widerberg hevder i denne sammenheng at norsk sikkerhetspolitikk i en periode tidlig på 2000-tallet i mindre grad enn tidligere (og senere) hadde fokus på Nordområdene og hjemlige forhold (Paal Sigurd Hilde and Helene Forsland Widerberg, Utgis 2014). Dette som følge av en oppfattelse av en redusert trussel fra Russland, samt et økt sikkerhetspolitisk behov for å stille relevante bidrag til internasjonale operasjoner. Denne utviklingen snudde rundt 2007/2008 hvor Nordområdene og forsvaret av eget (og alliert) territorium igjen kom i fokus. Endringen i prioritet og fokus på HNS i perioden sammenfaller således i stor grad med utviklingen i norsk sikkerhetspolitikk. Det er derfor nærliggende å anta at det er en sammenheng mellom endringen i den prioritet som HNS gis og endringen i hovedfokus i norsk sikkerhetspolitikk.

Fokusendringen på slutten av perioden kan hevdes å tilsi et økt alliert ønske om å øve og trene i Norge. En slik eventuell utvikling lar vente på seg, noe som kan ha sammenheng med en viss forsinkelse i våre alliertes forsvarsstrukturer med hensyn til å innrette organisasjonen i en ny retning. Reduserte forsvarsbudsjetter hos de fleste av våre allierte er trolig en annen sterkt påvirkende faktor.

Omfanget av antall dedikerte avdelinger og herunder omfanget av personell som jobber direkte med HNS i Norge synes å ha blitt redusert i tråd med reduksjonene i resten av Forsvaret. Den reduserte HNS-kapasiteten i perioden synes å ha vært relativt godt i tråd med reduksjonen i utenlandsk øving og trening i Norge. En reduksjon i sistnevnte vil naturlig gi et redusert behov for HNS, og reduksjonen synes således hensiktsmessig ut fra et driftsperspektiv. Koordineringen av HNS synes samtidig å ha blitt enklere gjennom perioden ved at FOH nå både koordinerer, og med ATS som utførende ledd, til en viss grad fasiliteter den HNS som ytes til utenlandske avdelinger i Norge. Det reduserte omfanget av HNS og avdelinger som utfører dette gjør koordineringen enklere, men det kan diskuteres i hvilken grad HNS prioriteres i forhold til tidligere. Gjennom å samle ansvaret i et overordnet hovedkvarter, kan dette fort bli nedprioritert til fordel for andre oppgaver, slik det synes at

oppdateringen av HNS Capability Catalogue er et resultat av. I tilfeller med manglende kapasitet på grunn av vakanser eller mer presserende oppgaver, må gjerne lavere prioriterte oppgaver vike. Dagens organisering med fragmentert ansvar for HNS er ingen fordel gitt at det er ønskelig at saksforholdet gis høyere økonomisk prioritet. Fra strategisk nivå kan det synes som at «ingen passer spesielt på HNS» og at det således kan falle mellom flere stoler, noe som trolig har medført at dette i noen grad har blitt en salderingspost i perioden. Det hjelper lite med formelt eierskap om ikke hensynet tverrprioriteres og innarbeides i langtidsplaner og budsjetter, der midlene fastsettes og fordeles (Søgaard, 2014). Det synes med andre ord å være en manglende strategisk prioritering av HNS, hvilket medfører manglende fokus på tema.

Det kan videre synes som at bruken av de beskrevne HNS-avdelinger i Norge til en viss grad har tatt seg opp mot slutten av perioden i form av økt deltagelse på og fasilitering for øvelser. MCPP-Ns økte betydning for det amerikanske marinekorpset både i form av å være et fotavtrykk i Europa og programmets fleksibilitet med hensyn til bruken av materiellet, synes så lang ikke å ha gitt seg merkbare utslag i form av økt bruk.

Det politiske fokuset på HNS står på et vis i kontrast til utviklingen i omfanget av alliert øving og trening, med tilhørende HNS, i Norge i perioden. Perioden med høyest omfang av alliert øving og trening i Norge sammenfaller med perioden der HNS synes å ha lavest prioritet på politisk nivå. Det er trolig mange logiske grunner til dette. Økt alliert aktivitet som følge av operative behov knyttet til leveranser til skarpe operasjoner og mindre behov for fokus fra politisk nivå for å tiltrekke seg alliert aktivitet, kan være noen. Det er en markant økning i politisk fokus på slutten av perioden i forhold til den reduserte allierte aktiviteten. Dette kan indikere at det politiske nivå har sett behovet for i større grad å sette HNS på agendaen enn tidligere i perioden. Den store forskjellen mellom disse parameterne kan tyde på en manglende sammenheng imellom dem.

Etter nå å ha beskrevet HNS i Norge, hvordan utviklingen har vært og grunner til denne, vil oppgaven i neste kapittel se på hvilken betydning HNS har for forholdet til allierte.

5 Betydning for forholdet til allierte

Alliert trening og øving i Norge vil i de aller fleste tilfeller kreve HNS i en eller annen form eller omfang. Det er således en sammenheng mellom alliert trening og øving i Norge og den HNS Norge yter i den sammenheng. HNS kan hevdes å være en forutsetning for at allierte får et optimalt treningsutbytte i den tiden de er i Norge. Ut fra dette vil oppgaven videre se på hvilken strategisk og militær betydning HNS oppfattes å ha og hvilken rolle sentrale faktorer som infrastruktur og det norske kostnadsnivået spiller i forholdet til allierte. Analysen er basert på intervjuer med representanter fra noen av de viktigste allierte og største brukerne av HNS i Norge: USA, Storbritannia og Nederland. Deres vurdering av viktigheten av overnevnte vil trolig gi en god pekepinn for alliertes oppfatning generelt.

5.1 USA

USA er et av få land i verden som både har evne og vilje til å binde styrker og materiell til forsvaret av et annet land. Dette er en følge av USAs omfattende militære kapasitet og må sees i sammenheng med landets politiske målsetninger. Basert på tall fra Stockholm International Peace Research Institute er omfanget av USAs utgifter til forsvaret i dag større enn de neste 8 landene på listen til sammen (Peter G. Peterson Foundation, 2014). USA kan derfor hevdes å stille i en klasse for seg når det gjelder militær makt.

USAs bruk av HNS i Norge ut over den kontinuerlige støtten som gis i rammen av MCPP-N er hovedsakelig i forbindelse med deltagelse av amerikanske styrker på ulike øvelser i Norge, som Cold Response og Arctic Challenge. Omfanget av deltagelsen varierer fra år til år, men er nå stigende etter å ha ligget lavt som en følge av USAs engasjement i Afghanistan og Irak. Hvor stort omfanget vil bli, vil blant annet avhenge av budsjettmessige begrensninger, da øvelser i Norge medfører omfattende amerikanske kostnader til personelltransport og reparasjon og vedlikehold av materiell (Murray, 2014).

Et av de klart viktigste elementene i utviklingen av HNS i Norge fra 2000 og frem til dag, synes å være endringene som ble foretatt i MCPP-N-avtalen i 2005. Disse endringene la på mange måter grunnlaget for det mest omfattende elementet i den HNS Norge yter til USA og det klart viktigste sett med amerikanske øyne. Programmet er viktig av flere årsaker.

For det første har programmet strategisk betydning i form av å være et amerikansk fotfeste i Europa. Det faktum at USA har forhåndslagret materiell i Norge ansees som viktig ikke bare av Norge, men også av andre allierte i Nord-Europa (Efjestad, 2014). MCPP-N er et av et fallende antall gjenværende amerikanske forhåndslagre i Europa, og den eneste USMC-elementet etter nedleggelsen av US Maritime Prepositioning Squadron 1 i Middelhavet.

MCCP-N er svært viktig for US Marine Forces Europe and Africa (US MARFOR EUR-AF) da programmet gir evnen til å skreddersy materiellpakker til et vidt spekter av oppdragstyper. Det har medført at materiellet har blitt jevnlig brukt i forbindelse med operasjoner i Europa og Asia. Denne fleksibiliteten ville vært kraftig redusert uten den HNS som gis i forbindelse med programmet i form av vedlikehold som gjør at minst 90% av materiellet skal være operativt og klart til bruk til enhver tid. Tilgjengeligheten, operativiteten og evnen til å hurtig forflytte MCCP-N-materiell utenfor Norge med ulike transportmidler gir US MARFOR EUR-AF evnen til å understøtte mange ulike typer operasjoner på begge kontinenter. Dette vil bli stadig viktigere for USA etter hvert som omfanget av amerikanske styrker i Europa reduseres ytterligere (Murray, 2014). Programmets fleksibilitet har også en diplomatisk verdi i form av å gi mulighet for at USA hurtig kan bidra med materiell i forbindelse med naturkatastrofer i ulike deler av verden.

For det andre har MCCP-N og den HNS som ytes i forbindelse med programmet, kostnadmessig fordeler både for Norge og USA. Norge får her en dedikert amerikansk forsterkningsstyrke som relativt hurtig kan forsterke landet i krise eller krig. USA, på sin side, får lagret og vedlikeholdt materiell på en meget god måte, kan benytte dette når det er behov for det og må kun betale halve kostnadene av dette. Dette som følge av avtalen mellom Norge og USA om deling av kostnadene knyttet til programmet.

Norge er fremdeles en viktig samarbeidspartner for USA og vil trolig være dette i tiden som kommer. Dette henger blant annet sammen med at landene har lange tradisjoner som NATO-allierte, har mange sammenfallende mål og verdier, samt det faktum at Norge er et av de landene som er villig til å ta del i byrdefordelingsinitiativer både bilateralt og innenfor NATO (Murray, 2014). Norge er et av få NATO-land i dag som øker sitt forsvarsbudsjett og som både har vilje og evne til å påta seg ytterligere kostnader forbundet med alliansen og dens virke. I tillegg gjennomfører Norge omfattende investeringer i amerikansk materiell, med tilhørende opptrening i USA, som gir økt interoperabilitet de to landene imellom.

Militært sett er USAs grunner for å øve og trene i Norge på mange vis sammenfallende med andre allierte. Det norske klimaet og topografien gir unike treningsmuligheter og dersom en kan operere i Norge vinterstid med kulde og snø, kan en operere effektivt alle andre steder også (Murray, 2014). Når det er sagt, er USA ikke den største brukeren av Norge som øvings- og treningsarena, og således heller ingen stor bruker av norsk infrastruktur ut over MCCP-N. MCCP-N- anlegget og infrastrukturen som er en del av dette oppfattes som svært bra og USA er i liten grad avhengig av annen infrastruktur til daglig. Ved oppsetting av Marine

Expeditionary Brigade (MEB) i Norge knyttet til øvelse, krise eller krig, vil denne avdelingen ha et stort behov for infrastruktur som i mindre grad enn tidligere er tilgjengelig. Tilgjengelig infrastruktur av tilstrekkelig kvalitet vil således spille en viktigere rolle for USA i krise eller krig. Til daglig er det amerikanske behovet i stor grad dekket gjennom MCPP-N infrastrukturen.

Det norske kostnadsnivået oppfattes som svært høyt og USA har store økonomiske utfordringer. Dette vil påvirke amerikansk evne til å kunne øve og trene i Norge i fremtiden og mulig utelukke amerikansk deltagelse på norske øvelser, eller begrense dette til svært små styrker (Murray, 2014). Det vil trolig være svært lite ønskelig fra norsk side, da den amerikanske evnen og kunnskapen om å operere i Norge således vil kunne reduseres. En redusert amerikansk tilstedeværelse vil videre kunne redusere oppfattelsen av viktigheten av Norge og nordområdene og således forholdet de to landene imellom. Norges evne til å tilby kostnadmessig konkurransedyktig HNS vil på denne måten kunne påvirke dette forholdet. Det amerikanske forsvaret søker på lik linje med andre nasjoner å spare penger. Spørsmålet om amerikansk materiell kan lagres billigere i andre deler av Europa vil trolig fortsette å bli stilt av amerikanske politiske myndigheter. De høye kostnadene på varer og tjenester i Norge taler ikke til fordel for lagringen i form av MCPP-N, men tross svært høyt lønnsnivå, har norsk HNS mange fordeler. Den mest åpenbare er at de ansatte er vel utdannet, trent og innstilt på å levere et kvalitetsprodukt i henhold til avtalen (Murray, 2014). Kvaliteten, sikkerheten og det faktum at kostnadene deles 50/50 gjør at lagringen (foreløpig) ansees kostnadmessig fornuftig fra et amerikansk synspunkt.

5.2 Storbritannia

Storbritannia har lange tradisjoner med øving og trening i Norge og har de fleste år vært den allierte som har gjort dette i størst omfang. Til tross for en reduksjon etter den kalde krigen, har den britiske tilstedeværelsen i Norge vært relativt høy gjennom hele den undersøkte perioden.

Norge er en strategisk viktig samarbeidspartner for Storbritannia og vil trolig være dette i årene som kommer. En viktig årsak er et sterkere britisk fokus på egen region og regionalt samarbeid, særlig etter 2010 (Intervju Erling Alvestad, 30.4.2014). Grunnlaget for den britiske tilstedeværelsen i Norge har den siste tiden i større grad blitt et symptom på den strategiske betydningen Norge har økonomisk sett for Storbritannia. Norge eier i dag rundt 2 % av britiske aksjer, samt er leverandør av rundt 30 % av Storbritannias energibehov (Skuse, 2014), hvilket har økt den britiske avhengigheten av Norge. I tillegg gjør Norges

internasjonalt gode rykte landet til en ønsket samarbeidspartner. Den britiske tilstedeværelsen er således også et politisk bevis på det gode forholdet de to landene imellom, samt for å vise støtte og godt naboskap. Det kan i et sikkerhetspolitisk perspektiv hevdes at britisk tilstedeværelse i Norge ikke er fordi Storbritannia synes det er viktig, men fordi Norge synes det er viktig (Skuse, 2014). Dette har sammenheng med at Storbritannia ikke oppfatter «trusselen» fra Russland i samme grad som Norge, og har derfor mer praktiske grunner for øving og trening i Norge.

Fra et militært standpunkt synes omfanget av britisk øving og trening i Norge å ha sammenheng med at Norge ansees å være et svært godt område for britisk marineinfanteritrening. Andre viktige faktorer som påvirker tilstedeværelsen er at operasjonsspekteret som kan trenes i Norge er vanskelig å finne andre steder, det er relativt kort avstand fra Storbritannia, forholdene er relativt kjente men eksotiske nok, samt viktigheten for Storbritannia å vise andre nasjoner at de behersker arktisk klima (Skuse, 2014). Spesielt rekvisisjonslovens muligheter til å utnytte store områder til militær øving og trening, gir svært godt øvingsutbytte både for bakke- og marinestyrker. Styrkesjefen får i den forbindelse i stor grad mulighet til å faktisk velge hvor og når eksempelvis en landsetting skal gjennomføres. Dette står i sterk kontrast til de begrensninger som oppleves i mange andre land. Øvende styrker får således i Norge i større grad trent reelle plan- og beslutningsprosesser, samt faktisk utførelse med tilstrekkelig fleksibilitet, enn i mange andre land. Disse mulighetene vil trolig i enda større grad blir viktigere i fremtiden gjennom økt integrering av ulike våpensystemer i alle dimensjoner.

Storbritannia har minimalt med forhåndslagret materiell igjen i Norge, og vil trolig heller ikke få det i fremtiden. Dette henger sammen med geografisk nærhet, samt at britene i større grad enn for eksempel USA, ønsker å trene hele deployeringsprosessen i forbindelse med øving og trening i Norge. Sistnevnte omfatter da hele prosessen fra pakking og klargjøring i Storbritannia, via overføring og bruk i Norge, til tilbakeføring av materiell og personell til Storbritannia. Norge kan i den forbindelse bidra med HNS i hele prosessen fra mottak, via understøttelse under øving og trening, til redeployering av øvende styrke. Den britiske øvingen av hele deployeringssystemet gjør også at det for Storbritannia er mindre aktuelt å trene og øve innenfor samme rammer som Nederland gjør i Norge.

HNS vil trolig også spille en viktig rolle for om og i hvilket omfang Storbritannia vil gjennomføre øving og trening i Norge. Storbritannia har frem til nå funnet grunnlag for å trene og øve i Norge, hvilket har gjort at en har klart å opprettholde momentum i

tilstedeværelsen. Et opphold på for eksempel 5 år ville gjort det vanskelig å få samarbeidet i gang igjen (Skuse, 2014). Det er i den forbindelse viktig at den HNS som ytes også i fremtiden holder tilstrekkelig kvalitet. For 3. Commando Brigade, som er den britiske marineinfanteristyrken som i størst grad trener i Norge, ansees ATS på Porsangermoen som mindre hensiktsmessig. Denne styrken ønsker heller å benytte Åsegarden i kombinasjon med Evenes, noe som fungerer relativt bra i dag (Skuse, 2014). Tilgjengelig infrastruktur på disse steder oppfattes per i dag som slitt og må trolig gjøres noe med i løpet av de neste 4-6 år for å fortsatt holde tilstrekkelig standard. Alternativet blir at besøkende britiske styrker må forlegges på hotell, noe som vil gjøre Norge til et for kostbart alternativ.

Kravene til at den HNS som ytes er av tilstrekkelig kvalitet og til en akseptabel pris har blitt en viktigere faktor den siste tiden. Under den kalde krigen ville trolig Storbritannia gjennomført øving og trening i Norge som et ledd i NATOs tilstedeværelse og sikkerhetspolitisk virkemiddel, uansett pris og kvalitet på den HNS som ble gitt. Grunnet sikkerhetspolitiske endringer er dette ikke lenger tilfelle. Norge må således yte HNS som er tilstrekkelig billig og med høy nok kvalitet til å være konkurransedyktig med andre aktuelle øvingsområder som eksempelvis Romania, Sverige og Skottland (Skuse, 2014).

Overnevnte faktorer til tross, en forutsetning for en britisk tilstedeværelse på dagens nivå også i fremtiden, er at kostnadene forbundet med øving og trening i landet er konkurransedyktig med andre land og at effekten det gir står i forhold til kostandene (Skuse, 2014). De britiske kostnadene forbundet med øving og trening i Norge, herunder HNS, har så langt ikke vært større enn om denne aktiviteten skulle vært gjennomført i Skottland. Det har vært et viktig argument for fortsatt tilstedeværelse. Norge har således klart å holde seg konkurransedyktig, trolig gjennom å selv ta en større del av kostnadene forbundet med denne aktiviteten i form av blant annet driftsutgifter til infrastruktur. Grunnlaget for den britiske tilstedeværelsen kan hevdes å være en drakamp mellom de følelsesmessige båndene (*affair of the heart*) og fornuften (*affair of the head*). Dagens begrensede forsvarsbudsjett, samt Norge økte økonomiske viktighet, vektlegger i større grad sistnevnte enn tidligere (Skuse, 2014).

Norge og Storbritannia har og får i tiden som kommer mye felles utstyr, hvilket gjør Norge til en fortsatt ønsket samarbeidspartner. Dette kombinert med de unike øvings- og treningsmulighetene landet og rekvisisjonsloven gir, gjør Norge til et yndet land å øve i, men ikke for enhver pris. Effekten som oppnås må stå i stil med kostnadene forbundet med det, herunder den HNS som ytes.

5.3 Nederland

Norge ansees som Nederlands 4.viktigste allierte etter USA, Storbritannia og Tyskland og er på grunn av mange likheter, samt gjensidig avhengighet for eksempel i form av energi, en logisk samarbeidspartner (Intervju Peter Teeuw, 20.2.2014). Nederland har lange tradisjoner for trening og øving i Norge og har blant annet gjennomført vintertrening med det nederlandske marinekorpset her i over 60 år.

Norske klimatiske og topografiske muligheter og utfordringer, samt det faktum at Norge og Nederland har mye til felles i form av doktriner og materiell, gjør Norge til en yndet samarbeidspartner (Teeuw, 2014). Samarbeidet er formalisert både i form av NATO-medlemskapet og ikke minst i form av ACI. Sistnevnte er en jevnlig utveksling av styrker på lavere nivå de to landene imellom, hvor nasjonal avdeling fungerer som vertsavdeling og legger til rette for den nødvendige graden av HNS.

Omfanget av nederlandsk øving og trening er nå lett stigende etter å ha vært nede i en bølgedal som følge av bidrag til Afghanistan. Når det er sagt, vil omfanget av øving og trening trolig ikke nå tidligere høyder. Dette har sammenheng med at det i Nederland som i Norge er kostnadene som setter begrensninger, og Norge er et svært dyrt land å øve i (Teeuw, 2014).

Den manglende norske øvingen av hele logistikksystemet er også en bekymring for allierte styrker. Dette gjelder blant annet at for eksempel logistikkbasene ikke øves i det omfanget de er tiltenkt å fungere og at det således er diskuterbart om dette systemet vil fungere når fullt oppsatt, herunder den HNS disse er tiltenkt å levere (Teeuw, 2014).

Den drastiske reduksjonen i tilgjengelig infrastruktur som allierte styrker kan bruke i forbindelse med øving og trening i Norge i perioden har gjort at kostnadene forbundet med HNS har økt betraktelig. Det er ikke lenger like enkelt å skaffe tilstrekkelig militær infrastruktur til besøkende styrker. Behovene må dermed dekkes gjennom sivil infrastruktur med tilhørende kostnadsnivå og/eller utgifter forbundet med gjenåpning av militær infrastruktur. Dette gjelder spesielt vinterstid i forkant av de større vinterøvelsene, da gjerne flere allierte nasjoner «kjemper» om de samme ressursene. For Cold Response 2014 medførte dette blant annet at Nederland måtte forlegge personell på hotell, samt leie utstyr til oppvarming av hangarer med mer, da kapasiteten i Åsegarden var fylt opp av britiske styrker. Dette gjør at kostnadene forbundet med å øve og trene i Norge med større avdelinger blir svært store. Resultatet kan dermed bli at Nederland enten må redusere størrelsen på avdelingen som øves, hvor øvingen og treningen finner sted og/eller tidspunktet dette skjer på.

Følgende blir således at nederlandske styrker, med dagens løsning, i mindre grad vil kunne delta på større felles øvelser i samme omfang som tidligere. Løsningen blir da mindre styrker, kadre-avdelinger eller kun enkeltbefal, noe som vil kunne gå ut over interoperabiliteten med både norske og andre utenlandske enheter (Teeuw, 2014).

Hensikten med HNS er å legge til rette for at besøkende nasjon får hjelp til det den har behov for, men samtidig må denne tilretteleggingen gjøre det attraktivt å komme også i fredstid. Blir dette for dyrt kan dette få to følger; enten i form av redusert tilstedeværelse, som kan gi en sikkerhetspolitisk effekt, eller i form at av besøkende nasjon i størst mulig grad tar med seg alt den har behov for (Teeuw, 2014). Sistnevnte medfører i så tilfelle blant annet økte transportkostnader, samt er en unødig merbelastning på besøkende avdeling. Dette er mindre utslagsgivende for de maritime styrkene, som normalt har med det det meste trengs for øvelsens varighet om bord. Det norske kostnadsnivået gjør blant annet at nederlandske marinestyrker i større grad øver i Norge enn med Norge (Teeuw, 2014). På denne måten utnyttes det unike øvingsforholdene i Norge, men styrken benytter seg i liten grad av norsk HNS for denne aktiviteten.

Norges manglende evne til å bidra med HNS på et akseptabelt kostnadsnivå kan få en direkte operativ konsekvens i form av redusert alliert deltagelse på større øvelser i Norge. De økte kostnadene med å øve og trene i Norge har videre ført til at Nederland ser på alternative land å gjennomføre aktiviteten i, som Sverige og Finland. Hvis disse landene kan tilby muligheter til å få trent de samme momentene, og til en lavere kostnad, vil det kunne bli vanskelig å argumentere for Norge kontra våre naboland som øvingsarena. Sett med nederlandske øyne vil en da kunne øve en større styrke til samme prisen.

5.4 Vurderinger fra norsk strategisk nivå

Strategisk er den allierte tilstedeværelsen i Norge viktig i form av den avskrekkende effekten denne har i forhold til Russland. Det synes i den forbindelse å være viktig for Norge at en stor del av den allierte øvingen og treningen gjennomføres i Nord-Norge (Prop. 48 (2007-2008), 2008, s. 38). Videre synes det viktig for Norge at allierte øver og trener i Norge og på den måten blir kjent med og gjort i stand til å beherske norsk topografi og klima. Dette vil kunne forsterke den avskrekkende effekten i form av å vise faktisk evne til å gjennomføre operasjoner i Norge.

Fra norsk strategisk nivå oppfattes ordningen med MCPP-N som svært vellykket.

Amerikanerne synes svært godt fornøyd med kvaliteten på den HNS som leveres fra norsk side, samt at det er kosteffektivt og ordningen imponerer også andre allierte. Forhåndslageret i

Trøndelag har blitt et av de viktigste amerikanske fotavtrykkene i Europa og således viktig også for andre allierte i Nord-Europa (Efjestad, 2014). En revitalisering av COB-avtalen kan være aktuell i form av å erstatte nåværende materiell med støttemateriell for F-35.

Militært sett er den allierte tilstedeværelsen viktig i form av å legge grunnlag for økt interoperabilitet mellom Norge og dets allierte på alle nivå, og således legge forholdene til rette for økt samarbeid. Gjennom felles øvelser og trening får deltagende styrker i tillegg erfaringer som danner grunnlag for læring og utvikling.

Allierte styrker vil i mindre grad enn tidligere være bundet til Norge, men er også opptatt av å være i stand til å operere her. I den forbindelse må Norge i større grad legge forholdene godt til rette i den hensikt å trekke disse til oss i større grad enn tidligere. HNS spiller således en viktig rolle, men må kjempe en stadig kamp for å få tildelt tilstrekkelige midler til å løse denne oppgaven i tråd med alliertes ønsker og behov (Efjestad, 2014).

Inntrykket er at den allierte interessen for å øve og trene i Norge er i dag stigende. Dette kan hevdes å ha sammenheng med utviklingen i Russland, det faktum at NATO er i ferd med å trekke seg ut av Afghanistan, samt at mange så at grunnleggende kunnskaper var i ferd med å forsvinne (Efjestad, 2014). Sistnevnte gjerne som en følge av at Afghanistan-konflikten i liten grad har vært konvensjonell krigføring i større forband, men i større grad opprørsbekjempelse i mindre forband. I forbindelse med alliert øving og trening er det viktig for våre allierte at Sverige og Finland inviteres med, da det gir en økt verdi for NATO at disse deltar og integreres selv om de ikke er medlemmer (Efjestad, 2014).

5.5 Delkonklusjon

Det synes som at HNS har fått en økt betydning for våre allierte i perioden. Allierte styrker er i mindre grad enn tidligere villige til å binde styrker til Norge i form av avtaler på strategisk nivå. HNS kan i den forbindelse være et middel for å trekke disse til Norge og således gjøre dem i stand til å operere i landet. Unntaket er USA som både har vært villig til å binde styrker og reforhandle avtaler i perioden. Dette har trolig sammenheng med geografisk avstand, da USA ligger langt unna Norge i forhold til Storbritannia og Nederland og fortsatt ønsker fotavtrykk i Europa. USA har videre, i motsetning til mange andre land, faktisk evne til å binde styrker til Norge grunnet landets store militære kapasitet.

Det synes som at norsk og andre alliertes perspektiver på hvorfor det er ønskelig å gjennomføre aktiviteten i Norge er noe forskjellig. Fra et norsk strategisk standpunkt er det viktig å ha alliert tilstedeværelse i landet, både for at disse styrkene skal være kjent med norsk topografi og klima og ikke minst som en avskrekkende effekt mot den mulige trusselen

Russland utgjør. Fra et norsk militært standpunkt gir den allierte tilstedeværelsen muligheter for samtrenting og således læring av hverandre, samt økt interoperabilitet de ulike lands forsvarsstyrker imellom.

Fra et alliert standpunkt er tilstedeværelsen i all hovedsak av mer praktisk art i form av god øving, trening og lagring til en tilstrekkelig lav kostnad. Den eventuelle avskrekkende effekten og den oppfattede trusselen fra Russland synes ikke like fremtredende hos våre allierte. Dette synes naturlig da Norge som har grense til Russland, gjerne vil oppfatte den mulige trusselen større og ha et større fokus på denne, enn stater lengre borte fra Russland.

Både Storbritannia og Nederland trekker frem viktigheten av at infrastrukturen som stilles til disposisjon er av tilstrekkelig omfang og kvalitet, hvilket synes i mindre grad å være tilfelle per i dag. Dette gjelder spesielt Alliert Treningscenter, da begge landene er store brukere av denne infrastrukturen. Det synes i den forbindelse som om HNS i liten grad har vært en faktor i valget mellom å beholde eller utfase infrastruktur, hvilket til tider gir seg resultater i form av manglende kapasitet.

Det synes videre som at HNS har en viss betydning for forholdet til allierte og ikke minst deres vilje og ønske om å operere i Norge i fred, krise og krig. Representanter for samtlige av de tre undersøkte landene trekker frem viktigheten av at den aktiviteten de gjennomfører i Norge ikke må bli for dyr. Til tross for at Norge på mange sett er en ønsket samarbeidspartner i form av å være en energimakt, en økonomisk makt og har et godt omdømme, er det økonomien som styrer om dagens aktivitet vil videreføres. Norge har et svært høyt kostnadsnivå og er i sterk konkurranse med andre nasjoner om å tilby fasiliteter og områder for alliert øving og trening. Forutsetningen for at Norge velges fremfor andre land er derfor på mange sett økonomisk betinget. Så lenge Norge klarer å holde prisnivået forbundet med den allierte aktiviteten tilstrekkelig nede, vil allierte styrker fortsette sin aktivitet i landet. Dersom kostnadene går opp vil fortsatt aktivitet i landet vurderes i forhold til en kost- nytteeffekt. I den forbindelse spiller HNS en viktig rolle i form av at denne på mange vis vil være en kostnadsdriver for den allierte aktiviteten i Norge. Klarer denne å holdes på et tilstrekkelig lavt nivå, med tilstrekkelig god kvalitet, vil det bidra til fortsatt alliert tilstedeværelse.

Etter nå å ha beskrevet betydningen av HNS i forholdet til allierte vil siste kapittel søke å oppsummere de viktigste funnene i oppgaven.

6 Avslutning

Hensikten med denne studien har vært todelt. For det første, å beskrive HNS i Norge, hvordan utviklingen har vært fra årtusenskiftet og frem til i dag og grunner til denne og for det andre, å se på hvordan og i hvilken grad HNS oppfattes å ha en påvirkning på forholdet til allierte.

Utviklingen har blitt undersøkt i form av faktorene formelle rammer, prioriteringer, organisering og faktisk bruk, som samlet har gitt en indikasjon på en utvikling. Deretter har det blitt undersøkt hvilken rolle HNS oppfattes å spille for den allierte tilstedeværelsen i Norge og derigjennom påvirker forholdet mellom landene. Formålet med studien har vært å belyse et emne det i svært liten grad har blitt forsket på tidligere i Norge og på den måten bidra til økt forståelse for temaets omfang og betydning.

6.1 Funn

Utviklingen av HNS i Norge i den undersøkte perioden har på mange vis vært preget av den omfattende omstillingen Forsvaret har gjennomgått i perioden fra et stort og omfattende invasjonforsvar til et betraktelig mindre innsatsforsvar. Dette har gitt seg naturlige konsekvenser som at ressursene både i form av personell og infrastruktur dedikert til HNS også har blitt vesentlig redusert i perioden. Det er likevel ikke en tilstrekkelig forklaring for den utviklingen som har vært innen HNS i Norge i perioden.

Undersøkelsens resultat kan oppsummeres i to hovedfunn med noen tilhørende momenter. Den første hovedkonklusjonen er knyttet til fokus på politisk og strategisk nivå og videre nedover i det militære systemet, og et manglende samsvar mellom disse nivåene. Dette synes blant annet å ha gitt seg utslag i form av en mulig for omfattende avhending av infrastruktur og bortsetting av oppgaver. Den andre hovedkonklusjonen er knyttet til ulik motivasjon hos Norge og allierte når det gjelder alliert øving og trening i Norge. I tillegg til disse to hovedkonklusjonene er enkelte andre trekk ved utviklingen som synes hensiktsmessig å innledningsvis trekke frem, i den hensikt å se disse i et større bilde.

Det politiske og strategiske fokuset på HNS i perioden har vært relativt skiftende. Det synes som at HNS har vært nedprioritert både militært og politisk i både Norge og NATO midt i den undersøkte perioden. Det synes for det første å ha gitt seg utslag i form av manglende oppdatering av de formelle rammene HNS må operere innenfor. Fokuset på utvikling og oppdatering av de formelle rammene sammenfaller i stor grad med det politiske fokuset som HNS synes å ha hatt i perioden. Således kan det hevdes at Forsvaret følger de retningslinjer eller mangel på sådan, som kommer fra politisk nivå. En manglende vektlegging fra politisk nivå kan hevdes å tilsi et manglende ønske om at dette er noe Forsvaret skal fokusere på.

For det andre kan det hevdes at det som synes som et redusert politisk fokus i deler av perioden kan ha vært en påvirkende faktor til reduksjonen i antall og omfang av dedikerte HNS-ressurser i form av personell og ikke minst infrastruktur. Mange av disse reduksjonene henger naturlig sammen med resten av omstillingen og nedskaleringen av Forsvaret i perioden, samt en reduksjon i omfanget av alliert tilstedeværelse. Det er likevel rimelig å anta at deler av disse gjerne ville bestått om HNS hadde hatt høyere politisk fokus og militær prioritet. Det synes likevel å være en viss økning i fokus rettet mot HNS mot slutten av perioden både fra norsk politisk og militært hold. Dette har blant annet gitt seg utslag i form av jevnlig oppsetting av deler av Vertslandsstøttebataljonen, utvikling og oppdatering av førende dokumenter, samt den planlagte etableringen av Nasjonal Logistikkommando. Denne utviklingen sammenfaller som sagt i stor grad med utviklingen i norsk sikkerhetspolitikk i perioden.

Til tross det som på mange sett synes som en redusert betydning av HNS i Norge i perioden, både i form av utførende avdelinger og personell og økonomisk og politisk prioritet i store deler av perioden, synes det som at HNS har blitt viktigere for våre allierte. Reduserte forsvarsbudsjetter og strammere økonomiske rammer i mange av disse landene fremstår som naturlige forklaringer på dette. Den øving og trening som gjennomføres i Norge og utgiftene forbundet med denne, må således i større grad enn tidligere være kosteffektiv i form av tilstrekkelig kvalitet til lav nok pris. For å fortsatt være i stand til å levere det som ønskes til en lav nok pris, må Norge enten selv bære en større del av kostnadene forbundet med den allierte aktiviteten, eller finne mer kosteffektive måter å gjøre dette på. Det norske kostnadsnivået tatt i betraktning, er det rimelig å anta at Norge i større grad enn tidligere bærer kostnadene forbundet med alliert trening i landet i den hensikt å opprettholde den allierte tilstedeværelsen i landet. Grunnet manglende tilgjengelig data har dette ikke vært mulig å bekrefte. Det synes ikke å være en direkte sammenheng mellom det reduserte fokuset i midten av den undersøkte perioden, og omfanget av alliert tilstedeværelse i Norge. Det synes således som at i hvilken grad det er politisk og militært fokus på HNS i Norge er irrelevant for om allierte øver og trener i landet. Det synes heller ikke å være noe klar sammenheng mellom redusert alliert tilstedeværelse og reduksjoner i norsk HNS kapasitet og ressurser.

Reduksjonen i alliert øving og trening synes i større grad å henge sammen med andre faktorer som reduserte budsjetter og omfattende bidrag til internasjonale operasjoner i den undersøkte perioden.

Ut fra analysen er det som nevnt spesielt to funn som fremhever seg.

For det første synes det å være et gap mellom retorikk og praksis når det kommer til prioriteten som vies til HNS i Norge. HNS-systemet har i den undersøkte perioden gjennomgått omfattende omstrukturering og skifte i hvem som har hvilket ansvar. Dette har trolig ikke hatt en positiv effekt på fokuset og prioriteten som har blitt gitt. Det kan synes som at dagens løsning med FOH som koordinerende element og FLO som utøvende element har forbedringspotensial. Med dagens løsning synes ikke HNS å være en fanesak for noen, hvilket gjør at det faller mellom flere stoler og således ikke blir tilstrekkelig flagget i avgjørende faser av langtidspanprosesser og lignende. Dette synes å være en sterkt påvirkende faktor til det som oppfattes som en manglende ressurstildeling også den siste tiden. Det manglende fokuset fra militær side forverrer ytterligere det som i dag oppfattes på strategisk nivå som et gap mellom retorikk og praksis. Det er imidlertid rimelig å anta at om HNS hadde hatt tilstrekkelig prioritet på strategisk nivå, ville dette nivået sørget for at fagfeltet og dets rolle i de større prosessene ble ivaretatt i tilstrekkelig grad. Det økte politiske fokuset på HNS i senere år som følge av dreiningen av fokus mot beredskap og beskyttelse av egne og alliansens kjerneområder, synes ikke å ha gjort seg gjeldende i form av økonomiske tildelinger og prioritet foran andre saker.

Den manglende kodifiseringen av HNS i Forsvarets regnskapssystem gjør det samtidig vanskelig å spore eller føre oversikt over de faktiske kostandene forbundet med HNS i Norge. En manglende oversikt over hva som faktisk brukes gjør det vanskelig å se om det faktisk er behov for å prioritere ytterligere ressurser i tråd med den uttalte prioriteten. Det er vanskelig å se for seg noen gode grunner til at disse kostnadene ikke føres oversikt over. Den manglende kodifiseringen, samt det faktum at HNS verken rapporteres eller er en styringsparameter på strategisk nivå kan indikere et manglende ønske om å føre oversikt over disse kostnadene. Denne manglende oversikten kan samtidig gjøre det lettere å dekke over det eksisterende gapet mellom politisk retorikk og faktisk prioritering. Så lenge det ikke finnes en oversikt over kostnadene som kan knyttes til HNS er det heller ikke mulig si om dette er tilstrekkelig, for mye eller for lite. På den måten fremstår de økonomiske tildelingene ikke i motsetningsforhold til den politiske retorikken.

Det manglende samsvaret mellom retorikk og praksis kan videre hevdes å være en påvirkende faktor til den omfattende reduksjonen i omfanget av infrastruktur og avdelinger dedikert til HNS i den undersøkte perioden. Forsvaret har gjennom store deler av den undersøkte perioden hatt årlige krav til reduksjon av infrastruktur i den hensikt å redusere driftsutgiftene

til fordel for midler som gir operativ effekt. Dette har blant annet resultert en omfattende reduksjon i omfanget av leirer, skyte- og øvingsfelt i perioden. Det kan i den forbindelse synes å mangle en strategisk plan for HNS som blant annet tar hensyn til denne reduksjonen. Utfordringen er at det ikke lenger er tilstrekkelig plass på eksisterende militær infrastruktur til eksempelvis mottak av allierte styrker, og en må basere seg på leie av sivil grunn og infrastruktur for å få dette til. Fordelen er at kostandene forbundet med avtalefestet tilgang til denne infrastrukturen trolig er langt lavere enn kostnadene Forsvaret hadde med å drifte denne. En slik reduksjon er således hensiktsmessig ut fra et driftsperspektiv i form av reduserte driftsutgifter, men vil kunne få en operativ effekt i et større perspektiv. En reduksjon i tilgjengelig infrastruktur til HNS i forbindelse med alliert øving og trening vil i ytterste konsekvens medføre at besøkende avdeling må leie sivil infrastruktur når de er i landet. Dette vil i de fleste tilfeller medføre en relativt stor merkostnad for besøkende nasjon i forhold til at Forsvaret disponerte disse fasilitetene. Det kan da i verste fall føre til at kostnadene allierte har med å øve og trene i Norge ansees for høye i forhold til den militære og politiske effekt denne gir, med andre ord ikke kosteffektivt. Resultatet kan da bli at disse ser seg om etter alternative områder å gjennomføre sin aktivitet i, til en lavere kostnad. Norge er i den forbindelse i sterk konkurranse med andre nordiske land som Sverige og Finland i forhold til å tiltrekke seg alliert øving og trening. På den annen side har omfanget av alliert øving og trening blitt kraftig redusert i perioden, hvilket skulle tale for at en reduksjon i infrastruktur synes fornuftig. Det er dårlig økonomi å beholde infrastruktur som i beste fall er i bruk en brøkdel av året. Kostnadene forbundet med denne bør likevel vurderes i forhold til den sikkerhetspolitiske effekten den tilgjengelige infrastrukturen gir i form av å kunne brukes i forbindelse med HNS til utenlandske styrkers øving og trening i Norge. Dersom Norge skulle velges bort av våre allierte til fordel for aktivitet i et annet land, vil dette i ytterste konsekvens kunne få en sikkerhetspolitisk konsekvens i form av redusert alliert evne og vilje til å operere i Norge i forbindelse med en eventuell alliert forsterkning.

I de tilfeller man har valgt å beholde infrastruktur, enten på grunn av at denne er verneverdig eller i den hensikt å opprettholde alliert tilstedeværelse, synes det ikke som at det i tilstrekkelig grad har vært satt av midler til nødvendig vedlikehold. Dette oppfattes av flere av våre allierte å være tilfelle med infrastrukturen som tilbys som HNS ved ATS og Evenes. Antall tilgjengelige sengeplasser på ATS i Åsegarden er i dag en begrensende faktor på hvor mange britiske (og nederlandske) soldater som kommer. Tilgjengelig infrastruktur på Evenes er i tillegg per i dag i minste laget for Storbritannia. Norge må således i løpet av de nærmeste

årene gjøre noe for å kunne stille tilstrekkelig mengde infrastruktur, av god nok standard, til disposisjon for besøkende styrker, om disse ønskes opprettholdt på dagens nivå. Denne investeringskostnaden vil Norge måtte risikere selv, da Storbritannia ikke vil binde seg til å komme (Skuse, 2014).

Det kan hevdes at det burde ligget mer konkrete planer i eksempelvis perspektivplan EBA for hva som skal gjøres med blant annet Alliert Treningscenter og infrastrukturen knyttet til alliert øving og trening de neste 10-15 år. Det gjenstår i den forbindelse å få disse hensynene mer organisk inn i fagmilitære studier og langtidsplanprosessen. Litt forenklet er det behov for en tettere kobling mellom FD II (Sikkerhetspolitisk avdeling) og FD IV (Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging). Dette vil kunne gi en større grad av samsvar mellom retorikk og praksis. (Søgaard, 2014). Det synes således å være en for dårlig kobling mellom sikkerhetspolitikken og forsvarspolitikken, altså mellom arbeidet i FD II og FD IV.

Videre, i tråd med kravene gjennom perioden på å finne mer kosteffektive løsninger, har det vært en økende tendens til at HNS-oppgaver som tidligere ble løst med militære ressurser, nå i større grad løses av sivile kontraktører. Dette er en utvikling som på mange sett har preget hele den militære logistikken i perioden. En utstrakt bruk av sivile ressurser til å løse HNS-oppgaver har vært tilfelle i lang tid, men har økt i omfang i løpet av perioden. Et eksempel på dette er bruken av NorSea Group i forbindelse med mottak og klargjøring av den amerikanske marineinfanteristyrken under Cold Response 2014. En slik bruk av sivile kontraktører fungerer svært bra i fredstid, men kan hevdes å bli mer utfordrende i krise og krig. Dette har sammenheng med en manglende evne til egenbeskyttelse til motsetning fra militære styrker. Det kan naturlig løses gjennom å avsette sikringsstyrker, men en vil da måtte binde disse til en slik oppgave på bekostning av andre oppgaver disse kunne løst. En annen desto viktigere utfordring er dersom det militære systemet er tiltenkt å ta over HNS-oppgaven i krise og krig, vil det da gjerne ikke være tilstrekkelig øvd og trent på dette. Det blir da mer usikkert om dette vil fungere eller ikke.

Den andre hovedkonklusjonen en kan trekke ut fra analysen gjennom oppgaven er at det synes å være en relativ klar forskjell i den norske og allierte oppfattelsen av hvorfor HNS er viktig. Fra et norsk standpunkt synes HNS å være viktig i et sikkerhetspolitisk perspektiv gjennom i størst mulig grad å trekke til seg og fasilitere for alliert tilstedeværelse i form av øving og trening. Formålet er å ha en avskrekkende effekt i forhold til Russland, samt å gjøre allierte styrker kjent med og i stand til å beherske norsk topografi og klima, i tilfelle et fremtidig behov for alliert forsterkning. Fra et alliert standpunkt er tilstedeværelsen mer av

pragmatisk art. Den allierte øvingen og treningen gjennomføres i Norge så lenge den er kosteffektiv, hvilket i stor grad avhenger av HNS. Dersom den oppfattede kvaliteten faller, og/eller kostnadene forbundet med øvingen stiger, vil de allierte vurdere om kostnaden står i forhold til gevinsten og gjerne se seg om etter alternative områder for å gjennomføre tilsvarende aktivitet. Det er med andre ord mindre viktig for våre allierte hvor de øver og trener, men at aktiviteten gjennomføres med best mulig kvalitet. Det er derfor i liten grad viktig for våre allierte om aktiviteten gjennomføres i Nord- eller Sør-Norge. En økt utnyttelse av Heimevernets ressurser rundt omkring i landet både i form av kompetanse og infrastruktur kan derfor være en mulig løsning for å kunne yte HNS av tilstrekkelig mengde og kvalitet. Det er det fortsatt viktig for de allierte å dyrke samarbeidet med Norge på grunn av Norges status som energileverandør, økonomiske makt og gode rykte internasjonalt. Alliert øving og trening i Norge kan således bidra til å opprettholde de gode forholdene landene imellom. Til tross en relativt bred definisjon av HNS, er det mulig behov for å se på begrepet enda videre og sette det i en sikkerhetspolitisk ramme. Norge må på grunn av kostnadsnivå gjerne se på alternative løsninger for å sikre alliert tilstedeværelse i Norge og derigjennom sikre alliert evne til å operere i landet. Dette vil kunne medføre å måtte påta seg en økt grad av kostnader forbundet med alliert deltagelse på øvelse og trening i Norge, eventuelt løsninger som reduserer kostnadene forbundet med HNS i dag. På et eller annet tidspunkt må gjerne den sikkerhetspolitiske effekten den allierte tilstedeværelsen gir vurderes i forhold til kostnadene denne medfører.

Når alt kommer til alt er det avgjørende at Norge finner balansen mellom kostnadene forbundet med å legge forholdene til rette for alliert aktivitet (HNS) og den sikkerhetspolitiske verdien denne tilstedeværelsen har, gjerne i form av en langsiktig strategisk plan for HNS i Norge.

6.2 HNS i fremtiden – mulige behov for videre forskning

Denne oppgaven har kun gitt et grovt bilde av utviklingen innen HNS i Norge i den undersøkte perioden, men vil forhåpentligvis danne grunnlag for videre forskning. Ved opprettelsen av Nasjonal Logistikkommando blir ansvaret og ledelsen av HNS i større grad enn tidligere samlet under en hatt. I hvilken grad dette løser beskrevne utfordringer må tiden vise. Hvordan HNS burde ledes og utvikles i fremtiden har ikke vært tema for denne oppgaven, men synes som et aktuelt tema for videre forskning.

Vedlegg A - Forkortelser

ACSA	Acquisition and Cross-Servicing Agreement
ATS	Alliert Treningssenter
CAST	Canadian Air-Sea Transportable
COB	Collocated Operating Bases
EBA	Eiendom Bygg og Anlegg
EURCOM	(US) European Command
FD	Forsvarsdepartementet
FLO	Forsvarets Logistikkorganisasjon
FOHK	Forsvarets Operative Hovedkvarter
FSJ	Forsvarssjefen
HNS	Host Nation Support
IVB	Iverksettelsesbrev
JIA	Joint Implementation Agreement
JWC	Joint Warfare Center
K2	Kommando og kontroll
LDKN	Landsdelskommando Nord-Norge
LDKS	Landsdelskommando Sør-Norge
NALMEB	Norwegian Air Landed Marine Expeditionary Brigade
NATO	North Atlantic Treaty Organization
MCPN	Marine Corps Pre-Positioning Program Norway
MOA	Memorandum of Agreement
MOU	Memorandum Of Understanding
RSOM	Reception Staging Onward Movement
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SOFA	Standard of Forces Agreement
TA	Technical Agreement
USMC	United States Marine Corps

Vedlegg B – Respondentoversikt

Ekspedisjonssjef Svein Efstad er sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet (FD IV) og har vært ekspedisjonssjef i sikkerhetspolitisk avdeling siden 1995. Han har vært tilsatt i Forsvarsdepartementet siden 1981 og har omfattende kunnskaper om HNS som et sikkerhetspolitisk verktøy og Norges forhold til allierte.

Ekspedisjonssjef Fridthjof Sjøgaard er ekspedisjonssjef i plan og økonomiavdelingen i Forsvarsdepartementet, en stilling han har hatt siden 2001. Han lang erfaring fra FD III og har vært tilsatt der siden 1986. Han har omfattende kunnskaper om de økonomiske og strategiske sidene ved HNS i Norge.

Oberstløytnant Peter Teeuw er nederlandsk Forsvarsattaché i Norge. Han kjenner Forsvaret godt og har blant annet vært utvekslingsoffiser til den norske hæren i 3 år og har gått norsk stabsskolen. Han har omfattende kunnskaper om nederlandsk behov for og bruk av HNS i Norge.

Oberstløytnant Joseph C. Murray er sjef for Kontor for Forsvarssamarbeid ved den Amerikanske ambassaden i Norge. Han har blant annet oppfølging av MCPP-N som en del av sin oppdragsportefølge og har gode kunnskaper om programmet og amerikansk bruk av HNS i Norge.

Oberstløytnant Matt Skuse er britisk Forsvarsattaché i Norge har omfattende kunnskaper om britisk øving og trening i Norge, herunder bruken av HNS i Norge.

Oberstløytnant Torbjørn Mathiassen er sjef Forsyningsavdeling Trøndelag. Han har tidligere sittet som sjef for MEB-avdelingen og har omfattende kunnskaper om MCPP-N og VBn.

Kommandørkapten A.C. Boon er stabsoffiser ved øvingsseksjonen i den nederlandske marinens hovedkvarter. Han jobber blant annet med nederlandsk øvings- og treningsaktivitet i Norge.

Fagdirektør Erling Alvestad er fagdirektør ved sikkerhetspolitisk avdeling i Forsvarsdepartementet. Han har jobbet i FD siden 2001, blant annet som rådgiver ved den norske ambassaden i London og har god innsikt i det britisk tilnærming til øving og trening i Norge.

Vedlegg C – Oversikt over større øvelser i Norge med utenlandsk deltagelse i perioden 2000-2013¹⁵

2000:

Joint Winter Øvelsen ble gjennomført i Troms og hadde til hensikt å blant annet øve styrkene og forsterkningskonsepter under vinterforhold i en artikkel 5-situasjon. Totalt deltok ca. 12 000 mann fra 12 nasjoner.

Cooperative Banners Øvelsen var en Partnership for Peace (PfP)-øvelse ble gjennomført på Sørlandet og hadde til hensikt å trene alle forsvarsgreners styrker i planlegging og gjennomføring av fredsstøttende operasjoner utenfor NATOs kjerneområde. Totalt deltok ca. 5 000 mann fra 16 nasjoner.

2001:

Joint Winter Øvelsen ble gjennomført i Nordland, Troms og Finnmark og hadde til hensikt å trene norske og allierte styrker i å operere innenfor et artikkel 5-scenario. Totalt deltok i underkant av 12 000 mann fra 8 nasjoner.

Nordic Peace Øvelsen var en PfP-øvelse og ble gjennomført i Troms og hadde til å blant annet trene samvirket mellom Forsvaret, sivilforsvaret, humanitære organisasjoner og politiet med utgangspunkt i en FN-ledet operasjon. Totalt deltok ca. 2 100 mann og ca. 300 sivile fra 7 nasjoner.

2002:

Strong Resolve Den delen av øvelsen som ble gjennomført i Norge ble gjennomført i Nord-Norge og hadde til hensikt å trene norske og allierte styrker i å operere innenfor et artikkel 5-scenario. Totalt deltok ca. 20 000 mann fra 13 nasjoner.

NATO Air Meet Øvelsen ble gjennomført på Ørland Hovedflystasjon og hadde til hensikt å øve luftstyrkene i taktiske flyoperasjoner. Totalt deltok i underkant av 1 700 mann fra 11 nasjoner.

¹⁵ Beskrivelser og tall er i all hovedsak hentet fra ulike artikler og sider på internett, samt forsvarets rapportering for virksomheten som beskrevet i St. prp. Nr. 1 de enkelte år. Der det ikke har vært mulig å oppdrive tall, er disse utelatt.

2003

Joint Winter Øvelsen ble gjennomført i Troms med deltagelse fra alle forsvarsgrener og hadde til hensikt å trene samvirke på taktisk nivå.

2004

Joint Winter Øvelsen ble gjennomført i Troms og Nordland med deltagelse fra alle forsvarsgrener og hadde til hensikt å trene taktisk samvirke og øvingsmomenter i henhold til Nato Response Force (NRF)-konseptet. Totalt deltok ca. 10 000 mann fra 6 nasjoner.

Blue Game Øvelsen ble gjennomført på Sørlandet med deltagelse fra flere forsvarsgrener og hadde til hensikt å trene på tiltak mot internasjonal terrorisme til sjøs. Totalt deltok ca. 6 000 mann fra 16 nasjoner.

2005

Battle Griffin Øvelsen ble gjennomført i Nord-Trøndelag med stor deltagelse fra alle forsvarsgrener og hadde til hensikt å trene på operativt samvirke på taktisk nivå i tråd med NRF-konseptet. Totalt deltok ca. 14 000 mann fra 14 nasjoner.

Iron Sword Øvelse ble gjennomført på Østlandet og ledet av det tysk/nederlandske korpset og hadde til hensikt å videreutvikle konseptet for strategisk forflytning av en NRF landkomponent. Totalt deltok ca. 5 500 mann fra 10 nasjoner.

Loyal Mariner Øvelsen ble gjennomført i Skagerak og var i all hovedsak en marineøvelse, men med deltagelse også fra andre forsvarsgrener. Den hadde blant annet til formål å sertifisere NATOs stående flåtestyrke, samt trene på blant annet terroristbekjempelse, embargooperasjoner, evakuering av sivile og mineoperasjoner. Kun deler av øvende styrke opererte ut fra Norge. Totalt deltok ca. 3 500 mann fra 21 land, hvorav 9 synes å ha operert ut fra Norge.

Platina Marvika Øvelsen var en maritim øvelse med ni ulike deltakerland.

- NATO Air Meet** Øvelsen ble gjennomført på Ørland Hovedflystasjon og hadde til hensikt å øve luftstyrkene i taktiske flyoperasjoner, herunder nattoperasjoner.
Totalt deltok i overkant av 1 700 mann fra 16 nasjoner.
- Barents Rescue** Øvelsen var en sivil-militær krisehåndteringsøvelse og ble gjennomført i nordområdene. Den hadde til hensikt å trene kommunikasjon, koordinering og samarbeid ved håndtering av kriser som krevde internasjonal bistand i Barents-regionen. Totalt deltok ca. 4 000 mann fra 11 nasjoner.

2006

- Cold Response (CR)** Øvelsen ble gjennomført i Nordland og Troms med deltagelse fra alle forsvarsgrener. Den hadde til hensikt å trene nasjonale styrker i en fellesoperativ ramme og samtrenting med andre nasjoners styrker innenfor rammen av NRF-konseptet. Totalt deltok ca. 10 000 mann fra 12 nasjoner.
- Flotex** Øvelsen ble gjennomført med deltagelse fra luft- og sjøforsvaret, samt NATOs stående minestykke utenfor Nordland og Troms og baserte seg på samme scenario som CR 06. Øvelsen hadde blant annet til hensikt å trene styrkene på visitasjon, bording og sjøkontroll, samt søk- og redningsaksjoner og assistanse til fartøy i nød.
I tillegg til Norge, deltok Sveits og Danmark med styrker.
- Nordic Air Meet** Øvelsen ble gjennomført på Ørland Hovedflystasjon og hadde til hensikt å øve luftstyrkene i felles prosedyrer for økt operativ samhandling innenfor PfP-rammen. Øvelsen hadde deltagere fra totalt 5 land.
- Brilliant Mariner** Øvelsen ble gjennomført som en Crisis Response Operation (CRO) og ledet fra NATOs maritime hovedkvarter i Northwood, England. Den ble gjennomført i Norge og hadde til hensikt å øve og videreutvikle samhandling mellom maritime NRF-styrker. Norsk deltagelse var fra

sjøforsvaret og heimevernet som samlet utgjorde markørstyrken.

Totalt deltok totalt ca. 80 skip fra 17 land.

2007

Cold Response Øvelsen ble gjennomført i Nordland og Troms med deltagelse fra alle forsvarsgrener. Den hadde til hensikt å trene på både full strid, fredsbevarende – og humanitære operasjoner innenfor rammen av NRF-konseptet i en multinasjonal krisehåndteringsoperasjon.

Totalt deltok ca. 8 500 mann fra 18 land.

Bold Avenger Øvelsen ble gjennomført på Ørland Hovedflystasjon og hadde til hensikt å øve luftstyrkene i taktiske flyoperasjoner.

Totalt deltok ca. 1 450 mann fra 13 land.

2008

2009

Cold Response Øvelsen ble gjennomført i Nordland og Troms med deltagelse fra alle forsvarsgrener. Den hadde til hensikt å øve samarbeid på taktisk nivå.

Totalt deltok ca. 7 500 mann fra 14 land.

2010

Cold Response Øvelsen ble gjennomført i Nord-Norge med deltagelse fra alle forsvarsgrener. Den hadde til hensikt å øve samarbeid på taktisk nivå.

Totalt deltok ca. 8 500 mann fra 13 land.

2011

Cold Challenge Øvelsen ble gjennomført i Nord-Norge med deltagelse fra Hæren og Luftforsvaret. Den hadde til hensikt å øve på å sette inn og bruke militære reaksjonsstyrker i et kriseområde.

Totalt deltok i underkant ca. 4 500 mann fra 4 land.

Flotex Silver Øvelsen ble gjennomført i Nordland og Trøndelag med deltagelse fra alle forsvarsgrener. Denne maritime øvelsen hadde til hensikt å øve landsettingsoperasjoner av land- og amfibiestyrker i kystnære områder. Totalt deltok ca. 2 500 mann fra 6 nasjoner.

2012

Cold Response Øvelsen ble gjennomført i Nord-Norge med deltagelse fra alle forsvarsgrener. Den hadde til hensikt å øve taktisk samarbeid mellom forsvarsgrener under utfordrende vinterforhold.

Totalt deltok i overkant av 16 300 mann fra 14 land.

2013

Ingen gjennomføring av eks. øvelse Cold Response.

Referanseliste

- Avtale om samarbeid i krisesituasjoner. (2008). Avtale mellom regjeringane i den Euroarktiske Barentsregionen om samarbeid innan førebygging, beredskap og innsats retta mot krisesituasjonar. fra https://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Agreement_Emergency_Prevention_Preparedness_and_Response_Norwegian.pdf
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Allianseforsvar i endring: 1970-2000* (Vol. B. 5). Bergen: Eide.
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. (2013). Formål, organisering og historikk - regjeringen.no. Hentet 24.04.2014, fra <http://www.regjeringen.no/nb/Om-nettstedet/strategi-organisering-og-historikk-.html?id=450433>
- EURCOM, U. S. (2009). U.S., Norway signs logistics agreement. Hentet 10. August, 2009, fra <http://www.eucom.mil/blog-post/22053/u-s-norway-sign-logistics-agreement>
- Forsvarets logistikkorganisasjon. (2013). *Konsept for logistikk i Forsvaret*. Oslo.
- Forsvarets operative hovedkvarter. (2010). *Bestemmelser for tilrettelegging for utenlandsk trening i Norge (UO)*. Bodø: Forsvarets operative hovedkvarter.
- Forsvarsdepartementet. (1996). *Tidsskrift 01/1996 - Militær forsterkning av Norge*. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/tidsskrift_nyhetsbrev/1996/fd-faktablad-0196-militar-forsterkning-a.html?id=273570.
- Forsvarsdepartementet. (2010). *Retningslinjer for Logistikkvirksomheten i forsvarssektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarssjefen. (2009). *Direktiv for operativ logistikk (B)*. Oslo: Forsvarssjefen.
- Forsvarssjefen. (2011). *Direktiv for øvingsvirksomheten i Forsvaret (UO)*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Forsvarssjefen. (2012). *Direktiv for logistikk*. Oslo: Forsvarssjefen.
- Forsvarsstaben. (2004). *Logistikk- og støttekonsept for Forsvaret*. Oslo.
- FSJ beslutningsnotat nr 13/2002. (2002). *Forsvarssjefens beslutningsnotat nr 13/2002, angående organisatorisk tilknytning for de allierte treningssentrene*. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- Gjeseth, G. (2011). *Landforsvarets krigsplaner under den kalde krigen*. Bergen: Fagbokforl.
- Hagen, N. (2014). *MCCP-N Withdrawals and historical usage*. Washington D.C.: USMC.

- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Headquarters Allied Force Command Heidelberg. (2010). The German Army Staff at the gates. Hentet 20.5.2014, fra <http://www.nato.int/fchd/fchdold/news/2010/n100301a.html>
- Headquarters Allied Force Command Heidelberg. (2012). The DJSE Concept. Hentet 19.5.2014, fra <http://www.nato.int/fchd/FCHD/djse-concept.html>
- Innst. S. nr. 318 (2007-2008). (2008). *Innstilling til Stortinget fra Forsvarskomiteen - St.prp. nr. 48 (2007-2008)*. Oslo: Stortinget Hentet fra <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708-318.pdf>.
- IVB Forsvarsbudsjettet 2005. (2004). *Iverksettelsesbrev til Forsvares Militære Organisasjon for gjennomføringsåret 2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- IVB St.prp. nr. 45 (2000-2001). (2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Joint Warfare Center. (2014). History. Hentet 17.02.2014, fra <http://www.jwc.nato.int/facts/history>
- MOA FD- JWC. (2006). *Memorandum of agreement between the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as represented by Joint Warfare Center concerning the closure of Joint Headquarters North, the establishment of the NATO Joint Warfare Center at Stavanger, Norway, and support of the NATO Joint Warfare Center at Stavanger, Norway*. Stavanger: Forsvarsdepartementet.
- MOU NOR - SHAPE HNS for NATO operations. (1997). *Memorandum of understanding (MOU) between the government of the Kingdom of Norway and Supreme Headquarters Allied Powers in Europe and Supreme Headquarters Allied Commander Atlantic regarding the provision of Host Nation Support for the execution of NATO operations*. Mons: NATO.
- MOU oversnow NLD-NOR. (1995). *Memorandum of understanding between the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands and the Minister of Defence of the Kingdom of Norway concerning the prepositioning of the Royal Netherlands Marine Corps oversnow vehicles and associated equipment in Norway*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- NATO. (1951). *Status of Forces Agreement (SOFA)*. Brussels: NATO.

- NATO. (1997). NATO Logistics Handbook (fra: Reprint Edition)]. Hentet <http://www.nato.int/docu/logi-en/1997/lo-1204.htm>.
- NATO. (2003). *AJP-4(A) Allied Joint Logistic Doctrine*. Brussels: NATO.
- NATO. (2005a). *AJP-4.5(A) Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Brussel: NATO.
- NATO. (2005b). *MC 334/2 - NATO Principles and policies for Host Nation Support*. Brussel: NATO.
- NATO. (2013a). *AAP-6 NATO Glossary of terms and definitions* (2013 utg.). Brussel: NATO.
- NATO. (2013b). *AJP-4.5(B) Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Brussel: NATO.
- Oversnow SA NOR - UK. (1995). *Storage Agreement between the Deputy Director Materiel (Maintenance) Royal Netherlands Navy and the Chief of Staff Logistics Headquarters Defence Command Norway concerning detailed arrangements for the prepositioning of Royal Netherlands Marine corps oversnow vehicles and associated equipment in Norway*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Paal Sigurd Hilde and Helene Forsland Widerberg. (Utgis 2014). *Norway and NATO: The Art of Balancing*. I Robin Allers, Carlo Masala & Rolf Tamnes (Red.), *Common or Divided Security? German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Peter G. Peterson Foundation. (2014). The U.S. spends more on defense than the next eight countries combined. Hentet 13.04.2014, fra http://pgpf.org/Chart-Archive/0053_defense-comparison
- Prop. 42 (2003-2004). (2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Prop. 45 (2000-2001). (2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Prop. 48 (2007-2008). (2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Prop. 61 (1980-81). (1980). *Om samtykke til undertegning av en rammavtale mellom Norge og Amerikas Forente Stater vedrørende alliert militær forhåndslagring i og forsterkning av Norge*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Prop. 73 (1997-1998). (1998). *Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner, undertegnet i Ottawa 3. desember 1997*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Prop. 73 S (2011-2012). (2012). *Et forsvar for vår tid* Oslo: Forsvarsdepartementet.

- Prop. 77 (2005-2006). (2006). *Om samtykke til inngåelse av en rammeavtale av 8. juni 2005 mellom Norge og Amerikas Forente Stater om forhåndslagring og forsterkning av Norge: Tilråding fra Utenriksdepartementet av 16. juni 2006, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Prop. 89 (1998-1999). (1999). *Om visse organisasjonendringer mv i Forsvaret* Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogrand, K. (2004). *Alliert i krig og fred: 1940-1970* (Vol. B. 4). Bergen: Eide.
- St.meld. nr. 46 (2000-2001). (2001). *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktorganisasjonen i 2000*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2002-2003). (2002). *For budsjetterminen 2003*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2004-2005). (2004). *For budsjetterminen 2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006). (2005). *For budsjettåret 2006*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007). (2006). *For budsjetterminen 2007*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2007-2008). (2007). *For budsjetterminen 2007*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009). (2008). *For budsjettåret 2009*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Steder, F. B., & Kvitrud, G. (2010). *Multinasjonal logistikk og internasjonalt samarbeid: Frank Brundtland Steder og Geir Kvitrud*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Tubbs, J. K. (2014). *MCPP-N*. Paper presented at the Studietur MCPP-N, Frigård, Trøndelag.