



Forsvarets stabsskole
Våren 2007

Masteroppgave

Forsvarets evne til å tilpasse seg sikkerhetspolitiske utviklingstrekk.

En analyse av Forsvarets endringer i perioden
1992-2006.

Trond Salthammer

Abstract

This thesis is an analysis of the changes in the main elements of Norwegian defence policy and the changes in the configuration of the Norwegian armed forces between 1992 and 2006. The main question is how can the changes in the defence policy and configuration of the armed forces be explained. In order to answer this question I have developed a model to help me structuring the analysis. The model is based on Graham T Allison's article "Conceptual Models and the Cuba Missile Crisis" (1969) and on Robert D Putnam's article "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games." (1988). The main findings in this thesis have been: 1) on too 2001 the principle of consensus had a strong restrictive influence on the changes, 2) the economic limitations where the main driver to changes on too 2002, 3) the changes in the configuration of the armed forces have been influenced directly of the changes in the global security environment, 4) there are no evidence that regional policy interests have influenced on neither the changes in configuration or defense policy, 5) the different actors situation awareness influence strongly on their willingness and adaptation to changes.

Keyword: Defense policy, configuration of armed forces, changes.

Forord

Sitter med en følelse av at jeg har flere spørsmål til dette temaet nå enn da jeg startet med denne oppgaven. Mulig det er slik det skal være, men det føles litt underlig. Uansett er dette avslutningen på et toårig masterstudie i militære studier ved Forsvarets stabsskole.

Først av alt vil jeg takke Hege og Nina på biblioteket for god hjelp i innhenting av kilder til oppgaven og for god service til en som ikke har hatt stabsskolen som arbeidssted. Dernest vil jeg få takke min veileder professor Øyvind Østerud for oppfølgingen underveis. Spesielt har jeg satt pris på hans konstruktive og konkrete tilbakemeldinger.

Retter også en stor takk til Rune Skirstad som tok seg tid til å lese korrektur på denne oppgaven. Tilslutt vil jeg takke min samboer og medstudent Gry for mange gode diskusjoner og etter hvert oppmuntrende ord.

Oslo, 31.mai 2007

Trond Salthammer

Innholdsfortegnelse

Abstract	2
Forord	3
Innhold	4
1 Konseptuelt rammeverk	6
1.1 INNLEDNING	6
1.2 AVGRENSNINGER	7
1.3 METODE	8
1.4 RELEVANT LITTERATUR OG TIDLIGERE FORSKNING	9
1.5 FORKLARINGSMODELL	11
1.6 DISPOSISJON – OPPGAVENS OPPBYGGING	13
2 Forsvarsplanlegging	15
2.1 FORSVARSSJEFENS PROSESS	15
2.2 POLITISK PROSESS	16
2.3 ANALYSESTØTTE I FORSVARSPLANLEGGINGEN	16
2.4 UTFORDRINGER MED FORSVARSPLANLEGGINGEN	17
3 Beskrivelse av endringene	18
3.1 OVERORDNET BILDE PÅ UTVIKLINGEN AV FORSVARET I PERIODEN.	18
3.2 STATUS FOR NORSK FORSVARSPOLITIKK OG STYRKESTRUKTUR PER 1992	20
3.3 OVERGANG TIL NY FORSVARSSTRUKTUR – LANGTIDSPLANEN FOR PERIODEN 1994-1998	22
3.4 FORSVARET I EN NY TID - LANGTIDSPLANEN FOR PERIODEN 1999-2002	25
3.5 FORSVARET I KRYSSILD - LANGTIDSPLANEN FOR PERIODEN 2002-2005	28
3.6 FORSVARET I OMSTILLING – LANGTIDSPLANEN FOR PERIODEN 2005-2008	32
3.7 OPPRETTHOLDELSE OG REDUKSJON – PERIODEN 1992-2000	35
3.8 NYORIENTERING OG FORTSATT REDUKSJON – PERIODEN 2000-2006	36
4 Forklaringer på endringene	39
4.1 FORKLARING PÅ UTVIKLINGEN AV NORSK FORSVARSPOLITIKK OG STYRKESTRUKTUR I PERIODEN 1992-2000	39
4.2 FORKLARING AV ENDRINGENE I PERIODEN 2000-2006	52
5 Oppsummering og konklusjon	67
Vedlegg A – Utviklingen av norsk forsvarspolitikk og Forsvarets styrkestruktur i perioden 1992-2008	71
HOVEDELEMENTENE I NORSK FORSVARSPOLITIKK	71
FORSVARETS OPERATIVE STRUKTUR	74
Vedlegg B – Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner	78
Vedlegg C – Intervjuguide	79
Kildeliste	81
SKRIFTLIGE ELLER ELEKTRONISKE KILDER	81
LISTE OVER INTERVJUOBJEKT	86
Figurliste	86

“The Army’s top leaders are like men who have raised a wonderful daughter, but who cannot accept the fact that she is no longer Daddy’s Little Girl. They do not want to let her change. These generals cling to outmoded organizations they grew to love and promote subordinates who share their prejudices. We have a great Army that is eroding to a good but increasingly troubled one. Our personnel policies are anachronistic, our organization is inefficient, our procurement policies are eye-rollers, our quality of thought has decayed, and our image is rotting. Our Army is inherently conservative. Occasionally, this serves our nation well. In times of crises, it does not.” (Peters 1998a:31)

“...our generals are deer caught in the headlights of history. Courageous on the battlefield, they are terrified of the vibrant, challenging and simultaneous waves of change sweeping over our own nation and the world. They are good men, but they are old – indeed, they are far older in mindset than in body.” (Peters 1998b:37)

1 Konseptuelt rammeverk

1.1 Innledning

I løpet av 2007 vil resultatene av Forsvarssjefens Forsvarstudie 07 og Forsvarspolitisk utvalg offentliggjøres. Før resultatene av disse utredningene foreligger kan det være interessant å se på erfaringene fra den nære fortid. ”Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise.” Slik starter Stortingsproposisjon 45 (2000-2001), også kalt Forsvarsreformen, og fortsetter med å si at vi ikke har et forsvar tilpasset de oppgavene politikerne mener et moderne forsvar skal ha. Dette var en oppfatning det var bred enighet om både blant politikere og fagmilitære. Allerede i Stortingsmelding 16 (1992-1993) ble det pekt på behovet for radikale endringer av Forsvaret. Resultatet av disse endringene skulle lede til: ”... en ny styrkestruktur tilpasset nye internasjonale rammebetingelser og aktuelt budsjettnivå.” (St.mld. nr 16 (1992-1993): 7). De internasjonale rammebetingelsene hadde endret seg dramatisk i årene rundt 1990. Fra en tid hvor trusselbildet var klart definert og sterkt knyttet til en annen stats evne og vilje til å angripe norsk territorium, til en situasjon som er mer sammensatt og uforutsigbar. Budsjettnivået hadde også endret seg, fra en realvekst på 1980-tallet, mot en nullvekst eller nedgang rundt 1990. I tillegg ble NATOs investeringer i Norge kraftig redusert. Samlet sett var det behov for å tilpasse Forsvaret den nye situasjonen.

Åtte år etter, i 2001, konkluderes det med at denne prosessen ikke hadde gitt ønskede effekter. Utfallet av forsvarsplanleggingen hadde ikke klart å tilpasse norsk forsvarspolitikk og Forsvarets struktur til de rådende rammevilkår. Det kan av dette hevdes at norsk forsvarsplanlegging ikke gir noen garanti for et forsvar tilpasset den sikkerhetspolitiske situasjonen og det aktuelle budsjettnivå. Hensikten med Forsvarsreformen av 2001 var å bøte på dette. Ved å gjennomføre de nødvendige endringene skulle en få et relevant Forsvar i forhold til den nye sikkerhetspolitiske situasjonen, samt skape balanse mellom ressursbehov og ressurstilførsel, og mellom struktur og oppgaver.

Hensikten med denne oppgaven er å analysere endringene i Forsvaret etter den kalde krigen frem til i dag. Analysen vil forsøke å identifisere mulige drivkrefter, både krefter som virker dempende og forsterkende på endringsprosessen. Oppgaven har følgende problemstilling:

Hvordan kan endringene i norsk forsvarspolitikk og styrkestruktur etter den kalde krigen og frem til i dag forklares?

Gjennom å analysere problemstillingen vil oppgaven utforske hvordan norsk forsvarspolitik og Forsvarets styrkestruktur skapes. Denne tilnærmingen er valgt av flere grunner. For det første arbeidet med oppgaven gi meg en god innsikt i hvilke endringer Forsvaret har gjennomgått etter den kalde krigen. For det andre vil den gi en generell innsikt i hvordan norsk forsvarspolitik skapes. Og til sist vil den skape en bevissthet om hvilke faktorer som påvirker utformingen av Forsvaret.

1.2 Avgrensninger

Oppgaven er avgrenset i tid, tema og analysenivå. I tid er oppgaven avgrenset til perioden 1992 til 2006. Det vil bli lagt størst vekt på perioden fra arbeidet med forsvarsstudie 2000 (FS2000) og forsvarspolitisk utvalg (FPU) og frem til 2006. I 1992 la Forsvarskommissjonen frem sin utredning om hvordan Forsvaret burde innrettes de neste 15 til 20 årene. I oppgaven er det naturlig å starte med denne utredningen da dette var det første offentlig dokument som omhandler Forsvarets rolle i den nye sikkerhetspolitiske situasjonen. Videre vil perioden fra 1999 frem til 2006 være av særlig interesse fordi denne perioden dekker arbeidet med Forsvarsreformen og tiden den har virket.

Temaet i oppgaven vil i hovedsak avgrenses til se på norsk forsvarspolitik og Forsvarets styrkestruktur. Men det vil være naturlig å komme inn på elementer av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk hvor dette er med å forklare utviklingen i forsvarspolitikken. Norsk forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikk har klare sammenhenger, hvor både forsvarspolitikken og utenrikspolitikken kan betraktes som virkemidler i nasjonens sikkerhetspolitikk. En vanlig definisjon av forsvarspolitik er: "A program for defending a country against its enemies" (web 1). Mer konkret vil norsk forsvarspolitik i denne sammenheng begrense seg til den uttalte politikk som fremkommer i offisielle dokumenter. I tillegg vil de politiske og fagmilitære analyser som disse dokumentene benytter som grunnlagsmateriale være sentrale. Norsk forsvarspolitik er basert på tre hovedelementer (NOU 2000:20 og St.mld. nr 45 (2000-2001)). Det første hovedelementet er forsvarspolitiske mål, disse viser forsvarspolitikken bidrag til de overordnede sikkerhetspolitiske mål. Det andre elementet er forsvarskonseptet som beskriver et sett med prinsipper forsvarspolitikken skal baseres på. Konseptet har som formål å beskrive innenfor hvilke forutsetninger Forsvaret skal løse sine oppgaver, samtidig som de bidrar til å definere oppgavene. Det tredje elementet er de konkrete oppgaver Forsvaret må være i stand til å løse. Disse tre hovedelementene danner rammefaktorene for utforming av Forsvarets struktur og virksomhet.

Hvordan et forsvar er satt sammen og hva det er i stand til å gjøre påvirkes av mange faktorer. I denne oppgaven har jeg valgt å bruke styrkestrukturen som måleindikator på Forsvarets kapasitet. Et forsvars styrkestruktur kan sees på som den visuelle sammensetningen av kapasiteter. Dette er kapasiteter som lett lar seg telle opp og kvantifisere. En mer kvalitativ vurdering av Forsvarets kapasiteter vil raskt føre til at oppgaven blir sikkerhetsgradert. Den kvalitative vurderingen begrenser seg derfor til vurderinger som per i dag er nedgradert. Nyere vurderinger er ikke tatt med for å unngå gradering av hele oppgaven. Oppgaven vil videre i liten grad omhandle organisatoriske endringer, avdelingsnedleggelse og -opprettelser. I den grad dette blir nevnt er det for å bidra til å forklare andre elementer.

Analysen i oppgaven vil bli gjort basert på et nasjonalt perspektiv. Det vil si at forklaringene tar utgangspunkt i hvordan situasjonen kan ha blitt oppfattet av de nasjonale myndigheter. Dette betyr at oppgaven både vil se på forholdet mellom nasjonale myndigheter og internasjonale politikk og mellom nasjonale myndigheter og innenrikspolitikk.

1.3 Metode

I forsøket på å forstå utfordringer i forsvars- og sikkerhetspolitikk benytter analytikere gjerne flere relaterte, men logisk atskilte teknikker: beskrive, forklare, forutsi, evaluere og anbefale¹. Denne oppgaven vil både være beskrivende og forklarende, men utelater de tre andre. Oppgaven har en ambisjon om å kunne forklare hvorfor de beskrevne endringene har skjedd. Til dette har jeg sett det formålstjenelig å benytte en forklaringsmodell for å strukturere analysen. Metodisk sett kan dette ha noen begrensinger ved at denne modellen kan være med å forme forklaringene. Det vil si at jeg presser for mye forklaringskraft ut av modellen. Derfor er det viktig å betrakte modellen som mer eller mindre nyttig, og ikke som en fasit som kan forklare alt.

Oppgaven følger et intensivt undersøkelsesopplegg og har en kvalitativ metodisk tilnærming. Valg og tilgjengelighet av kilder vil i en slik oppgave ha stor betydning. I første rekke vil kildene som benyttes være med å bestemme gyldigheten av oppgaven, samtidig som dette i stor grad også avgjør gyldigheten av oppgavens konklusjon. I og med at det må foretas valg, vil det alltid være mulig å utelate kilder av betydning. Samtidig vil det alltid være kilder som ikke er tilgjengelig. For å best mulig motvirke disse effektene har jeg forsøkt å benytte ulike typer kilder for slikt sett belyse fenomenet fra ulike sider.

Analysen vil basere seg i stor grad på skriftlige kilder og intervju av aktører med kjennskap til norsk forsvarsplanlegging og de ulike prosessene den består av.

Intervjuobjektene er listet i kildelisten. Av skriftlige kilder har jeg i første rekke benyttet meg av:

- Stortingsdokumenter; Stortingsproposisjoner, Stortingsmeldinger, utskrifter av debatten i Stortinget/Stortingskomiteer.
- Skriftlige medier. Avisartikler og lignende
- Forsvarspolitiske utredninger
- Militære dokumenter. Dokumenter som beskriver de militærfaglige råd gitt ifm forsvarsplanleggingen og beskrivelser av konsekvensene av politiske vedtak.

De forskningsetiske utfordringene i denne oppgaven har i første rekke vært knyttet til gjennomføringen av intervjuene og bruken av dette materialet i ettertid. Jeg har valgt å gjennomføre intervjuene som samtaler, der jeg på forhånd hadde utviklet en intervjuguide som inneholdt de områdene og spørsmål jeg ønsket å få intervjuobjektet til å si noe om. Under samtalen noterte jeg ned stikkord fortløpende, som jeg etter møtet benyttet for å skrive et referat fra hver samtale. Valg av intervjuobjekt er gjort ut fra personenes posisjon i beslutningsprosessen i den aktuelle tidsperioden. Jeg har bevisst valgt å intervju personer som i dag ikke har en posisjon i den formelle forsvarsplanleggingsprosessen. Dette for i størst mulig grad å unngå at deres posisjon i prosessen innvirket på hvordan de svarte. På tross av dette kan man ikke være helt sikker på at ikke svarene som er gitt under intervjuene er påvirket av objektets behov for å rasjonalisere egen atferd. Måten dette er forsøkt håndtert er gjennom egen bevissthet rundt begrensningene og at denne informasjonen i stor grad har vært brukt som et supplement til skriftlige kilder.

1.4 Relevant litteratur og tidligere forskning

Hensikten med å gjennomgå tidligere forskning og annen relevant litteratur er ikke å gi en uttømmende oversikt på hva som er skrevet om temaet, men heller å vise eksempler av hva som er gjort i forhold til temaet i denne masteroppgaven.

FFI har i en rapport beskrevet hvordan forsvarsreformene på 1990-tallet ble håndtert med hensyn til tilnærming, prosedyrer, problemområder og ”lessons to be learned” (Otterlei 2002). Rapporten bygger på en tidligere rapport som inngikk i en større publikasjon kalt ”Defence report of the 1990s: lessons learned”. FFI-rapporten beskriver både hvordan det norske forsvarskonseptet har utviklet seg på 1990-tallet og hvordan prosessen for forsvarsplanleggingen skal foregå. I det siste beskrives både den politiske prosessen og den militærfaglige prosessen. Dette danner på mange måter den rasjonelle modellen for hvordan

¹ Dette resonnementet er hentet i sin helhet fra Graham T Allison analyse av Cuba-krisen, se side 689.

det norske forsvar formes. Rapporten vurderer ikke om denne prosessen kan forklare de endringene som har skjedd i Forsvaret, men den gir en god oversikt på hvilke endringer som har skjedd.

Norsk forsvarshistorie, bind 5 – Allianseforsvar i endring, gir en god oversikt over både endringene som har skjedd i Forsvaret, samt hvilke drivkrefter og aktører som påvirker den (Børresen m.fl. 2004: 283-347). Dette arbeidet er en historisk beskrivelse av Forsvarets utvikling og dekker det meste av tematikken frem til år 2000. Børresen m.fl. argumenterer for at endringene av Forsvaret først ble dyptgripende rundt årtusenskifte (Ibid: 284). Boka beskriver også hva som etter deres mening er med å forsterke endringsprosessen i Forsvaret og hva de mener demper denne. De fokuserer på distriktpolitiske, næringspolitiske og forsvarsgrenvise interesser som dempende faktorer for endringen av Forsvaret. Dette gjøres gjennom å eksemplifisere på saker hvor de enkelte interessene kan synes å ha hatt innvirkning. Forfatterne fokuserer mindre på å se i hvilken grad disse interessene samvirker.

Internasjonale trender og drivkrefter for endring av Forsvaret beskrives i boka: Mot et avnasjonalisert forsvar (Matlary & Østerud 2005). Drivkreftene beskrives som samvirke mellom endrede konfliktmønster, teknologisk modernisering og økonomisk innsparing (Ibid s.19). Andre mener at USA gjennom Defence Capability Initiative (DCI) var en vesentlig drivkraft for endringene av Forsvaret (Heier 2006). Heier konkluderer i en artikkel at det er tre aspekter som bidrar til at forsvarsreformene er mindre effektive, disse er innenrikspolitiske, forsvarsgrenvise og ressursmessige begrensninger (Heier 2005:15). Hva disse begrensningene har ført til sier han imidlertid lite om. Andre har sett på Norges tilpasning til europeisk sikkerhetspolitikk og konkludert med at de politiske partiene i liten grad har fungert som pådrivere for endringer (Flikke 2001: 4).

Ulriksen (2002) fremhever forsvarstradisjonen som en demper på det han ser som nødvendige endringer i Forsvaret. I dette bidraget (Ibid: 284ff), gis det en god gjennomgang av de viktigste endringene i Forsvarets struktur etter 1990.

Til nå har jeg presentert noe av den litteraturen på området som helt klart er av en mer kvalitativ art. FFI har vært en bidragsyter i mer kvantitativ retning. Deres forskning har i stor grad vært på bruk av kvantitative metoder i forsvarsplanleggingen. Mye av grunnlaget for deres bidrag er basert på Ragnvald Solstrands doktoravhandling om samme tema (Solstand 1982). Denne tilnærmingen er av en mer teknisk art, hvor en fokuserer på å optimalisere innsatsfaktorene mot de strukturelementene som gir best nytte knyttet til Forsvarets oppgaver. Analysene fra FFI har i stor grad vært brukt som beslutningsstøtte for Forsvarets strukturvalg. Disse analysene har i liten grad forsøkt å forklare de faktiske strukturvalgene som er foretatt.

Forsvarsdepartementet har også gjort en komparativ studie av det norske og danske forsvar (Forsvarsdepartementet 2004). Formålet med denne studien var å: ”... gi innspill til hvilke kostnadsaspekter som er spesielt nyttige for Norge å vurdere i neste fagmilitære analyseprosess (2009-2012).” (Ibid:14).

Utover dette har det vært skrevet noen hovedoppgaver som analyserer endringene i Forsvaret. To oppgaver kan sies å være delvis overlappende med denne oppgaven. Den første er en analyse av Forsvarsreformen som et fenomen i internasjonal politikk (Asp 2006). Oppgavens hensikt er ”... å identifisere ulike påvirkningsfaktorer som, enkeltvis eller samlet, har betydning for Forsvarsreformens karakter, og som kan belyse hvordan norsk forsvarspolitik skapes i skjæringspunktet mellom en internasjonal og nasjonal sfære.” (Ibid:9). Den andre oppgaven er en analyse av Norges tilpasning til NATOs transformasjonsprosess (Tangen 2005). Hensikten med denne oppgaven er ”... å finne forklaringer på NATOs militære transformasjon og hvordan den norske alliansetilpasningen i lys av denne kan forklares.” (Ibid: 1). Hovedforskjellen mellom disse oppgavene og denne oppgaven ligger i tidsperspektivet, og i hva som skal forklares.

Denne litteraturgjennomgangen viser at det er gjort noe forskning på og i tilknytning til valgt tema. Flere har fokusert på både hva som driver endringer av Forsvaret og hva som hemmer det. Det er imidlertid få som har sett på disse faktorene samlet.

1.5 Forklaringsmodell

Oppgaven har som mål å beskrive endringene og gjennom en analyse forsøke å forklare dem. For å kunne forklare endringene er det nødvendig å lage en modell. Modellen skal være et hjelpemiddel for å strukturere analysen, samt gi en ramme for hvor forklaringen skal ligge innenfor.

Som utgangspunktet for å skape en slik modell har jeg valgt å se på Graham T Allisons artikkel ”Conceptual Models and the Cuba Missile Crisis” (Allison 1969). Allison hevder at frem til da hadde de fleste analytikere benyttet seg av det han kaller ”the Rational Policy Model” for å forklare myndigheters atferd i forsvars- og sikkerhetspolitikk². Allison skisserer to alternative modeller: ”the Organizational Process Model” og ”the Bureaucratic Politics Model” (Allison 1969: 690). Gjennom bruk av disse tre modellene former han tre mulige forklaringer på USAs militærblokade. Modellen for rasjonell politikk (modell I) gjenspeiler en realistisk tilnærming, hvor myndighetene sees på som den enhetlige aktøren i en nasjons

² Allison bruker begrepet ”foreign and military affairs” for letthets skyld har jeg oversatt dette til forsvars- og sikkerhetspolitikk.

utenrikspolitikk. Myndighetene, som en reaksjon på de ytre endringene, forutsettes å ta de mest rasjonelle beslutninger som oppfyller de nasjonale sikkerhetsmål. Den organisatoriske prosessmodellen (modell II) tar utgangspunkt i at organisasjoner er ensartede, og hvor beslutninger er mer et resultat av faste atferdsmønstre i større organisasjoner og mindre et resultat av ledernes bevisste valg. Den tredje modellen, byråkratisk politikk (modell III), hvor nasjonale beslutninger er et resultat av politiske kompromiss mellom ulike organisasjoner og interesser. Politikken er i denne modellen ikke bare et resultat av en valgt løsning på et problem, men mer et resultat av kompromiss, koalisjoner, konkurranse og forvirring blant ulike myndighetsorganer (Ibid: 708).

Allison sier at modellene hver for seg kan gi forklaringer på myndighetenes atferd i forsvars- og sikkerhetspolitikk. Han legger til at utenrikspolitiske beslutninger ikke er et resultat av tilnærmingen fra en av modellene, men en kombinasjon av de tre. De ulike modellen vektlegger ulike klasser av faktorer. Modell I legger mer vekt på en enhetlig rasjonell aktør som forsøker å ivareta sine interesser best mulig i forhold til ytre aktører og utfordringer. Modell II og III fokuserer på de interne mekanismene. Beslutninger i en nasjons forsvars- og sikkerhetspolitikk baseres på mange faktorer, med myndighetene som hovedaktør, supplert med bidrag fra andre organisasjoner og individuelle aktører (Ibid: 716-717). I artikkelen "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games" forsøker Robert D Putnam ikke bare å stadfeste at innenrikspolitiske interesser overlapper med de utenrikspolitiske, men også å si når en slik overlapp finner sted og hvordan den fungerer. Teorien baserer seg på Putnams studie av Bonn-toppmøte i 1978. På dette møtet deltok de ledende industrilandene (G7) og diskuterte hvordan de sammen skulle gjenopprette stabiliteten i verdensøkonomien etter det første oljesjokket (Putnam 1988: 427ff). Basert på de funn han gjør lager han seg en metafor for den gjensidige påvirkningen mellom inneneriks- og utenrikspolitiske forhold, metaforen kaller han "the two level games". Han mener at forholdet mellom de indre- og utenrikspolitiske forhold avgjøres i et spill på to nivå. På det nasjonale nivå, forsøker nasjonale interessegrupper å presse regjeringen til å vedta en for dem fordelaktig politikk. Politikerne søker makt ved å konstruere koalisjoner mellom disse interessegruppene. På det internasjonale nivå forsøker regjeringen å maksimere sin egen evne til å tilfredsstille det indrepolitiske presset. Samtidig forsøker de å minimere de ugunstige konsekvensene av den utenrikspolitiske utviklingen.

Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk kan hevdes å være et resultat av dynamikken mellom en ytre påvirkning og en indre interessekamp (Knutsen, Bjørn m.fl. 2000: 26). Med utgangspunkt i Allisons modell I og modell III, kan den ytre påvirkning forklares i modell I

og den interne interessekampen forklares av modell III. Videre kan en se for seg at den ytre situasjonen endrer seg, og norsk sikkerhets- og forsvarspolitik er reaksjonen på denne endringen. Reaksjonen er et resultat av hvilke krefter som påvirker mest, den ytre påvirkning eller den indre dragkamp. Denne dynamikken kan forklares i bruk av Putnams metafor om spill på to nivåer som illustrerer dynamikken mellom de ytre kreftene og det indre presset. Endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen kan være årsaken til endringene, men graden av endring bestemmes også av den indre interessekampen. Som en liten stat vil Norge, gjennom sin forsvars- og sikkerhetspolitikk, bare i liten grad kunne påvirke den ytre situasjonen.

Analysen i denne oppgaven tar tak i noen av de faktorene som skaper dynamikken mellom det ytre presset og den indre dragkampen. Endringene i Russland og innenfor NATO-alliansen, samt den økte kampen om ressursene i havet er valgt som faktorer for å belyse det ytre presset³. Valget av disse faktorene er basert på det utvalg av faktorer som har vært oppe i den sikkerhetspolitiske debatten. Utviklingen i Russland er tatt med fordi landet i perioden etter den kalde krigen har vært den største militærmakten i Europa. Dette sammen med at Norge og Russland er nabostater, gjør faktoren viktig. Utviklingen av NATO er tatt med fordi dette er vår allianse innen forsvars- og sikkerhetspolitikk. I tillegg vil de mer generelle endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen som en følge av globaliseringsprosessen i stor grad måtte løses innen rammen av NATO. Norge er en stor aktør i kampen om ressursene i havet. I tillegg er dette et område hvor skillelinjene mellom aktørene ikke alltid følger de samme som for andre områder i sikkerhetspolitikken. For å belyse de indre mekanismene vil oppgaven fokusere på innenrikspolitiske interesser, forsvarsgrenvise interesser og budsjettmessige begrensninger⁴. Begrunnelsen for disse valgene er i stor grad fordi disse interessegruppene har vært de fremtredende i forsvarsdebatten i perioden. Ved behov vil oppgaven også belyse andre faktorer som har vært vesentlig for å forklare de ulike endringene.

1.6 Disposisjon – oppgavens oppbygging

Oppgaven består av fem kapitler bygd på den metodiske tilnærmingen beskrevet tidligere. Kapittel 1 beskriver det konseptuelle rammeverket som bidrar til aktualisering, definerer oppgavens hensikt og stiller de spørsmål oppgaven ønsker å besvare. Videre gir det en

³ Disse ytre faktorene er valgt på grunn av de har vært sentrale i forsvarsdebatten etter den kalde krigen, og samtidig dekker de samlet sett det spesielle med Norges situasjon. Konkret ble faktorene fremsatt i en samtale med Rolf Tamnes 22 november 2006.

beskrivelse av oppgavens avgrensning, metodisk tilnærming, relevant litteratur og hvilke kilder som er benyttet.

Kapittel 2 gir en redegjørelse for hvordan norsk forsvarsplanlegging normativt sett skal gjennomføres. I tillegg avsluttes dette kapitlet med en beskrivelse av noen generelle dilemmaer norsk forsvarsplanlegging står overfor. I kapittel 3 redegjøres det for endringene i Forsvaret etter 1990 frem til 2006. Kapitlet avsluttes med to underkapitler som oppsummerer endringene i to perioder, første periode dekker tidsperioden fra 1992 til 2000 og den andre perioden dekker perioden fra 2000 til 2006.

Kapittel 4 tar tak i endringene som er beskrevet i det forgående kapitlet og forsøker å forklare disse endringene ved hjelp av forklaringsmodellen. Kapittel 5 inneholder en oppsummering og konklusjon som skal forsøke å svare på oppgavens problemstilling.

⁴ Til dels sammenfallende faktorer i Børresen m.fl 2004: 322, Godal 2003: 60 og Heier 2005: 15. Det vil også være andre faktorer som spiller inn på en slik modell, men jeg har valgt disse fordi de har vært mest oppe i debatten. Uansett er dette en avgrensning av oppgaven.

2 Forsvarsplanlegging

Forsvarsplanlegging er noe mer enn avansert spådomskunst, men er langt fra noen eksakt vitenskap. Som alle utsagn om fremtiden fordrer også forsvarsplanlegging stor ydmykhet.

(Steiro 2005: 31)

Forsvarsplanleggingsprosessen kan forstås som en generisk modell for hvordan å omsette en sikkerhetspolitisk situasjon til realiserte militære kapasiteter. Prosessen består av fem steg og starter med en beskrivelse av den sikkerhetspolitiske situasjonen, summen av de ytre faktorer som påvirker en nasjons interesser. Deretter utvikles det et sett med forsvarspolitiske målsetninger, basert på de sikkerhetspolitiske målsettingene. I steg tre sees de forsvarspolitiske målsettingene sammen med et valgt forsvarskonsept som resulterer i oppgaver som Forsvaret blir satt til å løse. Steg fire er å utlede behovet for militære kapasiteter basert på disse oppgavene. Steg fem er å se dette behovet opp mot de ressursene som blir gjort tilgjengelig. Resultatet av dette er en realisert styrkestruktur.

Forsvarsplanleggingen er den prosessen som skal sørge for at hovedelementene i norsk forsvarspolitik er tilpasset Norges sikkerhetspolitiske mål. I dag er dette en periodisk prosess med en syklus på 4 år. Før 1996 var syklusen på 5 år. Prosessen skal ha en planleggingshorisont på 15-20 år, med hovedfokus på hva som skal gjøres de neste 4 årene. Hver syklus består av en politisk prosess og en militærfaglig prosess ledet.

2.1 Forsvarssjefens prosess

Den militærfaglige prosessen, som ledes av forsvarssjefen (FSJ) er en selvstendig prosess. Denne skal sikre Stortingets behov for en politisk uavhengig anbefaling om utviklingen av Forsvaret. Selv om dette er en selvstendig prosess, blir konklusjonene gjort tilgjengelig for departementets arbeid med langtidsmeldingen. Etter 1990 har det blitt utarbeidet tre forsvarsstudier (FS), FS91, FS96 og FS2000, samt en militærfaglig utredning (MFU), MFU03. I FS91 og FS96 startet prosessen med gjeldende langtidsmeldings beslutning om Forsvarets oppgaver. Basert på dette ga FSJ sin anbefaling om hva han trengte for å være i stand til å gjennomføre disse oppgavene. I FS2000 tok FSJ følgende utgangspunkt: "I stedet for å legge frem en studie som synliggjorde ressursbehovet ved et politisk ambisjonsnivå, ønsket han å vise hva slags forsvar som kan skaffes tilveie for de midler som faktisk bevilges." (FSJ 2000: 3). Dette var også utgangspunktet for MFU03, men i tillegg utarbeidet departementet rammer for innholdet og hvilke forutsetninger utredningen skulle bygge på. Målet for den militærfaglige prosessen har vært strukturplanlegging og hvilke strukturelementer Forsvaret bør bestå av. Dette er forsøkt gjort gjennom en optimaliseringsprosess.

2.2 Politisk prosess

Etter 1996 har Stortinget diskutert norsk forsvarspolitikkk hvert fjerde år. Diskusjonen tar utgangspunkt i regjeringens forslag til plan for utvikling av Forsvaret de neste fire årene. Dette har som regel blitt presentert i en stortingsmelding, kalt Langtidsmeldingen. Debatten i Stortinget trenger ikke å føre til konkrete vedtak, men danner grunnlaget for en felles forståelse for utviklingen av Forsvaret. I hovedsak skal debatten gi forutsetningene for årlige budsjett og konkrete forslag om endringer av Forsvaret for den neste Stortingsperioden. Fra og med 2001 har imidlertid regjeringen lagt frem sine forslag i form av en langtidsproposisjon som også inneholder forslag til konkrete beslutninger. Vedtatte proposisjoner og årlig budsjett er å betrakte som formelle beslutninger som både departementet og FSJ må forholde seg til.

Ved behov utnevner regjeringen en tverrpolitisk forsvarskommisjon (FK). Etableringen av slike kommisjoner har skjedd fire ganger frem til 2005, den første var FK46 påfulgt av FK74 og FK90. Den siste kommisjonen ble kalt et forsvarspolitisk utvalg 2000 (FPU2000), hvor oppgaven til utvalget var sammenfallende med tidligere forsvarskommisjoner⁵. Slike kommisjoner har blitt opprettet når det har vært behov for en større endring av norsk forsvarspolitikkk eller innretningen av Forsvaret.

FK90 ble i all hovedsak etablert som en konsekvens av den politiske utviklingen i Europa, med Sovjetunionens fall og nedrustningsavtaler (Otterlei 2002: 15). Årsakene til etableringen av FPU2000 var i hovedsak den økende ubalanse mellom Forsvarets oppgaver og ressurser, samt erkjennelsen av at hovedelementene i norsk forsvarspolitikkk ikke var tilpasset den gjeldende sikkerhetspolitiske situasjonen (NOU 2000: 9).

2.3 Analysestøtte i forsvarsplanleggingen

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har gjennom sine forsvarsanalyser understøttet både den politiske og den militærfaglige prosessen. Mye av arbeidet er basert på metode for strukturplanlegging (Solstrand 1982). Metodikken er senere supplert med flermålsanalyse (scenarioplanlegging) og tilhørende kostnadsberegninger (KOSTMOD). Flere av analysene gjort ved FFI på 1990-tallet påviste ubalansen Forsvaret var i. Spesielt kan nevnes rapporten om materiellstatusen på Hærens 13 mobiliseringsbrigader (FFI 1993).

⁵ Regjeringen Gerhardsen opprettet FK46 med Trygve Bratteli som formann, regjeringen Bratteli opprettet FK74 med Odvar Nordli som formann og regjeringen Syse opprettet FK90 med Kåre Willoch som leder. Regjeringen Bondevik opprettet det første FPU (2000) med Bernt Stillulf Karlsen som leder. Karlsen ble imidlertid byttet ut ifm regjeringsskifte våren 2000 og regjeringen Stoltenberg utnevnte Odd Andreassen til leder. Kilde: Forsvarets Forum mai 2005.

2.4 Utfordringer med forsvarsplanleggingen

Det er flere dilemmaer knyttet til forsvarsplanleggingen. For det første vil langtidsplanlegging for de neste 15-20 årene med utgangspunkt i den sikkerhetspolitiske situasjonen være beskjeftiget med stor usikkerhet. Spesielt vil dette være problematisk i en situasjon lik den vi har hatt etter 1990, hvor det geopolitiske bilde er uoversiktlig.

For det andre begrenses forsvarsplanleggingen av de ressursene som til enhver tid stilles til disposisjon. Forsvaret kan sees på som en forsikring, som kun benyttes når uhellet skjer, men hvis behovet oppstår vil forsikringen forsøke å begrense konsekvensene. Den som tilbyr forsikringen (FSJ) vil alltid prøve å selge en forsikring hvor konsekvensene nærmest elimineres, mens den som skal forsikres (staten ved Stortinget) forsøker å få en best mulig forsikring til lavest mulig kostnad. Basert på dette vil det alltid være en ubalanse mellom disse to synene. Forsvarsdebatten på slutten av 1990-tallet, hvor fokuset ble lagt på den doble ubalansen Forsvaret hadde, synliggjør dette dilemmaet.

Det tredje dilemma er at forsvarsplanleggingen alltid vil ha et begrenset handlingsrom. Handlingsrommet begrenses av at de største strukturelementene har en levetid på mellom 20 og 40 år, mens forsvarsplanleggingen har en syklus på 4 år. Har man investert i kampfly legger dette så stort beslag både på investerings- og driftsmidlene, at muligheten for å foreta helt andre valg er begrenset mellom to sykluser.

Den fjerde utfordringen er at forsvarsplanleggingsprosessen ikke er helhetlig og konsistent. Med det menes det at det er ikke en plan som til enhver tid er gjeldende, men flere. Langtidsmeldingen eller -proposisjonen gjelder for fire år, men de økonomiske bevilgningene gis årlig. Innenfor langtidsperioden fremmes i tillegg et antall av andre meldinger eller proposisjoner for Stortinget om Forsvaret. I disse blir det fattet en mengde vedtak, men disse er i mindre grad kvalitetssikret i forhold til den gjeldende planen.

Som et siste punkt er det ingen fasit på hva som er den riktige styrkestrukturen i forhold til den geostrategiske situasjon man står overfor. En kan godt tenke seg at en og samme situasjon kan føre til ulike tilnærminger når det gjelder forsvarspolitik og styrkestruktur. I denne sammenheng blir det vanskelig å måle hva som til enhver tid er det beste.

3 Beskrivelse av endringene

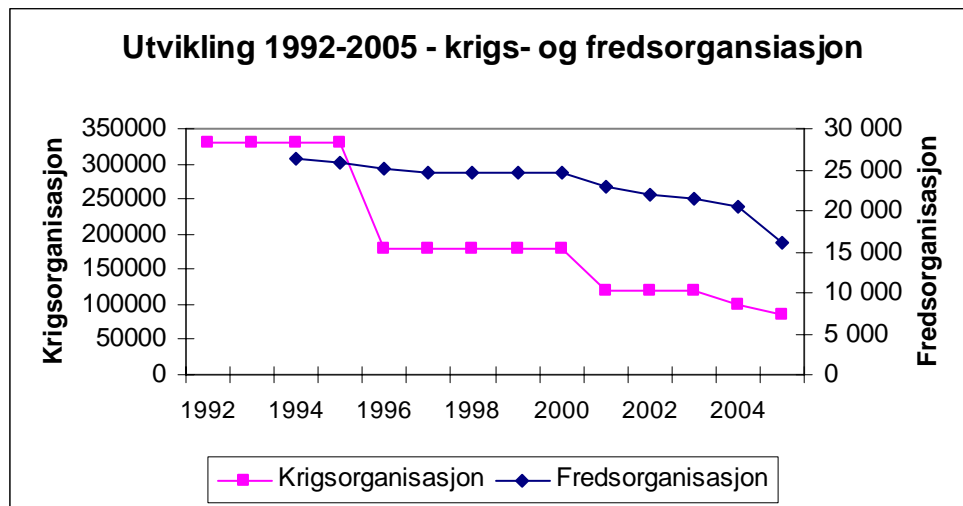
Dette kapitlet inneholder en beskrivelse av utviklingen av Forsvaret fra begynnelsen av 1990-tallet frem til 2006. Primært vil denne beskrivelsen ha som mål å få frem de viktigste endringene innen norsk forsvarspolitik og Forsvarets strukturelementer som har funnet sted i den aktuelle perioden. Tidshorisonten i oppgaven dekker i alt fire langtidsplanperioder, hvor jeg i de tre første periodene dekker både selve beslutningsprosessen og gjennomføringsprosessen. I den siste langtidsperioden tar jeg kun for meg beslutningsprosessen, fordi gjennomføringsprosessen går fra 2005 til 2008. Kapitlet starter med et overordnet bilde av utviklingen av Forsvaret i perioden. Dette blir fulgt av en beskrivelse av nå-situasjonen per 1992. Deretter beskrives prosessen og utviklingen innen hver langtidsperiode. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av de viktigste endringene for perioden 1992 til 2000 og deretter fra 2000 til 2006.⁶ Denne oppdelingen og de utviklingstrekkene som her oppsummeres vil skape utgangspunktet for den videre analysen i neste kapittel.

3.1 Overordnet bilde på utviklingen av Forsvaret i perioden.

Forsvarets drift og langtidsplanlegging har i de siste tjue til tretti årene vært preget av en ubalanse i forholdet mellom mål og midler (Holme 1999). Den mye omtalte doble ubalansen gjennom 1990-tallet er et mer generelt trekk ved norsk forsvarsplanlegging, enn en endring som kan årsaksforklares i endrede sikkerhetspolitiske rammevilkår. Årsakene til dette vil bli omtalt senere, men i denne sammenheng representerer ikke denne ubalansen noen endring i de langtidsperiodene oppgaven dekker.

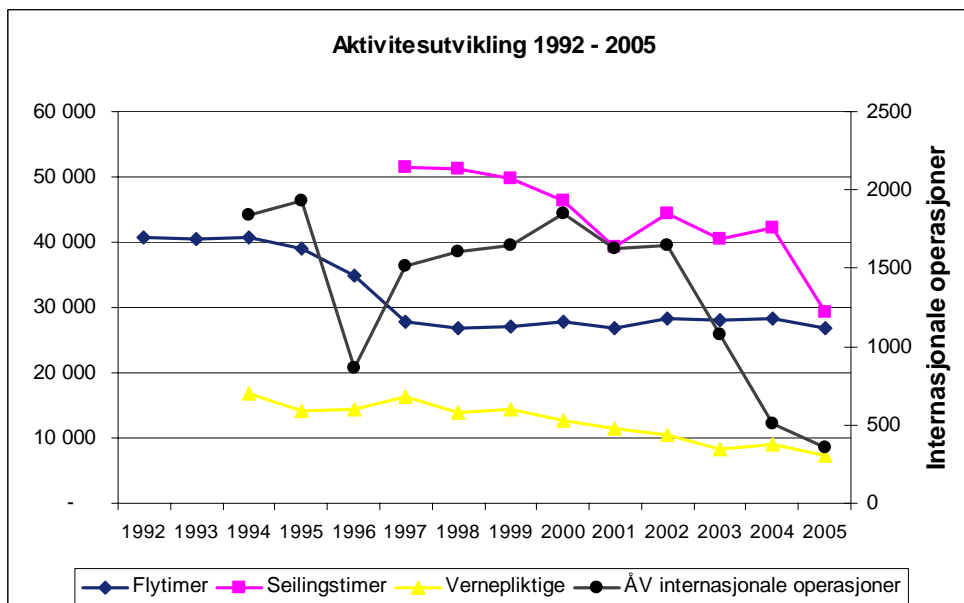
Figur 1 viser utviklingen av Forsvarets krigs- og fredsorganisasjon i perioden 1992-2006. Figuren viser at krigsorganisasjonen ble redusert fra 330 000 personer i 1992 til ca 70 000 i 2006. Den store reduksjonen skyldes i hovedsak at mobiliseringsforsvaret ble avskaffet. Reduksjonen i antall årsverk i fredsorganisasjonen var fra ca 26 000 i 1992 til ca 16 000 i 2006.

⁶ Planperiodene og den oppdelingen jeg har gjort ifm oppsummeringen stemmer ikke helt overens. Grunnen til dette er at det føles naturlig å gjøre et skille i det FS2000 og FPU offentliggjør sine utredninger, noe som skjer i 2000.



Figur 1 Forsvarets krigs- og fredsorganisasjon – antall befal og mannskaper fra 1992 - 2006⁷

Figur 2 viser aktivitetsutviklingen i perioden 1992-2005, her vist i antall seilingsdøgn for Sjøforsvarets struktur, i antall flytimer for Luftforsvaret, i antall vernepliktige for Hæren og antall årsverk brukt til internasjonale operasjoner.



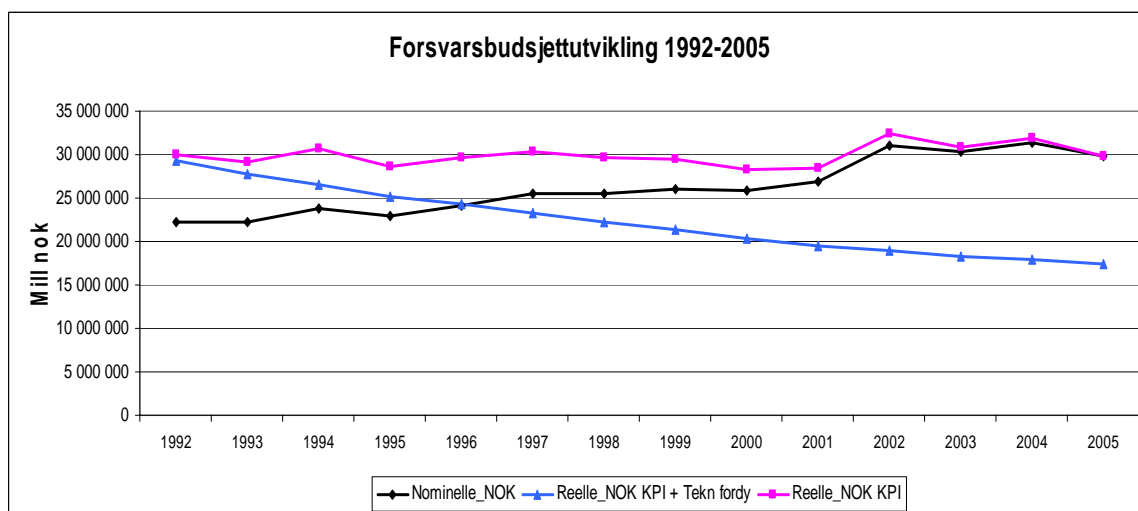
Figur 2 Aktivitesutvikling 1992-2005⁸

Figur 3 viser de økonomiske tildelingene i perioden. Figuren viser både de faktiske tildelingene, de reelle tildelingene justert for konsumprisindeksen (KPI) og de reelle tildelingene justert for KPI og den teknologiske fordyrelsen. I følge Forsvaret er det imidlertid

⁷ Tallmaterialet for krigsorganisasjonen er hentet fra Stortingsmeldinger og -proposisjoner samt Fakta om Forsvaret fra de ulike årene. Tilsvarende tall for fredsorganisasjonen er skaffet til veie av FD.

⁸ Her benyttes antall vernepliktige som mål for aktiviteten i Hæren. Dette er i mangel av noe bedre aktivitetsmål. Årsverk benyttet på internasjonale operasjoner gir også et inntrykk av aktiviteten.

ikke nok å kun justere for den generelle prisveksten, den faktiske prisveksten i forsvarssektoren ligger 2-3% over dette. Denne prisveksten kan Forsvaret selv i liten grad påvirke (Narum 2005). Figuren viser at tildelingene til Forsvaret i perioden har hatt en nullvekst i forhold til den generelle prisveksten i samfunnet. I forhold til det kostnadsbildet Forsvaret selv mener bør legges til grunn, viser tabellen en redusert kjøpekraft på ca 40 % i tidsrommet fra 1992-2005.



Figur 3 Budsjettutvikling 1992-2005

Videre i kapittelet vil jeg gjennomgå utviklingen for hovedelementene norsk forsvarspolitik og i Forsvarets styrkestruktur. En sammenstilling av dette finnes i vedlegg A

3.2 Status for norsk forsvarspolitik og styrkestruktur per 1992

Målene for Forsvaret i 1992 ble uttrykt på følgende måte:

”Forsvaret skal bidra til å forebygge krig og derved sikre freden i vår del av verden. Dertil skal Forsvaret beskytte handlefriheten overfor press og således være et virkemiddel for å hevde norske rettigheter og interesser.” (St.prp. nr.1 (1991-1992): 9).

Dette skulle oppnås gjennom bruk av et forsvarskonsept som baserte seg på et nasjonalt balansert forsvar⁹, alliert samvirke hjemme og ute, verneplikt og totalforsvaret. Disse grunnpilarene i forsvarskonseptet hadde eksistert siden 1949. Pilarene var en forutsetning for at Forsvaret kunne være i stand til løse sin hovedoppgave som var å yte sterkest mulig motstand mot enhver form for angrep. Det mest krevende ville være å motstå en invasjon fra

øst. Denne oppgaven var helt avhengig av det gjeldende forsvarskonsept. Det er vanskelig å se for seg et invasjonforsvar uten at det bygde på en total mobilisering av landets ressurser. De andre konkrete oppgavene Forsvaret skulle være i stand til å løse var følgende: ”...

- *Hevde suverenitet over norsk område og raskt kunne avvise, begrense eller nedkjempe ulike former for krenkelser.*
- *Gjennomføre en effektiv overvåknings- og varslingstjeneste.*
- *Forsterke den stående beredskapen i utsatte områder raskt og med hensiktsmessige midler.*
- *Legge forholdene best mulig til rette for mottak, beskyttelse, understøttelse og samvirke med allierte styrker i en krisesituasjon.*
- *Gi støtte til FN's fredsbevarende operasjoner ved å øremerke og øve spesielle beredskapsstyrker og på anmodning eventuelt avgi norske kontingenter.*
- *Bistå med myndighetsutøving i områder under norsk jurisdiksjon i form av kontroll og oppsyn med virksomheten på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sonen.*

I tillegg har Forsvaret også som oppgave å gi en omfattende støtte til det sivile samfunn i fred som er forenlig med de øvrige oppgavene.” (Ibid: 9)

Hovedelementene i Forsvarets styrkestruktur var per 1992 som vist i tabellen under¹⁰. I realiteten viste en rapport fra FFI at Hærens krigsorganisasjon kun hadde materiell til 3 brigader (FFI 1993). Rapporten var hemmeligstempelt frem til 2005. Senere studier viste at situasjonen i de to andre forsvarsgrenene hadde samme tendens, men ikke i samme omfang.

Felles	Hæren	Heimevernet	Sjøforsvaret	Luftforsvaret
FO + FKS + FKN	1 Divisjonskommando	468 HV-områder	7 Eskortefartøy	81 Kampfly
Spesialstyrker	10 Motoriserte Inf.brigader	84 HV-avsnitt	12 Undervannsbåter	2 EK-fly
	3 Mekaniserte brigader	33 SjøHV-områder	30 Missiltorpedobåter	4+2 Maritime patruljefly
	28 Feltbataljoner	5 SjøHV-avsnitt	9 Mineryddere	10 Transportfly
	52 Feltkompani	9 LVkanonbatteri	2 Mineleggere	16 Skolefly
			7 Landgangsfartøy	18 Transporthelikoptre
			29 Kanonfort	6 Kystvakthelikoptre

⁹ Med nasjonalt balansert forsvar menes: ”... at det inneholder de fleste hovedkomponenter som inngår i moderne væpnede styrker. Videre har de enkelte hovedelementene i forsvarsstrukturen vært forsøkt avstemt på en slik måte at det ikke skulle oppstå hull i helheten som kunne utnyttes av en motstander.” (NOU 1992: 147)

¹⁰ Det er uoverensstemmelse mellom FK90, FS91 og St.meld. nr. 16 når det gjelder krigsstrukturens størrelse per 1992. Oppgavene refererer derfor i all hovedsak til tallene som fremkommer i FS91.

Felles	Hæren	Heimevernet	Sjøforsvaret	Luftforsvaret
			5 Torpedobatteri	10 Redningshelikoptre
			8 Kontrollerbare minefelt	6 NOAH-batteri
			6 Kystvaktfartøy	4 Hovedflystasjoner
			5 Minedykkertropp	10 Flystasjoner
			2 Marinejegerlag	11 Mob-flystasjoner
				4 CRC

Figur 4 Forsvarets krigsstruktur per 1992

Til denne strukturen var det planlagt med en krigsorganisasjon på ca 330 000 personer. Disse var fordelt med ca 180 000 til hæren, ca 80 000 til heimevernet, ca 33 000 til Sjøforsvaret og ca 37 000 til Luftforsvaret. Fredsorganisasjonen bestod i 1992 av totalt 25 700 personer, hvor fordelingen mellom sivilt og militært ansatte var henholdsvis 56 % og 44 %. Budsjettrammen for 1992 var på 22 266 mill NOK.

3.3 Overgang til ny forsvarsstruktur – langtidsplanen for perioden 1994-1998

Stortingsmelding nr 16 (1992-1993) ble lagt frem våren 1993 og beskrev regjeringens langtidsplan for Forsvaret i perioden 1994-1998. Meldingen var den første langtidsplan som ble lagt frem for Stortinget etter Berlinmurens fall. Meldingens formål var å varsle en overgang til en ny forsvarsstruktur, hvor hovedargumentene for en slik endring var:

”Mens man gjennom 1970- og 1980-årene har kunnet basere seg på en jevn budsjettvekst og forutsigbare internasjonale rammevilkår, er situasjonen vesentlig endret i første halvdel av 1990-årene. Forsvaret står overfor en omstillingsprosess som vil avklare både rolle og oppgaver, og den virksomhet og struktur som understøtter disse. Omstillingsprosessen skal lede til en ny styrkestruktur tilpasset nye internasjonale rammebetingelser og aktuelt budsjettnivå.” (St.meld. nr.16 (1992-1993): 7).

Stortingsmeldingen var basert på innstillingen fra forsvarskommisjonen av 1990 (FK90) og FSJs militærfaglige studie, Forsvarsstudien 1991 (FS91). FK90 var opprettet som en tverrpolitisk kommisjon for å vurdere de sikkerhetspolitiske, teknologiske og strategiske utviklingstrekk og deres betydning for utforming av Forsvaret. Videre skulle de vurdere hvilke økonomiske rammer et slikt forsvar måtte ha. Til slutt skulle kommisjonen vurdere hvilke konsekvenser dette samlet sett ville få for Forsvarets organisasjon og ulike samfunnsmessige områder. Kommisjonen ble også bedt om å se på alternative utviklingslinjer

for Forsvarets virksomhet, men dette lot seg imidlertid ikke gjøre innenfor kommisjonens tidsfrist. Kommisjonen ble oppnevnt i januar 1990 og leverte sin utredning i mars 1992. Kommisjonens utredning beskriver de endrede internasjonale rammevilkårene og hvilke konsekvenser dette vil ha for norsk sikkerhetspolitikk. Dernest argumenterer de for hvilke oppgaver og økonomiske rammer Forsvaret bør ha for å tilpasse seg den nye situasjonen.

Forut og parallelt med at FK90 arbeidet med sin utredning, nedsatte FSJ en egen gruppe for å gjøre en militærfaglig studie. Hensikten med denne studien var "... å komme frem til en optimal sammensetning av Forsvarets krigs- og fredsorganisasjon for perioden 1995 – 2012." (FO 1992: 3). FS91 hadde som mål å gi en vurdering av hvilket forsvarsbehov, konkretisert som FSJs anbefalte struktur, Norge trengte i forhold til de oppgaver Forsvaret var gitt. Hovedbudskapet i FS91 var: "...

- *Forsvaret står foran en av de største omlegginger noensinne både når det gjelder krigsorganisasjon og virksomheten i fred.*
- *Et forsvarsbudsjett med vedvarende nullvekst vil halvere Forsvarets styrker i løpet av 20 år.*
- *Denne halveringen vil gå enda raskere om ikke de anbefalte reduksjoner av driftsutgiftene gjennomføres raskt nok." (Aabakken 1992: 8).*

Forsvarspolitikkenes hovedelementer: forsvarspolitiske mål, forsvarskonsept og Forsvarets oppgaver, blir i stortingsmeldingen i stor grad foreslått uendret. Dette tiltross for at stortingsmeldingen, FK90 og forsvarsdebatten fokuserer på at rammevilkårene for forsvars- og sikkerhetspolitikken hadde gjennomgått vesentlige endringer. Forsvarskonseptet blir utvidet med to punkter, disse var:

- *Fleksibilitet og handlefrihet i forsvarsplanleggingen*
- *Mobilitet og evne til styrkeoverføring (St.meld. nr.16(1992-93): 82-83).*

Bakgrunnen for tilførselen av disse tilleggspunktene var i hovedsak usikkerheten i den sikkerhetspolitiske utviklingen. Fleksibilitet og handlefrihet i forsvarsplanleggingen skulle være et grunnprinsipp for å kunne beholde så mange valgmuligheter som mulig i forhold til den usikkerheten man stod ovenfor. I dette lå det også å vurdere alternative forsvarskonsept knyttet til et lavere ambisjonsnivå. Som en konsekvens av dette grunnprinsippet skulle beslutninger om gjennomføring av større investeringsprosjekter tas så sent som mulig (Ibid: 83ff). Økt mobilitet og evne til styrkeoverføring var knyttet til å kunne overføre styrker fra

nord til sør. Dette var en konsekvens av at meldingen foreslo å redusere mobiliseringshæren betydelig i Sør Norge.

Av endringene i forsvarspolitikken var endringene i Forsvarets oppgaver av størst betydning. Selv om antall oppgaver hadde økt kan det synes som om den totale ambisjonen i oppgavene var redusert. Invasjonsforsvaret skulle begrenses til en landsdel av gangen, noe som betydde en reduksjon i krigsorganisasjonen. Tidligere hadde oppgaven vært å yte sterkest motstand mot enhver form for angrep (St.prp. nr 1 (1989-1990): 5). Det var imidlertid fortsatt et mål å opprettholde militær tilstedeværelse i alle landsdeler. Deltagelse i NATOs flernasjonale utrykningsstyrke og økt støtte til det sivile samfunn, var to tilleggsoppgaver som indikerte en økt ambisjon om hva Forsvaret skulle være i stand til å gjøre. Meldingen forutsatte at ressursene knyttet til den eksisterende beredskapen skulle omprioriteres mot disse oppgavene. Argumentasjonen for deltagelse i NATOs utrykningsstyrke var basert på at denne styrken var den som best kunne anvendes til forsterkning av blant annet Norge ved en eventuell krise (St.meld. nr 16 (1992-93): 80). I første omgang planla regjeringen å bidra med en infanteribataljon fra Hæren, en fregatt og et mineryddingsfartøy fra Sjøforsvaret og en jagerflyskvadron fra Luftforsvaret (Ibid: 110).

En annen oppgave som kom i tillegg var krisehåndteringsoppgaven. Dette var en oppgave som tilsa at Forsvaret måtte være i stand til å håndtere og isolere en situasjon der noen bevist hadde krenket norsk territorium. Meldingen la vekt på at dette var like mye et spørsmål om kommunikasjon mellom politiske myndigheter og militær ledelse, som størrelsen på eventuelle styrker. Andre tilleggsoppgaver var sikkerhetstjeneste, miljøvern, fagmilitær rådgivning, bidra i nedrustningsarbeidet og internasjonalt samarbeid. Dette var en blanding av nye oppgaver og formalisering av allerede innarbeidede oppgaver.

Stortingsmeldingen la størst vekt på endringene i Forsvarets styrkestruktur, dette gjaldt både krigs- og fredsorganisasjonen. Krigsorganisasjonens størrelse og innhold var den overordnede størrelsen som målte Forsvarets evne til å gjennomføre de pålagte oppgavene. Fredsorganisasjonen var et middel for å utdanne og trene personellet og fremskaffe materiellet til krigsorganisasjonen. Krigsstrukturen som stortingsmeldingen presenterte var en struktur som skulle fungere som et delmål i forhold til FK90s struktur mål for 2012. Resultatet etter behandlingen i Stortinget var en reduksjon av hærens brigader fra 13 til 6, hvorav 3 skulle inngå i en divisjon. Ambisjonen var å få til de organisatoriske endringene innen år 2000, men at strukturen var fylt opp med egnet materiell nærmere 2012 (Innst.S.nr 150 (1992-1993): 47). Heimevernet skulle i all hovedsak bestå slik det var. Sjøforsvaret skulle redusere antall

eskortefartøy til 5, antall MTBer til 22, antall landgangsfartøy til 5 og antall kanonfort til 14. Samtidig ble det vedtatt å innfase 12 lette missilbatteri. Luftforsvaret skulle redusere antall kampfly til 65, denne reduksjonen tilsvarte det antall man forventet ville gå tapt i perioden. Videre skulle 6 NOAH-batteri erstattes av 6 NASAMS-batteri. Krigsorganisasjonen skulle reduseres fra ca 330 000 befal og mannskaper til ca 220 000. Dette var i hovedsak en konsekvens av at Hæren ble redusert fra 13 til 6 brigader. Flertallet i Stortinget vedtok en struktur som i stor grad var lik det FK90 anbefalte, men ambisjonen om når denne strukturen skulle være etablert ble forskjøvet i tid. Denne strukturen var enda mindre enn det FSJ hadde anbefalt i FS91. FSJ kommenterte i stortingsmeldingen at FK90s forslag til krigsstruktur var en nedre grense for å opprettholde ambisjonen om et invasjonforsvar.

Formålet med omstillingen var, ifølge Forsvarsministeren å få til "... en rask overgang til en mindre, men kvalitativt mer høyverdig krigsstruktur og en tilpasning av fredsorganisasjonen til denne." (Stortingstidende 1993: 3827). For å gi krigsstrukturen den nødvendige kvalitetsheving, la meldingen opp til samlede materiellinvesteringer på ca 30 mrd 1992-kroner i perioden 1994-98. Dette skulle skje ved at en større andel av budsjettet måtte brukes på investeringer, og mindre på drift. Tiltakene for å få til dette var i hovedsak å redusere fredsorganisasjonen både i antall personer, i antall garnisoner og baser, omlegging av førstegangstjenesten og i et redusert aktivitetsnivå. Stortingsmeldingen fremsatte et mål om å redusere fredsorganisasjonen med 6400 personer innen ti år. Halvparten av denne reduksjonen skulle tas innenfor langtidsperioden. Dette var i samsvar med FK90 anbefalinger. Videre skulle det fortas en differensiering av førstegangstjenesten, hvor hovedhensikten var å redusere tjenestetiden for det personellet man ikke trengte. Kostnadene forbundet med drift og vedlikehold av materiell og bygg og anlegg skulle innen 2002 reduseres med inntil 25 %. Forutsetningene for å realisere den vedtatte strukturen var at budsjettnivået fra 1992 ble opprettholdt i hele perioden og at de innsparingstiltak Forsvaret var pålagt ble realisert.

Ved periodens slutt var krigsorganisasjonen på plass, rent organisatorisk. Fornyelsen av materiellet til denne krigsorganisasjonen dro imidlertid ut i tid. Utsettelse av anskaffelsen av nye Hercules transportfly er et eksempel på slik forskyving av investeringer (St.meld.nr 21(1997-1998)).

3.4 Forsvaret i en ny tid - langtidsplanen for perioden 1999-2002

Neste langtidsmelding ble lagt frem for Stortinget våren 1998 (St.meld. nr 22 (1997-1998)). Meldingen tok for seg hovedretningslinjene for Forsvaret i perioden 1999-2002. Meldingen bygget i stor grad på FSJs syn på Forsvarets behov og utvikling, som var vedlagt meldingen.

Foruten dette hadde Forsvaret selv gjennomført FS96 og FFI hadde gjennomført forsvarsanalysen 96 (FA96). Begge disse arbeidene var grunnlaget for regjeringens utarbeidelse av langtidsmeldingen. Meldingens formål var å videreføre omstillingen langs de linjene forrige langtidsmelding skisserte, samt skape tilslutning i Stortinget til sentrumsregjeringens forsvarspolitik (St.meld. nr 22 (1997-1997) kap 1.2). Regjeringen hadde også et formål om å begrense meldingens omfang hvor presentasjon av sammenhenger knyttet til omstillingsprosessen ble prioritert. Det vil si at endringene i de forsvarpolitiske retningslinjene ikke ville bli store. ”Det foreligger ingen militær trussel mot Norge i dag.” (Ibid kap 2) slår Stortingsmeldingen fast. Likevel fastholdes ambisjonen om et invasjonforsvar i en landsdel av gangen. Dette grunnis med at fjerning av denne ambisjonen vil føre til en for lav beredskap i forhold til eventuelle raske endringer i Norges sikkerhetspolitiske situasjon.

De store endringene i de forsvarpolitiske mål ble heller ikke lansert i denne langtidsmeldingen. Tre endringer kan imidlertid fremheves. Det første var at målene ble omskrevet og gjort mer konkrete. Eksempel på dette er: ”Norsk suverenitet må kunne hevdes med militære midler” som blir omskrevet til ”militær tilstedeværelse og synlighet” og ”evne til å forsvare norsk land-, sjø- og luftterritorium mot militært angrep” (Ibid kap 5ff). Den andre er økt vektlegging på etterretningstjenesten, både som tidlig varsling for egen sikkerhet, men også som et middel i et samarbeid med allierte. Den siste endringen er en presisering av evnen til å håndtere episoder og kriser. Forsvarskomiteens flertall sluttet seg til disse endringene uten ytterligere kommentarer (Innst.S.nr.245 (1997-1998)). I den påfølgende debatt i Stortinget ble ikke endringene i de forsvarpolitiske mål diskutert (Web 2). Det kan derfor synes som om de forsvarpolitiske målene, selv om de var omformulert, i stor grad lå fast.

Forsvarskonseptet var igjen tilbake til tradisjonen fra 1949, med et balansert forsvar, alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid, totalforsvar og verneplikt. De to tilleggspunktene, fleksibilitet og handlefrihet i forsvarsplanleggingen samt mobilitet og evne til styrkeoverføring, fra forrige periode var fjernet fra forsvarskonseptet. Ordene fleksibilitet, mobilitet og handlefrihet var imidlertid flittig brukt i meldingen. Fleksibilitet blir brukt 64 ganger og mobilitet og handlefrihet blir brukt henholdsvis 49 og 54 ganger. Selv om ikke disse begrepene lengre var en del av forsvarskonseptet, bygde mye av analysen opp under å utvikle slike kapasiteter.

Den mest åpenbare endringen når det gjelder Forsvarets oppgaver er at meldingen har redusert antall oppgaver fra 15 til 9. I dette ligger det imidlertid liten reell endring, men mer en sammenslåing og forenkling av oppgaver. Den dimensjonerende oppgaven er fortsatt invasjonforsvaret. En mer reell endring var meldingens syn på Forsvarets fredsoppgaver. I tidligere meldinger har fredsoppgavene i stor grad vært en konsekvens av krigsoppgavene. I denne meldingen blir imidlertid fredsoppgaven gitt en egneverdi. Forsvarets oppgaver blir delt i to hovedkategorier: ”...

- *fredstidsoppgaver som Forsvaret utfører som en del av sin ordinære virksomhet i fredstid, det vil si suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, etterretningstjeneste, sikkerhetstjeneste, internasjonalt militært engasjement, redningstjeneste og annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret*
- *krigsoppgaver som Forsvaret utfører i krise og krig basert på mobiliseringstiltak. Krigsoppgavene har størst betydning for Forsvarets struktur og virksomhet, men utføres bare etter mobilisering.*” (St.meld. nr 22 (1997-1998) kap 6.1).

Denne inndelingen hadde også en funksjon i å tydeliggjøre hvor oppgavene ifm en krise tilhørte. Et eksempel på at fredsoppgavene i større grad ble fremhevet var at redningstjenesten nå ble nevnt som en egen oppgave. Oppgaven var på ingen måte et nytt oppdrag for Forsvaret, men blir i denne meldingen synliggjort.

Regjeringen fikk støtte i hovedlinjene av sitt strukturforslag. Endringene de foreslo var å ikke gå til anskaffelse av nye ubåter, samt at to ubåter av Kobben-klassen skulle utfases tidlig i perioden. Anskaffelsen av nye jagerfly halveres og utsettes i tid. Denne anskaffelsen ble senere kansellert. Videre skulle Hæren opprettholde et mål om 6 brigader, men med færre fornyelser enn tidligere forutsatt. Fornyelsen av materiell skulle prioriteres til 6.divisjonen og dens 3 brigader, samt en selvstendig brigade. De to siste brigadene skulle ikke fornyes og en ny vurdering av deres fremtid skulle gjøres i 2006. Luftforsvarets struktur ble antall kampfly redusert til 58 i løpet av perioden. Beslutningene om å anskaffe fem nye fregatter og modernisering av 6.divisjonen var de store investeringsbeslutningen som ble tatt i denne perioden. Levering og finansiering av dette materiellet ville imidlertid skje i de kommende langtidsperiodene. I tillegg påla Stortingets flertallet regjeringen om å forsere anskaffelsen av en prototype av de nye MTBene.

Selv om langtidsmeldingen fortsatt stilte krav om omstilling av Forsvaret, var ikke argumentasjonen om at driftskostnadene skulle gå ned til fordel for nyinvesteringer like sterke. Regjeringen signaliserte at driftskostnadene skulle stabiliseres på 1997-nivå og de realiserte innsparingene skulle gå til personell, trening og øving. Dette var noe Stortinget gav sin tilslutning til. De konkrete målene for driftsinnsparing fra forrige langtidsmelding ble ikke videreført. Det tiltaket regjeringen så for seg som ville skape betydelige innsparinger, var å redusere antall tjenestesteder. Når det gjaldt Forsvarsbudsjettets størrelse, la regjeringen opp til en null-vekst de to første årene i perioden for deretter å ha en realøkning på 0,5 % de to neste årene.

Hele denne langtidsplanen ble på en måte annullert høsten 1998, ved at regjeringen ikke fulgte opp planen med tilstrekkelige midler. Statsråden bekrefter dette ved å si at det er behov for en ny forsvarsstudie (Godal 2003: 57). Dette blir gjort før langtidsplanen for perioden 1999-2002 blir iverksatt. De formelle beslutningene stod fortsatt ved lag, men i prinsippet avvartet alle en ny og bredere gjennomgang av norsk forsvarspolitik og tilhørende styrkestruktur.

I april 1999 vedtok NATO Defence Capabilities Initiatives (DCI)¹¹. I juni samme år fulgte regjeringen opp dette initiativet, i form av en stortingsmelding om Forsvarets innsatsstyrker for internasjonale operasjoner. Denne meldingen hadde som målsetting å gjøre rede for hvordan Norge skulle bygge opp kapasiteter med økt reaksjonsevne, fleksible nok til at de kunne nyttes i ulike typer av militære operasjoner og av en slik kvalitet og kvantitet at Norge kunne opprettholde et betydelig internasjonalt engasjement over tid. Det var imidlertid viktig at dette skulle utvikles innenfor nåværende forsvarstruktur og at det ikke skulle legge for store føringer på Forsvarets videre utvikling (St.meld. nr 38 (1998-1999) kap 1). Vurderingen som ble gjort var at det ville ta for mye ressurser å etablere egne styrker for internasjonale operasjoner. I vedlegg B er det laget en tabell som presenteres regjeringens forslag, for øremerkede styrker for deltakelse i internasjonale operasjoner. Meldingen ble først behandlet i Stortinget våren 2000, hvor den vedtas uten særlig debatt.

3.5 Forsvaret i kryssild - langtidsplanen for perioden 2002-2005

Arbeidet med neste langtidsplan startet allerede i november 1998, hvor FSJ iverksatte FS2000. I tillegg til FSJs fagmilitære studie vedtok regjeringen å oppnevne FPU. Utvalget

¹¹ DCI er et program som uttrykker hvordan den europeiske delen av NATO på best mulig måte skulle fremheve det transatlantiske rasjonale etter den kalde krigen (Heier 2006:11). Programmet var videre "...designed to ensure that all Allies not only remain interoperable, but that they also improve and update their capabilities to face the new security challenges." (Web 3).

hadde en tverrpolitisk sammensetning og fikk et mandat mye likt det tidligere forsvarskommisjoner hadde fått. Sentralt i utvalgets arbeid var å gjennomgå norsk forsvarspolitikken ved å vurdere Forsvarets oppgaver og ambisjonsnivå opp mot den aktuelle sikkerhetspolitiske situasjon. Utredningen skulle inneholde et forslag om hovedkurs for videre utvikling av Forsvaret (NOU 2000: 9). Begge disse arbeidene ble lagt frem for Forsvarsdepartementet ultimo juni 2000 og dannet grunnlaget for regjeringens langtidsproposisjon (St.prp. nr. 45 (2000-2001)). Prosessen for forsvarsplanleggingen ble endret på flere områder ifm denne langtidsplanen. For det første hadde FSJ valgt en annen tilnærming enn ved tidligere forsvarsstudier. Studien skulle da vise hvilket forsvar man kunne få basert på de midlene som til enhver tid ble bevilget. Både FPU og FS2000 hadde budsjettet for 2000 som økonomisk ramme for sine forslag. For det andre ble langtidsplanen lagt frem for Stortinget i form av en Stortingsproposisjon. Dette innebar at planen også inneholdt konkrete forslag til vedtak angående norsk forsvarspolitikken og Forsvarets struktur. For det tredje forsøkte FPU og regjeringen å få til et Forsvarspolitisk forlik, tilsvarende det man har i Danmark. Det går ut på at Stortinget vedtar en plan med tilhørende ressurser for hele planperioden. Forliket ble det i første omgang ikke flertall for i Stortinget. Det særskilte i denne perioden med hensyn til prosessen var at det ble fremmet to langtidsproposisjoner. Den første, St.prp. nr 45 (2000-2001) fremlagt av Stoltenberg I-regjeringen og den andre, St.prp. nr 55 (2001-2002) fremlagt av Bondevik II-regjeringen. Grunnen til dette var flere, men den viktigste var at endringene som ble foretatt i Stortinget året før, var av en slik art at regjeringen hadde behov for å fremme nye forslag til struktur og finansiering av denne. I den forbindelse ble det inngått et forsvarspolitisk forlik mellom regjeringen og Arbeiderpartiet. Forliket ble senere brutt ved behandling av statsbudsjettet høsten 2002.

Forsvarspolitikken ble på flere punkter foreslått endret i denne perioden. FPU mente at forsvarspolitikken slik den var beskrevet i forrige Langtidsmelding, ikke var tilpasset den sikkerhetspolitiske utviklingen (NOU 2000: 36ff). Utvalget foreslo derfor en omlegging av forsvarspolitikken ved å foreslå endringer i de forsvarspolitiske målene, forsvarskonseptet og i Forsvarets oppgaver. De eksisterende forsvarspolitiske målene mente utvalget var en opplisting av evner og kapasiteter Forsvaret burde besitte hvis landet stod overfor en konkret trussel. De foreslo å endre målene slik at de i større grad fanget opp koblingen mellom sikkerhets- og forsvarspolitikken. Målene skulle også ta mer av usikkerheten i den sikkerhetspolitiske situasjonen inn over seg. Deres forslag til forsvarspolitiske mål var:

- å forebygge og møte utfordringer mot norsk sikkerhet

- å ivareta norske rettigheter, interesser og forpliktelser
- å løse andre samfunnsviktige oppgaver på utvalgte områder.

Prinsippene som lå til grunn for forsvarskonseptet ble også foreslått endret. Utvalget mente at prinsippet om et balansert nasjonalt forsvar, hvor evnen til å møte en begrenset invasjon var den dimensjonerende oppgaven, var en for høy ambisjon. Å opprettholde en slik ambisjon var etter utvalgets syn verken hensiktsmessig eller realistisk, sett i forhold til den sikkerhetspolitiske situasjonen eller innenfor et realistisk budsjettnivå. Utvalget mente at denne delen av konseptet måtte endres til: ”et nytt forsvar basert på fleksibilitet og kompetanse” (Ibid: 36). Flexibiliteten var knyttet til å møte utfordringene som lå i fremtidens usikkerhet. Kompetanse var i denne sammenheng prinsippet som skulle skape handlefrihet for Forsvarets evne til å tilpasse seg endrede omgivelser.

Prinsippet om alliert og internasjonalt samarbeid var en videreføring fra tidligere, men utvalget la nå mer vekt på Norges bidrag i NATO. Tidligere hadde dette prinsippet i stor grad innrettet seg mot forberedelse av alliert forsterkning av Norge. Prinsippet om verneplikt var fortsatt viktig, men utvalget mente det var rom for endringer som bedre dekket Forsvarets behov for soldater. Det siste prinsippet var sivilt-militært samarbeid. Dette var en endring av det tidligere prinsippet om totalforsvaret. Endringen var et signal om at samarbeidet i større grad skulle gå begge veier. Tidligere var det fokusert på det sivile samfunns støtte til Forsvaret, men nå la utvalget også vekt på Forsvarets støtte til det sivile samfunnet både i fred og krise.

Omleggingen av Forsvarets oppgaver var i stor grad knyttet til ambisjonen om et invasjonforsvar. Utvalget mente dette måtte endres til en oppgave om militær tilstedeværelse i prioriterte områder. FS2000 snakket i den forbindelse om et terskelforsvar som skulle være den dimensjonerende oppgaven. Et terskelforsvar ble forklart som en nedskalert versjon av det eksisterende forsvar. Dette skulle være tilpasset en annen og mer begrenset trussel enn det man tradisjonelt hadde innrettet seg mot. I tillegg skulle det nye Forsvaret ha en tilleggskapasitet knyttet til internasjonale operasjoner (FSJ 2000:3). FS2000 legger også vekt på at styrkene dedikert til internasjonale operasjoner ville være et viktig bidrag til nasjonal krisehåndtering (Ibid:12). Ellers mente FPU at de eksisterende oppgaver skulle opprettholdes, men hvor de la ekstra vekt på nasjonal samordning og koordinering.

FPU's forslag til omlegging av forsvarspolitikken ble også Regjeringens forslag til forsvarspolitikken i den nye langtidsproposisjonen (St.prp. 45 (2000-2001)). Flertallet i forsvarskomiteen var imidlertid uenige i at det var nødvendig med noen endringer i de

eksisterende forsvarspolitiske målene eller i det eksisterende forsvarskonseptet. Disse to hovedelementene i forsvarspolitikken blir derfor ikke endret i denne langtidsperioden. Regjeringens forslag til oppgaver blir det flertall for.

Regjeringens forslag til styrkestruktur var samsvarende med FSJs anbefaling innenfor de samme økonomiske rammene (FSJ 2000: 13-23, St.meld.nr 45(2000-2001) tab 5.1). Prioriteringene i den foreslåtte strukturen var å skape relevante stående reaksjonsstyrker. Dette for å bringe Forsvarets operative kapasitet bedre i samsvar med utfordringene i det sikkerhetspolitiske bildet (Holme 2001). Noe også forslagene til endring av forsvarspolitikken var basert på. Denne omleggingen skulle skje på bekostning av en mindre krigsorganisasjon og gjennom å tilpasse støttefunksjonene i fredsorganisasjonen. På et punkt var det imidlertid differanse mellom FSJ anbefaling og regjeringens forslag, den nasjonal kommandostrukturen. FS2000 så for seg en samlokalisering av FD og FO, samtidig som de to forsvarskommandoene ble redusert til et nasjonalt hovedkvarter. Regjeringen foreslo å integrere FSJ med sin stab i Forsvarsdepartementet, og dette skulle utgjøre den strategiske ledelsen. Dette innebar en nedleggelse av FO. I tillegg foreslo regjeringen å erstatte de to forsvarskommandoene med ett nasjonalt fellesoperativt hovedkvarter og to landsdelskommandoer. FPU var delt i spørsmålet om den strategiske ledelsen. Den ene delen av utvalget foreslo en integrert ledelse mens den andre delen foreslo en samlokalisering. Utvalget var imidlertid enig om at det bare var behov for ett nasjonalt hovedkvarter.

Flertallet på Stortinget mente at strukturen var for liten og vedtok å opprettholde en ekstra brigade, MTB-våpnet, kystfortene og et HV på det eksisterende nivå. I tillegg vedtok de å samlokalisere FD og FO, opprette ett nasjonalt fellesoperativt hovedkvarter og to landsdelskommandoer. Det spesielle med vedtaket i Stortinget var at strukturen ble til gjennom flertall til ulike forslag, hvor dette flertallet var vekslende fra forslag til forslag. Ekstrakostnaden med å opprettholde disse elementene ble beregnet til å være ca 8 mrd kroner i fireårs perioden (FD 2001: 4). Den nye Bondevik-regjeringen la frem en ny proposisjon året etter, også kalt gjennomføringsproposisjonen. Her foreslo regjeringen endringer av styrkestrukturen og budsjettammer for den gjenværende tid av langtidsperioden.

I forhold til den vedtatte strukturen fra forrige langtidsperiode (1999-2002) innebar dette vedtaket at FSJ og hans stab integreres i FD, og at FO nedlegges. De to forsvarskommandoene ble lagt ned og erstattet av ett nasjonalt fellesoperativt hovedkvarter og to landsdelskommandoer. Videre ble Hærens struktur redusert til to brigader, hvor en av disse skulle danne rammene for Hærens innsatsstyrker. Antall jegerbataljoner ble redusert fra fire til

en, alle feltkompaniene ble lagt ned og det territorielle ansvaret ble overført til HV. Dette betydde i prinsippet at mobiliseringshæren ble lagt ned. HV fikk en utvidet oppgave gjennom det territorielle ansvaret, ellers skulle de bestå tilnærmet uendret. I Sjøforsvarets struktur ble de fire gjenværende Kobben-klassen ubåter og alle landgangsfartøyene vedtatt utfaset, kystfortene og undervannsanleggene ble langtidslagret. Strukturen på sjøsiden skulle imidlertid styrkes ved å innfase fem nye fregatter og en styrking av MTB-våpnet. I tillegg ble det opprettet en kystjegerkommando, som skulle erstatte de statiske kystartillerifortene (FSJ 2000:20). Luftforsvarets struktur ble i stor grad opprettholdt som før. Totalt betydde dette at Forsvarets styrkestruktur fortsatte dreiningen fra å være en krigsorganisasjon basert på mobilisering, til å bli en struktur hvor hovedelementene var etablert allerede i fredstid.

For å kunne realisere den foreslåtte strukturen, foreslo regjeringen en stor omstilling av fredsorganisasjonen. Innen utgangen av planperioden skulle antall årsverk reduseres med 5000 og en årlig innsparing på drift på 2 milliarder kroner. I slutten av perioden var i hovedsak alle foreslåtte endringene gjennomført.

3.6 Forsvaret i omstilling – langtidsplanen for perioden 2005-2008

Planperioden fra 2005 til 2008 blir i denne oppgaven beskrevet for å gi et inntrykk av planene for Forsvaret i framtiden. Om endringene som ble foreslått for denne perioden blir gjennomført er usikkert. Prosessen og endringene i forsvarspolitikken er i denne perioden like relevant som for de øvrige periodene.

Planleggingen for perioden fra 2005 til 2008 startet med MFU03 i 2002. Utredningen hadde som mål å anbefale en forsvarsstruktur i 2008 innenfor realistiske økonomiske rammer. Dette forslaget skulle være første steg mot det langsiktige målbilde av forsvarsstrukturen per 2014. FSJ mente anbefalingene som ble gitt var en beskrivelse av hva som vil være den beste anvendelsen av tilgjengelige midler. FSJ mente at ressursene nå måtte rettes inn mot det som faktisk gav forsvarsevne. For å oppnå dette måtte ambisjonsnivået senkes innen andre områder. Utredningen ble overlevert Forsvarsdepartementet i desember 2003. Regjeringen fulgte opp denne utredningen med en stortingsproposisjon, St.prpr.nr 42 (203-2004) ”Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008”. Forsvarsministeren mente langtidsproposisjonen hadde tre hovedmål:

”Flere gripbare styrker. Det får vi. En personellreform. Det får vi, og vi får økt operativ evne gjennom å flytte ressurser fra støttestruktur og logistikkstruktur over til den spisse ende, fra 60-40 til 40-60 prosentmessig. Det får vi, og det er særdeles bra.” (Krohn Devold 2004).

For å styrke norsk forsvarspolitikkk foreslo regjeringen tre strategier. Forsvarsminister Krohn Devold kalte de tre strategiene for Jåtta-strategien, nordsjø-strategien og Akershus-strategien. Den første strategien var å få et NATO-hovedkvarter til Stavanger og Jåtta. Den andre gikk ut på å knytte Norge nærmere NATO-landene Nederland, Danmark, Storbritannia og Tyskland. Den tredje strategien var å etablere et forsvarsdepartement hvor den militære ledelsen var integrert på Akershus festning (Ibid).

Behandlingen av denne proposisjonen både i forsvarskomiteen og i den påfølgende stortingsdebatt var i stor grad preget av at flertallet på Stortinget støttet regjeringens forslag. Dette flertallet besto av regjeringspartiene og Ap. FSJ var også: "... tilfreds med at den foreliggende langtidsproposisjonen i hovedsak følger de fagmilitære råd." (St.prp. nr 42 (2003-2004), vedlegg 1).

Langtidsproposisjonen foreslo at det grunnleggende innholdet i forsvarspolitikken ikke skulle endres, men at enkelte justeringer, presiseringer og forenklinger var nødvendig. Målet med dette var å etablere: "... en helhetlig og logisk sammenheng mellom sikkerhetspolitikken, forsvarspolitikken og utviklingen i Forsvarets struktur og organisasjon var påkrevd." (Ibid, kap 5.2 ff). Selv om regjeringen kaller forslaget for bare justeringer og forenklinger, så innebar forslaget de største endringene i forsvarspolitikken etter den kalde krigen.

De forsvarspolitiske målene ble justert til å beskrive hva man ønsket å oppnå med Forsvaret, fremfor hvordan målene skulle oppnås. Dette er den samme argumentasjon som FPU brukte i sitt forslag til endring av de forsvarspolitiske målene, men som ble nedstemt av stortingsflertallet i 2001. Målene var imidlertid ikke identiske med de forslag FPU hadde kommet med. De viktigste forskjellene var at målene nå ble knyttet opp mot at de skulle nås innenfor en alliert ramme.

Forsvarkonseptet ble også foreslått endret i samme retning som FPU hadde foreslått i 2000. Det nye forsvarskonseptet baserer seg på seks prinsipper, mot tidligere fire. Prinsippet om et nasjonalt balansert forsvar ble endret til et moderne og fleksibelt forsvar. Nasjonalt balansert forsvar hadde vært et grunnprinsipp i hele etterkrigstiden. Dette prinsippet la vekt på at styrkestrukturen hadde en balansert sammensetning, slik at Forsvaret var i stand til å motstå angrep fra både luft, sjø og landstyrker. Nå var det viktigere å få etablere en styrkestruktur som var moderne og kunne operere i ulike stridsmiljø. Konseptet opprettholdt fortsatt et prinsipp om balanse, men balansen det nå legges vekt på var mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Prinsippet om alliert og internasjonalt samarbeid ble endret til

alliansetilpasning. Denne endringen synliggjorde at samarbeidet med allierte skulle foregå gjennom at Norge tilpasset seg de allierte styrkene. Prinsippet om verneplikt ble opprettholdt, men det vektlegges at det var Forsvarets behov som skulle være styrende. Forsvarets behov i denne sammenheng var å selv kunne avgjøre hvor stor del av vernepliktsmassen som blir innkallet til førstegangstjeneste. Det siste prinsippet i forsvarskonseptet var å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt.

Forsvarets oppgaver var det eneste hovedelementet i forsvarspolitikken som ble endret i forrige langtidsperiode. I langtidsplanen for 2005-2008 legges det igjen opp til endringer. Forsvarets oppgaver blir nå delt i tre kategorier; nasjonale oppgaver, oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre oppgaver. De to første kategoriene skal være styrende for utviklingen av Forsvarets styrkestruktur. Det vil si at man går bort fra at en oppgave alene skal være dimensjonerende for Forsvarets kapasiteter. Selv om ambisjonen om et invasjonforsvar ble fjernet i forrige langtidsperiode var fortsatt det nasjonalt rettede terskelforsvar den dimensjonerende oppgaven. Nå ble dette imidlertid endret og oppgavene i de to første kategoriene skulle sees under ett. I dette lå det at nasjonale og internasjonale oppgaver skulle sidestilles.

I styrkestrukturen ble endringene en større satsing på felleskapasiteter og i noen grad nye kapasiteter. Et eksempel på en slik kapasitet er ISTAR-enheten. Denne enheten skal sørge for "... å integrere og synkronisere anvendelsen av sensorer og informasjon, etterretninger og målangivelsesdata til støtte for operasjoner."(FSJ 2003:12). Enheten representerte både en felleskapasitet, samt en kapasitet som ikke har vært i strukturen tidligere. Andre slike kapasiteter som ble innført, eller hvor satsningen ble økt, var felles KKIS-enhet, ubemannede luftfartøyer, spesialstyrker, strategisk sjøtransport, deployerbare logistikk og støtteenheter, en sanitetsenhet og en sivil-militær koordineringsenhet (St.prp. nr 42 (2003-2004) kap 5.6ff). I den nasjonale kommandostrukturen blir den ene landsdelskommandoen lagt ned (LDKS). Styrkestrukturen til Hæren blir tilnærmet uforandret. Sjøforsvarets struktur ble noe redusert ved at de gamle MTBene blir erstattet av nye i løpet av perioden. Videre ble kystartillerifortene og undervannsanleggene, samt to mineryddingsfartøy utfaset. De nye fregattene blir perioden innfaset og vil representere en økt kapasitet. Luftforsvarets struktur økes ved at 14 nye helikopter innfases som en integrert del av fregattene og kystvaktfartøyene. Ut over dette ble alle de seks mobiliseringsflystasjonene lagt ned. HV ble redusert fra en styrke på 83 000 til 50 000, men skulle reformeres. Styrken skal moderniseres og heves i kvalitet. Hovedtiltaket for denne reformen var å differensiere styrkene i tre deler, hvor 5 000 skulle inngå i en innsatsstyrke, 25 000 skulle inngå i en forsterkningsstyrke og de

siste 20 000 skulle være en oppfølgingsstyrke. Moderniseringen og kvalitetshevingen skulle i hovedsak skje innen de to første delene av HV.

3.7 Opprettholdelse og reduksjon – perioden 1992-2000

Perioden startet med en erkjennelse av at den nye sikkerhetspolitiske situasjonen og en tilpasning til det aktuelle budsjettnivå, krevde endringer i norsk forsvarspolitik og Forsvarets styrkestruktur.

Ett av hovedelementene i norsk forsvarspolitik, de forsvarspolitiske målene, ble i perioden ikke endret. Et annet hovedelement, forsvarskonseptet, ble forsøkt utvidet med mobilitet, handlefrihet og fleksibilitet. Disse prinsippene ble i siste del av perioden tatt ut igjen, men var fortsatt prinsipper som skulle vektlegges i utviklingen av Forsvaret. Forsvarets oppgaver, som er det siste hovedelementet i forsvarspolitikken, gjennomgikk i tidsperioden den største endringen. Ambisjonen om å kunne forhindre en invasjon av Norge, ble redusert til å gjelde bare en landsdel av gangen. Endringen av ambisjonen kom først, mens de andre endringene av oppgavene kom mer gradvis utover i perioden. Forsvarets oppgaver i fred fikk gradvis mer betydning. Dette ble gjort ved å vektlegge de oppgavene Forsvaret gjorde i fred. Det gjaldt blant annet støtten til det sivile samfunnet og bistanden til andre myndighetsorganer. Eksempler på dette var kystvakten og redningstjenesten. Videre ble det lagt vekt på at Forsvaret skulle være i stand til å håndtere kriser, noe som betydde at Forsvaret måtte være i stand til å lede og gjennomføre operasjoner i Norge uten at beredskapslovgivningen var iverksatt. Dette førte til et behov for nærmere koordinering med sivile myndigheter på ulike nivå. Forsvarets oppgaver knyttet til deltakelse i internasjonale operasjoner ble gradvis økt. Dette bidro også til at Forsvarets fredsoppgaver fikk større betydning. Tidligere hadde Forsvarets oppgave knyttet til internasjonale operasjoner begrenset seg til fredsoperasjoner i regi av FN. Deltakelse i NATO-operasjoner ble i tillegg aktuelt. Denne utviklingen førte til et vedtak om øremerkede styrker i Forsvarets fredsorganisasjon for deltakelse i internasjonale operasjoner.

Utviklingen av styrkestrukturen i tidsperioden kan sees på som en gradvis reduksjon. Retorisk sies det at Forsvaret reduseres i kvantitet, men at dette kompenseres med økt kvalitet. Dette skulle skje ved at en større andel av forsvarsbudsjettet skulle brukes på investeringer og mindre på drift av Forsvaret. Problemet med dette utsagnet var at reduksjonen i styrkestrukturen ble gjennomført umiddelbart, mens kvalitetshevingen ble skjøvet ut i tid. Hærens styrker blir redusert fra 13 brigader til fire. Selv med denne reduksjonen i antallet brigader ville det ikke være midler til å ferdigstille moderniseringen før i 2006. Nå kan det

sies at dette i virkeligheten ikke var noen reduksjon, fordi Hæren ikke bestod av 13 brigader i 1992. Forsvaret kunne stable på beina nok folk til 13 brigader, men materiellmengden tilsa at man kunne utruste maksimalt 3 brigader for krig. Med en størrelse på fire brigader, hvor materiellet fult ut ikke ville være på plass før i 2005, kan man si at ambisjonen om en stor landstyrke var redusert, men at den reelle størrelsen på Hæren i virkeligheten hadde stått på stedet hvil. Den gjenværende hæren ble imidlertid modernisert og det ble lagt mer vekt på mobilitet og mekanisering.

I motsetning til Hæren bestod Sjøforsvarets og Luftforsvarets styrkestruktur av de samme elementene i krig og fred. Sjøforsvaret fikk en reduksjon på ca 30 fartøyer i perioden. De hadde imidlertid fått fornyet en del av sin flåte forut for denne tidsperioden, nye ubåter og mineryddingsfartøy, samt at det i perioden ble vedtatt å anskaffe nye fregatter. Samlet sett kan det sies at Sjøforsvaret ble noe redusert i kvantitet, men samtidig styrket i kvalitet gjennom den pågående moderniseringen. Luftforsvaret opprettholdt i stor grad antallet fly i perioden. Unntaket var kampfly, hvor man i løpet av perioden utfaset F-5ene og mistet et mindre antall F-16, som ikke ble erstattet. De gjenværende kampflyene ble i perioden modernisert. De andre flytypene, med unntak av transportflyene (C-130), ble i perioden også modernisert. Den planlagte nyanskaffelsen av transportfly ble skjøvet ut i tid og senere kansellert. HV forble stort sett uendret i hele perioden.

Det som kjennetegner moderniseringen av styrkestrukturen var at det skjer innenfor rammen av invasjonforsvaret og at gamle kapasiteter blir fornyet eller gjenanskaffet med mer moderne utstyr. De nye oppgavene som ble pålagt i perioden skulle løses innenfor eksisterende struktur. Selv bidragene til NATOs utrykningsstyrke ble organisert, utrustet og øvd i stor grad som resten av styrkene i strukturen.

3.8 Nyorientering og fortsatt reduksjon – perioden 2000-2006

Perioden starter med en felles oppfatning om at Forsvaret var i en krise. Krisen bestod av en uoverensstemmelse mellom den sikkerhetspolitiske situasjonen og hovedelementene i norsk forsvarspolitik, og manglende samsvar mellom de oppgavene Forsvaret var gitt og de ressursene som ble bevilget.

På tross av denne enigheten ble det i starten av denne perioden gjort få endringer i forsvarspolitikken og styrkestrukturen. I forsvarspolitikken ble invasjonforsvarsoppgaven fjernet, utover dette ble resten av Forsvarspolitikken beholdt. Styrkestrukturen ble redusert, men ikke i en tilstrekkelig grad at det ble balanse mellom struktur og de økonomiske

bevilgningene. I tillegg ble det besluttet at de gjenværende strukturelementene skulle gjøres mer relevante gjennom å øke deres deployerings- og tilgjengelighetsevne.

Senere i perioden ble det gjort flere endringer i forsvarspolitikken. I hovedsak ble det gjort to endringer i de forsvarspolitiske målene. Den første var at målene fikk en form som var lik de forsvarspolitiske målene som ble vedtatt i 1993. Den andre var en tydeliggjøring av at målene skulle oppnås i samarbeid med allierte, noe som tidligere hadde vært underforstått. Innholdet i målene lå fortsatt fast.

Selv om målene uttrykte i stor grad det samme som tidligere, ble forsvarskonseptet endret på flere punkter. For det første var det ikke lenger nødvendig at Forsvaret ble utformet som et nasjonalt balansert forsvar. Det var viktigere med en balanse mellom oppgaver, styrkestruktur og tilgjengelige ressurser, samt å utvikle et moderne og fleksibelt forsvar. For det andre skulle utviklingen av et moderne og fleksibelt forsvar skje gjennom alliansetilpasning. En slik utvikling skulle sørge for at norske styrker var interoperable med andre NATO-lands styrker.

For det tredje ble det fastlagt et prinsipp om at den styrkestrukturen som ble vedtatt skulle kunne anvendes både nasjonalt og internasjonalt. Det vil si at det ikke lengre var en bestemt oppgave som skulle være dimensjonerende. For det fjerde ble totalforsvarskonseptet tilpasset til i tillegg til det gamle konseptet også å omfatte kriser på lavere nivå. Utvidelsen favnet i første rekke Forsvaret skulle kunne benyttes i ivaretagelsen av den generelle samfunnsikkerheten, gjennom støtte til andre sivile myndigheter. Prinsippet blir nå hetende gjensidig sivil-miltært støtte. Verneplikten skulle fortsatt være det bærende prinsipp for rekruttering og bemanning av strukturen, men Forsvarets behov skulle være det avgjørende for hvor mange som skulle innkalles.

Utover fjerningen av invasjonforsvarsoppgaven ble de gjenværende oppgavene senere i perioden delt i tre kategorier. De tre kategoriene var nasjonale oppgaver, oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre og andre oppgaver. I tillegg sidestilles de nasjonale og de internasjonale oppgavene. Oppgavene endres slikt sett ikke, men vektleggingen endres.

Styrkestrukturen ble senere i perioden ytterligere redusert. Ved slutten av perioden var den totale mobiliseringsstyrken ca 70 000 befal og soldater. Av disse utgjorde HV 70 % av styrken. Ser man bort fra HV, var nå Forsvarets krigs- og fredsorganisasjon tilnærmet lik. Styrkestrukturen var blitt en stående styrke som skulle være mer relevant for de oppgavene og de ressursene Forsvaret ble tildelt.

I løpet av perioden ble det vedtatt å utvikle flere felleselementer i strukturen. Disse var til dels elementer som skulle etableres, men også elementer som før var en del av de enkelte

forsvarsgrenene. Samlet sett ble Hæren i perioden ytterligere redusert, men det var fortsatt i hovedsak mobiliseringshæren som reduseres. Ved utgangen av perioden består Hæren av en taktisk landkommando og en selvstendig brigade. I tillegg skal det være materiell til en ekstra brigade. Den gjenværende hærstrukturen var imidlertid kraftig oppgradert materiellmessig. Oppgraderingen skjedde gjennom forbedret kommunikasjonsutstyr, mekanisering av avdelingene og forbedret utrustning til den enkelte soldat.

Sjøforsvaret blir reelt sett styrket i perioden. Dette skjer i første rekke gjennom innfasing av den første fregatten. Videre blir det vedtatt å anskaffe nye MTBer, til erstatning av de gamle, samt at det bygges opp en kystjegerkommando. Utfasingen av det statiske kystartilleriet og Kobben-klassen ubåter var reduksjonene i Sjøforsvarets struktur.

Luftforsvaret opprettholder i stor grad sine strukturelementer. Struktur økes ved at 14 nye helikopter innfases som en integrert del av fregattene og kystvaktfartøyene. Ut over dette ble alle de seks mobiliseringsflystasjonene lagt ned. HV blir i perioden redusert fra 83 000 til 50 000 personer i løpet av perioden. Den gjenværende styrken blir reformert. Reformen innebar at HV-distriktene overtok det territoriale og geografiske ansvar fra Hærens regimenter. Videre ble HV-styrkene delt i tre deler, en innsatsstyrke, en forsterkningsstyrke og en oppfølgingsstyrke.

4 Forklaringer på endringene

Dette kapittelet vil ta mål av seg å gi en forklaring på hvorfor den beskrevne utviklingen innen norsk forsvarspolitik og Forsvarets styrkestruktur skjer. Som ramme for forklaringene vil oppgavens forklaringsmodell bli brukt. Kapitlet deles i to deler, første del forklarer utviklingen i perioden 1992 til 2000 og den andre delen forklarer utviklingen fra 2000 til 2006.

4.1 Forklaring på utviklingen av norsk forsvarspolitik og styrkestruktur i perioden 1992-2000

Sovjetunionens kollaps og oppløsningen av Warszawa-pakten førte til helt ny situasjon i hele Europa. Den bipolare sikkerhetsorden under den kalde krigen, som bestod av et internasjonalt system bestemt av to supermakter, ble så å si endret over natten. Dette bipolare systemet kan i ettertid sees på som et stabilt system, selv om stabiliteten var basert på en spenning og frykt for en storkrig. Den nye situasjonen var preget av usikkerhet og en helt annen dynamikk enn det som var karakteristisk for den kalde krigen. Mens USA og Sovjetunionen stod som garantister for et stabilt system under den kalde krigen, var det nå ingen som kunne holde det geopolitiske system i balanse på tilnærmet samme måte. Den kalde krigen forsvant så å si over natten, og den geopolitiske situasjonen har etter dette vært i endring. Intet system har overtatt for det bipolare systemet og skapt stabilitet.

Behovet for endringer av Norges forsvarspolitik og styrkestrukturen i begynnelsen av perioden, var åpenbar på flere måter. Den geopolitiske situasjonen endret seg i hovedsak ved at situasjonen gikk fra å være stabil under den kalde krigen, til å være preget av usikkerhet. Usikkerheten var knyttet til utviklingen i Russland, utviklingen av EUs felles utenriks- og forsvarspolitik samt NATOs fremtidige rolle¹². Selv om situasjonen var preget av usikkerhet var situasjonene i Europa vesentlig forbedret. Trusselen fra øst var ikke borte, men redusert. Den økonomiske situasjonen både internasjonalt og nasjonalt preget også situasjonen, og forsvarsbudsjettet ble satt under press av flere årsaker. For det første var det en forventning om en fredsdividende i en situasjon med mindre territoriell trussel. Dette la et spesifikt press på forsvarsutgiftene. For det andre hadde staten et generelt behov for å redusere de statlige

¹² NATOs tilpasning til de nye Europa bestod i første rekke å avklare alliansens framtidige rolle og funksjon, ny militær strategi, ny militær styrkestruktur og revidere den militære kommandostrukturen. Den nye strategien la vekt på tre elementer, å motvirke den militære kapasiteten til Russland gjennom samarbeid og dialog med tidligere stater i Warszawa-pakten. Videre hindre gamle spenninger og motsetninger innenfor og mellom stater i Øst-Europa i å spre seg til andre deler av Europa. Til sist følge utviklingen utenfor NATOs ansvarsområde, spesielt i Middelhavsområdene og i Midt-Østen, hvor situasjonen kunne utvikle seg til å få indirekte eller direkte konsekvenser for medlemslandene. Den nye styrkestrukturen skulle bestå av færre stående styrker, med lavere beredskap og tilbaketrukket fra de tidligere grenseområdene. Styrkene skulle også endres ved at det skulle satses mer på flernasjonalt, økt fleksibilitet og mobilitet. I dette lå det at det skulle etableres nye utrykningsstyrker som skulle håndtere kriser innenfor alliansens ansvarsområde (St.prp. nr 1(1991-92):13ff).

utgiftene¹³, og til sist prioritering av andre sektorer fremfor Forsvaret. Samlet sett danner dette grunnlaget for hvorfor det var behov for endringer.

De forsvarspolitiske målene ble i perioden i stor grad opprettholdt, og dette indikerer at den umiddelbare endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen ikke påvirket Norge til å endre overordnede mål for sin forsvars- og sikkerhetspolitikk. En forklaring på dette kan være at de forsvarspolitiske målene bør utformes slik at de gjøres uavhengig av spesifikke utfordringer en nasjons sikkerhet står ovenfor (NOU 2000: 36). Forsøker man å forklare dette ved bruk av forklaringsmodellen skapte de ytre endringene usikkerhet i den sikkerhetspolitiske situasjonen i hele Europa. Utfordringen regjeringen stod ovenfor var hva målene skulle endres til. NATO selv brukte lang tid for å utarbeide nye roller og formål for alliansen. I tillegg viste den hjemlige debatten at det ikke var noen interesse for å endre målene for norsk forsvarspolitikk. Få, om noen, presenterte alternative forsvarspolitiske mål. Kort kan det derfor hevdes at reaksjonen på den ytre endringen var å forbli i ro. Dette syntes kunne forklares i at målene var generiske eller at eksisterende mål ivaretok balansen mellom det ytre presset og de interne interessene.

Prinsippene i forsvarskonseptet fra 1949 var gjeldende i hele perioden. Konseptet ble imidlertid utvidet i starten av perioden med prinsippene om fleksibilitet og mobilitet. Disse prinsippene ble formelt fjernet fra forsvarskonseptet senere i perioden. Selve utvidelsen skapte ingen debatt, heller ikke reverseringen. Prinsippene som konseptet ble foreslått utvidet med var de samme prinsippene som NATO to år tidligere hadde vedtatt som prinsipper for utviklingen av NATOs styrkestruktur (St.prp. nr.1 (1991-1992): 13). Dette kan synes som et forsøk på å tilpasse forsvarskonseptet til strømningene i NATO. To poeng er imidlertid verdt å ta med i den forbindelse. For det første førte innføringen av disse prinsippene bare til en utvidelse av det norske forsvarskonseptet. I NATO var dette to av totalt seks kjennetegn ved den nye styrkestrukturen og som skulle beskrive endringen i den nye strukturen. For det andre er det vanskelig å se hva utvidelsen av konseptet fikk å si for Forsvarets oppgaver og styrkestrukturen i Norge.

I NATO ble disse prinsippene innført sammen med opprettelsen av utrykningsstyrkene, så her var det en åpenbar sammenheng. I Norge knyttes i første omgang fleksibiliteten til planleggingen av forsvarsarbeidet, og mobilitet til overføring av styrker fra Nord-Norge til

¹³ Hvis fokuset flyttes bort fra sikkerhets- og forsvarspolitikk vil en kunne observere at det på hele 1990-tallet også foregikk en endring generelt i offentlig sektor. New Public Management eller modernisering av offentlig sektor (Den nye staten) var en faktor som fremmet kravet om endringer i Forsvaret. Dette er ikke tatt med i denne oppgaven i og med at disse endringene i større grad har hatt innvirkning på selve styringen av Forsvaret

Sør-Norge. Altså noe helt annet en det som lå i NATOs nye konsept. Senere i perioden blir prinsippene tatt ut av konseptet, men ordene fleksibilitet og mobilitet er gjennomgående fyndord i neste langtidsmelding. Fleksibilitet og mobilitet brukes i den sammenhengen i stor grad til å beskrive i hvilken grad eksisterende styrkestruktur kan fremstå som mobil og fleksibel (St.meld. nr. 22(1997-1998) kap 6). En mulig forklaring på denne oppmerksomheten på mobilitet og fleksibilitet kan ligge i datidens militærfaglige debatt om manøverkrigføring. I doktrinesammenheng betyr manøverkrigføring at det legges større vekt på militære styrkers mobilitet og en mer fleksibel anvendelse av disse¹⁴. Denne utviklingen kan således forklares i et behov for å tilpasse seg endringer i NATOs nye strategi, men også tilfredsstillende rent nasjonale fagmilitære interesser. NATO virker i denne forbindelse som en drivkraft for endring. Endringen ble imidlertid tilpasset slik at de understøttet ambisjonen om et invasjonforsvar. I så måte virket det indre presset demente i forhold til den ytre påvirkningen.

Det at det tradisjonelle forsvarskonseptet besto i hele perioden var i seg selv interessant. To forhold gjør dette interessant. For det første er det interessant at et konsept basert på den bipolare sikkerhetssituasjonen ansees som det mest formålstjenelige i en tid preget av usikkerhet og ustabilitet. Særlig blir dette interessant når regjeringen fremhever at: ”Det foreligger ingen militær trussel mot Norge i dag.”(St.meld. nr 22 (1997-1998) kap 2). I tillegg er det interessant fordi det i motsetning til de forsvarspolitiske målene tidlig i perioden ble invitert til en debatt om alternative norske forsvarskonseptet.

For å ta det siste først, debatten om alternative forsvarskonsept. FK90 fikk i sitt mandat å se på alternative forsvarskonsept, men på grunn av liten tid ble ikke dette gjennomført. I stortingsmeldingen blir det imidlertid ført en diskusjon om mulige alternative forsvarskonsept. Bakgrunnen for en slik diskusjon lå i at FK90s anbefalte struktur var ”... en nedre grense for opprettholdelse av nåværende forsvarskonsept.” (St.meld. nr.16(1992-93): 117ff). Regjeringen mente derfor at det burde foregå en debatt om hvilke alternative forsvarskonsept som var aktuelle for Norge. En eventuell endring av forsvarskonseptet ville måtte basere seg på en vurdering av den sikkerhetspolitiske utviklingen, men også de økonomiske rammen og den teknologiske utviklingen. De alternative forsvarskonseptene som skisseres i stortingsmeldingen hadde som utgangspunkt at Norge oppgir ambisjonen om et invasjonforsvar. Regjeringen konkluderer med å fremsette et forslag om å utrede tre alternative forsvarskonsept. Det første alternativet var et nasjonalt balansert kjerneforsvar,

og mindre føringer på politikken og strukturen.

¹⁴ Se Rekkedal 2003: 405ff for en mer utfyllende forklaring av manøverkrigføringen den norske tilnærming.

bestående av et stående forsvar med kapasitet nok til å ivareta fredsoppgavene og å ivareta en langsiktig oppbygging av Forsvaret. Alternativ to kalles et forsterkningsbasert anti-invasjonsforsvar, hvor en anti-invasjons ambisjon er avhengig av allierte forsterkninger. Støtte fra alliansen skulle sikres ved at det nasjonale Forsvaret gav viktige bidrag til alliansens reaksjonsstyrker. Disse styrkene skulle kunne kombineres med et nasjonalt territorialforsvar. Det siste alternativet var et nasjonalt balansert forsvar, optimalisert for en ikke-invasjonstrussel. Med dette menes et terskelforsvar som ville tvinge en motstander til å gjennomføre en invasjon for å påtvinge Norge sin politiske vilje. Dette forslaget var sammenfallende med FSJs vurdering av konsekvensene av de økonomiske rammene Forsvaret ville få (Ibid: 220). I innstillingen fra Forsvarskomiteen kommenteres dette på følgende måte:

”Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, ser alternativene som hypotetiske og finner ikke grunn til ved denne anledning å gå nærmere inn i problemstillingen.” (Innst.S.nr 150 (1992-1993): 75).

Regjeringspartiets medlemmer (Ap) hadde med dette endret syn under behandlingen i komiteen. Bakgrunnen for denne endringen kommer ikke frem verken i innstillingen fra komiteen eller i den påfølgende debatten i Stortinget. Atferden til regjeringen kan likevel synes å være et godt eksempel på hvordan dynamikken i forklaringsmodellen fungerer. Regjeringen så et behov for å utarbeide alternativer, basert på endringene i den sikkerhetspolitiske og den økonomiske situasjonen. Det var også naturlig å se på alternativer til den dimensjonerende oppgaven, invasjonsforsvarsambisjonen. Dette kan derfor sees på som en rasjonell handlemåte i forhold til den ytre situasjonen og den indre økonomiske situasjonen. Problemet var at denne løsningen ikke var sammenfallende med hva de store interessegruppene ønsket. Regjeringen kan synes å forstå dette, derfor foreslo den at alternative konsepter skulle utredes i den hensikt å få frem reelle alternativer. Dette forslaget ble møtt med motstand i forsvarskomiteen, og regjeringspartiets medlemmer av komiteen følger flertallet og forkaster sitt eget forslag.

Alternative forsvarskonsepter ble også vurdert i neste langtidsmelding, hvor regjeringen vurderer dette på følgende måte: ”I dagens situasjon er det etter regjeringens syn uaktuelt å vurdere alternative forsvarskonsepter.”(St.meld. nr. 22(1997-1998) kap 5.2). Begrunnelsen for å opprettholde ambisjonen med invasjonsforsvar var: ”På sikt kan ikke faren for invasjon utelukkes.” (Ibid kap 2). Dette fikk regjeringen støtte for av en samlet forsvarskomiteé

(Innst.S.nr 245(1997-1998) kap 5.4). Dette viser at et samlet politisk miljø ikke ønsket eller ikke så noe behov for å endre forsvarskonseptet.

Forklaringen på at konseptet og ambisjonen om et invasjonforsvar ble opprettholdt er sammensatt. Først og fremst har det med Norges og til dels NATOs vurdering av situasjonen i Russland, og da spesielt i en tidlig fase av perioden. Russland var etter Sovjetunionens kollaps den desidert største militærmakten i Europa. Dette betydde at Russland fortsatt var en trussel mot NATO-landenes territorium. Trusselen var imidlertid strekt redusert på grunn av tre forhold. Det første var Russlands tilbaketrekning av sine styrker fra de Baltiske statene og fra Sentral- og Øst-Europa. Det andre var inngåelsen av internasjonale avtaler om rustningskontroll, og til sist Russlands økonomiske utvikling (Børresen m.fl. 2004: 120ff). Russlands tilbaketrekning førte til at det ble skapt en buffersone mellom Russland og de sentraleuropeiske NATO-landene. Inngåelsen av nedrustningsavtaler førte til en reduksjon av Russlands potensielle militærmakt. Størst betydning hadde avtalen om konvensjonell nedrustning i Europa (CFE-avtalen), både for NATO-landene generelt og Norge spesielt. Avtalen ble inngått mellom sju tidligere Warszawapakt-land og NATO-landene, og gikk ut på å balansere antallet av ulike angrepsvåpen mellom partene i den hensikt å redusere faren for et overraskende angrep.

Det siste forholdet var Russlands økonomiske problemer som førte til en generell reduksjon av Russlands militære styrker. I perioden fra 1993 til 1997 ble antallet ubåter og større overflatefartøy i Nordflåten redusert med en tredjedel, antall fly i Leningrad militærdistrikt ble redusert med en femtedel og antallet motoriserte infanteri divisjoner ble i samme distrikt redusert fra 11 til fire (St.meld. nr 22 (1997-1998) kap 3.2.1). Selv om alle disse forholdene også var gjeldende for Norges situasjon måtte fortsatt Norge forholde seg til Russland som et naboland. I dette naboskapet var det fortsatt en asymmetri i den militære maktbalanse. Enkelte beskriver trusselen fra Russland som en ”resttrussel” (Berggrav 2004: 3), noe som kan være misvisende. Det var stor enighet om at Russland fortsatt utgjorde en trussel, men å si at den var en ”resttrussel” indikerer at den vil kunne komme til å forsvinne over tid. En slik indikasjon kan det festes stor usikkerhet til.

Et annet element som var med å forsterke Norges oppfatning av maktbalansen i forhold til Russland, var at NATOs forsterkningsplaner av Norge og alliert forhåndlagring i Norge ble redusert i perioden (Heier 2006: 25). I tillegg ble de andre NATO-landenes nedbygging av sine stående styrker brukt til å stille spørsmål med deres evne og vilje til å komme Norge til

unnsetning ved et eventuelt angrep fra Russland. Et eksempel på dette var Hans J. Røsjorde, leder i Forsvarskomiteen (Frp) uttalelse i stortingsdebatten:

”Hva skjer så videre i NATO-landene? Jo, tallenes tale burde være ganske klar. Tallet for Nederland går ned fra 104 000 i 1990 til 60 000 i 1997. Videre viser tallene for Belgia en nedgang i samme periode fra 106 000 til 40 000. Det er disse styrkene og andre som skal være de som gir oss ryggdekning.”
(Stortingstidene 1993: 3806).

At Norge som NATO-medlem var i en særstilling i sitt forhold til Russland og den trussel de utgjorde kan synes rimelig. Selv om vurderingen i stor grad la vekt på at Russland hadde evnen til å angripe Norge, men i mindre grad vektla Russlands vilje til å gjennomføre et angrep. Å beholde det eksisterende forsvarskonseptet som en reaksjon på denne sikkerhetspolitiske situasjon kan det stilles spørsmål ved. Selv om det forelå en trussel var den endret og da kunne man se for seg et annet forsvarskonsept som ivaretok denne situasjonen. Et eksempel på en slik alternativ vurdering ble fremsatt av FK90s medlem Stein Ørnhøi. Hans vurdering var:

”... kan ikke se at de sikkerhetspolitiske og militære utfordringer Norge vil stå overfor i årene som kommer, vil være knyttet til en invasjonstrussel i Troms.”
(NOU 1992: 204).

Videre hevdet han at kommisjonens forslag til forsvarskonseptet var for knyttet til tankemodeller som hørte den kalde krigens tid til (Ibid: 204). Han ønsket at Forsvaret ble omorganisert bort fra et storkrigskonsept og mot et mer fleksibelt og mobilt forsvar, med tilstedeværelse over hele landet. Ørnhøis alternative tilnærming til hovedelementene i norsk forsvarspolitik har store likhetstrekk med det forslag FPU kom med i 2001.

Det at regjeringen i midten av perioden fastslo at det ikke eksisterte noen militær trussel mot landet, var med på å ytterligere undergrave argumentasjonen om fortsatt opprettholdelse av et invasjonforsvar (St.meld. nr 22 (1997-1998) kap 2). Av dette kan man si at reaksjonen ved å beholde invasjonforsvarskonseptet ikke bare kan forklares av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen, men at også innenrikspolitiske interesser må ha påvirket dette for å forklare denne reaksjonen.

Det innenrikspolitiske presset besto i denne saken av flere forhold. For det første viste det politiske miljø generelt liten interesse for forsvarspolitiske spørsmål (Godal 2007: intervju). Denne manglende interessen var i stor grad en konsekvens av at Norge, under den kalde

krigen i liten grad kunne føre en åpen debatt om forsvarspolitikken. Norsk forsvarspolitik i den perioden var i stor grad bestemt av den bipolare geopolitiske situasjon.

”... den kalde krigen plasserte militærmakten i en statisk ”boks” og politikken tok seg av balansegangen mellom avskrekking og samarbeid mot øst. Poenget her er at sikkerhetspolitikk med utgangspunkt i ”wars of choice” ikke var aktuelt, ei heller var det relevant å spørre hvordan Norge ville bruke sin militærmakt.” (Matlary 2005: 186).

Uten en åpen debatt var det også vanskelig for politikerne å bruke denne sektoren for å markere seg selv og eget parti. Dette førte igjen til at forsvarspolitikken ble mindre attraktiv for politikerne å jobbe med. Denne situasjonen fortsatte i stor grad utover 1990-tallet. Dette gjorde også at man videreførte tradisjonen om konsensus i forsvarspolitikken. Ulempen med en konsensus var at terskelen for uenighet ble høy, som igjen legger en demper på endringsviljen. Dette skjer fordi de fleste politikerne har vært med å bestemme den eksisterende politikken og ingen av disse vil tjene på å innrømme at den eksisterende politikken ikke fører frem.

For det andre var det fortsatt en stor bevissthet rundt sjokket Norge opplevde 9.april 1940. Denne bevisstheten skapte et press om å opprettholde et forsvar som var i stand til å motstå en invasjon. Dette presset kom fra store deler av opinionen. Argumentet bak dette var at uansett ytre sikkerhetspolitisk situasjon måtte Norge være forberedt på det verste. I hele etterkrigstiden ble det ”verste” oppfattet som en invasjon med påfølgende okkupasjon.

For det tredje passet det flere interessegrupper at ting ble som de hadde vært. For Forsvaret betydde en opprettholdelse av forsvarskonseptet at de eksisterende maktforhold mellom forsvarsgrenene og våpengrenene ble opprettholdt. Alternative forsvarskonsepter kunne ha ført til en helt annen styrkestruktur både mellom forsvarsgrenene, og internt i de enkelte forsvarsgrenene. I tillegg mente FSJ at det var viktig å opprettholde oppgavene og ambisjonen basert på usikkerheten i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Invasjonsforsvaret var det som skulle virke avskrekkende og demonstrere Norges troverdighet i nord (St.meld. nr 22 (1997-1998) vedl 1.3). Forsvaret kan synes å være fornøyd med at det ikke forgikk noen stor debatt om Forsvarets virksomhet. Dette betydde at de kunne operere uten store innblandingene fra politikerne.

For distriktene betydde en opprettholdelse av forsvarskonseptet at det fortsatt var sammenfallende interesser mellom distriktspolitik og forsvarspolitikken. Forsvar av Norge var under den kalde krigen basert på tilstedeværelse i hele landet og særlig langs kysten og i

nord. Denne spredningen av Forsvaret skapte arbeidsplasser og infrastruktur i distriktene. Det eksisterende forsvarskonseptet hadde således mange sammenfallende interesser med en god distriktpolitikk. Diskusjonen om norsk distriktpolitikk kan grovt sett deles i to dimensjoner. Den ene er diskusjonen om desentralisering versus sentralisering og den andre er nord versus sør diskusjonen. Under den kalde krigen hadde Forsvaret gjennom forsvarskonseptet vært sammenfallende med begge dimensjonene. I det nye konseptet ble Sør-Norge forfordelt i forhold til Nord-Norge, noe som kan forklares i vurdering av trusselen fra Russland. Dette var i tillegg sammenfallende med at en større omlegging i Nord-Norge ville fått større økonomiske konsekvenser både for kommunene og næringslivet i denne landsdelen. Distriktpolitikken virket således dempende i forhold til endringer i forsvarspolitikken.

Totalt sett skapte dette presset fra ulike interessegrupper en situasjon som påvirket myndighetene til å opprettholde eksisterende forsvarskonsept. Disse interessene hadde mer å tjene på at forsvarskonseptet i større grad orienterte seg mot et "worst case-scenario" fremfor å forholde seg til den eksisterende sikkerhetspolitiske situasjon.

Dette er en mulig forklaring på hvorfor forsvarskonseptet og derigjennom ambisjonen om et invasjonforsvar ble opprettholdt. Den forklarer imidlertid ikke at oppgaven kun skulle gjelde for en landsdel av gangen. Oppgaven hadde i seg selv blitt stående uendret, men omfanget av den var redusert. Nord-Norge var den landsdelen man så for seg var mest utsatt og ville bli prioritert. Den generelle militære trusselen var redusert, men Norge holdt fast ved at trusselen fortsatt var betydelig. Faren for invasjon i Sør-Norge ble imidlertid ansett som mye mindre. Trusselvurderingen mot Sør-Norge ble i så måte ansett som lik vurderingen for de sentraleuropeiske NATO-landene. Russlands tilbaketrekning hadde gitt de en buffersone. Denne buffersonen gjaldt også scenariet om et angrep av Sør-Norge fra Østersjøområdet. Ved et slikt scenario ville Norge ha vesentlig lengre varsel enn ved et angrep mot Nord-Norge (NOU 1992: 155). Dette gav regjeringen en mulighet til å redusere krigsstrukturen uten å måtte endre ambisjonen om et invasjonforsvar. Invasjonsforsvaret ble i stor grad beholdt fordi det indrepolitiske presset ikke kunne akseptere noe annen ambisjon. Samtidig var dette også den dimensjonerende oppgaven, for å skape rom for endringer var man nødt til å redusere oppgavens omfang. Selv om debatten på Stortinget viser at spesielt Høyre og Fremskrittspartiet var bekymret for at man med en slik tilnærming "blottla" Sør-Norge og spesielt Sør-Vestlandet, gikk flertallet inn for denne endringen (Stortingstidene 1993: 3802ff). Reduksjonen av invasjonsforsvarets omfang kan forklares som en nødvendighet i forhold til å lage et handlingsrom for å tilpasse seg den budsjettmessige situasjonen. Hvis oppgavene ikke hadde blitt endret ville Norge stått igjen med en forsvarpolitikk uten endringer, og det hadde

vært vanskelig å argumentere for endringer i styrkestrukturen. Denne endringen må sees på som en konsekvens av at de to andre hovedelementene i norsk forsvarspolitik forble uendret.

Endringen i omfanget av invasjonforsvaret var denne periodens mest omfattende endring, både når det gjaldt Forsvarets oppgaver og i forsvarspolitikken generelt. Den gradvise økte vektleggingen av fredsoppgavene og derigjennom bruk av Forsvaret som et utenrikspolitisk virkemiddel var en annen utvikling i perioden. Økt betydning av fredsoppgavene, og spesielt suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, kan i stor grad settes i sammenheng med den økte kampen om ressursene i havet¹⁵. Nordområdene handlet under den kalde krigen i første rekke om sikkerhetspolitikk. Faren for en militær konfrontasjon i område var på den tiden så stor at den i stor grad hindret ikke-sikkerhetspolitiske interesser (Åtland 2003: 7ff). Området ble betraktet som et operasjonsteater for de to parters sjømilitære styrker. Etter den kalde krigen ble området mindre militærstrategisk viktig, spesielt for NATO, spenningsnivået i område avtok gradvis. Dette gjorde at området i større grad kunne tas i bruk av sivile og næringspolitiske interesser. Et annet moment var at ny teknologi gjorde det mulig å drive ressursutnyttelse lengre mot nord (Tamnes 2006). Området var således fortsatt politisk interessant i forhold til ressursforvaltning, miljøvern, skipsfart, kommersiell virksomhet og forskning. Utfordringene for Norge ble med dette også endret. Der det før var overvåking og aktpågivenhet i forhold til sovjetiske militære sjø- og luftstridskrefter som var oppgaven¹⁶, handlet det nå mer om å ivareta de rettigheter og plikter FNs havrettskonvensjon av 1982 regulerte. Forklaringen til denne dreiningen skyldes at norske myndigheter måtte tilpasse seg de utfordringene den økte interessen for ressursene i havet medførte, både i og i tilknytning til våre økonomiske soner. Behovet for ivaretagelsen av norske interesser ble spesielt satt på dagsorden i forbindelse med det ulovlige fiske i Smutthullet på begynnelsen av 1990-tallet og senere i Smutthavet. Oppgaven for å drive myndighetsutøvelse var i stor grad tillagt Kystvakten, som av praktiske og økonomiske grunner var blitt organisert som en del av Forsvaret i forbindelse med opprettelsen i 1977 (web 5).

¹⁵ Web 4: Suverenitetshevdelse er en stats suverene rett til myndighetsutøvelse på eget territoriet. Eget territorialgrensen var på 1990-tallet fire nautiske mil ut fra kysten, denne ble utvidet til 12 nautiske mil i 2004. Utenfor territorialgrensen snakker man om retten til myndighetsutøvelse i økonomisk sone, tilsvarende 200 nautiske mil fra kysten. I dette området har en kyststat suverene rettigheter for det formål å undersøke, utnytte, bevare og forvalte levende og ikke-levende naturressurser. Til gjengjeld er kyststaten pålagt en rekke forpliktelser, som for eksempel forsvarlig bevaring og forvaltning av ressursene. Myndighetsutøvelsen består av tre hoveddeler lovgivningsmyndighet, håndhevelsesmyndighet og domsmyndighet.

Det indrepolitiske presset var i denne utviklingen sammenfallende med myndighetenes behov for ivaretagelse av norske interesser. Unntaket var røster i, og i nær tilknytning til Forsvaret, som stilte spørsmål til om denne oppgaven var en del av oppgaveporteføljen til Forsvaret. Argumentene var ikke at dette ikke var oppgaver Forsvaret skulle ha ivareta. De gjaldt i hovedsak frykten for at økningen i omfanget av disse oppgavene ville redusere budsjettmidlene for å ivareta krigsoppgavene (Bull Hansen 1995 og Solli 1995). Løsningen som ble foreslått fra disse røstene var at alle fredsoppgavene som ikke understøttet krigsoppgaven skulle tilleggsfinansieres. Internasjonale operasjoner, redningstjeneste, kystvakt og annen støtte til det sivile samfunn var oppgaver de mente måtte tilleggsfinansieres. Flertallet i forsvarskomiteen anbefalte også at tilleggsoppgaver måtte brukerfinansieres, dette prinsippet ble imidlertid i liten grad fulgt opp gjennom perioden (Stortingstidene 1993: 3804). I tillegg var det fra myndighetenes side en oppfatning av om Forsvaret gjennom redusert beredskapsoppgaver hadde en ressursreserve som måtte utnyttes til det beste for samfunnet (St.meld.nr 16 1992-1993): 80).

En annen oppgave som kom i tillegg til de eksisterende oppgavene var deltakelse i NATOs utrykningstyrker. Fra før av hadde deltakelse i operasjoner utenfor Norge i fredstid begrenset seg til fredsoperasjoner i FN-regi. Dette også var en oppgave hvor Forsvaret ble brukt som et utenrikspolitisk virkemiddel for å øke nasjonens innflytelse på den internasjonale arena. Deltagelse i NATOs flernasjonale utrykningsstyrker var en nødvendig tilpasning av Forsvarets oppgaver i forhold til NATOs nye strategiske konsept. Norge var fortsatt helt avhengig av allierte forstrekninger for å være i stand til selv å opprettholde invasjonforsvarsambisjonen. Regjeringens argumentasjon for deltakelsen i denne styrken var:

”Foruten at vi gjennom deltakelse i de flernasjonale styrkene viser vår vilje til å ta felles ansvar, vil dette bidra på en avgjørende måte til at de samme styrkene lettere kan bli satt inn i vår del av alliansens ansvarsområde i tilfelle krise og krig.” St.meld.nr 16 (1992-1993): 110).

¹⁶ St.meld. nr 22 (1997-1998) kap 3.2.2: ” Å hevde norsk suverenitet på norsk territorium, inkludert territorialforsvaret, samt norske suverene rettigheter i havområder under norsk jurisdiksjon innebærer blant annet oppsyn, inspeksjon og kontroll i Norges økonomiske sone, fiskevernsonen rundt Svalbard, i fiskerisonen ved Jan Mayen og på den norske kontinentalsokkelen. Norge har også et forvaltningsansvar i forhold til fiskeriressursene i internasjonalt farvann innenfor folkerettens rammer. Hva angår håndhevelse, kan imidlertid dette utelukkende skje i henhold til internasjonal avtale. Håndheving av norsk jurisdiksjon på en forutsigbar og effektiv måte gir troverdighet til vår vilje og evne til å ivareta våre rettigheter og plikter som kyststat.”

Dette er en argumentasjon som viser at myndigheten tilpasser seg det alliansen krever for å sikre alliert hjelp. Men myndighetene mente at Norge, og for så vidt NATO, var best tjent med at ressursene i det norske Forsvaret fortsatt ble prioritert mot Forsvaret av Norge (Børresen m.fl. 2004:183). Dette er i tråd med det indre presset om å opprettholde et eget invasjonforsvar og sikre alliert støtte for å kunne motstå en invasjonstrussel. Også i denne sammenheng er det enkelte røster som tar til ordet for at dette koster ekstra penger, og uten større bevilgninger vil det føre til at en tapping av det nasjonale forsvar (Stortingstidene 1993: 3807).

Utover i perioden involverte NATO seg i økende grad i ulike fredsoperasjoner til støtte for FN. Samtidig gis det uttrykk for at denne delen av Forsvarets oppgaver blir viktigere enn før. Regjeringen fremhever at Norge er "... avhengig av å delta i et bredt internasjonalt samarbeid for å opprettholde stabilitet og fredelig utvikling i Nord- Europa, og for å løse internasjonale konflikter og hindre at nye oppstår" (St.meld. nr. 22 (1997- 98): 13). Økt vektlegging av deltakelse i internasjonale operasjoner kan sees på som en normal tilpasningsprosess til utviklingen i Europa og NATOs nye strategi. Det kan imidlertid også forklares i Norges behov for å opprettholde NATO-alliansens relevans. Utfordringen til Norge var at EU arbeidet med å etablere en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk, som kunne marginalisere behovet for NATO som organisasjon. Samtidig startet USA uttrekking av styrker fra Europa, samt at de viste en tilbakeholdenhet i å involvere seg i konflikten på Balkan. Begge disse forholdene viste en tendens til at USA i større grad distanserte seg fra det som foregikk i Europa. NATO uten USA som engasjert alliert ville vært en svekket alliansen. En svekket alliansen uten USA som garantist ville redusere Norges nasjonale sikkerhet. Myndighetens reaksjon på denne utviklingen var å følge en gjensidighetslogikk, som gikk ut på at dersom internasjonale bidrag og tilpassning til NATO, økte også sannsynligheten for at NATO ville støtte Norge ved en eventuell situasjon som krevde det.

Endringene i den planlagte strukturen kan i starten av perioden i stor grad forklares i endringene i forsvarspolitikken. En reduksjon av mobiliseringshæren fra 13 til seks brigader og Sjøforsvarets reduksjon av kapasiteter innen anti-invasjon kan sees i direkte sammenheng med endringen i invasjonforsvarsoppgaven. I tillegg forklares behovet for modernisering av strukturen med et ønske om at kvalitet skal oppveie for kvantiteten (Stortingstidene 1993: 3827). Deltakelsen i NATOs utrykningsstyrke skulle ivaretas av den eksisterende stående strukturen og elementene som skulle ivareta suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse ble opprettholdt på samme nivå som før. Krisehåndteringsoppgaven var den oppgaven som i minst grad ble synliggjort i strukturen. Foruten å sørge for kommunikasjon mellom partenes

enheter, var Forsvarets ulike spesialstyrker tenkt brukt til denne oppgaven. Tidlig i perioden kan det basert på dette synes som om det var en sammenheng mellom gjeldende forsvarspolitik og planlagt styrkestrukturen.

Senere i perioden ble den planlagte strukturen ytterligere redusert, dette uten at det skjedde noe med forsvarspolitikken. Det førte til et gap mellom planlagt struktur og forsvarspolitikken. Som eksempel kan det nevnes at moderniseringen av hærens seks brigader nå bare skulle omfatte bare fire av de seks. Videre ble antallet kampfly, ubåter og MTBer i strukturen redusert. Det kan stilles spørsmål om hvor store endringer dette var, men det var utvilsomt en planlagt reduksjon av strukturen. En slik reduksjon må sees opp mot at strukturen fra begynnelsen av perioden var et minimum i forhold til de oppgavene og ambisjon som lå i forsvarspolitikken (NOU 1992: 194). Det vil si at den planlagte strukturen nå var under det minimumsnivå som var satt for å opprettholde ambisjonen om å stå imot en invasjon. Det kan argumenteres med at hvis utviklingen av styrkestrukturen kan utledes som en naturlig følge av forsvarspolitikken, kan det forutsettes at dynamikken mellom det ytre press og den indrepolitiske dragkampen i forsvarspolitikken også var gjeldende for endringene i strukturen. I denne perioden utvikler det seg imidlertid et gap mellom styrkestrukturen og forsvarspolitikken ambisjon, og av dette kan man si at styrkestrukturen i noen grad må forklares som et resultat av en annen dynamikk.

Man kan se for seg at det ytre presset gjennom en positiv utvikling i Russland påvirker styrkestrukturen i større grad enn i forsvarpolitikken. Dette er vanskelig å bevise, men det er en mulighet. Den generelle trenden i NATO til reduksjon av styrkestrukturen kan også ha hatt en effekt på Norges tilnærming. Mer sannsynlig var det imidlertid at den indre dragkampen mellom ulike interessegrupper i større grad forklarer reduksjonen i styrkestrukturen.

Forklaringen til denne reduksjonen synes først å fremst å ligge i myndighetenes behov for å justere planen. Behovet for justering skjedde som en følge av tre forhold. For det første hadde forsvarsbudsjettene blitt noe mindre enn det planen forutsatte. Videre ble ikke målene som var satt til driftsinnsparingene i fredsorganisasjon nådd og til sist var kostnadsestimatene for de nye anskaffelsesprosjektene generelt for lave (NOU 2000: 11). Samlet sett betydde dette at planen var urealistisk uten at en justering ble foretatt. Justeringen kunne skje enten i form økte bevilgninger, redusert planlagt struktur eller en kombinasjon av disse. Problemet med å redusere strukturen var at den var på et minimum i forhold til ambisjonen om et invasjonsforsvar. Samtidig var det ingen politisk interesse for å omprioritere midler fra andre sektorer for å øke forsvarsbudsjettet.

Driftsinnsparinger i fredsorganisasjonen skulle være hovedvirkemidlet for å finansiere strukturplanen. Disse hadde ikke slått til, spesielt var det vanskelig å få redusert fredsorganisasjonens størrelse (St.meld. nr 22 (1997-1998) kap 6.2). Som en konsekvens av dette var en større andel av budsjettene brukt til drift av organisasjonen og mindre på materiellinvesteringer. FSJ fryktet at dette skulle føre til ytterligere krav om omstilling i fredsorganisasjonen, noe som ville føre til uro i egen organisasjon (Forsvarssjefen 1997: Forord). Han ønsket derfor å opprettholde driftsnivået på gjeldende nivå og øke materiellinvesteringsandelen gjennom økte bevilgninger (Børresen m.fl. 2004: 137). Regjeringen godtok å fryse driftsutgiftene. I stedet for økte bevilgninger til materiellinvesteringer, reduserte den strukturplanen. Samtidig forskjøvet de enkelte materiellanskaffelser ut i tid og planla å øke forsvarsbudsjettet senere i perioden. Reduksjonen i styrkestrukturen kan således sees på som et kompromiss mellom regjeringens ønske om å holde forsvarsutgiftene nede og FSJ ønske om å unngå bråk i egen organisasjon. FSJs vage kommentar til reduksjonen av strukturen underbygger denne forklaringen (St.meld. nr 22 (1997-1998): vedl 1.4).

Basert på forklaringsmodellen har jeg over forsøkt å gi en forklaring på endringene i norsk forsvarspolitik og Forsvarets styrkestruktur i perioden 1992-2000. Det har også vært behov for å forklare at norsk forsvarspolitik og styrkestruktur i stor grad videreføres, på tross av en dramatisk ytre endring i den sikkerhetspolitiske situasjonen.

Endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen fører i perioden til liten endring av norsk forsvarspolitik og innretningen av styrkestrukturen. Denne reaksjonen var et resultat av at flere innenrikspolitiske interesser virket dempende på den ytre endringen. Virkelighetsforståelsen både blant politikerne og opinionen generelt var fortsatt basert på en tankemodell fra den kalde krigen. Hovedårsaken til dette var en kombinasjon av erfaringene fra den tyske invasjon i 1940, liten forsvarspolitisk debatt og opprettholdelse av konsensusprinsippet. Opprettholdelse av forsvarspolitikken passet i tillegg sammen med distriktspolitiske interesser og Forsvarets konservative holdning til endringer.

Reduksjonene i forsvarspolitikken og styrkestrukturens omfang i perioden drives i stor grad av taket Stortinget satte for forsvarsutgiftene. Indirekte kan det sies at disse økonomiske rammene var et resultat av den bedre sikkerhetspolitiske situasjonen. Dette gjennom at forsvarssektorens andel av de offentlige utgiftene gikk ned, noe som tilsier at andre oppgaver var viktigere å bruke statens midler på. De økonomiske begrensningene virket i denne perioden som en drivkraft for endringene i forsvarspolitikken.

Tilpasningen til den endrede sikkerhetspolitiske situasjon var stort sett begrenset til utvidelsen av oppgavene med norsk deltagelse i NATOs utrykningsstryker og mer vektlegging av suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Disse endringene førte imidlertid til få endringer i styrkestrukturen.

At styrkestrukturen reduseres til under minimumsnivået for å ivareta invasjonforsvarsoppgaven kan også forklares som en følge av taket Stortinget i praksis hadde satt på bevilgningene til Forsvaret. Selve resultatet av denne reduksjonen var et kompromiss mellom regjeringen og Forsvarets øverste ledelse, der begge parter godtok å redusere styrkestrukturen under minimumsnivå i forhold til oppgavene. Dette kunne skje ved at det ikke var flertall på Stortinget til å øke utgiftene til Forsvaret og at FSJ ikke ønsket ytterligere omstillinger i egen fredsorganisasjon. Det at styrkestrukturen reduseres mer enn det endringene i forsvarspolitikken tilsier forklares som en ytterligere tilpasning til de økonomiske rammene.

4.2 Forklaring av endringene i perioden 2000-2006

Denne perioden starter med FS2000 og FPU som samstemt gir en beskrivelse av en styrkestruktur og en forsvarspolitik i utakt med de økonomiske rammene og den sikkerhetspolitiske situasjonen. Dette var i stort den samme situasjonen som ble beskrevet av FK90 på begynnelsen av 1990-tallet. Årsakene til at dette kunne skje, skyldes i hovedsak tre forhold. Det første var at situasjonen på 1990-tallet, der Norge var uten en åpenbar trussel, hadde ført til: "... et skifte av fokus i hele organisasjonens planlegging, og også det politiske miljø, fra *faktisk militær evne*, til *planer for fremtidig evne*." (Holme 1999: 24). Dette ledet til mangel på materiell og at kvaliteten på strukturen forfalt. Dette ble stille, men motvillig akseptert fordi planene for fremtidig forbedring forelå. Når finansieringen av disse planene ikke var tilstrekkelig var det ingen naturlig følge å omarbeide planene, og de ble istedenfor utsatt. Derigjennom ble realiseringen av strukturplanene et vedvarende fremtidsmål (Ibid: 24).

Det andre forholdet var:

"... at det har vært en viss tradisjon fra den kalde krigens tid å overdrive betydningen av egne styrkeoppsetninger for å få til en mest mulig avskrekkende effekt hos mulige fiender." (Godal 2003: 58).

Denne tradisjonen hindret offentligheten i å kunne bedømme den reelle styrkestrukturen. Når myndighetene forslår å redusere styrkene for å frigjøre midler til økt kvalitet, kunne de fleste akseptere denne logikken uten å kjenne til den reelle situasjonen. Den reelle situasjonen

erkjennes både blant politikerne og blant offiserene i forbindelse med Kosovo-krigen i 1999, og i Norges manglende leveranser til alliansen. Situasjonen som oppsto viste at Forsvaret ikke klarte å levere operative kapasiteter, verken til rett tid eller av relevant kvalitet (Frisvold 2007: intervju). Luftforsvaret reagerte og deltok, men hadde ikke relevant utstyr. Hovedproblemet var at styrken ikke kunne levere våpen på bakken og drive operasjoner om natta.

Luftforsvarets kampfly var trent og utrustet for luft til luft operasjoner med tanke på en eventuell invasjon. Sjøforsvaret klarte ikke å stille mannskap til to mineryddingsfartøy.

Årsaken var mangel på frivillig personell, noe Forsvaret var avhengig av for å kunne delta i internasjonale operasjoner. Hæren hadde verken reaksjonsevne eller relevante styrker.

Reaksjonsevnen var i stor grad begrenset av det samme som Sjøforsvaret, mens mangelen på relevans gikk på manglende mekanisering¹⁷. I tillegg til mobiliseringsforsvarets manglende evne til å understøtte NATOs behov, ble det også stilt spørsmål ved mobiliseringsforsvarets evne til å motstå en eventuell invasjon:

”There are no large force waiting to ... burst into Finmark (the northernmost region of Norway). Any such forces would very rapidly overrun a local force of non-mobile, ill-trained conscripts or reservists attempting a linear defence.”
(Hopkinson 2004: 29).

Det tredje forholdet og det som kan sies å være den utløsende årsaken til Forsvarsreformen, var de økonomiske begrensningene Stortinget hadde lagt på forsvarssektoren i forrige periode. Dette forholdet synes å være en konsekvens av den økonomiske situasjonen Forsvaret var i under den kalde krigen. Forsvarsbudsjettene gjennom 1970- og 1980-tallet hadde hatt en realvekst og materiellet var i stor grad finansiert gjennom amerikansk våpenhjelp. Samtidig ble store deler av Forsvarets infrastruktur i samme periode finansiert av NATO. Det hadde gitt rom for en vesentlig større forsvarsstruktur og høyere aktivitetsnivå enn nasjonen selv på sikt kunne betale for (Narum 2005). Når strukturen på begynnelsen av 1990-tallet skulle moderniseres sto man i realiteten overfor et valg om enten å redusere strukturen eller øke bevilgningene til Forsvaret. Tilsynelatende valgte man å gradvis redusere strukturen og derigjennom slapp man å øke bevilgningene til Forsvaret. Reelt valgte man å øke eller i beste fall å opprettholde den reelle strukturen uten å øke bevilgningene. Når i tillegg bevilgningene i forrige periode ikke kompenserte for den reelle kostnadsveksten i forsvarssektoren (se figur tre), ble det i realiteten et tidsspørsmål før gapet mellom ambisjon og reell kapasitet ble for stort og et behov for endringer var uunngåelig.

¹⁷ Mekanisering betyr i denne sammenheng kombinasjonen av styrkens egenbeskyttelse, mobilitet og ildkraft.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen hadde i perioden etter den kalde krigen fortsatt i en positiv retning. Økt stabilitet i Russland førte til at forholdet mellom Norge og Russland var preget av økt samarbeid og avspenning. Uavklarte grensespørsmål i Barentshavet og manglende anerkjennelse av fiskerivernesonen rundt Svalbard fra russisk side, ble likevel ansett som mulige kilder til fremtidige konflikter. Den økte stabiliteten i Russland kan sees på som en følge av president Putins regime (Tamnes 2006). Etter hans maktovertakelse startet Russland gjenreisningen som en geopolitisk stormakt, og i denne utviklingen var Russlands politikk overfor nabostatene i sør viktig. Innenrikspolitisk utviklet Russland seg mot mer sentralisering av makt, mot Moskva og personer nært knyttet til presidenten selv. Russlands nordområdepolitikk ble i denne perioden lavt prioritert. Grunnen til dette lå trolig i at Russland ikke så nordområdet som særlig problematisk verken sikkerhetspolitisk eller ressursmessig. Deres problemer lå fortsatt i forholdene til nabostatene i randsonen mot sør (Ibid).

Forholdet mellom Norge og Russland ble også påvirket indirekte gjennom Norges medlemskap i NATO. Utviklingen av NATO i perioden preges av allianseutvidelsen og medlemslandenes tilpasning av sine militære styrker til alliansens nye strategi. I perioden 1999 til 2004 økes antallet medlemsland i NATO fra 16 til 26. Økningen besto hovedsakelig av land fra den tidligere Warszawa-pakten. En utvikling som Russland så med skepsis på. Internt stod NATO ovenfor en utfordring når det gjaldt det økende teknologisk gap mellom USAs militære styrker og styrkene i de europeiske NATO-landene. Dette ble forsøkt redusert gjennom DCI vedtaket og senere konkretisert i 2002 gjennom de såkalte Prague Capabilities Commitment (PCC). PCC gikk ut på at hver nasjon forpliktet seg til konkrete operasjonelle forbedringer både enkeltvis og i samarbeid mellom nasjonene (web 7). Et annet vedtak NATO gjorde i samme periode var å opprette NATO Respons Force (NRF)¹⁸. Disse styrkene skulle være NATOs nye verktøy for tidlig innsetting i konflikter over hele verden. Både PCC og NRF vedtakene må sees i sammenheng med terroraksjonene i 2001. Denne, og terroraksjonen i Madrid i 2004 preget den sikkerhetspolitiske situasjon i hele denne perioden. Aksjonene viste at alle land i vesten var mulige mål for denne type aksjoner. Norsk forsvarpolitikk påvirkes i stor grad av dette gjennom medlemskap i NATO og i det bilaterale forholdet til USA.

¹⁸ Web 8: NRF er en styrke bestående av inntil 25 000 soldater sammensatt av land-, sjø-, luft- og spesialstyrker. Denne styrken er NATOs verktøy for å sette inn i hele spektret av konflikter over hele verden. Denne styrken er klar til deployering inne fem dager og er selvforsynt i inntil 30 dager. Styrken bemannes ved bidrag fra alle NATO-landene, hvor hvert land forplikter styrker til NRF på basis av en rotasjonstjeneste. Denne rotasjonstjenesten består av oppøving, sertifisering, seks måneders beredskap.

Når det gjaldt Norge og den økte interessen for ressursene i havet fortsatte den samme utviklingen som hadde skjedd på 1990-tallet. Områdene forble i stor grad demilitarisert, mens kyststatenes interesser og rettigheter økte (Tamnes 2006). Dette økte behovet for norsk suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i området.

Det ble gjort større endringer i hovedelementene i norsk forsvarspolitik i denne perioden enn foregående. I tillegg var det politisk uenighet om hva som skulle ligge i forsvarspolitikens hovedelementer. Ved behandlingen av langtidsproposisjonen i 2001 hadde regjeringen foreslått de samme endringene i forsvarspolitikken som et samlet FPU gikk inn for. Flertallet i forsvarskomiteen, bestående av alle unntatt representantene for Arbeiderpartiet, gikk inn for å beholde de eksisterende forsvarspolitiske mål og forsvarskonseptet. Flertallet i komiteen begrunnet dette med at: "... de foreslåtte mål synes å innebære et lavere ambisjonsnivå i forhold til gjeldende forsvarspolitiske mål..." (Innst.S.nr. 342 (2000-2001) kap 4). De var imidlertid enige i å endre oppgavene i henhold til regjeringens forslag. Dette skapte en situasjon hvor man beholdt konseptet for et invasjonforsvar, men fjernet selve oppgaven om å ha et invasjonforsvar. Hvis flertallet i komiteen hadde ment å opprettholde ambisjonen, burde de også ha beholdt invasjonforsvar som en av oppgavene. Her kan det synes som det mangler konsistens i komiteen beslutning.

Forsvarsministeren betraktet flertallets opposisjon mot endringene som et ønske om å synliggjøre uenighet med mindretallsregjeringen (Godal 2007: intervju). En slik synliggjøring av uenighet sett i forhold til at det samme år skulle gjennomføres et stortingsvalg, synes å være det som best forklarer denne beslutningen. I debatten på Stortinget ble det gjentatte ganger henvist til "aldri mer 9.april." (Web 9), noe som indikerte at opposisjonen spilte på opinionens tradisjonelle oppfatning av norsk forsvarspolitik. Flertallet på Stortinget kunne også hente noe støtte i FS2000, der FSJ argumenterte for et fortsatt balansert nasjonalt forsvar, men på et lavere ambisjonsnivå (FSJ 2000:3). Ut fra dette kan det hevdes at i dette tilfellet virket taktiske hensyn i forhold til et kommende valg hemmende på endringen av norsk forsvarspolitik. Den samme forklaringen kan imidlertid ikke forklare hvorfor det samtidig var enighet om å fjerne invasjonforsvarsoppgaven fra Forsvarets oppgaver. Det vil bli omtalt senere.

De forsvarspolitiske målene og forsvarskonseptet forble uforandret frem til neste langtidsproposisjon, i 2004. Her blir det imidlertid omkamp og flertallet vedtar i stor grad de endringene som ble foreslått i 2001. Endringene i de forsvarspolitiske målene var å gi de en form og innhold lik det som ble vedtatt i 1993. Det nye med disse målene var at de

konkretiserte hvilke målsetninger nasjonen skulle oppnå alene, og hvilke som forutsatte bidrag fra de allierte. Endringene kan i stor grad forklares i et ønske om "... å angi *hvordan* Forsvaret kan anvendes som et sikkerhetspolitisk virkemiddel." (NOU 2000: 36). Det at målene fikk en mer generell form kan forklares i at Forsvaret i større grad ble brukt til å håndtere sikkerhetspolitiske utfordringer i fredstid. Dette gjorde det vanskeligere å utforme like klare målsettinger som før.

Endringen kan også være et utslag av endret oppfatning av den sikkerhetspolitiske situasjonen. Terrorangrepene i New York og i Madrid var sannsynligvis sterkt medvirkende til endringen av oppfatning. Angrepene var med å konkretisere hva usikkerheten i den sikkerhetspolitiske situasjonen besto av. Terroraksjonene kan sees på som et av ytterpunktene i et kontinuum, hvor trusselen om invasjon representerer det andre ytterpunktet. De forsvarspolitiske målene vil i en slik sammenheng forsøke å favne hele dette mulighetsrommet, noe som kan forklare den mer generelle formen målene fikk. Den indre motstanden mot endringene som kom til uttrykk i 2001, ble ikke fremført nå. Dette underbygger også vurderingen om at valget i 2001 dempet endringsviljen hos politikerne til fordel for kortsiktig politisk maksimering av støtte.

Hovedendringen i konseptet var at man forlot grunnideen om å ha et balansert nasjonalt forsvar. Prinsippet bygde på at man anså det som nødvendig å kunne yte tilnærmet like stor motstand mot et angrep både over land, fra sjøen og fra lufta (NOU 1992: 147). Tanken var at Norges forsvar ikke var sterkere enn det svakeste leddet. Dette skulle sikre at Norge var i stand til å holde i mot en eventuell invasjon i en innledende fase før alliert støtte kom til unnsetning. Forklaringen på at dette prinsippet ble fjernet kan skyldes to forhold. For det første var dette prinsippet knyttet til invasjonsforsvarsambisjonen og når denne ambisjonen ble forlatt tidlig i den perioden, kunne dette prinsippet også forlates. For det andre hadde FPU vist at dette prinsippet ikke ble ivaretatt, og således ikke hadde hatt noen effekt på utviklingen av Forsvarets styrkestruktur (NOU 2000:18). Endringen kan derfor synes å være en forsinket tilpasning av at invasjonsforsvarsoppgaven ble forlatt.

Det er imidlertid verdt å merke seg at FSJ per i dag fortsatt velger å basere sine strukturforslag på en slik balanse (FSJ 2006:12). Som tidligere nevnt var også prinsippet benyttet som grunnlag for FSJ forslag til styrkestruktur i forbindelse med FS2000. I FS2000 ble denne balansen sett i forhold til en lavere ambisjon enn et invasjonsforsvar. Denne tilnærmingen ble imidlertid i liten grad diskutert av politikerne. Det kan derfor hevdes at endringen kom som et resultat av at prinsippet var knyttet til invasjonsforsvarsoppgaven og

dermed uaktuelt for fremtiden. Det indre presset, i denne situasjon det fagmilitære miljø, opprettholdt imidlertid prinsippet som grunnlag for utviklingen av styrkestrukturen og derigjennom dempes effekten av endringen.

Det nye prinsippet om balanse mellom oppgaver, struktur og tilgjengelige ressurser, kan synes i liten grad å kunne forklares i den ytre sikkerhetspolitiske situasjonen. Forklaringen på denne endringen ligger sannsynligvis i et forsøk på å sikre realistisk forsvarsplanlegging. Erfaringene fra forrige periode viste at mangelen på realisme i planleggingen utviklet et gap mellom den planlagte strukturen og de økonomiske rammene som skulle finansiere denne. Dette førte til at Norge hadde en forsvarsstruktur som ikke kunne ivareta oppgavene. Det nye prinsippet skulle sikre at forsvarsplanleggingen ivaretok helheten og forble realistisk. Prinsippet kan i utgangspunktet virke noe unødvendig, da enhver plan bør være basert på et oppdrag og tilgjengelige ressurser. Erfaringene fra de siste 20-30 år i forsvarsplanleggingen hadde imidlertid vist det motsatte. Prinsippet forsøkte å sikre at styrkestrukturen hang sammen med pålagte oppgaver og budsjett. Denne endringen dekket imidlertid ikke at strukturen og oppgavene var tilpasset den sikkerhetspolitiske situasjonen, noe erfaringene fra forrige periode viste var et problem.

Endringene i resten av forsvarskonseptet kan best forklares som rene tilpasninger til enten NATOs nye strategi eller for å skape rom for en mer effektiv bruk av midlene som ble bevilget til Forsvaret. Verneplikten skulle bestå, men Forsvarets behov skulle være styrende. Dette førte til at Forsvaret fikk muligheten til å innkalle bare det antall som var nødvendig for å opprettholde rekrutteringen til de stående styrkene. En streng fortolkning av alminnelig verneplikt ville medført økte driftsutgifter gjennom at Forsvaret hadde blitt tilført et langt større antall mannskaper enn nødvendig (FSJ 2000:10). Justeringen av verneplikten reduserte behovet for utdanningskapasitet og derigjennom reduserte Forsvarets kostnader. Ved å opprettholde verneplikten oppnådde myndighetene to ting. De sikret Forsvaret en god og billig rekrutterings og bemanningsløsning, samtidig som de opprettholdt et system som var med å skape forankring til Forsvaret i befolkningen.

Moderne, fleksibelt og alliansetilpasset forsvar kom som erstatning til prinsippet om alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid. Med dette ble det gitt et signal om at Norge skulle tilpasse sin struktur til NATOs nye strategi. Moderne og fleksibelt ble i motsetning til i forrige periode nå definert på samme måte som i NATO. Samtidig som dette kan sees på som en justering, var det også et tydelig signal om en omlegging av Norges tilnærming til forsvars- og sikkerhetspolitikken. Tidligere hadde det vært en oppfatning at

Norge og NATO var best tjent med at Forsvarets ressurser ble prioritert mot forsvaret av Norge. Nå ønsket man å endre dette ved at de norske styrkene skulle tilpasses de behov alliansen hadde. Dette muliggjøres av en kombinasjon av å akseptere et lavere trusselnivå og behovet for å sikre en sterk allianse.

Også totalforsvarsprinsippet ble justert og betegnes sivil-militært samarbeid. Prinsippet gikk i utgangspunktet ut på å sikre at alle samfunnets samlede ressurser om nødvendig kunne mobiliseres for å understøtte forsvaret av Norge, i krig eller når krig truet (St.prp. nr 42 (2003-2004) boks 5.2). Justeringen omhandlet i hovedsak to forhold. For det første ble totalforsvarsprinsippet tilpasset til de endrede strukturer på sivil side, der utviklingen hadde gjort det verre å bruke: "... et nasjonalt system for "kommando-økonomi" i krise og krig." (NOU 2000: 42). For det andre sørget justeringen til at gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid også skal foregå på en lavere del av krisespekteret enn i krig, og når krig truer. I tillegg til å være en tilpasning, opprettholdt myndighetene et prinsipp som muliggjorde en effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Forsvarets oppgaver endres betydelig i denne perioden ved at den dimensjonerende oppgaven, invasjonforsvar, ble fjernet. Oppgaven ble heller ikke erstattet av andre oppgaver. Dette betydde en reduksjon av Forsvarets oppgaver. Spørsmålet ble igjen om dette representerte en reell reduksjon, siden invasjonforsvarsoppgaven i forrige periode i virkeligheten ikke hadde vært ivaretatt. Det forelå bare en plan hvordan den en gang i fremtiden skulle ivaretas.

Den militære trusselen mot Norge ble redusert i forbindelse med endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen på begynnelsen av 1990-tallet. Dette resulterte i første omgang til en reduksjon av invasjonforsvarsoppgaven til å gjelde bare en landsdel av gangen. Selv om analysen tilsa en redusert trussel, var den norske oppfatningen på 1990-tallet at trusselen om en storkrig fortsatt ikke kunne utelukkes. I denne perioden endres imidlertid denne oppfatningen:

Regjeringen mener at det er behov for en vesentlig endret utforming av Forsvarets oppgaver. Fram til i dag har Forsvaret av norsk territorium vært dominerende i norsk sikkerhets- og forsvarspolitisk planlegging. Tidsavgrenset nasjonal evne til å kunne møte et omfattende militært angrep mot Norge bør i lys av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen ikke lenger være den dimensjonerende oppgaven for Forsvaret. Regjeringen anbefaler derfor å

erstatte et ensidig fokus på invasjonforsvar med et bredere perspektiv på utformingen av Forsvaret. (St.prp. nr 45 (2000-2001) kap 4).

Fra den sikkerhetspolitiske endringen skjedde tok det 11 år før politikken i vesentlig grad ble påvirket av det. Noe av denne forsiktigheten kan forklares i usikkerheten med hensyn til utviklingen i Russland. Internasjonalt ble dette sett på som svært konservativt (Matlary 2005: 204).

Endringen skjedde som en følge av manglende politisk vilje til å øke de økonomiske rammene til Forsvaret. Taket fra forrige periode gjaldt fortsatt. For å få balanse mellom oppgavene og midlene, var det nødvendig å gjøre noe med oppgavene. I tillegg begynte flere å stille spørsmålstegn ved hvor relevant invasjonsopgaven var, og hvilken kapasitet mobiliseringsforsvaret hadde. Det siste hadde utviklet seg utover 1990-tallet i takt med offiserenes økende erfaring fra internasjonale operasjoner. Dette kulminerte med Norges manglene evne til å levere relevante styrker til NATOs operasjon i Kosovo (Frisvold 2007: intervju). Selv om denne endringen ble vedtatt av Stortinget, var det fortsatt sterke krefter som mente at Forsvarets territoriale oppgave var den dimensjonerende oppgaven. Fjerningen av invasjonforsvarsoppgaven, sammen med endringene i forsvarskonseptet fjernet også grunnlaget for mobiliseringsforsvaret og la grunnlaget til et forsvar bestående av stående styrker (Diesen 2005:168).

Senere i perioden sidestilles de nasjonale og internasjonale oppgavene. Argumentene for denne endringen var at: ”fraværet av én enkelt dimensjonerende trussel, gjør at Forsvaret i fremtiden må ivareta flere ulike sikkerhetspolitiske roller.” (St.prp. nr.42 (2003-2004) kap 3.8.3). Med denne omleggingen kan det synes som om myndighetene forsøkte å ivareta to interessegrupper. Den ene gruppen var de som mente at Forsvarets oppgaver skulle være knyttet til det territoriale forsvar, og den andre var de som mente at oppgavene måtte tilpasses slik at de sikret gjensidighetspolitikken overfor NATO gjennom bidrag ute. I den siste gruppen var det to syn på hvordan dette best skulle gjøres (Børresen m.fl 2004: 200f). Det ene synet var UD, som mente at det var god sikkerhetspolitikk å bruke norske militære avdelinger i fredsbevarende styrker. De var ikke så opptatt av bidragets størrelse, men at det norske flagget var synlig i flest mulig sammenhenger. Det andre synet var FD som mente at man burde konsentrere bidragene slik at de fremsto som relevante og mer egnet til å gi Norge innflytelse i NATO.

Grepet om å sidestille oppgavene ble oppfattet som en redusert vektlegging av de nasjonale oppgavene. Dette skapte en debatt, som resulterer i at det politiske miljøet forlater

konsensusprinsippet. Frp, Sp og Sv, som utgjorde mindretallet, ønsket fortsatt at de nasjonale oppgavene og tilstedeværelse i nord skulle vektlegges sterkere enn de internasjonale oppgavene (Web 11). Dette synet støttes også av flere tidligere offiserer som deltar i debatten.

”Nå planlegges det for angrep av andre land, ikke for forsvar av eget. Dette er betenkelig for en stat som Norge med et stort og strategisk viktig territorium og med begrenset evne til selv å avbalansere og avskrekke rivaliserende stormakter i Norges nærområder.” (Børresen 2004).

Det kan synes som om å forlate konsensusprinsippet i dette tilfelle var med på å få til en endring. En kan se for seg at å opprettholde konsensus i dette tilfelle ville være det samme som å gi mindretallet en vetorett. Endringen kan forklares som et forsøk på å tilfredsstille flere interessegrupper, men hvor dette ikke gikk. Dette førte til at myndighetene endret tradisjonen om konsensus i forsvarspolitikken og vedtok endringen uten støtte fra Frp, Sp og Sv.

Endringene i styrkestrukturen i denne perioden var i hovedsak avviklingen av mobiliseringsforsvaret, fornyelse av eksisterende maritime strukturelementene, ny kommandostruktur og beslutning om å utvikle felleskapasiteter. Forklaringene på disse endringene kan i noen grad relateres til forklaringene på endringene i forsvarspolitikken, men påvirkes også av andre interesser. Avviklingen av mobiliseringsforsvaret kan sees på som direkte effekt av at invasjonforsvarsoppgaven ble fjernet. Dette førte til at Norge i praksis fikk et forsvar av stående styrker. Forklaringen av endringen var sammenfallende med forklaringen på bortfallet av invasjonforsvarsoppgaven.

I fornyelsen av de maritime strukturelementene lå beslutningene om å anskaffe nye fregatter, nye MTBer og nye kystvaktfartøy. Dette la beslag på ca 50 % av denne periodens investeringsmidler. Å gi en forklaring på denne satsningen ved bruk av forklaringsmodellen kan synes vanskelig. Disse fornyelsene hadde vært med i planene siden 1991, og ble nå besluttet realisert. Det synes å være stor uenighet om hvorfor dette skjedde og hvilke faktorer som påvirket beslutningene¹⁹.

¹⁹ Forsvarsledelsen mente dette ikke var et prioritert strukturelement uansett størrelsen på forsvarsbudsjettet (Frisvold 2007: intervju). FPU argumenterte for at dette var en nødvendig kapasitet og gikk inn for anskaffelsen og foreslo å øke rammene til Forsvaret tilsvarende (NOU 2000: 55). Stortinget vedtok å anskaffe fartøyene uten å øke budsjettammen, noe som skapte ubalanse i forholdet mellom struktur og midler (web 9: votering). Dette viser at utfallene i denne prosessen ikke var veldig forutsigbare. I tillegg mente flere av intervjuobjektene at Sjøforsvaret drev en aktiv lobbying overfor Stortinget både i forkant av fregatt og MTB anskaffelsen.

Kommandostrukturen ble i denne perioden endret²⁰. Endringene i den strategiske ledelsen var at FO skulle integreres som en del av FD. Samlet skulle det integrerte departementet utgjøre Forsvarets strategiske ledelse. Forklaringen på denne endringen kan synes i hovedsak å være styrt av rene indrepolitiske interesser. Da Eldbjørg Løwer overtok som forsvarsminister i 1999, var en av de første observasjonene hennes de dårlige samarbeidsforholdene mellom FD og FO. Videre mente hun at omstillingen i Forsvaret led under etatens manglende oppfølging av Stortingets pålegg og etatens manglende evne til å omstille egen organisasjon (Løwer 2007: intervju). Om dette var realiteten, var det delte meninger om²¹. Løsningen på dette var i første omgang å få samlokalisert FO og FD, hvor det endelige målet var en sammenslåing²². Basert på dette kan det synes som om denne endringen kan skyldes politikernes ønske om å få mer kontroll med Forsvaret. Denne kontrollen skulle føre til økt omstillingsevnen og økt oppfølging av Stortingets vedtak.

Erfaringene fra Kososvo-krigen kan også ha vært med på å forsterke politikernes behov for kontroll over de militære (Web 12). Teknologien for politisk detaljstyring av de militære aksjonene var nå til stede, men kanskje ikke ønskelig. Dilemmaet var å finne balansen mellom politisk styring og militær handlefrihet. Håndteringen av dette dilemmaet ble mer og mer aktualisert i denne perioden gjennom Norges deltakelse i militære operasjoner i Afghanistan og Irak. Disse erfaringene kan slikt sett brukes som et argument for et tettere samarbeid mellom de politiske og militære beslutningstakerne. Dette støtter opp under at endringen i stor grad skjedde på grunn av politikernes ønske om bedre kontroll med Forsvaret og deres aktiviteter. Endringen skjedde på tross av sterk uenighet fra FSJs side.

Integrert strategisk ledelse bryter fullstendig med prinsippet om at ansvar og myndighet skal følges ad. Dette er en helt håpløs løsning for styring av Forsvaret. Jeg frykter løsningen vil føre til at feil beslutninger blir tatt, og med den konsekvensen at en minister må gå.” (Frisvold 2007: intervju).

Kommandostrukturen under denne strategiske ledelsen ble også endret, fra to fellesoperative hovedkvarter til ett, FOHK. I tillegg ble det i starten av perioden etablert to landsdelskommandoer for avlastning av FOHK. Landsdelskommandoene ble i perioden

²⁰ Med kommandostruktur menes det i denne sammenheng strategisk og operasjonell ledelse.

²¹ Sigurd Frisvold er uenig i denne fremstillingen av Forsvarets oppfølgings- og omstillingsevne: ” FD var ingen stor pådriver i omstillingsprosessen som de selv og andre påstår (Børresen). FDs rolle var mer kontrollerende og bidro til byråkratisering /politisering av prosessen. 7 meterslisten fra våren 2000 viste arbeidet som etaten hadde utført UTEN at FD hadde fulgt opp.” Frisvold mail (28.05.07).

²² Intervjuene med Løwer og Frisvold avdekket en uenighet om hvem som foreslo å samlokalisere FO og FD. Det som er sikkert var at Løwer ønsket en sammenslåing, mens Frisvold ønsket en samlokalisering. Ref oppfølgingsmail Løwer (24.05.07) og Frisvold (28.05.07).

reduisert til en, og opprettholdt som en krisestyringskommando. Denne endringen må til en viss grad sees i sammenheng med integreringen av FO i FD. Reduksjonen i antall hovedkvarter kan forklares i den generelle reduksjonen av styrkestrukturen og at ny teknologi hadde gjort det mulig å håndtere et større kontrollspenn (FSJ 2000: 14-15).

Løsningen som blir valgt med ett hovedkvarter med en-to landsdelskommandoer var imidlertid et kompromiss mellom ulike interesser. Både FSJ og FD var samstemte om at det ikke var behov for mer en ett hovedkvarter. De var imidlertid uenige om lokaliseringen. FSJ mente at hovedkvarteret måtte ligge i Stavanger fordi dette ville øke sannsynligheten for å få Joint Warfare Center (JWC) til Norge (Frisvold 2007: Intervju). Den politiske ledelsen ville legge hovedkvarteret til Bodø, for å synliggjøre nordområdesatsningen. Kompromisset ble å innføre et strengt tatt unødvendig undernivå for å få gjennomført endringen. Opprettholdelsen av den ene landsdelskommandoen senere i perioden kan også sees på som en del av dette kompromisset. Forklaringen kan i dette tilfelle være at ulike aktører vektlegger forskjellige utviklingstrekk. FSJ la mest vekt på å sikre NATOs nærvær i Norge og dermed kan det sees på som en del av gjensidighetspolitikken. FD la mer vekt på det strategisk viktige nordområdet og ønsket en krisestyringskommando i nord. Hovedkvarteret i Bodø var i tillegg allerede vertskap for en NATO-kommando, CAOC 3²³.

Satsningen på flere tilgjengelige og deployerbare enheter, inklusive felleskapasiteter som spesialstyrkene, ISTAR-bataljonen og strategisk sjøtransport var endringer som i stor grad skjedde som en følge av økt fokus på NATO-tilpasninger. Kjennetegnet til felleskapasitetene var små avdelinger som innehadde en nisjekapasitet som NATO etterspurte. Dette var med å skape handlefrihet på politisk nivå for å kunne differensiere de militære bidrag i internasjonale operasjoner (Aabakken 2006: 13).

En annen faktor som var med å påvirke endringene i styrkestrukturen var Forsvarets egen vilje til å endre strukturen og dens kapasiteter. Deltakelsen i Kosovo-krigen kan trolig ha bidratt til erkjennelsen om at Forsvarets styrker var lite relevant i forhold til de utfordringer og oppgaver Forsvaret var tenkt brukt til. Denne erkjennelsen ble i første rekke utløst etter Kosovo-krigen, men det kan også sees på som en gradvis dreining basert på at flere og flere offiserer opp gjennom 1990-tallet fikk internasjonal erfaring. I disse operasjonene kunne de observere hvordan i første rekke amerikanerne og britene opererte, og som viste at deres styrker var overlegne rent teknologisk sett. Gapet var så stort at det hindret samhandlingen

²³ Combined Air Operation Centre 3 (CAOC 3) ble lokalisert til Bodø ifm opprettelsen i 2000. CAOC 3 er underlagt sjefen for NATOs luftstyrker, CC Air i Ramstein.

mellom nasjonene. Samtidig viste operasjonene at det stiltes større krav til kompetanse og samtrenting (Børresen m.fl. 2004: 236). Denne gryende erkjennelsen kommer for fullt på slutten av 1990-tallet og var sammenfallende i tid med den politiske og militærstrategiske erkjennelsen om et forsvar i dyp krise.

Denne erkjennelsen var med å skape en indre drivkraft i Forsvaret for å gjøre styrkeelementene mer relevante. Per i dag kan ting tyde på at en slik endring har skjedd. Jeg tenker i første rekke på Norges bidrag i NRF og at norske styrkebidrag i hele perioden har vært ønsket av både NATO og FN. Denne indre drivkraften ble forsterket av ulike tiltak iverksatt av forsvarsledelsen. Summen av dette var med å utvikle elementene i styrkestrukturen til å bli mer relevante og tilgjengelige. Eksempler på dette var FSJ personlige engasjement i etableringen av NOBLE-prosjektet (Norwegian Battlelab & Experimentation)²⁴. Dette var et prosjekt som gjorde Norge til: "... en ledende europeisk nasjon." innenfor Concept Development and Experimentation (Frisvold 2007). Et annet eksempel var Luftforsvarets tilpasning av kampflyvåpenet til luft-til-bakke kapasitet. Før Kosovo-krigen var kampflystyrkene i Norge i første rekke trent og utstyrt for luft-til-luft operasjoner og hadde begrenset kapasitet for operasjoner om natta. Dette var rollen de hadde under den kalde krigen og som var opprettholdt helt opp til årtusenskifte. Det tok imidlertid bare tre år før de norske kampflyene hadde relevant luft-til-bakke kapasitet, og deltok i den USA-ledede operasjonen Enduring Freedom i Afghanistan (Frisvold 2007: intervju). Da var kampflyene modifisert og pilotene trent for denne typen operasjoner. Dette viser at det også var endringer i styrkestrukturens kapasiteter uten at det hadde skjedd endringer i selve styrkestrukturen. Denne endringen skjedde som en bottum-up-prosess og viser at en ytre påvirkning gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner skaper en reaksjon innad i Forsvarets organisasjon. Reaksjonen var i denne sammenheng overlappende med den dreiningen myndighetene etter hvert ønsket, og skapte således en forsterkende effekt på endringene. Således kan denne indre endringen av forsvarets struktur ha vært med å påvirke myndighetens beslutning om alliansetilpasning og utvikling av felleskapasiteter senere i perioden.

Distrikts- og sysselsettingspolitikk vil i Norge alltid være et moment i alle innenrikspolitiske debatter. Grunnen til det synes å ligge i at det har vært, og er tverrpolitisk enighet i ønsket om bosetting over hele landet. I tillegg fristiller de fleste partiene representert

²⁴ Prosjektet startet i utgangspunktet i Luftforsvaret i 1999, men ble i 2000 overtatt av FOHK. Hensikten med dette prosjektet var å forsøke å utnytte allerede eksisterende teknologi på en måte som gav militære styrker økt operativ evne. Noe av intensjonen var at dette skulle gå raskt og at de militære styrkene selv var med å gjennomføre forsøkene (Web 13).

på Stortinget sine representanter i distriktpolitiske spørsmål (Godal 2007: intervju). Grunnen til det ligger i valgordningen der de enkelte representantene stiller på Stortinget med et mandat fra sitt fylke. For å sikre gjenvalg vil de måtte vise at de ivaretar interessene for hjemfylket. Dette er ikke spesielt for Forsvaret, men påvirker de fleste innenrikspolitiske områder.

Under den kalde krigen var det av strategisk betydning at Forsvaret var spredt utover landet. Dette var sammenfallende med god distriktpolitikk. Tilstedeværelsen var ikke et distriktpolitisk valg, men et militærfaglig valg. I den endrede sikkerhetspolitiske situasjon ble det færre militærfaglige argument for spredning av styrkene. I tillegg ble de enkelte avdelingen etter hvert så små at det ikke var effektivt å opprettholde de. Manglende tilstedeværelse skulle kompenseres med økt mobilitet på styrkene. Når Forsvaret reduserte sin aktivitet og tilstedeværelse, forsvant arbeidsplasser og aktivitet i distriktene, og automatisk ble det en distriktpolitisk debatt. Også i denne perioden var slike debatter i hovedsak forbeholdt endringer i fredsorganisasjonen. Slikt sett hadde de i stor grad bare en indirekte virkning på forsvarspolitikken og styrkestrukturen. Den indirekte virkningen skjedde ved at Forsvarets forslag til nedleggelse ble nedstemt. Man valgte å opprettholde en unødvendig stor fredsorganisasjon, som påførte Forsvaret ekstra kostnader. På den måten virket det dempende på endringene.

Oppsummert kan det sies at endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i denne perioden i liten grad var et resultat av endringer i Russland eller endringer i situasjonen i nordområdene. Utviklingen i disse områdene kan beskrives som en gradvis videreutvikling av den situasjonen som oppstod på begynnelsen av 1990-tallet. Usikkerheten som kjennetegnet den sikkerhetspolitiske situasjonen i forrige periode ble i denne konkretisert gjennom terrorangrepene i New York og Madrid. Dette påvirket Norge i første rekke gjennom NATO og forholdet til USA.

Endringene i starten av denne perioden minner mye om de endringene som skjedde i forrige periode. Endringene som ble vedtatt i slutten av denne perioden kan imidlertid synes å være av en annen karakter. Forsvarspolitikken ble i starten av perioden i stor grad videreført med få endringer, dette på tross av et omforent syn om behovet for endringer. Motstanden til endring kan forklares som opposisjonen på Stortingets behov for å markere uenighet med regjeringen foran valget høsten 2001. Endringene som ble vedtatt i forsvarspolitikken i starten av perioden var fjerning av invasjonforsvarsoppgaven. Oppgaven hadde etter den andre verdenskrig vært den dimensjonerende oppgaven til Forsvaret. En av implikasjonene av denne

endringen var at styrkestrukturen kunne reduseres. Dette ble gjort ved at mobiliseringsforsvaret i stor grad ble lagt ned. Forklaringen på disse endringene var en kombinasjon av endret virkelighetsoppfatning av den sikkerhetspolitiske situasjon, og at oppgavene og strukturen måtte reduseres for å komme i balanse med de økonomiske rammen som ble lagt for forsvarssektoren.

Utviklingen på slutten av denne perioden viste at myndighetene i større grad enn tidligere brukte forsvarspolitikken mer aktivt for å drive frem endringer. Dette har ført til en større debatt om retningen og derigjennom større partipolitisk uenighet.

Senere i perioden ble det foretatt endringer i alle hovedelementene i norsk forsvarspolitik. Disse endringene kom som et resultat av analysen som ble gjort tidligere i perioden, terrorangrepene mot vesten og et press fra Forsvaret om å gjøre styrkene mer relevante. Disse endringene var den mest omfattende endringen i norsk forsvarspolitik på lang tid. Dette var mulig ved at det ikke lengre var politisk nødvendig å oppnå konsensus på Stortinget om norsk forsvarspolitik, flertall var nok. Dette førte til en større debatt om utviklingen av Forsvaret. I denne debatten gikk skillelinjene i stor grad mellom de som fortsatt ønsket å legge mest vekt på forsvar av eget territorium og de som ønsket å vektlegge deltakelse i internasjonale operasjoner for å styrke norsk gjensidighetspolitikk. Videre viser denne perioden at forsvarspolitikken blir i større grad benyttet som et virkemiddel for å operasjonalisere sammenhengen mellom den sikkerhetspolitiske situasjonen og Forsvarets styrkestruktur.

Endringene i styrkestrukturen i perioden kan i noen grad relateres til endringene i forsvarspolitikken. Overordnet kan det sies at det satses både på de internasjonale og de nasjonale oppgavene, samtidig som styrkene utvikles basert på interoperabilitet med resten av alliansens styrker. Videre viser gjennomgangen at distriktpolitiske og forsvarsgrenvise interesser var med å avgjøre styrkestrukturen i større grad i denne perioden enn de var i forrige. Den maritime satsningen kan sies være et resultat av dette. Satsningen på disse styrkene kan allikevel forklares i forlengelsen av vedtatt forsvarspolitik og som en reaksjon på utviklingen i nordområdet.

Denne perioden viser også at det var en intern drivkraft i Forsvaret for endring. Økt deltakelse i internasjonale operasjoner kan synes å ha påvirket offiserene til innse mangelen på relevans i det Forsvaret de var en del av. Dette sammen med en forsvarsledelse som oppmuntret til fornyelse, foregikk det en kontinuerlig forbedring av styrkestrukturens tilgjengelighet og deployerbar i perioden. Dette vises ikke så godt i størrelsen på strukturen,

men vises i større grad i den økte etterspørselen etter bidrag til internasjonale operasjoner fra både NATO og FN.

5 Oppsummering og konklusjon

Hva kan vi forvente av den kommende forsvarsdebatten i forbindelse med langtidsproposisjonen for perioden 2009-2012? Dette var utgangspunktet jeg hadde for å skrive denne oppgaven. Uten å gå for mye i fotsporene til FS07 og FPU valgte jeg å se bakover i tid i et forsøke på å få et svar. Oppgaven har sett på endringene i norsk forsvarspolitik og Forsvarets styrkestruktur i perioden fra 1992 til 2006. Målet for oppgaven har vært å identifisere og beskrive endringene i perioden, for deretter gjennom en interesseanalyse forsøke å forklare dem. Oppgaven består av to hoveddeler, en beskrivende del og en forklarende del. Videre er tidsperioden delt i to, før og etter årtusenskifte.

For å strukturere analysen har jeg brukt en forklaringsmodell. Modellen er satt sammen av teori basert på Graham T. Allison's analyse av Cuba-krisen i 1962 og Robert D. Putnam's analyse av Bonn-toppmøtet i 1978. Utgangspunktet for modellen er at norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk er et resultat av dynamikken mellom en ytre påvirkning og en indre interessekamp. En endring i den ytre situasjonen fører til en reaksjon fra norske myndigheter, denne reaksjonen vil være norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Selve reaksjonen vil være et resultat av hvilke krefter som påvirker mest, den ytre påvirkning eller den indre dragkamp. Endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen kan være årsaken til endringene, men graden av endring bestemmes også av den indre interessekampen.

I perioden 1992 til 2000 velger myndighetene å beholde hovedelementene i norsk forsvarspolitik nærmest uendret. Dette på tross av en dramatisk endring i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Forklaringen på dette er en kombinasjon av flere innenrikspolitiske forhold. Virkelighetsforståelsen både blant politikerne og opinionen generelt var fortsatt basert på en tankemodell fra den kalde krigen. Disse innenrikspolitiske forholdene var i første rekke erfaringene fra den tyske invasjon i 1940, liten forsvarspolitisk debatt og opprettholdelse av konsensusprinsippet. I tillegg var dette sammenfallende med distriktspolitiske interesser og Forsvarets konservative holdning til endringer.

Den eneste reelle endring i forsvarspolitikken i denne perioden var en reduksjon i omfanget av invasjonforsvarsoppgaven. Denne endringen drives i stor grad frem som en konsekvens av at Stortinget i praksis satte et tak på bevilgningene til Forsvaret i perioden. Av dette kunne Stortinget logisk nok redusere styrkestrukturen tilsvarende. Problemet var at den reelle styrkestrukturen på dette tidspunktet var mindre enn det strukturen ble vedtatt redusert til.

Situasjonen rundt årtusensskifte var at Norge hadde en forsvarspolitik som ikke var tilpasset til den sikkerhetspolitiske situasjonen og en styrkestruktur som verken var tilpasset til forsvarspolitikken eller den sikkerhetspolitiske situasjonen.

Behovet for endringer erkjennes både blant politikerne og de fagmilitære. På tross av denne erkjennelsen ble det ikke oppnådd enighet om særlige endringer i forsvarspolitikken. Bortfall av invasjonsforsvarsoppgaven var den eneste endringen Stortinget kunne enes om i 2001. Motstanden mot endring kan forklares som opposisjonen på Stortingets behov for å markere uenighet med regjeringen foran valget høsten 2001.

Endringene i starten av denne perioden minner mye om de endringene som skjedde i forrige periode. Endringene som ble vedtatt i slutten av denne perioden kan imidlertid synes å være av en annen karakter. En konsekvens av at invasjonsforsvarsoppgaven ble fjernet var at mobiliseringsforsvaret i stor grad ble lagt ned. Forklaringen på disse endringene var en kombinasjon av endret virkelighetsoppfatning om den sikkerhetspolitiske situasjon, samt at oppgavene og strukturen måtte reduseres for å oppnå balanse med de økonomiske rammen som ble lagt for forsvarssektoren.

Internt i Forsvaret skjer det allerede fra starten av denne perioden en endring. Denne endringen kan ikke registreres ved at antall elementer i styrkestrukturen endres, men skjer som en endring i strukturens kapasitet. Dette forklares som en indre reaksjon på Forsvarets manglende leveranse til NATO i forbindelse med Kosovo-krigen. Drivkraften forsterkes av ulike tiltak fra forsvarsledelsen. Denne drivkraften kan sies å være sikkerhetspolitisk drevet. Endringen i styrkestrukturen skjedde i denne perioden uten at myndighetene vedtar endringene.

Utviklingen på slutten av denne perioden viste at myndighetene i større grad enn tidligere brukte forsvarspolitikken mer aktivt for å drive frem endringer. Dette som gjør at forsvarspolitikken i større grad ble benyttet som et virkemiddel for å operasjonalisere sammenhengen mellom den sikkerhetspolitiske situasjonen og Forsvarets styrkestruktur. Endringen førte til en større debatt og derigjennom større partipolitisk uenighet, om hvilken innretning norsk forsvarspolitik skulle ha. I den siste perioden ble det foretatt endringer i alle hovedelementene i norsk forsvarspolitik. Disse endringene kom som et resultat av analysen som ble gjort tidligere i perioden, terrorangrepene mot vesten og et indre press fra Forsvaret om å gjøre styrkene mer relevante. Endringene var de mest omfattende endringene i norsk forsvarspolitik på lang tid.

Endringene i styrkestrukturen i perioden kan i noen grad relateres til endringene i forsvarspolitikken. Overordnet kan det sies at det satses både på de internasjonale og de nasjonale oppgavene, samtidig som styrkene utvikles basert på interoperabilitet med resten av alliansens styrker. Videre viser gjennomgangen at distriktspolitiske interesser var med å avgjøre styrkestrukturen i større grad i denne perioden enn i de forrige. Debatten rundt lokalisering av det operasjonelle hovedkvarteret var et eksempel på dette.

Opgavens problemstilling har vært:

Hvordan kan endringene i norsk forsvarspolitik og styrkestruktur etter den kalde krigen og frem til i dag forklares?

Hovedfunnene i oppgaven i forhold til denne problemstillingen kan oppsummeres i fem forhold. For det første virket konsensusprinsippet som en dempende kraft på endringene frem til årtusenskifte. Under den kalde krigen ble forsvarspolitikken bestemt av de ytre forholdene og ble slikt sett oppfattet som konsensuspolitikk. Etter den kalde krigen kunne politikeren i større grad velge hvilken forsvarspolitik de ønsket å føre. Ønsket man å endre politikken og samtidig oppnå konsensus fordret det at "alle" var enige i endringen. Å få gjennomslag for en endring krever ikke konsensus, men bare et flertall. Når det er etablert konsensus i en sak, vil et forslag om endring, være det samme som å gi seg selv kritikk for det tidligere vedtaket. En slik selvkritikk har få politikere noe å tjene på. I tillegg ville et forslag til endring i perioden etter den kalde krigen, høyst sannsynlig inneholde en ytterligere reduksjon av ambisjonen i forsvarspolitikken. Et forslag om en ytterligere reduksjon av ambisjonen i forsvarspolitikken var på 1990-tallet ikke en belastning noen parti ønsket å ta. Dermed ble den eksisterende politikken opprettholdt. Først når et parti var villige til å få flertallet mot seg, ble denne "boksen" åpnet.

For det andre virket de økonomiske begrensningene som Stortinget fastsatte for forsvarssektoren som en drivkraft til endring. Med en konstantkostnadsvekst og en i utgangspunktet for stor forsvarsstruktur måtte oppgavene og styrkestrukturen gradvis reduseres. Når balansen mellom oppgaver og midler bedret seg, etter 2001, forsvant noe av effekten av drivkraften til de økonomiske begrensningene.

For det tredje viser den internt drevne endringen i Forsvaret at den sikkerhetspolitiske situasjonen kan påvirke styrkestrukturen direkte, og ikke bare gjennom endringer i forsvarspolitikken og strukturens elementer. Det kan også tenkes at denne interne drevne endringen påvirker politikeren til å endre politikk og struktur raskere enn bare basert på en analyse av den sikkerhetspolitiske situasjon. Å skape denne indre drivkraften til endring

virker effektiv for å få til raske endringer. Likeså vil mulighetene for endringer av strukturen på kort sikt ligge i slike endringer, sett i lys av at anskaffelse av nye strukturelementer tar tid og koster penger. To faktorer det alltid vil være knapphet på.

Det fjerde funnet er at oppgaven ikke klarer å påvise at distriktpolitiske interesser har påvirket endringene verken i forsvarspolitikken eller styrkestrukturen. Disse interessene ser ut til i større grad å påvirke lokalisering av baser, garnisoner og avdelinger i støttefunksjonene.

For det femte bestemmes endringene i forsvarspolitikken og styrkestrukturen i stor grad av virkelighetsoppfatningen til de ulike aktørene. Norges manglende leveranser til Kosovo-krigen ga et felles situasjonsbilde internt i Forsvaret om en krise. Styrkene ”måtte” bli mer tilgjengelige og flyttbare. Terroraksjonene i New York og Madrid hadde den samme innvirkningen på politikerne og store deler av opinionen. Forsvarspolitikken ”måtte” bli mer alliansetilpasset. Dette ser ut til å påvirke både graden av endring og hvor fort endringen skjer.

Opgaven tok som utgangspunkt i at Forsvarsreformen var virkemidlet som endret norsk forsvarspolitik og forsvarets styrkestruktur til å bli tilpasset den sikkerhetspolitiske situasjonen og de økonomiske rammevilkårene. Opgaven har vist at dette er i beste fall en unyansert påstand. Forsvarsreformen var med å skape en bedre balanse mellom oppgaver, struktur og ressurser. Men den klarte i liten grad å ivareta tilpasningen til den sikkerhetspolitiske situasjonen. Dette ble i første rekke skapt av en indre endringsvilje i Forsvaret og fulgt opp av endret forsvarspolitik i 2004.

Forklaringsmodellen som oppgaven har brukt for å strukturere analysen har vært basert på Allison og Putnams arbeider. Denne synes å ha fungert bra. Den har vært med å forenkle og muliggjøre en interesseanalyse av denne typen. Modellen synes å fungere best i analysen av endringene i forsvarspolitikken hovedelementer. Årsaken til dette tror jeg ligger i at styrkestrukturen i større grad er summen av en mengde enkeltbeslutninger, der modellen trolig ikke har den følsomheten som skal til for å presist kunne fastslå hvilke interesser som har mest påvirkningskraft i slike enkeltbeslutninger.

Opgaven har dekket et stort felt og en forholdsvis lang tidsperiode. Den har forsøkt å forklare endringen både i forsvarspolitikken hovedelementer og sammensetningen av Forsvarets styrker. Sett i lys av oppgavens funn kan det være av interesse for senere forskning å se nærmere på Forsvarets indre drivkraft til endringer som oppsto som en følge av Kosovo-krigen.

Vedlegg A – Utviklingen av norsk forsvarspolitikk og Forsvarets styrkestruktur i perioden 1992-2008

Hovedelementene i norsk forsvarspolitikk

Forsvarspolitiske mål

1994-1998	1999-2002	2002-2005	2005-2008
Trygge norsk suverenitet, bidra til å gi norske myndigheter nødvendig handlefrihet, forebygge krig i vårt område og bidra til en fredelig utvikling i verden.	Militær tilstedeværelse og synlighet	Militær tilstedeværelse og synlighet	Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press;
En sikkerhets- og forsvarspolitikk som tar utgangspunkt i dialog, samarbeid og evne til kollektivt forsvar	Evne til å fremskaffe og utveksle risikovurderinger og tidligere varsler	Evne til å fremskaffe og utveksle risikovurderinger og tidligere varsler	Sammen med allierte, gjennom deltakelse i flernasjonale fredsoperasjoner og internasjonalt forsvarssamarbeid bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot Norge og NATO;
Norsk suverenitet må kunne hevdes med militære midler.	Evne til å håndtere episoder og kriser	Evne til å håndtere episoder og kriser	Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep med tvangsmakt for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet;
Internasjonale sikkerhets- og forsvarsforpliktelser må kunne etterleves og oppfylles militært	Evne til å forsvare norsk land-, sjø- og luftterritorium mot militært angrep	Evne til å forsvare norsk land-, sjø- og luftterritorium mot militært angrep	Bidra til å ivareta norsk samfunnsikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.
Forsvaret skal kunne gi støtte til prioriterte oppgaver i det sivile samfunn	Evne til militært samvirke med allierte og deltakelse i internasjonale styrkestrukturer og operasjoner	Evne til militært samvirke med allierte og deltakelse i internasjonale styrkestrukturer og operasjoner	
	Forsvarsrelatert samarbeid med andre land og innenfor internasjonale organisasjoner	Forsvarsrelatert samarbeid med andre land og innenfor internasjonale organisasjoner	

Forsvarskonsept

1994-1998	1999-2002	2002-2005	2005-2008
Et balansert norsk forsvar	Et nasjonalt balansert forsvar	Et nasjonalt balansert forsvar	<p>«Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Virksomheten skal baseres på et nært samarbeid med relevante sivile myndigheter og på en verneplikt som praktiseres i tråd med Forsvarets behov. Fokus skal være på å sikre og fremme norske interesser, gjennom å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt.»</p>
Fleksibilitet og handlefrihet i forsvarsplanleggingen	Alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid	Alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid	
Mobilitet og evne til styrkeoverføring	Totalforsvar	Totalforsvar	
Alliert samvirke hjemme og ute – deltakelse i internasjonale operasjoner	Verneplikt	Verneplikt	
Verneplikt			
Totalforsvar			

Forsvarets oppgaver

1994-1998	1999-2002	2002-2005	2005-2008
Invasjonsforsvar, avgrenset til en landsdel av gangen	Invasjonsforsvar, avgrenset til en landsdel av gangen	Militær tilstedeværelse i prioriterte områder	Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning
En effektiv etterretnings-, overvåknings- og varslingstjeneste	Territorialforsvar, tilstedeværelse i alle landsdeler	Etterretning og overvåkning av norske interesseområder	Å håndheve norsk suverenitet
Suverenitetshevdelse over norske områder gjennom et avpasset militært nærvær til lands, til sjøs og i luften	Krisehåndtering	Suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse	Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder
Krisehåndtering og avvising av krenkelser	Suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse	Krisehåndtering i norske områder	Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder.
Beredskapsheving, iverksetting av mobilisering og overføring av nasjonale forsterkninger til utsatte områder hvis situasjonen tilsier det	Etterretningstjeneste	Forsvar av norske områder og tilrettelegging for å møte utfordringer mot norsk sikkerhet sammen med allierte	Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødeleggelsesvåpen
Samarbeid med våre allierte, herunder planlegge og forberede mottak og innsetning av allierte forsterkningsstyrker, og ha kapasitet til å lede og yte støtte til disse	Sikkerhetstjeneste	Sikring av vitale samfunnsfunksjoner	Å bidra til flernasjonale krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner
Deltagelse med norske avdelinger i NATOs flernasjonale utrykningsstyrke	Internasjonalt militært engasjement	Internasjonalt engasjement	Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen
Støtte til FNs fredsbevarende og fredsbebyggende operasjoner ved å stille til disposisjon egnede norske styrker	Redningstjeneste	Annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret	Å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver
Fagmilitær rådgivning i forbindelse med utforming av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.	Annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret		

Forsvarets operative struktur

	Status per 1992	1994-1998	1999-2002	2002-2005	2005-2008
Organisasjon etter mobilisering	Totalt: 330 000 Hær: 180 000 HV: 83 000 Sjø: 33 000 Luft: 37 000	Totalt: 250 000 Hær: 100 000 HV: 83 000 Sjø: 33 000 Luft: 37 000	Totalt: 250 000 Hær: 100 000 HV: 83 000 Sjø: 33 000 Luft: 37 000	Totalt: 115 000 Hær: 9 000 HV: 83 000 Sjø: 6 000 Luft: 15 000	Totalt: 70 000 Hær: 9 500 HV: 50 000 Sjø: 4 500 Luft: 5 500
Fredsorganisasjon	Totalt: 26 500	Totalt: 25 000	Totalt: 22 500	Totalt: 16 500	Totalt: 15 000
Felles	FO + FKS + FKN	FO + FKS + FKN	FO + FKS + FKN	FOHK + LDKS + LDKN	FOHK + LDKN
	Spesialstyrker	Spesialstyrker	Spesialstyrker	Spesialstyrker	Spesialstyrker (Hærens jegerkommando, Marinejegerkommando og helikopterving)
			K2-org	K2-og	ISTAR-enhet på bn størrelse
					KKIS-enhet
					Felles EK-kompetansesenter
					Deployerbare logistikk og støtteenheter
					ARBC søke- og rensenhet 1 laboratorium
					1 sivil-militær koordineringsenhet
					Modulbasert, deployerbar og mobil sanitetsenhet
Hær	1 Divisjonskommando	1 Divisjon med brigader og divisjonstropper	1 mobil divisjon med 3 brigader	1 mobil divisjon	1 mobil taktisk landkommando
	10 (2 ²⁵) Infanteribrigader	2 Motoriserte infanteribrigader	3 selvstendige brigader	1 selvstendig mekanisert brigade (Brig N)	1 selvstendig mekanisert brigade (Brig N) inkludert Telemark bataljon som hurtig reaksjonsstyrke

²⁵ Ref FFI/rapport-93/5036 som vurderer at Hæren kun har materiell til 1-3 brigader per 1992. Rapporten var gradert frem til 2005.

	Status per 1992	1994-1998	1999-2002	2002-2005	2005-2008
	3 (1 ²⁶) Panserforsterket infanteribrigader	2 Mekaniserte brigader	Telemark bataljon	1 selvstendig mekanisert brigade (Brig 12) inkludert FIST-H (Telemark bataljon) som innsatsstyrke	1 selvstendig mekanisert brigade (Brig 6) (kun materiell)
	H M Kongens Gard)	2 Panserbrigader	H M Kongens Garde	H M Kongens Garde	H M Kongens Garde
	Grensevakten	1 Artilleriregiment	Grensevakten	Grensevakten	Grensevakten
	28 feltbataljoner	1 Forsyningsregiment	4 jegerbataljoner	1 jegerforband	
	52 feltkompani	H M Kongens Garde	20 feltbataljoner		
	Støtteavdelinger	Grensevakten	Støtteavdelinger	Støtteavdelinger	Støtteavdelinger
		33 Andre bataljoner /enheter			
HV	468 HV-områder	410 HV-områder	468 HV-områder	18 HV-distrikt	13 HV-distrikter
	84 HV-avsnitt	90 HV-avsnitt	84 HV-avsnitt		
		76 HVST-områder			
	33 SjøHV-områder	31 SjøHV-områder	31 SjøHV-områder		
	5 SjøHV-avsnitt	10 SjøHV-avsnitt	10 SjøHV-avsnitt		
	7 LVkanonbatteri	18-20 LUHV- områder	7 LVkanonbatteri		
	2 LVkanonbatteri (selvstendig)	6 LUHV-avsnitt	2 LVkanonbatteri (selvstendig)		
Sjø	7 Eskortefartøy	4 Eskortefartøy	4 fregatter	5 nye fregatter med helikoptre vil innføres fom 2005 (3 gamle fregatter i perioden)	5 nye fregatter med helikoptre under innføring
	12 undervannsbåter	12 undervannsbåter	10 undervannsbåter	6 undervannsbåter	6 undervannsbåter
	38 missiltorpedobåter	22 missiltorpedobåter	14 missiltorpedobåter	14 missiltorpedobåter (samt besluttet å anskaffe 6 nye)	6 missiltorpedobåter (nye)
	9 Mineryddere	9 Mineryddere	9 mineryddere	8 mineryddere	6 mineryddere
	2 Mineleggere	2 Mineleggere	2 mineleggere	1 minelegger virker som logistikkfartøy inntil 2008	1 minelegger virker som logistikkfartøy inntil 2008

²⁶ Ibid

	Status per 1992	1994-1998	1999-2002	2002-2005	2005-2008
	7 Landgangsfartøy	5 Landgangsfartøy	1 depotfartøy		
	Kystartilleri:	Kystartilleri:	Sjøminer/minefelt	Sjøminer	
	9 75mm/120mm	9 75mm/120mm	5 landgangsfartøyer	3 landgangsfartøyer	
	14 105mm/150mm		9 kystartillerifort	9 kystartillerifort (langtidslagret)	
	7 127mm	5 127mm	6 undervannsanlegg	6 undervannsanlegg (langtidslagret)	
	8 Kontrollerbare minefelt	3 Kontrollerbare minefelt	9 lette missilbatterier	1 kystjegerkommando	1 kystjegerkommando
	5 Torpedobatteri	3 Torpedobatteri	Minedykkere	1 minedykkerkommando med støttefartøy	1 minedykkerkommando med støttefartøy
	Kystvakten	Kystvakten	Kystvakten	Kystvakten	Kystvakt
	Kystradar	Kystradar	Kystradar	Kystradar	Kystradar
Luft	80 Kampfly (60 F-16 + 20 F-5)	65 (51 F-16 + 14 F- 5)	58 F-16 Kampfly	58 F-16 kampfly	57 F-16 kampfly
	2 EK-fly	2 EK-fly	3 EK- og kalibreringsfly	3 EK- og kalibreringsfly	3 EK- og kalibreringsfly
	4+2 maritime patruljefly	4+2 maritime patruljefly	4+2 maritime patruljefly	4+2 maritime patruljefly	4+2 maritime patruljefly
	10 Transportfly (6 C- 130 + 4 DA-20/DHC-6)	6 transportfly	6 transportfly	6 transportfly	6 transportfly
	16 Skolefly	16 Skolefly	16 Skolefly	15 Skolefly	15 Skolefly
	18 Transporthelikoptre	18 Transporthelikoptre	18 Transporthelikoptre	18 transporthelikoptre	18 Transporthelikoptre (hvorav 4-6 til SOF)
	6 Kystvakthelikoptre	6 Kystvakthelikoptre	6 Kystvakthelikoptre	6 Kystvakthelikoptre	8 Kystvakthelikoptre (nye)
	10 Redningshelikoptre	12 Redningshelikoptre	12 Redningshelikoptre	12 Redningshelikoptre	12 Redningshelikoptre (fornyes)
	6 NOHA-batteri	6 NASAMS-batterier (luftvern)	6 NASAMS-batterier (luftvern)	NASAMS-grupper (luftvern)	2 NASAMS luftvern batterier
	22 SHORAD kanonbatteri	10 SHORAD kanonbatteri		2 basesett	1 Basesett
		10 SHORAD missilbatteri			

	Status per 1992	1994-1998	1999-2002	2002-2005	2005-2008
	4 Hovedflystasjoner		4 hovedbaser	2 hovedflystasjoner	2 hovedflystasjoner
	10 Flystasjoner	11 flystasjoner	8 deployeringsbaser	4 flystasjoner	7 flystasjoner
	11 Mob-flystasjoner	6 mob-flystasjoner		6 mobiliseringsflystasjoner	
	4 CRC	4 CRC	4 CRC	2 CRC	2 ARS
	3 RP				

Vedlegg B – Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner

Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner

ref St.meld nr. 38 (1998-1999)

Hærens bidrag (ca 2100 personer)	Sjøforsvarets bidrag (ca 440 personer)	Luftforsvarets bidrag (ca 1000 personer)	Felleselementer
<i>Reaksjonsstyrker:</i>	1 MTB-skvadron (4 MTBer med støttefartøy, ca 150 personer)	1 jagerflyskvadron (12 F-16, ca 420 personer)	Spesialstyrker (elementer fra Marinejegerkommandoen og Hærens jegerkommando)
1 bataljonsstridsgruppe	1 fregatt (ca 130 personer)	1 maritimt patruljefly (P-3, ca 40 personer)	Etterretningselementer
Nasjonal kontingentsjef med stab og feltsikkerhetslag	1 minerydder (ca 40 personer)	2 transportfly (C-130, ca 115 personer)	Sanitetsselementer
Forsterket nasjonalt støtteelement	1 kommando-/støttefartøy (ca 75 personer)	1 helikopteravdeling (4 Bell 412 SP, ca 75 personer)	
<i>Forsterkningsstyrker</i>	1 ubåt (ca 20 personer)	1 luftvernavdeling (NASAMS, ca 350 personer)	
1 pansret oppklaringseskadron	1 minedykkertropp (omkring 25 personer)		
1 stridsvognseskadron med nødvendig logistikk			
1 forsterket ingeniørelement			
1 artilleribatteri			
1 militærpolititropp			
1 transportkontrollenhet			

Vedlegg C – Intervjuguide

Innledning

- Kort presentasjon av intervjuer og bakgrunn for valg av denne oppgaven
- Presentasjon av tema og problemstillinger som skal berøres.

Hensikten med denne oppgaven er å analysere endringene i Forsvaret etter den kalde krigen frem til i dag. Analysen vil forsøke å identifisere mulige drivkrefter, både krefter som virker dempende og forsterkende på endringsprosessen, samt å se på hvilken effekt Forsvarsreformen av 2001 hadde på endringsprosessen. Dette skal forsøkes gjort gjennom å besvare to spørsmål. *Hvordan kan Forsvarets endringer etter den kalde krigen og frem til i dag forklares, med hovedfokus fra 1998 til i dag?*

Sett i lys av at Forsvaret i 2001 befant seg i en dyp og vedvarende strukturell krise, hva kan årsakene til dette være? Hva har endret seg etter forsvarsreformen av 2001?

Administrativt:

- Jeg har ikke tenkt å anonymisere intervjuobjektene i oppgaven.
- Jeg ønsker ikke å skrive ut et referat fra dette intervjuet for godkjenning av dere, jeg foreslår at jeg fremlegger den ferdige tekst hvor deres innspill/sitat er benyttet for godkjenning.
- Eventuelle spørsmål til intervjuet fra respondenten

Spørsmål

1. Hvordan vil du beskrive norsk forsvarsplanlegging i perioden etter den kalde krigen?
 - a. Politiske prosessen
 - b. Fagmilitære prosessen
2. Hva mener du er styrkene og eventuelt styrkene til disse prosessene
 - a. Langtidsmelding, proposisjoner og budsjett
3. Hvordan mener du Norge har klart å tilpasse Forsvaret den til en hver tid gjeldende sikkerhetspolitisk situasjon i tiden etter den kalde krigen?
4. Hva vil du si har vært de viktigste endringene etter den kalde krigen, med hensyn til:
 - a. Forsvarspolitikken
 - b. Styrkestrukturen

5. Ved utgangen av 1990-tallet hadde det oppstått et alvorlig sprik mellom sikkerhetspolitikken og forsvarspolitikken i Norge. Hvordan kunne et slik sprik oppstå?
6. Drivkrefter til endringer – hvilke faktorer har hemmet eller fremmet endringene av Forsvaret?
7. I hvilken grad påvirker nasjonale interesser norsk forsvarspolitik?
 - a. Distriktpolitiske interesser (Militærkommunale kompleks)
 - b. Næringspolitiske interesser
 - c. Grenvise interesser
 - d. Andre aktører du vil nevne
8. Hvordan vil du beskrive forholdet mellom Forsvarsgrenene
9. Hvordan vil du beskrive forholdet mellom FO – FD
10. Hvordan vil du beskrive forholdet mellom FD – Stortinget.
11. Hva mener du er de viktigste endringene Forsvarsreformen har gjort i norsk forsvarspolitik?
12. Hvilke personer/aktører mener du det ville ha vært relevant og viktig for meg å intervju på bakgrunn av problemstillingen avhandlingen?

Tusen takk for at du tok deg tid og viste meg tilliten verdig til å la deg intervju!

Kildeliste

Skriftlige eller elektroniske kilder

1. Allison, Graham T. 1969. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (Sep., 1969), s. 689-718
2. Asp, Linda. 2006. *Makt, normer og legitimitet: En analyse av Forsvarsreformen som fenomen i internasjonal politikk*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
3. Berggrav, Jørgen. 2004. Forsvarsperspektiver i nord. *Sikkerhetspolitisk Bibliotek* nr 4/2004, Oslo: Den norske Atlanterhavskomite.
4. Bull-Hansen, Fredrik. 1995. Vårt forsvar: Vi ligger der vi ligger. *Aftenposten* (29.11.95 – morgenutgaven).
5. Børresen, Jacob. Gjeseth, Gullow. Tamnes, Rolf. 2004. *Norsk forsvarshistorie, Bind 5 1970-2000, Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide Forlag AS.
6. Børresen, Jacob. 2005. Forsvaret som politisk virkemiddel. *Dagbladet* (03.02.05.)
7. Diesen, Sverre. 2005. Mot et allianseintegrert forsvar. I: Matlary, Janne Haaland og Østerud, Øyvind (red). *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag AS.
8. Flikke, Geir. 2001. Norge og europeisk sikkerhet – tilpasning til besvær? *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr 15/2001, Oslo: Den norske Atlanterhavskomite.
9. Forsvarsdepartementet (30.08.01): *Nye kostnadsberegninger av vedtatt struktur ifm behandlingen av St.prp. nr 45(2000-2001)*. Journalnummer 02248- /FD III 1/ESK/ATA/200.1, skriv fra Statsråden til Stortingets forsvarskomite v/lederen.
10. Forsvarsdepartementet 2004: *Strategisk konsept for Forsvaret i perioden 2005-2008: Styrke og relevans*. Hefte. Oslo: Forsvarsdepartementet.
11. Forsvarssjefen 1992: *Forsvarsstudien 1991*. Ugradert versjon. Oslo: Forsvarets overkommando/presse og informasjonsavdelingen.
12. Forsvarssjefen 1997: *Dokument A – Sluttrapport etter Forsvarsstudien 1996*. Trykt hefte. Oslo: Forsvarets overkommando.
13. Forsvarssjefen 2000: *Forsvarsstudie 2000 – Sluttrapport*. Trykt hefte. Oslo: Forsvarets overkommando.

14. Forsvarssjefen 2003: *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*. Oslo: Forsvaret overkommando
15. Forsvarssjefen 2006: *Derfor fornyer vi Forsvaret*. Forsvarsstudie 07. Hefte. Oslo: Forsvarsstaben/Presse- og informasjonsavdelingen.
16. Frisvold, Sigurd (28.05.07). *Tilbakemelding*. Elektronisk post som oppfølging til intervjuet 21.03.07.
17. Godal, Bjørn Tore. 2003. *Utsikter. Store lille Norge i en ny verden*, Oslo: H. Aschehoug & Co.
18. Heier, Tormod. 2005. *Forsvarsreformene 2000-2004: Gir Forsvaret politisk utelling?* *IFS info* nr 4/2005. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier
19. Heier, Tormod. 2006. *Influence and Marginalisation, Norway's Adaptation to US Transformation Efforts in NATO, 1998-2004*. Oslo: Faculty of Social Sciences, University of Oslo.
20. Holme, Nils. 1999. Problemstillinger i forsvarsplanleggingen. *Norsk militært tidsskrift*, nr 2/99, s 24-28.
21. Holme, Nils. 2001. Forsvarets uløste hovedproblem. *Aftenposten* (10.07.01 – morgenutgaven).
22. Innst. S. nr. 140 (1998-1999): *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets investeringsprofil*, Oslo: Stortinget (26.03.99).
23. Innst. S. nr. 150 (1992-1993): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98*, Oslo: Stortinget (04.05.93).
24. Innst. S. nr. 245 (1997-1998): *Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, Oslo: Stortinget (12.06.98).
25. Innst. S. nr. 152 (1999-2000): *Innstilling fra forsvarskomiteen om tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*, Oslo: Stortinget (05.04.00).
26. Innst. S. nr. 342 (2000-2001): *Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, Oslo: Stortinget (10.06.01).
27. Innst. S. nr. 232 (2001-2002): *Innstilling fra forsvarskomiteen om Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, Oslo: Stortinget (13.06.02).

28. Innst. S. nr. 234 (2003-2004): *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*, Oslo: Stortinget (07.06.04).
29. Knutsen, Bjørn Olav. Granviken, Alf. Holte, Mats Ruge. Kjølberg, Anders og Aagaard, Finn. 2000. Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: en analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom. *FFI-rapport*, nr 2000/00046. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
30. Krohn Devold, Kristin. 2004. Innlegg i Stortingets behandling av St. prp. Nr 42 (2003-2004). <http://www.Stortinget.no/stid/2003/s040610-01.html>.
31. Matlary, Janne Haaland. 2005. Internasjonalisering av militærmakten – makt eller avmakt? I: Matlary, Janne Haaland og Østerud, Øyvind (red). *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag AS.
32. Narum, Paul. 2005. Derfor krymper Forsvaret. *Aftenposten* (28.04.05 – morgenutgaven).
33. Norsk telegrambyrå 1995: *Bred enighet om norsk NATO-politikk*. NTBtekst 12.12.95
34. NOU 1992: 12. *Forsvarskommisjon av 1990*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
35. NOU 2000: 20. *Et nytt forsvar. Innstilling fra forsvarspolitisk utvalg*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
36. Otterlei, Jonny M. 2002. Norwegian defence Reforms of the 90s. *FFI-rapport*, 2002 nr. 1206. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
37. Peters, Ralph. 1998a. Generals, it's time to face reality. *Army Times*, 05/25/98, Vol. 58 Issue 43, s 37.
38. Peters, Ralph. 1998b. Ruinous general's heroes gone astray. *Army Times*; 02/16/98, Vol. 58 Issue 29, s 31.
39. Putnam, Robert D. 1988: Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games. *International Organization*. Vol 43 Issue 3, sommer 1988, s 427-460.
40. Rekkedal, Nils Marius. 2003. *Moderne krigskunst*. Oslo: Forsvarets stabsskole.
41. Solli, Arne. 1995. Det nye Forsvaret. *Norsk militært tidsskrift*, 1995, nr 12
42. Solstrand, Ragnvald H. 1982: *Quantitative Methods in Long-Term Force Structure Planning. The Concept of Structural Planning*. Dr. Ing avhandling, Trondheim: NTH

43. St.meld. nr. 16 (1992-1993): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98*, Oslo: Forsvarsdepartementet (08.01.93).
44. St.meld. nr. 22 (1997-1998): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, Oslo: Forsvarsdepartementet (26.02.98).
45. St.meld. nr. 23 (1998-1999): *Forsvarets investeringsprofil*, Oslo: Forsvarsdepartementet (11.12.98).
46. St.meld. nr. 38 (1998-1999): *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*, Oslo: Forsvarsdepartementet (04.06.99).
47. St.prp. nr. 1(1989-1990): *For budsjetterminen 1990* Forsvarsdepartementet, Oslo: Forsvarsdepartementet (29.09.89).
48. St.prp. nr. 1(1991-1992): *For budsjetterminen 1992* Forsvarsdepartementet, Oslo: Forsvarsdepartementet (20.09.91).
49. St.prp. nr. 45 (2000-2001): *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, Oslo: Forsvarsdepartementet (16.02.01).
50. St.prp. nr. 55 (2001-2002): *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, Oslo: Forsvarsdepartementet (05.04.02).
51. St.prp. nr. 42 (2003-2004): *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*, Oslo: Forsvarsdepartementet (12.03.04).
52. Steiro, Øystein. 2005. Forsvarsplanlegging og spådomskunst. *Aftenposten* (17.04.05 – morgenutgaven).
53. Stortinget 1993: Møte torsdag 13. mai 1993, sak 6. Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer i Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98 (Innst.S. nr 150, jf St.meld. nr 16). *Stortingstidene, 1993*, s 3797-3840.
54. Tamnes, Rolf. 2006. *Perspektiver på nordområdene*. Forelesning ved FSTS. Ikke publisert. Oslo: Forsvarets stabsskole, 31.08.06.
55. Tangen, Silje Frogner. 2005: *NATOs militære transformasjon: En analyse av Norges tilpasning til transformasjonsprosessen*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
56. Ulriksen, Ståle. 2002. *Den norske forsvarstradisjonen*. Oslo: Pax forlag AS.

57. Web 1. *Defence policy*.
<http://wordnet.princeton.edu/perl/webwn?s=defence%20policy> . Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 25.01.07
58. Web 2. *Referat fra møte i Stortinget 18 juni 1998*.
<http://www.Stortinget.no/stid/1997/s980618-01.html>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 09.03.07.
59. Web 3. *NATO Handbook*. <http://www.NATO.int/docu/handbook/2001/hb0205.htm>
Sist oppdatert 08.10.02. Benyttet kilde 09.03.07.
60. Web 4. *Forklaring av begrepene suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse*.
http://sms1835.no/xTEST/faste_arrangement/Ulvikseminar/Ulvik2004/Foredrag/Foredrag%20nr%2013.htm. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 24.04.07.
61. Web 5. *Kystvakten*. <http://no.wikipedia.org/wiki/Kystvakten>. Sist oppdatert 25.04.07.
Benyttet kilde 25.04.07.
62. Web 6. *EUs felles forsvars- og sikkerhetspolitikk*.
http://www.europakommisjonen.no/eu_global_player/6.htm. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 26.04.07.
63. Web 7. *Prague Capabilities Commitment (PCC)*.
http://www.NATO.int/issues/prague_capabilities_commitment/index.html. Sist oppdatert 22.01.07. Benyttet kilde 26.04.07.
64. Web 8. *The NATO Response Force – NRF*.
http://www.NATO.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm. Sist oppdatert 24.10.06.
Benyttet kilde 18.05.07.
65. Web 9 *Referat fra møte i Stortinget 13 juni 2001*.
<http://www.stortinget.no/stid/2000/s010613-01.html>. Sist oppdatert ikke oppgitt.
Benyttet kilde 18.05.07.
66. Web 10. *Tabell 1.2 Samlede utgifter etter departement 2001-2007*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/20062007/Stprp-nr-1-2006-2007-/13.html?id=298025>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 26.04.07.
67. Web 11. *Referat fra møte i Stortinget 10 juni 2004*.
<http://www.stortinget.no/stid/2003/s040610-01.html>. Sist oppdatert ikke oppgitt.
Benyttet kilde 14.05.07.

68. Web 12. *KOSOVO-KRISEN: NASJONAL RAPPORT*.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/Kosovo-krisen-Nasjonalt-rapport.html?id=105587. Sist oppdatert 24.01.01. Benyttet kilde 14.05.07.
69. Web 13. *NOBLE's visjon*. <http://www.mil.no/prosjekter/noble/Visjon/>. Sist oppdatert ikke oppgitt. Benyttet kilde 14.05.07.
70. Aabakken, Ola. 1992. Forsvarsstudien 1991. *Norsk militært tidsskrift*, 1992, 4, s 1-8.
71. Aabakken, Ola. 2006: Utenlandsoperasjoner: ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løs vekt? *FFI-rapport*, 2006, 01729. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
72. Åtland, Kristian. 2003: Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser. *FFI-rapport*, 2003, 00713. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

Liste over intervjuobjekt

1. Frisvold, Sigurd, tidligere forsvarssjef, Værnes, 21.03.07.
2. Godal, Bjørn Tore, tidligere forsvarsminister og tidligere medlem av forsvarskomiteen, Berlin, 07.02.07.
3. Holme, Nils, tidligere direktør FFI, Oslo, 12.03.07.
4. Løwer, Eldbjørg, tidligere Forsvarsminister og medlem av FPU07, Oslo 12.02.07.
5. Røsjorde, Hans J, tidligere leder for forsvarskomiteen, Oslo, 13.03.07.
6. Tamnes, Rolf, direktør ved IFS og medlem av FPU 2000, Oslo, 22.11.06.

Figurliste

Figur 1 Forsvarets krigs- og fredsorganisasjon – antall befall og mannskaper fra 1992 - 2006	19
Figur 2 Aktivitetsutvikling 1992-2005	19
Figur 3 Budsjettutvikling 1992-2005	20
Figur 4 Forsvarets krigsstruktur per 1992	22