



FORSVARET
Forsvarets høgskole

P-8 Poseidon: Fra NOT til HOT

*En dokumentstudie av prosessen som ledet til
videreføring av maritime patruljefly.*

Endre Adolfsen Dahler

Masteroppgave
Forsvarets høgskole

vår 2020

Forord

Denne oppgaven representerer avslutningen av stabsstudiene ved Forsvarets høgskole. Det har vært et privilegium å få anledning til å fordype seg i et tema av personlig interesse og som de senere årene har fått økt viktighet i lys av de sikkerhetspolitiske utfordringene.

En spesiell takk går til min sønn Oliver som til stadighet under arbeidet med oppgaven har minnet meg på hva som er viktig i livet, og som har ført til at arbeidet med oppgaven ofte har blitt avløst av lek og moro. Det har gjort oppgaven overkommelig.

Til slutt vil jeg takke min veileder Ole Jørgen Maaø for konstruktiv kritikk og tålmodighet.

Endre A Dahler

Andenes

Mai 2020

Abstract

In the mandate from the Minister of Defense for the Chief of Defense' work with his long term military advice in October 2014, the Minister underscores that the Armed Forces are facing a technological crossroad and that Norway's basic demographic and geographic prerequisites makes it necessary to start using new technology wherever possible, "especially within surveillance and intelligence in our large areas of interest". The Chief of Defense follows up on the guidelines from the mandate by leaving the ambition of having an independent capability for the Armed Forces to conduct long-range airborne underwater surveillance- and warfare. Instead, he suggests a replacement with a mix of satellites, drones and smaller surveillance aircraft without anti-submarine capability in his military advice in 2015. Despite this advice, the government chose to leave both their own guidelines from the mandate and the military advice. The Government ended up with suggesting to Parliament an acquisition of five fully capable maritime patrol aircraft. The research question for this thesis is therefore:

- What was the most important underlying reasons that made long-range maritime patrol aircraft with anti-submarine capability to go from abandoned to being highly prioritized during the long-term planning process?

Through an analysis of the founding documents in the planning period and other relevant open sources this thesis has looked closer at the process from the *mandate* was issued in October 2014 to the *Letter of Offer and Acceptance* was signed on the 29. Of March 2017, by bringing to the front the most important factors that have affected the different inputs to the plans and the final decision in the proposition to Parliament.

The analysis is supported by shedding light on the role the maritime patrol aircraft has played in the Norwegian security policy and experiences from earlier re-acquisitions of this capability.

The thesis concludes that, as many times before when it comes to continuation or replacement of this capability, it is the bilateral relationship with the USA and the integration dimension, together with the considerations made with regard to reassurance of Russia through screening, that is crucial. Also in line with earlier experience, the acquisition has also this time been handled above the military strategic level, and Norway continues to receive maritime patrol aircraft with a reduced price tag.

Sammendrag

I det regjeringsforankrede mandatet «*Anmodning om Forsvarssjefens tilråkning om den videre utviklingen av Forsvaret*» i oktober 2014 presiserer Forsvarsministeren at Forsvaret står ovenfor et teknologisk veiskille og at Norges grunnleggende demografiske og geografiske forutsetninger gjør det nødvendig å ta i bruk ny teknologi der det er mulig, «særlig innenfor overvåking og etterretning i våre store interesseområder». Forsvarssjefen svarer ut føringene i mandatet med å forlate ambisjonen om selvstendig nasjonal evne til langtrekkende luftbåren undervannsovervåking og -krigføring med maritime patruljefly, og foreslår i stedet en erstatning med en blanding av satellitter, droner og lette overvåkingsfly uten antiubåtkapasitet i sitt fagmilitære råd i 2015. Regjeringen valgte allikevel i løpet av langtidsplanprosessen å forlate både sine egne føringer fra rammeskrevet og Forsvarssjefens råd. De foreslår å anskaffe fem nye fullverdige maritime patruljefly i sin innstilling til Stortinget. Oppgavens problemstilling er derfor:

- Hva var de viktigste årsakene som kan ha ligget til grunn for at langtrekkende maritime patruljefly med antiubåtkapasitet gikk fra å være nedprioritert til å bli høyt prioritert i løpet av langtidsplanprosessen?

Gjennom en analyse av grunnlagsdokumentene i planperioden og relevante åpne kilder har oppgaven sett nærmere på prosessen fra *mandatet* ble gitt i oktober 2014 og til *Letter of Offer and Acceptance* for P-8 ble signert 29. mars 2017 ved å trekke frem de viktigste påvirkningsfaktorene som kan ha ligget til grunn for de enkelte innspillene og det endelige vedtaket i proposisjonen.

Analysen har blitt støttet gjennom å belyse de maritime patruljeflyenes rolle i norsk sikkerhetspolitikk og erfaringer fra tidligere videreføring av kapasiteten.

Oppgaven konkluderer med at som så mange ganger tidligere når det gjelder videreføring eller erstatning av denne kapasiteten, er det det bilaterale forholdet til USA og integrasjonsdimensjonen sammen med hensynet til beroligelse gjennom avskjerming som er avgjørende. Også i tråd med tidligere erfaringer håndteres også denne gangen anskaffelsen av maritime patruljefly over det militærstrategiske nivået, og Norge fortsetter å motta maritime patruljefly til redusert pris.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Abstract	3
Sammendrag	4
1 Innledning.....	6
1.1 Tema	8
1.2 Disposisjon.....	9
2 Metode og kilder	10
3 Balansepolitikk, bastionsforsvaret og maritime patruljefly	14
3.1 Balansepolitikken	14
3.2 Bastionsforsvaret.....	16
Figur 1: Bastionsforsvarets utstrekning og ambisjon (Ekspertgruppen, 2015)	16
3.3 Maritime patruljefly i norsk sikkerhetspolitikk – de lange linjene	18
3.4 Oppsummering.....	22
4 Fra rammeskriv til langtidsproposisjon	24
4.1 Grunnlagsdokumentene.....	24
4.1.1 Rammeskrivet.....	24
4.1.2 Ekspertgruppen	25
4.1.3 Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR)	28
4.1.4 Luftforsvarets innspill til FMR.....	32
4.2 Politisk kontakt med USA i planperioden.....	34
4.3 Langtidsplanen: Prop 151 S «Kampkraft og Bærekraft»	36
4.4 Oppsummerende analyse	38
5 Videre politisk behandling og veien til kontrakt	39
5.1 Innst. 62 S	40
5.2 Stortingsbehandlingen av Innst.62 S.....	41
5.3 Prop. 27 S <i>Endringar i statsbudsjettet 2016 under Forsvarsdepartementet</i>	42
5.4 Innst, 127 S (2016-2017)	43
5.5 Stortingsbehandling Innst. 127 S.....	44
5.6 Anskaffelsesprosessen i P2047 «Videreføring av maritim overvåking og ISR-kapabilitet» ..	46
5.7 Oppsummerende analyse	47
6 Konklusjon	48
Referanser	50

1 Innledning

Dersom Norge skulle senke sitt ambisjonsnivå på maritim overvåking og ASW¹ må man være klar for at USA og NATO ikke kan miste denne kapabiliteten og vil da kunne kreve å overta ACINT²-rollen selv. Det vil måtte skje med fly, og fra norske baser. Det vil både utfordre vår basepolitikk og våre selvpålagte restriksjoner (Håvoll, 2015, s. 30).

I langtidsplanen fra 2016 besluttet regjeringen Solberg å anskaffe nye maritime patruljefly til tross for at Forsvarssjefen hadde foreslått å avskaffe denne kapasiteten. Denne oppgaven ser nærmere på prosessen som ledet til utskiftningen av P-3C Orion maritime patruljefly med P-8 Poseidon, der motstridende retningsvalg innenfor langtidsplanprosessen med hensyn til denne kapabiliteten er tydelig.

Maritime patruljefly har under hele den kalde krigen og frem til i dag vært nært knyttet til Norges evne til å opprettholde den gjeldende sikkerhetspolitiske linjen; den såkalte balansepolitikken. Noe forenklet kan man si at målsetningen med denne politikken har vært å avskrekke Russland gjennom egen evne (innenfor rammen av alliert støtte), samtidig som man beroliger Russland og derigjennom bevarer det lave spenningsnivået i felles nærrområder.

For å unngå at Barentshavet skal være åsted for daglige møter mellom militære styrker tilhørende stormaktene USA og Russland, har norsk sikkerhetspolitikk i etterkrigstiden vært preget av flere selvpålagte begrensninger. Sentralt for denne oppgaven er de norske begrensningene satt på allierte flyginger øst av den 24. østlige lengdegrad (24 E). Som en variant under basepolitikken har den sammen med atompolitikken og anløpsforskriften vært de viktigste virkemidlene i en sikkerhetspolitikk som har søkt å balansere mellom avskrekking og beroligelse av Russland på den ene siden, og integrasjon og avskjerming av USA og NATO på den andre. Dette er fremdeles gjeldende norsk politikk.

For flyginger med maritime overvåkings- og etterretningfly har dette i praksis vært løst ved at Norge, gjennom 333 skvadronens P-3 Orion, har vært i stand til å dekke egne og alliertes behov for situasjonsforståelse og kritiske etterretninger, samtidig som basepolitikken har satt begrensninger på allierte flyginger. Denne arbeidsdelingen har bidratt til lav spenning i norske nærrområder og Barentshavet, og har gitt Norge en særstatus i alliansen grunnet en nær monopolsituasjon på kunnskap fra dette strategisk viktige området. De selvpålagte begrensningene har ved flere anledninger både blitt utfordret av våre allierte og vært gjenstand for tilpasninger. Balansepolitikken

¹ Anti-Submarine Warfare (Antiubåt krigføring)

² Acoustic Intelligence (Akustiske etterretninger om ubåter)

har allikevel i stort ligget fast, fordi den har blitt opplevd som vellykket. Som oppgaven vil vise er det en herskende oppfatning om at dersom Norge selv ikke ønsker eller evner å dekke behovet for akustiske etterretninger og antiubåtoperasjoner med egne maritime overvåkingsfly, vil andre land i alliansen se seg nødt til å ta over jobben.

Et bortfall av egen evne innen dette området vil altså kunne fremprovosere en dreining av norsk sikkerhetspolitikk, der valget fort kan stå mellom økt militarisering og spenning i våre nærområder ved å overlate de maritime patruljeflygingene til NATO, eller hindre allierte tilgang til kritisk viktige etterretninger ved å opprettholde de selvpålagte begrensningene dersom vi ikke vil gjøre jobben selv. Begge disse utfallene vil kunne skade norske interesser, enten i Norges forhold til allierte eller i forholdet til Russland.

I langtidsplanen fra 2016, Stortingsproposisjon 151 S «Kampkraft og bærekraft», tok regjeringen Solberg dette fullt innover seg. De foreslo å anskaffe nye maritime patruljefly, og la blant annet følgende vurderinger til grunn for hvorfor de valgte å gå mot Forsvarssjefens anbefaling:

Maritime patruljefly er en strategisk kapasitet for Norge, og bidrar til en nødvendig nasjonal, selvstendig evne til god situasjonsforståelse og maritim overvåking. Norske maritime patruljefly står for en synlig og regelmessig militær aktivitet i nord og er et viktig bidrag til stabilitet og forutsigbarhet [...] Norge har siden maritime patruljefly ble innført på 1960-tallet prioritert denne kapasiteten høyt, også i perioden da den militære aktiviteten i nordområdene var fallende etter den kalde krigen. Videreføring av kapasitetene for overvåking og antiubåtoperasjoner er også viktig for NATO og nære allierte. I det bilaterale forholdet til USA er maritime patruljefly et sentralt norsk bidrag til operativt samarbeid. (Prop. nr 151 S, 2015-2016, s. 65).

Argumentasjonen og valget i proposisjonen står i sterk motsats til Forsvarssjefens tilrådning, der han foreslår en satsing på satellittovervåking, droner og lette overvåkingsfly uten anti-ubåtkapasitet.

Men regjeringen går samtidig også mot sine egne føringer fra rammeskrevet for Forsvarssjefens råd, der Forsvarsministeren konkret ber Forsvarssjefen om å vurdere de uutnyttede mulighetene i det teknologiske veiskille Forsvaret står ved, «*særlig innen overvåking og etterretning i våre store interesseområder*» (Forsvarsdepartementet, 2014, s. 5).

Kontrasten mellom føringene i Forsvarsministerens rammeskrev og Forsvarssjefens militærfaglige råd på den ene siden, og argumentasjonen bak beslutningen om anskaffelsen av fem P-8 Poseidon overvåkingsfly i proposisjonene på den andre siden, er påfallende. Det var ikke regjeringsskifte i perioden, som kunne forklart et slikt skifte. Det er lesningen av disse dokumentene, der man kan se klare konturer av historiske gjentakelser, som er driveren bak valget av temaet i denne masteroppgaven.

1.1 Tema

Regjeringen og Stortinget prioriterte å videreføre maritime patruljefly med antiubåtkapasitet, en strategisk ressurs Norge har drevet i nært samarbeid med allierte gjennom hele den kalde krigen og frem til i dag. Men flere av grunnlagsdokumentene for langtidsplanarbeidet viser at videreføringen denne gangen hadde en «trang fødsel».

Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) var et sentralt innspill som nedprioriterte denne kapasiteten, til tross for at den er en viktig kapasitet både for Norge og NATO, både i krig og fred.

Kontradiksjonen mellom føringene i mandatet (rammeskrivet) og FMR 2015 på den ene siden, og anbefalingen om anskaffelse av nye maritime patruljefly i Sttingsproposisjonen i 2016 på den andre, antyder at regjeringen Solberg har gjort erkjennelser i løpet av langtidsplanprosessen som går på tvers av regjeringens initielle retning. Oppgavens problemstilling er derfor:

- Hva var de viktigste årsakene som kan ha ligget til grunn for at langtrekkende maritime patruljefly med antiubåtkapasitet gikk fra å være nedprioritert til å bli høyt prioritert i løpet av langtidsplanprosessen?

Gjennom en analyse av grunnlagsdokumentene i planperioden og relevante åpne kilder søker oppgaven å se nærmere på prosessen fra *rammeskrivet* ble gitt i oktober 2014 og til *Letter of Offer and Acceptance* ble signert 29. mars 2017 ved å trekke frem de viktigste påvirkningsfaktorene som kan ha ligget til grunn for de enkelte innspillene og det endelige vedtaket i proposisjonen. Analysen støttes gjennom å belyse de maritime patruljeflyenes rolle i norsk sikkerhetspolitikk og erfaringer fra tidligere videreføring av kapasiteten.

Hensikten med studien har vært å gi en dypere innsikt for et bredere publikum, som normalt kun vil ha lest det fagmilitære rådet eller langtidsplanen. Kanskje vil studien bidra til videre akademisk fordypning innenfor temaet.

1.2 Disposisjon

Oppgaven er delt i 6 kapitler. Kapittel 1 er innledningskapitlet. Kapittel 2 tar for seg forskningsmetoden som oppgaven bygger på og de kildene som er anvendt som grunnlag for analysen. Den ser også på hvilke forhold som kan påvirke oppgavens gyldighet og pålitelighet.

Kapittel 3 trekker opp den strategiske konteksten for å forstå de maritime patruljeflyenes rolle i den norske sikkerhetspolitikken. Den gir et innblikk i flyenes rolle i balansepolitikken og gir en kort redegjørelse for den maritime delen av den dimensjonerende trusselen for Norge og NATO i Nord-Atlanteren, representert ved det russiske bastionsforsvarskonseptet. Fordi Norge har operert med maritime patruljefly siden slutten av andre verdenskrig og flyene har utført likeartede oppgaver i hele perioden, gir de lange linjene muligheter for å la historien være med å belyse prosessen rundt videreføringen av de maritime patruljeflyene.

Kapittel 4 trekker frem de viktigste påvirkningsfaktorene som kan ha ligget til grunn for de enkelte innspillene og det endelige vedtaket i proposisjonen ved å analysere grunnlagsdokumentene i planperioden. Det var i tillegg en rekke politiske besøk knyttet til anskaffelsen mellom norske og amerikanske embedsmenn i perioden. Møtene er referert til både av regjeringen selv på sine hjemmesider og ellers i media. Disse besøkene og temaene som ble diskutert under dem er med på å belyse en sentral del av denne anskaffelsesprosessen, nemlig den bilaterale politiske prosessen som hoveddrivkraft. Analysen støttes gjennom å trekke paralleller til historien der det er relevant.

I kapittel 5 går oppgaven igjennom den politiske behandlingen av proposisjonene fra regjeringen i Utenriks- og forsvarskomiteen, og Stortingsbehandlingen av innstillingene av langtidsproposisjonen og endringsproposisjonen, der de maritime patruljeflyene ble lagt frem for godkjenning. I kapitlet presenteres også rapporter fra amerikanske myndigheter som beskriver anskaffelsen.

Kapittel 6 er avslutningskapitlet som trekker frem hovedfunnene fra analysen og svarer på problemstillingen

2 Metode og kilder

Dette kapitlet beskriver den forskningsmetoden som oppgaven bygger på og de kildene som er anvendt som grunnlag for analysen. Den ser også på hvilke forhold som kan påvirke oppgavens gyldighet og pålitelighet.

Oppgaven har en kvalitativ tilnærming ved å søke svar på forskningsspørsmålene gjennom en dokumentanalyse. Maritime patruljefly i norsk sikkerhetspolitikk er et tema som er godt dekket i tidligere akademiske arbeider, blant andre av Håvard Klevberg som dekker perioden frem til 2012. P-8 og dens kommende rolle i norsk sikkerhetspolitikk har også vært gjenstand for forskning av Jan-Egil Rekstad i 2018. Så langt er det allikevel lite akademisk arbeid å finne med bakgrunn i prosessen som ledet frem til beslutningen om å anskaffe nye maritime patruljefly i 2016. I den forstand er oppgaven til dels eksplorativ, og kan således berede grunnen for videre forskning. Studien ser i hovedsak på en enkelt kapasitet i en gitt tidsperiode og er således et case-studie, men oppgaven underbygges med å trekke paralleller både fremover og til historien. Den har derfor elementer som kan ligne på et komparativt case-studium.

Det har fra start vært et ønske å se hvilken historie dokumentene og de åpne kildene selv forteller. Prosessen rundt anskaffelsen og videreføring av maritime patruljefly er spredd over en rekke offentlige dokumenter som i mange år fremover vil danne grunnlag for forskning. For de som også i fremtiden ønsker å se nærmere på andre forhold knyttet til beslutningene om maritime patruljefly vil det kunne være fruktbart å ha en samlet dokumentanalyse lagt til grunn. Det har vært en viktig driver for valget av en ren dokumentanalyse som metode.

Studien kunne vært styrket ved å kombinere dokumentanalyse med intervju av sentrale personer i prosessen, men i tillegg til å komplisere en allerede omfattende dokumentstudie ville det også her vært forhold som kunne påvirke påliteligheten. Helge Rager Furuseth har gjort intervjuer av blant andre lederen for det aktuelle fagmilitære rådet i forbindelse med sin masteroppgave. Han fant i sin studie at enkelte av medarbeiderne som hadde deltatt i utarbeidelsen av det fagmilitære rådet også hadde blitt stilt til disposisjon for arbeidet med langtidsplanen. Det hadde ikke fungert etter sin hensikt «da disse medarbeiderne ble oppfattet å være for lojale mot det fagmilitære rådet» (Furuseth, 2018, s. 33). Disse kunne representert en feilkilde i påliteligheten på grunn av manglende nøytralitet.

Det er også fem år siden flere av disse dokumentene ble skrevet. Eventuelle informanters pålitelighet ville vært påvirket av hvor godt de husker tilbake. Dokumentene i seg selv har lengre holdbarhetsdato.

Primærkildene i seg selv er offentlige dokumenter og som må antas å ha høy pålitelighet. Mange av dem er allikevel tuftet på en politisk plattform og må studeres med det for øye. Dette ville også vært en problemstilling ved potensielle intervjuer, der flere aktuelle kandidater hadde politisk tilknytning og roller.

For å øke påliteligheten i sekundærkildeutvalget har det vært forsøkt benyttet i så stor grad som mulig akademiske arbeider og fagartikler. Der akademiske arbeider eller fagartikler ikke har vært tilgjengelig har informasjon fra norske og utenlandske myndigheter vært nyttet, slik som for eksempel rapporter fra det amerikanske forsvarsdepartementet. Artikler fra pressen er til en viss grad nyttet, men fordi denne type kilder ikke alltid gir nøytrale og presise beskrivelser av saken, er det i all hovedsak brukt presseartikler som har kunnet kryss-sjekkes mot regjeringens pressemeldinger. Der artikler fra pressen har vært nyttet har de i tillegg i hovedsak vært nyttet for å etablere hendelser i tid og for å vise til tema. Det er også i kildeutvalget tatt hensyn til at svært mye har skjedd sikkerhetspolitisk siden disse beslutningene ble fattet. Der det har vært relevant er det derfor søkt nyttet kilder med nærhet i tid så langt det er mulig.

Bestandigheten i norsk sikkerhetspolitikk og de maritime patruljeflyenes lange linjer i historien benyttes for å øke påliteligheten i analysen, men også ved å underbygge og sannsynliggjøre sammenhenger der dokumentene har svakheter eller tvetydighet, og det samtidig er interessant å trekke slutninger. Sammen med sekundærkilder og teori vil en slik fremgangsmåte være med å styrke gyldigheten av slutninger og tolkninger av materialet.

Med bakgrunn i temaet for oppgaven står balansepolitikken sentralt, med teorier rundt begrepsparene *avskrekking* og *beroligelse*, og *integrasjon* og *avskjerming*. I beskrivelsen av disse er det primært benyttet akademiske arbeider som ser balansepolitikken opp mot maritime patruljefly, med den hensikt å redusere feilkilder ved en eventuell egen tolkning av flyenes rolle i denne politikken.

Primærkildene inkluderer offentlige dokumenter tilhørende langtidsplanprosessen. Her er følgende dokumenter benyttet:

Anmodning om Forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret utgitt av Forsvarsdepartementet i oktober 2014. Dette er det regjeringsforankrede mandatet fra Forsvarsministeren til Forsvarssjefen. Dokumentet danner rammer, vilkår og prioriteringer til Forsvarssjefens utarbeidelse av han fagmilitære tilrådning, FMR.

Forsvarssjefens fagmilitære råd 2014 ble overlevert til Forsvarsministeren i oktober 2015, og skisserer Forsvarssjefens prioriteringer og anbefalinger for den videre utviklingen av forsvarsstrukturen.

Et felles løft er et sikkerhetspolitisk innspill til langtidsplanprosessen utført av det regjeringsoppnevnte Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge, ledet av Professor Rolf Tamnes. Innspillet ble overlevert 28. april 2015. Dokumentet slår fast at maritime patruljefly er sentralt for å bevare lavspenningen i nord, og for å sikre alliert mottak gjennom antiubåtkapasiteten. Dokumentet er den eneste ugraderte kilden som direkte peker på finansiering gjennom fortsatt amerikansk-norsk prissamarbeid som løsning for anskaffelsen.

Prop. 151 S (2015-2016) «Kampkraft og bærekraft». Dette er regjeringens forslag til langtidsplan for forsvarssektoren. Her er regjeringens samlede vurderinger, prioriteringer og anbefalinger for den videre utviklingen av Forsvaret som skal godkjennes av Stortinget.

Innst. 62 S (2016-2017) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft. Dette er komitebehandlingen av langtidsproposisjonen fra regjeringen, med kommentarer fra behandlingen.

Prop. 27 S (2016-2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) Endringer i statsbudsjettet 2016 under Forsvarsdepartementet. Dette er dokumentet der regjeringen legger frem materiellprosjektet for nye maritime patruljefly for godkjenning.

Innst. 127 S (2016-2017) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen. Dokumentet beskriver komiteens behandling av materiellprosjektet og dens innstilling til Stortinget.

I tillegg har Stortingsbehandlingen av *Innst. 62 S* og *Innst. 127 S* vært sentrale kilder.

Sekundærkildene består av faglitteratur, bøker, skriftsamlinger, og artikler. De viktigste har vært:

Håvard Klevbergs verk, *«Request Tango. 333 skvadronen på ubåtjakt – maritime luftoperasjoner i norsk sikkerhetspolitikk»* har vært uunnværlig. Boken er basert på hans doktorgradsavhandling. Boken dekker det historiske perspektivet på maritime patruljefly i en nasjonal og alliert ramme, og deres påvirkning og rolle i norsk sikkerhetspolitikk (Klevberg 2012)

Luftbåren Maritime overvåking- og ASW. Status og utvikling- Konsekvenser for Norge av NUPI-forsker Harald Håvoll beskriver mulige veivalg og deres konsekvenser for Norge, som et offentlig innspill til debatten i forbindelse med utarbeidelsen av FMR og langtidsplanen (Håvoll, 2015).

Norge og Russland. Sikkerhetspolitiske utfordringer i Nordområdene redigert av Tormod Heier og Anders Kjølberg, gir et godt akademisk innblikk i likheter og endringer mellom utfordringsbildet under den kalde krigen og etter Ukraina-krisen (T. Heier & A. Kjølberg, 2015).

Luftkrigsskolens skriftserie Volum 33, *NATO: Challenges and Solutions* redigert av Torgeir E. Sæveraas inneholder blant annet foredrag av Generalinspektør for Luftforsvaret, Per Egil Rygg og sjef for Luftforsvarsstabens Utviklingsavdeling (LST/U), Torgeir Berg. Foredragene gir et godt og detaljert innblikk i Luftforsvarets tanker, holdninger og vurderinger i sitt grenvise innspill til FMR 2015 (Luftkrigsskolen, 2017).

Jan Egil Rekstad sin masteroppgave *P-8 and the Trilateral Partnership. The operational significance on Norwegian security policy*, ser både på de operative- og de sikkerhetspolitiske betydningene av maritime patruljefly. Deres påvirkning på avskrekking, krisestabilitet og beroligelse fremheves som sentrale, og konkluderer med at maritime patruljefly er av avgjørende betydning for norsk sikkerhetspolitikk (Rekstad, 2018).

Helge Rager Furuseth sin masteroppgave *Langtidsplanlegging i forsvarssektoren, administrasjon eller politikk?* Gir et innblikk i prosesser og fremgangsmåte under langtidsplanleggingen i den aktuelle perioden (Furuseth, 2018).

Joint Air Power Competence Centre sin rapport *Alliance Anti-Submarine Warfare* er en omfattende studie sponset av NATO, som blant annet ser på hvilke utfordringer russiske ubåter gir for NATO, og gir en status og utsikt på alliansens evner og mangler innen ASW med fokus på maritime patruljefly (JAPCC, 2016).

Office of Naval Intelligence *The Russian Navy – A Historic transition* er en analyserapport fra den amerikanske marinenes etterretningsorgan. Den ser blant annet på utviklingen i de russiske ubåtene og deres kapasiteter, og trusselen de representerer (ONI, 2015).

I tillegg kommer nyhetssaker fra media, pressemeldinger og andre rapporter som bidrar til en nyansert analyse.

3 Balansepolitikk, bastionsforsvaret og maritime patruljefly

Dette kapitlet trekker opp den strategiske konteksten for å forstå de maritime patruljeflyenes rolle i norsk sikkerhetspolitikk. Det gir et innblikk i flyenes rolle i balansepolitikken og gir en kort redegjørelse for den maritime delen av den dimensjonerende trusselen for Norge og NATO i Nord-Atlanteren, representert ved det russiske bastionsforsvarskonseptet. Fordi Norge har operert med maritime patruljefly siden slutten av andre verdenskrig og flyene har utført likeartede oppgaver i hele perioden, gir de lange linjene muligheter for å la historien være med å belyse prosessen rundt videreføringen av de maritime patruljeflyene også denne gangen.

3.1 Balansepolitikken

Balansepolitikk er et begrep som beskriver den norske sikkerhetspolitiske linjen fra begynnelsen av den kalde krigen og frem til i dag. Med små justeringer har den i stort ligg fast. Begrepet henspiller på den sikkerhetspolitiske balansegangen Norge som en vestlig integrert alliansepartner har sett seg tjent med å føre, i et hjørne av verden med global strategisk betydning og et asymmetrisk naboskap med en ikke-alliert stormakt.

Balansepolitikken har vært utført gjennom en løpende avstemming av fire virkemidler, representert ved begrepsparene *avskrekking* og *beroligelse*, og *integrasjon* og *avskjerming*. Det første begrepsparet ble lansert av Johan Jørgen Holst i 1967 og pekte mot Norges forhold til Sovjetunionen (Kjølborg, 2015, s. 32). Norge måtte ha evne, innenfor rammen av alliert støtte, til å avskrekke Sovjetunionen fra å angripe ved at kostanden ble oppfattet som større en gevinsten. I tillegg til denne egenevnen innenfor den allierte rammen, har virkemidlene inkludert en kombinasjon av forhåndslagret materiell, forhåndsdedikerte allierte styrker til forsvaret av Norge, øvelser på norsk territorium og annen alliert tilstedeværelse i fredstid.

Samtidig var det et mål å unngå at nordområdene ble åsted for konfrontasjoner mellom stormaktene og økt spenning. Norge så seg derfor tjent med å etablere en rekke selvpålagte begrensninger på alliert tilstedeværelse i fredstid, slik som basepolitikken, anløpsforskriften og atompolitikken. Som en variant av basepolitikken ble det også opprettet en rekke geografiske begrensninger på alliert nærvær i Finnmark, samt flyginger ut fra norske baser øst av den 24. østlige lengdegrad i fredstid (Kjølborg 2015, s. 32).

Det andre begrepsparet, *integrasjon* og *avskjerming*, ble lansert av historikeren Rolf Tamnes i 1987, og peker mot forholdet til Norges allierte. Begrepet *integrasjon* henspiller på det norske behovet for en sterkere integrasjon i det vestlige sikkerhetssamarbeidet og ønsket om å rette alliansens fokus mot nord, med den hensikt å oppnå større garantier for støtte i både fred, krise og krig. Virkemidlene

har i stort vært det samme som for avskrekking. Begrepet *avskjerming* henspiller på behovet for å holde integrasjonen og nærværet av allierte på et nivå som ikke provoserer Sovjet(Russland), uten at det samtidig reduserer effekten av integrasjonspolitikken. Virkemidlene har i stort vært de samme som for beroligelse (Kjølborg, 2015, s. 32, Klevberg, 2012, s. 26-27).

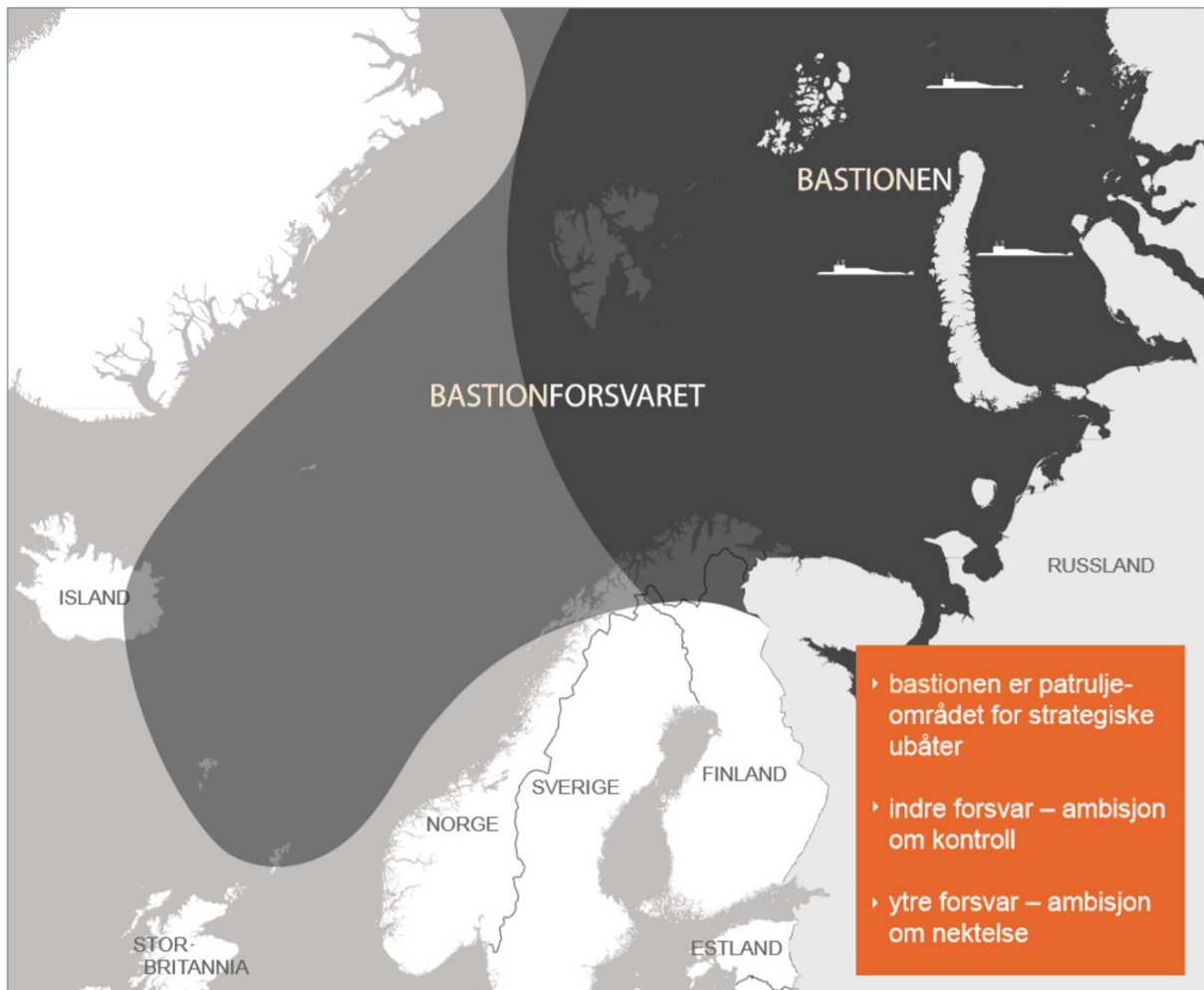
I følge Dyndal er kontinuiteten i den norske evnen til etterretning selve fundamentet for den norske balansepolitikken (Dyndal, 2015b, s. 114). Ved hjelp av basepolitikken og de selvplågte restriksjonene har Norge oppnådd en fruktbar arbeidsdeling i et teknisk og operativt samarbeid som har tjent alle parter. Gjennom denne avskjermingen har samarbeidet bidratt til lavspenning gjennom beroligelse av Russland. Som et resultat av dette samarbeidet har Norge også i stor grad blitt integrert i det vestlige sikkerhetssamarbeidet, og kanskje særlig mot USA. Tuftet på en bytterelasjon, der Norge har fått tilgang til avanserte, amerikanske maritime patruljefly mot deling av informasjon av stor strategisk betydning, tyder anskaffelsen av P-8 på at samarbeidet, og ikke minst informasjonen, fremdeles er like relevant.

Selv om det er i spennet mellom integrasjon og avskjerming at de maritime patruljeflyene har betydd mest for norsk sikkerhetspolitikk, er de maritime patruljeflyenes rolle innen avskrekking i økende grad igjen viktig. Etter den kalde krigens slutt har landene i NATO gradvis bygget ned den svært store og kompetente luftbårne antiubåt-organisasjonen NATO var i besittelse av. Evnen til å følge Sovjetiske ubåter fra de forlot havnene på Kola til de nådde patruljeområdene i Vest-Atlanteren utenfor USA og tilbake, var en formidabel oppgave som involverte crew og fly fra åtte baser og fire nasjoner. P-3 Orion fra Andøya hadde ansvaret fra Barentshavet til vest av Nordkapp, der amerikanske P-3 Orion fra Keflavik tok over, før britene og deretter kanadierne fortsatte (JAPCC, 2016, s. 13). Evnen til holde kontinuerlig kontakt, og mulighet for nøytralisering ved behov, hadde en avskrekkende og balanserende effekt. Erkjennelsen av at nedbyggingen har ført til at NATO har havnet bakpå med hensyn til den russiske ubåt- og våpenutviklingen, og at NATO må ta tilbake virkemidlene for å avskrekke bruken av disse, kommer tydelig frem i Joint Air Power Competence Centre(JAPCC) sin studie, *Alliance Airborne Anti-Submarine Warfare – A Forecast for Maritime Air ASW in the Future Operational Environment* fra 2016. I følge studien ble alliansens mangler innenfor luftbåren antiubåt kapasitet trukket frem som en kritisk mangel på NATO-toppmøtet i Wales i 2014, samtidig som trenden viste en økning i antall russiske ubåtpatruljer vestover.

Russiske angrepsubåter, både atomdrevne og konvensjonelle, bestykket med *Kalibr* langtrekkende presisjonsvåpen mot både sjø- og landmål, har skapt nye utfordringer for NATO og Norge. Satt i system med den allerede store kontroll- og nektelseskapasiteten, som for eksempel i Bastionsforsvaret, representerer denne langtrekkende presisjonskapasiteten fra ubåtene også en

trussel for luftforsvarene og deres flybaser, og hærstyrkene (JAPCC, 2016, s. 9). Med mulighet for å bære både konvensjonelle og nukleære stridskoder skaper Kalibr-trusselen usikkerhet og kan forrykke den strategiske balansen. Studien fra JAPCC konkluderer blant annet med at NATOs evne til antiubåtoperasjoner i store områder står i fare for å bli utfordret på grunn av mangel på maritime patruljefly.

3.2 Bastionsforsvaret



Figur 1: Bastionsforsvarets utstrekning og ambisjon (Ekspertgruppen, 2015)

Bastionsforsvaret er et lagdelt forsvarskonsept designet for å beskytte den russiske nukleære andreslagsevnen, representert ved de strategiske ubåtene og disse havner, infrastruktur og operasjonsområder. I nærområdet, som omfatter Barentshavet og Karahavet, har Russland en ambisjon om kontroll (Anti Access). Kontroll oppnås ved å sikre egen handlefrihet i tre dimensjoner: på-, under-, og over havoverflaten samtidig som man nekter motstanderen det samme (Dyndal, 2015a, s. 114). I det utvidede området, som strekker seg forbi det såkalte GIUK-gapet mellom Grønland, Island og Storbritannia, har Russland en ambisjon om nektelse (Area Denial). Nektelse

oppnås gjennom å hindre en motstander bruk av et gitt område der man ikke har kontroll, gjennom å tilføre kapasiteter som utgjør en uakseptabel risiko for motstanderens overflatestyrker (Dyndal, 2015a, s. 115). Sentralt i Bastionsforsvaret står blant annet de russiske atomdrevne angrepsubåtene. I tillegg til å beskytte de strategiske ubåtene sammen med overflatestyrker og maritime fly, har disse angrepsubåtene også en fremskutt forsvarsrolle i Bastionen. Bestykket med anti-shiping og anti-ubåt missiler kan disse ubåtene ha som mål å ramme en motstanders ubåter og overflatefartøyer før disse kommer innenfor rekkevidden av Bastionen med sine langtrekkende presisjonsvåpen (Office of Naval Intelligence, 2015, s. 10) eller forstyrre forsyningslinjene³ til sjøs. Det skaper utfordringer for Norge som er svært avhengig av åpne forsyningslinjer for å kunne motta allierte forsterkninger.

Siden 2010 har russiske angrepsubåter ifølge NATO vært på vestlig tokt en rekke ganger. I august 2010 ble en ubåt av Akula-klassen observert mens den forsøkte å følge en britisk strategisk ubåt av Vanguard-klassen utenfor Skottland. To ganger i løpet av 2012 var russiske angrepsubåter utenfor vestkysten av USA, der blant annet to russiske Sierra II-klasse ubåter observerte amerikanske hangarskipsoperasjoner. I perioden frem til 2016 var det ifølge NATO flere slike episoder, der kanskje det mest synlige eksemplet på hvor langt den russiske moderniseringen av ubåtflåten hadde kommet, var i desember 2015. En russisk Kilo-klasse ubåt på veg fra Nordflåten til Svartehavet utførte kryssermissilangrep inn i Syria (JAPCC, 2016, s. 23). I juni 2016 uttalte sjefen for den amerikanske 6. flåte, vise-admiral James Foggo;

Once again, an effective, skilled, and technologically advanced Russian submarine force is challenging us. Russian submarines are prowling the Atlantic, testing our defenses, confronting our command of the seas, and preparing complex underwater battlespace to give them an edge in any future conflict (JAPCC, 2016, s. 4).

I august 2019 iverksatte Russland øvelsen «Ocean Shield», der Nordflåten sammen med Østersjøflåten øvet deler av Bastionsforsvaret i Østersjøen, Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet. I følge Etterretningstjenesten hadde øvelsen til formål å øve forsvar i vestlig strategisk retning og den russiske flåtens evne til samvirke. Øvelsen var den største maritime øvelsen i norske nærområder siden den kalde krigen (Etterretningstjenesten, 2020, s. 41).

³ Sea Lines of Communication (SLOC)

3.3 Maritime patruljefly i norsk sikkerhetspolitikk – de lange linjene

333 skvadronen har vært i sammenhengende tjeneste siden opprettelsen i Skottland i 1942. Der opererte den med flytypen Catalina, og utførte spesialoperasjoner langs norskekysten, maritim overvåking og ubåtjakt i Nord-Atlanteren og Norskehavet. Etter en periode med overvåkingsflyet Albatross tidlig på 60-tallet skiftet avdelingen til flytypen P-3B Orion, som for første gang ga Norge en selvstendig nasjonal evne til overvåking og etterretning (Dyndal, 2015b, s. 116). Flyet var utrustet for innsamling av forskjellige typer etterretninger, og var spesielt designet for langtrekkende undervannsovervåking og ubåtbekjempelse. I 1989 ble P-3B byttet med nye P-3C, som i flere omganger har vært igjennom oppgraderingsprogrammer for å tilfredsstille de tekniske kravene til å følge med på den russiske militærutviklingen. Flyene har vært godt egnet som elevert sensor både innen elektronisk etterretning og kommunikasjonsetterretning, men det er særlig evnen til teknisk innsamling av akustiske data fra ubåter i nordområdene som skal ha gjort flyene «uovertruffent viktige» (Dyndal, 2015b, s. 114). Etter planen skal avdelingen være fullt operative med nye P-8 Poseidon mot midten av 2020-tallet.

I følge historikeren Håvard Klevberg egner 333 skvadronen og maritime luftoperasjoner seg «særlig godt til å trekke allmenne slutninger om norsk sikkerhetspolitikk». Han begrunner dette med at avdelingen har vært i vedvarende virksomhet siden opprettelsen i 1942, at den har hatt likeartede oppgaver i hele perioden og at aktiviteten har funnet sted i områder med stor strategisk betydning både for Norge og stormaktene (Klevberg, 2012, s. 19).

Klevberg trekker særlig frem fire grunner til at 333 skvadronen og maritime luftoperasjoner har vært et viktig sikkerhetspolitisk aktivum for Norge:

1. Balansen mellom integrasjon og avskjerming i sikkerhetspolitikken er preget av maritime luftoperasjoner.
2. Utviklingen av 333 skvadronen har hatt stor betydning for integrasjonen i det vestlige sikkerhetssamarbeidet, som har foregått innenfor tre ulike kontekster med ulik grad av fortrolighet; NATO-samarbeidet, det flernasjonale samarbeidet og det bilaterale samarbeidet. Det bilaterale samarbeidet med USA har vært den mest fortrolige.
3. Informasjonen fra norske maritime luftoperasjoner har bidratt til alliert fokus på Norge og nordområdene.
4. Informasjon fra maritime luftoperasjoner i tilstøtende områder har gitt mulighet for en bytterelasjon med allierte stormakter.

I Klevbergs arbeid fremkommer det også flere forhold som er verdt å merke seg fordi de har klare paralleller til prosessene som ledet frem til beslutningen i FMR og langtidsplanen.

For det første har maritime luftoperasjoner ved flere anledninger falt mellom to stoler. De har ikke vært ansett som kjerneoppgaver for hverken Luftforsvaret eller Sjøforsvaret. Det har medført at drift og fornyelse av maritime fly har kommet i intern ressurskonflikt, særlig i Luftforsvaret. Etter andre verdenskrig startet en langvarig oppbygging av styrkestrukturen i Forsvaret. Evne til å motstå angrep til allierte forsterkninger kom på plass, sto sentralt fra start. Luftforsvaret prioriterte jagerfly og marinen prioriterte flåteoppbygging. Maritime patruljefly var hverken bare luftmakt eller sjømakt og ble lavere prioritert av begge forsvarsgrenene. Ved inngangen til 1950-årene var trusselen på maritim side i nord lav. På samme måte som rett etter Ukraina-krisen i 2014, var mye av det allierte fokuset den gang også på aktiviteten i Østersjø-området (Klevberg, 2012, s. 131, Forsvaret, 2015, s. 15). Lav teknisk status kombinert med lav trussel i nærområdene førte til at 333 skvadronen ble besluttet nedlagt og store deler av avdelingen ble frabeordnet. Luftforsvarets Overkommando prioriterte effektiv kamp om luftrommet, såkalt luftkontroll, og de frigjorte midlene skulle derfor gå til jagerflyvåpenet.

På grunn av Koreakrigen, som startet i 1950, kom randsonene rundt Sovjetunionen i fokus og 333 skvadronen unngikk nedleggelse. Utover på 1950-tallet viste USA stor interesse for maritim overvåking i nord og tilbød maritime patruljefly til oppbygging av en selvstendig norsk kapasitet. Samtidig ble de norske forsvarsbudsjettene nær tre-doblet i åtteårsperioden fra 1950 til 1958. Til tross for dette holdt maritime patruljefly igjen på å bli tatt ut av styrkestrukturen av krefter i Luftforsvarets ledelse. Det ble igjen eksplisitt hevdet at Forsvaret ikke burde prioritere nye, egne maritime patruljefly, men at midlene burde benyttes til en ytterligere styrking av jagerflyvåpenet med en skvadron. I følge Luftforsvaret ville en prioritering av maritime fly svekke Luftforsvarets totale kapasitet. Luftforsvaret hadde på denne tiden seks utdaterte maritime patruljefly av typen Catalina og 238 jagerfly.

Prioriteringen av jagerfly varte gjennom hele 1950-tallet (Klevberg, 2012, s.131-132, s. 162). Likheten til perioden omkring FMR 2015 er stor. Det allierte fokuset er på veg tilbake mot nordområdene, forsvarsbudsjettene skal økes opp mot 2 % av BNP, maritime patruljefly foreslås tatt ut av strukturen og jagerfly prioriteres høyest av Luftforsvaret og Forsvarssjefen. Denne gangen er anskaffelsen av nye jagerfly ikke bare dimensjonerende for Luftforsvarets innretning, men også for resten av Forsvarets fremtidige innretning. Antallsbeskrivelsen av behovet for F-35 har vært tema for debatt, men Luftforsvaret har lyktes med å nå frem med behovet for 52 kampfly.

Et nyere eksempel kommer fra *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000 (FS2000)*, der Luftforsvaret i forberedelsene var under press for å bidra til kutt, ble Andøya flystasjon foreslått avviklet og 333 skvadronen med fire P-3C Orion foreslått flyttet til Bodø. To P-3N ble foreslått tatt ut av strukturen. Jagerfly, ubåter og fregatter ble eksplisitt prioritert i studien, men forslaget ble ikke vedtatt av regjeringen, som fremholdt viktigheten av Orion-kapasiteten, særskilt med tanke på nordområdene. Som en forlengelse av dette fokuset, både fra Bondevik II-regjeringen og den påtroppende Stoltenberg II-regjeringen, lå en tverrpolitisk enighet om økt satsing på nordområdene. Stoltenberg II-regjeringen bevilget 720 millioner til oppgradering av Orion-flyene i januar 2006. Gjennom en utskiftning av vinger og tilhørende struktur på flyskrogene kunne Orion levetidsforlenges til godt etter 2020, og behovet for nye fly kunne utsettes. Samme år reduserte Luftforsvaret antall besetninger fra åtte til seks (Klevberg, 2012, s. 384-385, 400). I forberedelsene til sitt innspill til FMR 2011 ble på nytt Orion og Andøya vurdert nedlagt av Luftforsvaret. Høye driftskostnader kombinert med lavt antall operative tokt og dårlige utsikter for fremtidig tilgjengelighet for systemet lå til grunn. Regjeringen fortsatte imidlertid å prioritere maritime patruljefly, også den gangen.

For det andre har forhold knyttet til anskaffelse og fornyelse av kapasiteten ofte blitt håndtert på politisk nivå. Til tross for at våpenhjelpen var over fikk Norge i 1969 levert fem P-3B Orion til sterkt redusert pris. Beslutningen ble fattet på høyeste politiske nivå, uten omfattende vurderinger. Vilårene for salget var at Norge skulle iverksette tiltak for å øke antiubåtovervåking og overflateovervåking. Det var en forutsetning fra USA sin side at informasjon fra disse flygingene skulle deles (Klevberg, 2012, s. 256). Senere ble oppgradering og modernisering av P-3B flyene grunnlag for inngående samtaler med den amerikanske marineministeren under hans besøk i Norge i 1983. Det ble raskt klart fra amerikansk side at de av budsjettmessige årsaker ikke kunne bidra i en erstatning av flyene med nye P-3C. Flere løsninger ble lagt frem, blant annet utstyrmessig oppdatering av de gamle flyene, leasing og bytte mot norsk olje (Klevberg, 2012, s. 356).

Samtidig hadde den sovjetiske marineøvelsen sommeren 1985, ifølge Klevberg, ført til en økt kriseforståelse i regjeringen, og «den maritime trusselsituasjonen i nord traff både tematisk og tidsmessig midt i forhandlingene om maritime fly» (Klevberg, 2012, s. 357). Forsvarsminister Anders Sjaastad la frem et forslag til Regjeringens sikkerhetsutvalg om anskaffelse av nye fly i desember 1985. Norge hadde fått et nytt tilbud fra amerikansk side på fire P-3C med moderne elektroniske systemer til halv pris. Tilgang til den innsamlede informasjonen var som tidligere en forutsetning. Forsvarsdepartementet hadde vektlagt to forhold ovenfor sikkerhetsutvalget: Norsk kontinuitet i integrasjonen i det vestlige sikkerhetssamarbeidet og kontinuitet i avskjermingspolitikken. Forsvarsministeren fikk fullmakt til å gå videre, men på grunn av sensitiviteten mot amerikanske

myndigheter ble beslutningen ikke håndtert på vanlig måte i åpen regjeringskonferanse. Den måtte tas i sikkerhetsutvalget (Klevberg, 2012, s. 357). Avtalen ble formalisert i den såkalte *Maritime Surveillance Agreement* den 16. september 1986

For det tredje har det vært et gjentakende asynkront forhold mellom forfall og relevans. Flyene har ved flere anledninger vært på sin tekniske- og operative høyde når den sikkerhetspolitiske situasjonen har vært preget av lavspenning, slik som på 1990- og tidlig 2000-tallet, og motsatt når den sikkerhetspolitiske situasjonen har skjerpet seg, som på 1950-tallet (Klevberg, 2012, s. 22). Dette er igjen relevant i denne sammenheng. P-3 Orion og støtteorganisasjonen rundt har over tid, og særskilt etter 2006, blitt bygget ned. Dette har skjedd i takt med omstillingen i norsk sikkerhetspolitikk mot fokuset på militære operasjoner utenfor Norge og Forsvarets fokus på omstruktureringen vekk fra invasjonforsvaret og mot det såkalte innsatsforsvaret. I denne perioden handlet det om å være synlig, og også de maritime patruljeflyene måtte bidra i internasjonale operasjoner. Det holdt ikke med Orion-miljøets ytterst sentrale bidrag til sikkerhet hjemme (Maaø, 2015, s. 124). Etter at Russland startet sin militære oppbygging med høy prioritet på nye ubåt-klasser kom igjen antiubåtoperasjoner gradvis mer i fokus. Men samtidig ikke i tilstrekkelig grad til at de ble vektlagt i det umiddelbare kjølvannet av Russlands inngripen i Ukraina, og den fundamentale endringskrisen Forsvaret med dette befant seg i. 333 skvadronens tekniske- og operative utfordringer, forsterket av amerikansk overgang fra P-3C til P-8, har med sannsynligvis ført til at Orion-systemet fremstod som et laglig salderingsobjekt i arbeidet med FMR 2015. Reduserte investerings- og driftsutgifter med overgang til mindre systemer, reduksjon i basestrukturen og fremtidsrettet satsing på høyteknologiske og ubemannede systemer ble med dette en mulighet.

For det fjerde har diskusjonen også tidligere dreiet rundt i hvilken grad antiubåtoperasjoner skal være en del av oppdragsporteføljen til de maritime flyene. Dette ble regelmessig diskutert på 1950- og 1960-tallet, og var også oppe på dagsordenen på midten av 1980-tallet, før beslutningen om P-3C ble fattet. Utskiftningen av flyene var på forsvarssjefens plan, men daværende øverstkommanderende for Nord-Norge foreslo å ikke anskaffe nye fly. Han mente at de gamle var gode nok i mange år til, og tok i stedet til ordet for en oppdatering av utstyret, der oppdatering av undervannssystemene ble nedprioritert i forhold til systemer for overflateovervåking (Klevberg, 2012, s. 357). Forslaget falt.

Det er også interessant å legge merke til at mange av holdningene til maritime luftoperasjoner overlever over tid. I et foredrag ved Forsvarets høgskole i februar 1957, fremholdt generalløytnant og daværende sjef for Flyvåpenet Birger F. Motzfeldt for elevene at Flyvåpenet kun var interessert i den

flymessige siden av maritime luftoperasjoner, og at det hele var et spørsmål om økonomiske prioriteringer (Klevberg, 2012, s. 168).

I sitt innledningsforedrag på luftmaktseminaret ved Luftkrigsskolen i 2016, sa daværende sjef for Luftforsvaret Per Egil Rygg at «I verktøykassen luftmakten tilbyr er luftkontrollen det viktigste for oss. La det imidlertid være klart at Luftforsvaret leverer det som bestilles av andre behov for luftmakt, men at det ikke er Luftforsvaret som setter prioriteringen av andres behov for støtte» (Rygg, 2016, s. 11).

I et intervju i oktober 2015 utdyper han hvem han mener bør sette prioriteringene for videreføring av maritime patruljefly med antiubåtkapasitet: «Vi har imidlertid kommet til at det er ekstremt kostbart å erstatte P-3 med P-8. Dette blir opp til det strategiske og politiske nivået å ta stilling til» (Teknisk Ukeblad, 05.11.2015)

3.4 Oppsummering

Dette kapitlet har trukket opp den strategiske konteksten for bedre å kunne forstå de maritime patruljeflyenes rolle i den norske sikkerhetspolitikken. Den har forsøkt å gi et innblikk i flyenes rolle i balansepolitikken og har kort redegjort for en maritime delen av den dimensjonerende trusselen for Norge og NATO i Nord-Atlanteren og Barentshavet, representert ved det russiske bastionsforsvarskonseptet. De lange linjene i de maritime patruljeflyenes historie er også presentert fordi de kan være med å belyse prosessen rundt videreføringen av de maritime patruljeflyene.

Begrepet balansepolitikk henspiller på den sikkerhetspolitiske balansegangen Norge som NATO-alliert i et asymmetrisk naboskap med en ikke-alliert har sett seg tjent med å føre, gjennom en løpende avstemming av fire virkemidler representert ved begrepsparene *avskrekking* og *beroligelse*, og *integrasjon* og *avskjerming*. Behovet for å kunne avskrekke en stormaktsnabo har ført til behovet for integrasjon i det vestlige sikkerhetssamarbeidet, og særlig mot USA. Samtidig har behovet for å berolige Russland ledet til behovet for avskjerming gjennom selvpålagte restriksjoner på alliert virksomhet, slik som basepolitikken og flyginger øst av den 24. østlige lengdegrad fra norske baser i fredstid. Ved hjelp av de selvpålagte restriksjonene har Norge oppnådd en fruktbar arbeidsdeling i et teknisk og operativt samarbeid som har tjent alle parter, og som har bidratt til lavspenning i våre nærområder. Dette samarbeidet har ført til høy grad av integrasjon mot USA, der en bytterelasjon har gitt tilgang til amerikanske maritime patruljefly mot informasjon av stor strategisk betydning.

De maritime patruljeflyenes rolle innen avskrekking er i økende grad igjen viktig. Etter den kalde krigen har NATO gradvis bygget ned den store antiubåtorganisasjonen den var i besittelse av, der evnen til å holde kontinuerlig kontakt med russiske ubåter på patrulje vestover hadde en

avskrekkende effekt. NATO gjorde erkjennelse av at nedbyggingen har gått for langt forbi snupunktet for den russiske ubåttutviklingen, og på NATO-toppmøtet i Wales i 2014 ble mangelen inne luftbåren antiubåttkapasitet trukket frem som kritisk. Trenden hadde samtidig vist en økning i antall russiske ubåttpatruljer vestover, der russiske angrepsubåter bestykket med langtrekkende presisjonsvåpen hadde skapt nye utfordringer for NATO. Disse ubåttene er også sentrale i det russiske bastionsforsvaret, som strekker seg ned til det såkalte GIUK-gapet. I en fremskutt rolle kan disse angrepsubåttene ha som mål å ramme en motstander før han kommer innenfor rekkevidden av bastionen eller forstyrre forsyningslinjene til sjøs, og også true mål på land.

333 skvadronen har lange linjer i norsk sikkerhetspolitikk, med sammenhengende tjeneste siden 1942. Siden 1969 har avdelingen operert med forskjellige utgaver av P-3 Orion, der akustiske data fra ubått i nordområdene har gjort flyene særlig viktige.

Historikeren Håvard Klevberg mener at 333 skvadronen har vært et viktig sikkerhetspolitisk aktivum for norske myndigheter, og at maritime luftoperasjoner er særskilt godt egnet til å trekke allmenne slutninger om norsk sikkerhetspolitikk på grunn av de lange linjene i avdelingens likeartede oppgaver i områder med stor strategisk interesse.

Disse lange linjene viser klare paralleller til prosessen oppgaven analyserer. For det første har maritime luftoperasjoner ikke vært ansett som kjerneoppgaver verken for Luftforsvaret eller Sjøforsvaret og har derfor kommet i intern ressurskonflikt i Forsvaret. For det andre har forhold knyttet til anskaffelse og fornyelse av maritime patruljefly ofte blitt håndtert på politisk nivå. For det tredje har det vært et gjentakende asynkront forhold mellom forfall og relevans, der flyene har vært på sin tekniske- og operative høyde når den sikkerhetspolitiske situasjonen har vært preget av lav spenning, og motsatt når den har skjerpet seg. For det fjerde har diskusjonen også tidligere dreiet seg om antiubåttkapasitet og antiubåttoperasjoner skal være en del av oppdragsporteføljen til de maritime flyene.

4 Fra rammeskiv til langtidsproposisjon

I dette kapitlet går jeg gjennom de relevante dokumentene som ligger til grunn for de deler av langtidsplanen som er av interesse for temaet, heretter kalt grunnlagsdokumentene. Det er avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging i Forsvarsdepartementet, FD IV, som utarbeider langtidsproposisjonen på vegne av regjeringen. For å sikre et godt grunnlag for planleggingen innhenter departementet viktige innspill fra forskjellige kilder. En ekspertgruppe ble nedsatt for å komme med anbefalinger for å styrke forsvarsevnen, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet gav et sikkerhetsfaglig råd, Vernepliktsutvalget la frem rapport om fremtidig vernepliktsordning og Forsvarets Forskningsinstitutt leverte innspill til planarbeidet. Det fagmilitære rådet til Forsvarssjefen er allikevel det mest sentrale av disse innspillene (Regjeringen, 2016a, s. 2). Denne oppgaven går nærmere inn på rammeskrevet, Ekspertgruppens innspill *Et felles Løft*, det fagmilitære rådet *Et forsvar i endring* (FMR) og proposisjonen til ny langtidsplan, Prop 151 S *Kampkraft og Bærekraft*.

4.1 Grunnlagsdokumentene

4.1.1 Rammeskrevet

Rammeskrevet ble overlevert til Forsvarssjefen av daværende forsvarsminister Ine Erikssen Søreide den 1. oktober 2014. Rammeskrevets funksjon som mandat er å gi retning i planarbeidet og beskriver det sikkerhetspolitiske bildet og de rammefaktorer og prioriteringer Forsvarssjefen må forholde seg til i utarbeidelsen av sitt fagmilitære råd. Rammeskrevet er et regjeringsgodkjent dokument, signert av Forsvarsministeren. Det presiseres i skrevet Forsvarssjefens uavhengige rolle og at rammeskrevets føringer ikke er en avgrensning av Forsvarssjefens råd.

Rammeskrevet ble utarbeidet av FD IV, og et utkast til rammeskrevet ble koordinert med Forsvarssjefen på forhånd og han fikk gi sine innspill til det (Furuseth, 2018, s. 31).

De dimensjonerende faktorene i rammeskrevet er de sikkerhetspolitiske-, økonomiske- og teknologiske utviklingstrekkene og de potensielle følgende for innretningen av Forsvaret. Det presiseres at misforholdet mellom ambisjonsnivå, struktur og tilgjengelige ressurser må adresseres for å unngå stor ubalanse (Forsvarsdepartementet, 2014a, s. 3).

Innenfor maritim overvåking og etterretning skriver Forsvarsministeren følgende:

«Norge har grunnleggende demografiske og geografiske forutsetninger som gjør det nødvendig å ta i bruk ny teknologi der det er mulig. Her ligger det også uutnyttede muligheter til å løse oppgavene mer effektivt. Dette gjelder særlig innenfor overvåking og etterretning [...] På noen områder setter ny

teknologi oss i stand til å løse oppgaver med lavere risiko for personellet» (Forsvarsdepartementet, 2014a, s. 5).

Ministeren fortsetter; «Nye teknologiske løsninger kan bare komme på plass og få effekt dersom vi er villige til å gi slipp på det gamle. Det er nødvendig å fortsette, og på enkelte områder forsterke, satsingen på ny teknologi som kan bidra til nye og mer effektive måter å løse Forsvarets oppgaver på» (Forsvarsdepartementet, 2014a, s. 5).

Mye omsyn er nok lagt inn i disse formuleringene for å gjøre de generelle nok til at ikke rammeskrevet skal bevege seg for langt unna retningsfunksjonen. På den ene siden er det ingen eksplisitte føringer på spesifikke kapabiliteter. På den andre siden er det ingen andre «gamle» innenfor overvåking som man kan gi slipp på enn P-3 Orion maritime patruljefly. Det er vanskelig å lese dette annerledes enn at regjeringen ber Forsvarssjefen å vurdere en løsning uten maritime patruljefly (det «gamle»), men som innbefatter droner⁴ og satellitter. En kapabilitet som jo både er en «ny teknologisk løsning» og «som setter oss i stand til å løse oppgaver med en lavere risiko for personellet». Forsvarssjefen svarte ut dette med å foreslå en satsing på droner, satellitter og lette overvåkingsfly uten antiubåtkapasitet-kapasitet. Hva kan være årsaken til at Regjeringen velger å gå så spesifikt på akkurat dette i mandatet?

4.1.2 Ekspertgruppen

Ekspertgruppen for Forsvaret, ledet av professor Rolf Tamnes, ble nedsatt av Forsvarsministeren den 15. desember 2014 og avga sin rapport den 28. april 2015, hele seks måneder før FMR. I mandatet bes Ekspertgruppen om et innspill om Forsvarets forutsetninger for å kunne løse sine mest krevende utfordringer knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig. Det fremheves at Ekspertgruppen skal konsentrere sitt arbeid om *innretningen* av Forsvaret og ikke *ressursnivået*. Det presiseres videre at Ekspertgruppen ikke har mandat til å ta stilling til konkrete løsninger. Ekspertgruppen fikk vide fullmakter til å innhente opplysninger fra blant annet fagdepartementene, Forsvaret, utenriksstasjonene osv. (Forsvarsdepartementet, 2014b, s. 1).

Ekspertgruppen trekker opp et sammensatt trusselbilde, der norsk sikkerhetspolitikk og Forsvaret står overfor store utfordringer. Russland trekkes frem som den sentrale faktoren for norsk forsvarsplanlegging i overskuelig fremtid, der den militære oppbyggingen og moderniseringen rundt de strategiske kjernevåpnene og elementene i Bastionsforsvaret står sentralt. De fremhever videre at asymmetrien i maktforholdet mellom Norge og Russland blir tydeligere.

⁴ Fellesbetegnelse på ubemannede luftsystemer som Remotely Piloted Aerial Systems(RPAS), Unmanned Aerial Vehicle(UAV), Unmanned Aerial Systems(UAS).

På grunn av ubalansen mellom trusler, oppgaver og økonomi vil Forsvaret ikke klare oppgaven alene. Ekspertgruppens anbefaling ut fra det nye trussel- og risikobildet er derfor et felles løft blant Forsvaret, storsamfunnet og allierte. En økt satsing på avskrekking gjennom kampfly, ubåter og langtrekkende presisjonsvåpen står sentralt i rådet.

I Ekspertgruppens anbefalinger rundt maritime patruljefly og deres rolle, i både fred, krise og krig fremkommer det momenter som er sentrale for denne oppgaven. Større deler av den er derfor sitert i det følgende:

Norsk etterretning og overvåkning i nordområdene tjener både nasjonale og allierte interesser. Virksomheten bygger på samarbeid med og støtte fra USA. Fordi Norge har så gode kapasiteter, er det lite behov for at andre vestlige land selv skal drive innsamling med fly og overflatefartøyer i nord, nær opp til Russland. Denne arbeidsdelingen bidrar til lavspenning i nord. Virksomheten er imidlertid svært ressurskrevende. Uten et felles løft vil Norge ikke ha råd til å videreføre alle deler av denne virksomheten. Mest kritisk er anskaffelsen av nye maritime patruljefly.

Samarbeidet med USA er avgjørende for at Norge skal være i stand til å drive etterretning og overvåkning i nord. Spesielt viktig er tilgangen til amerikansk høyteknologi til en rimelig pris. Anskaffelsen av det nye etterretningsfartøyet Marjata er et godt eksempel på det. Det samme gjelder for maritim patruljering. Overvåkning av de enorme havområdene rundt Norge er av største betydning for å oppdage og overvåke aktivitet, og for å identifisere fartøyer og ubåter. Norge har holdt på med dette i samvirke med allierte siden 1950-tallet. USA har vært sterkt interessert i å overvåke russiske strategiske ubåter i norske nærrområder. Da Norge anskaffet P-3B Orionfly på slutten av 1960-tallet, sto USA for om lag 2/3 av innkjøpskostnadene. Det samme gjentok seg da P-3B ble erstattet med P-3C på slutten av 1980-tallet.

P-3 Orions levetid utløper fra om lag 2020. Uten amerikansk medvirkning er det lite sannsynlig at Norge vil se seg råd til å anskaffe nye patruljefly. P-8 Poseidon vil være mest interessant. Begrunnelsen for en slik fornyelse vil være som før, nemlig deteksjon, identifisering og antiubåtkrigføring.

Det er viktig at Norge selv tar seg av disse oppgavene i våre nærrområder av hensyn til lavspenningen. Antiubåtkrigføring må prioriteres når Norge nå søker å binde alliansen tettere til seg. Forsterkninger må kunne bringes nordover uten å bli nedkjempet av russiske ubåter og andre våpen.

Det må være en viktig oppgave for norske myndigheter å overbevise USA om at denne kapasiteten må føres videre som et felles løft (Ekspertgruppen, 2015, s. 73-74).

Flere av de lange linjene i de maritime patruljeflyenes rolle blir her fremhevet:

- De maritime patruljeflyenes rolle for evnen til å opprettholde lavspenningen i våre nærrområder.
- Deres rolle i det tekniske- og operative samarbeidet med USA, som strekker seg tilbake til 50-tallet
- Prissamarbeidet.
- Forventningen- og anbefalingen om håndtering på politisk nivå.

Det er interessant å legge merke til tydeligheten Ekspertgruppen legger til grunn på krigsoppgaven til de maritime patruljeflyene. Som under den kalde krigen har beskyttelsen av de transatlantiske sjøforbindelsene igjen blitt sentrale for NATO for å kunne re-etablere en troverdig avskrekking av Russland (Rekstad, 2015, s. 1). Oppgaven til de russiske angrepsubåtene er å drive nektelsesoperasjoner i den utvidede Bastionen. Utstyrt med anti-shipping kryssermissiler med lang rekkevidde og høy presisjon kan disse på samme tid beskytte Bastionen og true mål i Nord-Atlanteren (Rekstad, 2018, s. 28).

Norge er helt avhengig av allierte forsterkninger der det meste vil bli tilført på kjøp. Dette kan bli en svært krevende oppgave og som Norge i stor grad må kunne bidra til. På grunn av høyde, hastighet, gode sensorer og evnen til å dekke store områder vil maritime patruljefly være helt sentrale i å sikre ferdselsårene til Norge.

Det er også interessant å legge merke til at Ekspertgruppen har valgt en strategi der de går utover sitt mandat når det gjelder maritime patruljefly. For det første går de bort fra føringen om ikke å foreslå konkrete løsninger når de peker på viktigheten av å erstatte P-3 Orion med P-8 Poseidon. For det andre setter de den samme kapasiteten i en ressursramme.

Ekspertgruppen hadde ifølge sin rapport en god dialog med Forsvarssjefen samt ledere for de deler av Forsvaret som står særlig sentralt i Ekspertgruppens mandat (Ekspertgruppen, 2015, s. 99), og den leverte sin anbefaling seks måneder før Forsvarssjefen leverte sitt råd. De har med sannsynlighet vært godt informert om rammeskrivets føringer til Forsvarssjefen, og det er nok også rimelig å anta at de gjennom sin dialog med Forsvarssjefen og departementet har fått en pekepinn om retningen det fagmilitære rådet ville ta. I motsetning til planleggerne i FMR, der avskrekking i høyintensitetsscanarier vil være hovedfokuset, har Ekspertgruppen også vært opptatt av Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel i fred. Å gå utover mandatet viser derfor hvor viktig Ekspertgruppen anser maritime patruljefly og langtrekkende ASW-kapasitet å være totalt sett for norsk sikkerhetspolitikk, både i fred, krise og krig.

Når Ekspertgruppen så tydelig vektla at Norge må ha denne evnen selv for å bevare lavspenningen i våre nærområder, er det samtidig underforstått at en nedprioritering vil gi motsatt effekt. Med en økt forventning fra amerikansk side om at medlemslandene i NATO må bidra mer selv, og kravet om å nærme seg 2%-målet, var det en risiko for et amerikansk nei til en felles finansiering av nye maritime patruljefly til Norge. Ekspertgruppen har sannsynligvis derfor hatt stor tro på at et felles løft på dette området fortsatt også ville tjene amerikanske interesser. Strategien om en felles finansiering preges allikevel av en viss grad av risikovillighet i forhold til lavspenningen ved et amerikansk nei.

4.1.3 Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR)

I arbeidet med det fagmilitære rådet sto hele Forsvarsdepartementet til disposisjon for Forsvarssjefen som hans strategiske planleggingsstab (Furuseth, 2018, s.32). Daværende brigadør Inge Kampenes ble utpekt til å lede arbeidet. Han hadde tidligere vært leder for Luftforsvarsstabens utviklingsavdeling, og var med det sannsynligvis godt kvalifisert til å lede et råd som nødvendigvis ville bli sterkt preget av F35-anskaffelsen.

Det fagmilitære rådet trekker opp det samme trusselbildet og alvoret i den sikkerhetspolitiske situasjonen som rammeskrevet. Denne krever ifølge Forsvarssjefen en markant dreining fra den tidligere innretningen (Forsvaret, 2015, s. 4). Forsvarssjefen fikk i rammeskrevet tre ulike økonomiske utviklingsbaner han skulle gi sitt råd ut fra: et kompensert og videreført 2015-budsjett, et økende budsjett som utgjør 0,5 % reell årlig vekst, samt Forsvarssjefens prioriteringer dersom Forsvaret ble tilført ressurser utover 0,5 %. Det er det siste Forsvarssjefen har lagt til grunn i sitt råd, fordi de andre alternativene ville representere en faktisk nedbygging av Forsvaret over tid. Med bakgrunn i den nye sikkerhetspolitiske virkeligheten legger rådet til grunn 5 dimensjonerende utfordringer:

1. Væpnet angrep på Norge
2. Tvangsdiplomati med militære virkemidler
3. Terrorangrep
4. Myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse
5. Internasjonale bidrag.

Rådet bygger deretter på den anbefalte strukturens evner til å løse disse oppgavene. Disse defineres av Forsvarssjefen slik, i prioritert rekkefølge:

1. Skape nødvendig situasjonsforståelse (etterretning og overvåking).
2. Utøve nødvendig ledelse over styrkene (kommando og kontroll).
3. Sikre nødvendig ildkraft til å ramme en motstander ved å kunne påføre ham betydelig tap (innsatsevne).
4. Beskytte styrker, kommunikasjonsinfrastruktur og baser (beskyttelse).
5. Sikre nødvendig understøttelse av styrker (logistikk).
6. Kunne forflytte styrker (mobilitet).

Forsvarssjefen legger vekt på at førstelinjeforsvaret må ha en avskrekkende effekt på angriperen, og må kunne yte umiddelbar motstand med kampkraft i alle domener. På grunn av volum og dybde må fremtidens Forsvar ha stor reaksjonsevne og kunne oppsøke motstanderen og ramme denne. Denne evnen må ifølge rådet omfatte

1. Evnen til å ramme med presisjonsild med høy effekt på kort, mellomlang og lang avstand.
2. Evne til å beskytte kritiske kapasiteter og infrastruktur mot sabotasje og langtrekkende presisjonsild.
3. Et tilstrekkelig antall soldater som motvekt mot hybride krigførsformer.

Med dette som utgangspunkt ønsker Forsvarssjefen å prioritere bedre utnyttelse av F-35, samt investering i ny teknologi for overvåking og etterretning, presisjonsleverte våpen og luftvernsystemer. De nye kampflyene skal gjøres til sentrale våpenplattformer for mange typer operasjoner, og skal erstatte Skjold-klasse korvettene når F-35 er operativ med Joint Strike Missile.

Ny teknologi trekkes frem som en sentral faktor i rådet. Ikke bare som en naturlig utvikling, men fordi det bidrar til å forebygge og har en avskrekkende effekt på motstanderen. De forbedrer også evnen til å løse de mest krevende utfordringene. For å møte disse foreslår derfor Forsvarssjefen en økt satsing på ubemannede luftsystemer, ubemannede mineryddingskapasiteter, satellittbaserte systemer og langtrekkende presisjonsstyrte våpen. Fordi potensielle motstandere vektlegger det samme satser Forsvarssjefen også på systemer som beskytter mot slike våpen (Forsvaret, 2015 s. 25).

Rådets offensive innretning med fokus på strategisk avskrekking er tydelig, og det balanseres som forventet i liten grad med beroligende tiltak, slik Ekspertgruppen gjør.

Forsvarssjefen avslutter sin innledning med at «Det fagmilitære rådet er ment å gi et godt grunnlag for den politiske diskusjonen om hvilken forsvarsevne Norge bør ha og hvilken risiko vi som nasjon er villige til å ta» (Forsvaret, 2015, s. 4).

Sett opp mot avviklingen av maritime patruljefly og den generelle dimensjonerende påvirkningen av den økte russiske ubåtrusselen for Forsvaret og NATO, gir rådet lite informasjon som grunnlag for politiske diskusjoner. Den dimensjonerende trusselen fra russiske ubåter og kapabilitetsgapet som ble adressert på NATO-toppmøtet i 2014 er ikke synlig i det fagmilitære rådet, men kan allikevel vært med i vurderingsgrunnlaget. Anti-ubåt kapasitet nevnes én gang i det 93 sider lange dokumentet: *På havet er fregattene med anti-ubåtkapasitet fortsatt relevante for å beskytte allierte forsterkninger og er dessuten en etterspurt kapasitet i NATO* (Forsvaret, 2015, s. 74).

Hele beslutningsgrunnlaget for avviklingen av maritime patruljefly er som følger:

Det maritime patruljeflyet P-3 Orion er et kapabelt strukturelement som bidrar med viktig informasjon, men systemet har behov for betydelige oppdateringer som av økonomiske grunner ikke kan prioriteres i den anbefalte løsningen. Ambisjonen om luftbåren langtrekkende undervannsovervåking og -krigføring prioriteres ned. For å ivareta behovet for maritim overvåking og situasjonsforståelse, etableres en kombinasjon av satellittbaserte sensorer og bemannede og ubemannede overvåkingsfly (Forsvaret, 2015, s. 53).

I den anbefalte strukturen skulle P-3 Orion fases ut i 2021 og erstattes med fire lette overvåkingsfly uten antiubåtkapasitet og evne til ACINT, seks mellomstore dronesystem og seks taktiske slike systemer. Gjenværende ASW-kapable plattformer i Forsvaret skulle være fem NANSEN-klassen fregatter med NH-90 ASW-helikoptre. NH-90 er en integrert del av Kampsystemet NANSEN og skulle vært operative i 2005. De er fortsatt ikke fullt operative i denne rollen.

Det er verdt å merke seg at Forsvarssjefen i den anbefalte løsningen ikke vurderer en erstatning av P-3 Orion maritime patruljefly med en fullverdig anskaffelse, slik som P-8 Poseidon. Han sier at en oppdatering av systemene i P-3 Orion ikke prioriteres av økonomiske grunner og at ambisjonen om luftbåren langtrekkende undervannsovervåking og -krigføring derfor prioriteres ned. Dette står i en ulogisk kontrast til hans prioriteringer dersom han tilføres midler utover den anbefalte løsningen. Da er hans første prioritering anskaffelse av nye maritime patruljefly, ikke en oppdatering av P-3 Orion som var rasjonale bak nedprioriteringen. Om dette er en skrivefeil eller om det peker på andre årsaker til at P3 Orion som system uansett budsjettnivå nedprioriteres, kommer ikke klart frem, men det ble lagt merke til i komitee-behandlingen av langtidsplanen høsten 2016, der flere av partiene tok til ordet for en videreføring P-3C Orion fremfor en nyanskaffelse.

Når det gjelder rammeskrivets føringer til Forsvarssjefen innen overvåking og etterretning kan det hevdes at han har gjort en snever tolkning som ikke var intendert av departementet. Men ifølge Furuseth var det under utarbeidelsen av det fagmilitære rådet «en dialog mellom forsvarssjefen og forsvarsministeren hvor forsvarssjefen kunne forsikre seg om at han svarte på oppdraget og en

forståelse av hvilket handlingsrom han hadde» (Furuseth, 2018, s. 38). Dette underbygger lesningen av at det var samsvar med regjeringens intensjon og forsvarsjefens råd på dette området.

Som vi har sett tidligere hevder NUPI-forsker og tidligere navigatør ved 333 skvadronen, Harald Håvoll, at dersom Norge ikke viderefører maritime patruljefly med ASW-kapasitet må man være klar for at USA vil måtte gjøre dette selv med fly fra norske baser, og at dette både vil utfordre vår basepolitikk og våre selvpålagte restriksjoner (Håvoll, 2015, s. 30). I følge åpne kilder kan man se at amerikanske P-8 Poseidon har vært hyppige gjester ved Andøya etter 2015, og den 21. juli 2016 hevdet Forsvarsdepartementet at US Navy ønsket å forberede infrastrukturen i Norge på mottak av denne flytypen for kortere eller lengre opphold i nordområdene (VG, 2016). Hva som var intensjonen fra norsk side sett opp mot dette er uklart, men det kan underbygge Håvolls påstand med amerikansk evne og vilje. Det blir med dette tydeligere at rammeskrevet og det fagmilitære rådet begge har en innretning som potensielt ville utfordret balansepolitikken.

En forklaring på denne innretningen av rammeskrevet og FMR kan være manglende kontinuitet i oppmerksomheten rundt rollen til de maritime patruljeflyene i balansepolitikken. I følge Dyndal hadde den generelle lavspenningen i forholdet til Russland etter den kalde krigen og det påfølgende fokuset på internasjonale operasjoner, ført til at kunnskap om behovet for overvåking og etterretning i nordområdene forsvant fra oppmerksomheten til de militære- og sikkerhetspolitiske miljøene i Norge. Han mente det var behov for å gjenlære fra historien at kontinuiteten i norsk evne til etterretning i nordområdene fortsatt var selve fundamentet for den klassiske norske sikkerhetspolitiske balanselinjen, særlig med tanke på den tiden man var på veg inn i, med stormaktsspillet mellom USA og NATO på den ene siden, og Russland på den andre (Dyndal, 2015b, s.114, 129).

Håvard Klevberg gjør også den erkjennelsen at behovet for hovedoppgaven til de maritime patruljeflyene med overvåking av ubåter ikke alltid har vært godt kjent av besluttende myndigheter. Han forklarer dette med at aktiviteten ved 333 skvadronen har vært omgitt av mye hemmelighold, og at det derfor har vært vanskelig å argumentere for kapasiteten, selv internt i Forsvaret (Klevberg, 2012, s. 402). Så lenge leveransene fra 333 skvadronen har fortsatt har det sannsynligvis ikke heller vært noe behov for å ha dette som en jevnlig sak på den bilaterale politiske agendaen mellom norske og amerikanske myndigheter, eller høyt i embetsverket. Som Klevberg også påpeker har mange politikere og embetsmenn gjort betydelige erkjennelser etter å ha besøkt 333 skvadronen.

Samlet kan dette være med å forklare hvorfor forbindelsen mellom den norske evnen til etterretninger med maritime patruljefly og utfordringer av basepolitikken, slik Håvoll poengterer, ikke har vært tydelig for besluttende myndigheter før Ekspertgruppen trekker dette frem.

Kombinerer man dette med at langtidsplanleggingen og strukturutviklingen gjøres i forhold til spesifikke høyintensitetsscenarioer (Berg, 2017, s. 138), er det kanskje ikke rart at beslutninger om videreføring av maritime patruljefly ikke er drevet nedenfra i den militære delen av organisasjonen.

Samtidig åpner denne manglende kontinuiteten i oppmerksomhet mot fredstidsoppgavene til de maritime patruljeflyene og underfokus på den fremvoksende russiske ubåttrusselen i perioden (slik JAPCC adresserer) for at ubemannede systemer finner en naturlig plass.

4.1.4 Luftforsvarets innspill til FMR

I Luftkrigsskolens skriftserie vol. 33, som er basert på innleggene fra Luftmaksseminaret i 2016, gir Oberst Torgeir Berg et blikk inn i Luftforsvarets fokus og innspill til FMR i 2015, i sitt innlegg «Luftforsvaret og FMR – med fokus på reell operativ evne». I innlegget blir det tidlig klart at maritime patruljefly sannsynligvis har fått liten drahjelp fra Luftforsvaret i det fagmilitære rådet. Berg åpner med at Luftforsvaret er svært tilfreds med Forsvarssjefens anbefaling, og at Luftforsvaret har fått gehør for både tilnærming og synspunkter, der fokus på luftkontroll på det høyeste konfliktnivået har hatt fokus (Berg, 2017, s. 131). Berg poengterer at uten luftkontroll blir resten av Forsvaret nærmest irrelevant i et nasjonalt høyintensitetsscenario, og hans forståelse har vært at Forsvarssjefen har vektlagt «konsekvensfaktoren i risikolikningen og ikke sannsynligheten for et væpnet angrep på Norge» (Berg, s.133). Gitt de rådende omstendighetene etter Ukraina-krisen og de militære planleggenes nye utfordringer i forhold til en mer selvhevdende og konfronterende nabo er denne vurderingen forståelig. Samtidig kan det argumenteres for at en slik vurdering rokker ved balansepolitikens fundament, nemlig at de avskrekkende tiltakene rettet mot konsekvens balanseres av de beroligende tiltakene som reduserer sannsynlighet.

Fordi de sikkerhetspolitiske rammene hadde endret seg ønsket altså Luftforsvaret å styrke evnen til å løse de mest krevende oppgavene i sitt FMR-innspill. Det Luftforsvaret frem til da hadde drevet med var i følge Berg innrettet mot lavintensitetsoperasjoner. Luftforsvaret prioriterte derfor kjernefunksjonene som gjør det mulig å drive luftkontroll, altså jagerfly, luftvern og kontroll og varsling. Deres vurdering ved oppstarten av FMR-arbeidet var at dersom man ikke kunne basere seg på en forutsetning om økte rammer, ville det derfor være nødvendig å redusere bredden av kapasiteter for å oppnå varige effekter, og ikke drive ytterligere «ostehøvlning» av kapasiteter som ville gitt lave operative leveranser og allikevel høye grunnkostnader (Berg, 2017, s. 132). Når vi ser hva FMR ender opp med å foreslå, er det sannsynlig at det blant annet er Orion som Berg her sikter til.

Luftforsvaret pekte også på behovet for å etablere baser med høy operativ stridsverdi med en fornuftig spredning i hele landet. Dette behovet gjorde at Luftforsvaret anså basestrukturen i nord

som lite kostnadseffektiv med Andøya, Bardufoss og Evenes i kort avstand fra hverandre. Luftforsvarets anbefaling var derfor en kraftsamling rundt Evenes i nord, Ørland i Midt-Norge og Rygge i sør. Med disse forslagene fikk Luftforsvaret redusert sine driftsbudsjetter betydelig. Dersom vi samtidig husker daværende sjef for Luftforsvaret Per Egil Ryggs uttalelse fra det samme seminaret, tidligere referert i oppgaven, om at luftkontroll er det viktigste for Luftforsvaret og at det ikke var Luftforsvaret som satte prioriteringen for andres behov for støtte, er det ikke klart hva som kom først. Om det var en avvikling av maritime patruljefly som medførte en mulighet for frigjøring av basestruktur ved nedleggelse av Andøya, eller om det var behovet for en reduksjon i basestrukturen som medførte nedprioriteringen av maritime patruljefly fra Luftforsvarets side. Den politiske debatten og regjeringens standhaftighet med tanke på den vedtatte basestrukturen i ettertid av langtidsplanen og frem til i dag, indikerer at basereduksjon uansett har hatt en betydelig og selvstendig drivkraft fra start.

Parallellene er svært tydelige til 1950-tallet da USA viste stor interesse for maritim overvåking i nord og tilbød maritime patruljefly til oppbygging av en selvstendig norsk kapasitet. Til tross for dette holdt maritime patruljefly også den gangen på å bli tatt ut av styrkestrukturen av krefter i Luftforsvarets ledelse. Den gang ble det eksplisitt hevdet at Forsvaret ikke burde prioritere nye, egne maritime patruljefly, men at midlene burde benyttes til en ytterligere styrking av jagerflyvåpenet med en skvadron. Man mente da at prioritering av maritime fly ville svekke Luftforsvarets totale kapasitet. På den tiden hadde Luftforsvaret seks utdaterte maritime patruljefly av typen Catalina og 238 jagerfly. Nå hadde Luftforsvaret 6 aldrende P-3 Orion og en bestilling på 52 F-35.

Luftforsvaret gir også denne gangen uttrykk for et snevert syn på sin generelle forvalterrolle av Forsvarets samlede behov for luftmakt til støtte for nasjonale- og allierte fellesoperasjoner, i fred, krise og krig.

4.2 Politisk kontakt med USA i planperioden

Når Ekspertutvalget den 28. april i 2015 leverte sin anbefaling påpekte de at norsk innsats på mange plan trengs for å pleie forholdet og tilskynde amerikanerne til å engasjere seg i nordområdene, og at USA må tilskyndes til å bidra økonomisk til videreføring av maritime patruljefly. Få måneder etter at Ekspertgruppen ga sitt råd, og før Forsvarssjefen hadde levert sitt, var den politiske kontakten rundt disse temaene etablert. Den 8.- 9. september besøkte den amerikanske vise-forsvarsministeren Robert O. Work Norge. Besøket startet i Oslo der statssekretær Øystein Bø var vertskap for det Nordiske statssekretærmøtet. Dette var første gang statssekretærene fra Norge, Sverige, Finland, Danmark, Island og USA møttes for å diskutere den sikkerhetspolitiske situasjonen, nordområdene og samarbeidsmuligheter (Regjeringen, 2015a).

Men det var kanskje det bilaterale programmet som var det mest interessante. I tillegg til samtaler med forsvarsminister Søreide ble den amerikanske ministeren tatt med på tur nordover. Aktivitetene han ble med på kan tjene som indikatorer på hva som kan ha vært tema for de politiske diskusjonene. Turen startet med et besøk til de amerikanske forhåndslagrene ved Frigård utenfor Værnes i Trøndelag (US Departement of Defense, 2015). Deretter gikk turen til Bodø der han fikk se Forsvarets Operative Hovedkvarter. I tillegg hadde et P-3C Orion fra 333 skvadronen på Andøya tatt turen til Bodø. Statssekretær Bø tok den amerikanske ministeren med på Orion-tokt utenfor Nordlandskysten (Regjeringen, 2015a). Forhåndslagring av amerikansk materiell og maritime patruljefly er begge sentrale elementer i sikkerhetspolitikken og det bilaterale forholdet til USA.

To uker senere, den 23. september 2015, møtte forsvarsminister Søreide sin amerikanske motpart, Ashton Carter i Washington. Dette var forsvarsministrenes tredje møte siden juni. Forsvarsministrene diskuterte den nye sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og det tette forsvarssamarbeidet mellom Norge og USA. Maritime spørsmål var sentrale i samtalen. «Norge og USA er strategiske partnere, og amerikansk interesse for nordområdene er viktig. Norge er en interessant alliert, både på grunn av vår geografiske plassering og på grunn av våre felles interesser. Vi ser fram til å fordype samarbeidet i tiden fremover», sa Eriksen Søreide om samtalen (Regjeringen, 2015b)

Uken etter, den 1. oktober, leverte Forsvarssjefen sitt fagmilitære råd der han prioriterte ned maritime patruljefly. På den politiske siden fortsatte imidlertid møtene om maritime patruljefly. Den 15.- 17. november var på nytt statssekretær Bø vertskap for amerikanske embedsmenn. Denne gangen var det den amerikanske marineminister Ray Mabus som gjestet Norge. På samme måte som for vise-forsvarsminister Work, startet besøket med samtaler mellom forsvarsminister Søreide og Mabus i Oslo den 16. november. Temaet for møtet var situasjonsoversikten i de store

havområdene i nord, der russisk militæraktivitet var blitt tiltagende og mer kompleks (Regjeringen, 2015c).

Mabus fikk som sin overordnede Robert Work også se forhåndslagrene i Trøndelag, men i stedet for en tur med Orion fra Bodø ble han tatt med til 333 skvadronen på Andøya Flystasjon, fordi han spesifikt ønsket å besøke basen til de norske maritime patruljeflyene (Vesterålen Online, 18. november 2015). Maritime patruljefly ligger til marineministerens portefølje. Ryktene hadde nå allerede en stund versert rundt mulige amerikanske tilbud om P-8 til Norge. I forbindelse med besøket på Andøya ble statssekretær Bø utfordret av pressen på om amerikanerne er opptatt av at Norge også i fremtiden må ha fullverdige maritime patruljefly, og om dette hadde vært tema på møtet med Mabus på Andøya Flystasjon denne dagen. Bø svarte følgende på spørsmålet:

Vi snakket generelt om hvordan vi skal løse dette. Vi samarbeider veldig godt med dem på dette feltet. De er i likhet med oss opptatt av denne kapasiteten. Vi har snakket med Mabus om hvordan dette kan løses. Men detaljene i disse samtalene kan jeg ikke snakke om (Vesterålen Online, 18. november, 2015).

Dette var hverken første gang Work, Mabus og Bø møttes eller at maritime patruljefly hadde vært tema mellom de tre. Møter om de norske maritime patruljeflyene hadde startet *før* rammeskrevet ble utgitt. Allerede den 12. september 2014 hadde disse tre møte i Pentagon om utfordringer knyttet til «aldrende norske maritime patruljefly» (Regjeringen, 2014).

Dette får føringene i rammeskrevet om at Forsvarssjefen skal bevege seg bort fra maritime patruljefly til å fremstå som et avvik. Når departementet allerede fjorten dager før rammeskrevet til det fagmilitære rådet har møter med amerikanske embedsmenn om utfordringer knyttet til de norske Orion-flyene, er det i lys av denne analysen vanskelig å forstå hvorfor det var så viktig for det samme departementet at det fagmilitære rådet ikke skulle anbefale maritime patruljefly, med mindre det hele var en del av en strategi om å fortsatt oppnå gunstige vilkår for nye maritime patruljefly. At statssekretær Bø allerede hadde gjort en god innsats for å pleie forholdet til amerikanske myndigheter er uansett tydelig. I forbindelse med møtet mottok Bø US Navys *Distinguished Public Service Award* av marineminister Ray Mabus for personlige egenskaper og langvarig arbeid for norsk-amerikanske relasjoner. Bø hadde forøvrig allerede i april med seg Mabus på besøk til Svalbard (Regjeringen, 2014).

4.3 Langtidsplanen: Prop 151 S «Kampkraft og Bærekraft»

Når Forsvarssjefen hadde overlevert sitt fagmilitære råd startet arbeidet med langtidsplanen. Den ble også utarbeidet av Forsvarsdepartementets avdeling IV, og tok utgangspunkt i det fagmilitære rådet (Furuseth, 2018, s. 33). I langtidsplanen tydeliggjør regjeringen at den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen stiller større krav til evnen til å ivareta egen sikkerhet. Regjeringens prioriteringer for denne langtidsplanen var derfor å styrke forsvaret av Norge, styrke NATOs kollektive forsvar, bidra til internasjonal innsats og styrke totalforsvaret (Regjeringen, 2016a, s. 18). Dette skulle oppnås gjennom en *historisk* (regjeringens påstand) økning av forsvarsbudsjettet.

I følge langtidsplanen er Forsvaret av Norge avhengig av at evnen til situasjonsforståelse, etterretning og krisehåndtering opprettholdes, og at den sikkerhetspolitiske og teknologiske utviklingen krevde en økt satsing på etterretning og overvåking. Regjeringen fremhevet igjen den strategiske betydningen av nordområdene sett opp mot dette, og regjeringen presiserte at den anså nordområdene for å være Norges viktigste strategiske ansvarsområde (Regjeringen, 2016a, s. 29). Effektiv etterretning er ikke bare en forutsetning for at Forsvaret kan utføre sine øvrige oppgaver, men at de er et sentralt bidrag til NATO sin situasjonsforståelse (Regjeringen, 2016a, s. 24). Regjeringen trekker også frem Norges geografiske plassering i forhold til det russiske militærkomplekset på Kola og bastionsforsvarskonseptet rundt patruljeområdene til de strategiske ubåtene. Regjeringens vurdering er at selv om ingenting av dette er direkte rettet mot Norge, vil deler av norsk territorium kunne falle innenfor kontroll- eller nektelseslinjene til bastionsforsvaret, og allierte forsterkninger til Europa vil kunne bli forhindret (Regjeringen, 2016a, s. 30).

Når det gjelder den fremtidige strukturen prioriterte regjeringen anskaffelse av strategiske kapasiteter, der forsvarsstrukturen på noen områder ble redusert og spisset. Ubåter er en av slike kapasiteter som trekkes frem som betydningsfull for forsvarsevnene og alliert samarbeid. I følge regjeringen er ubåter en ressurs som gir Norge en evne til å etablere en fordelaktig situasjon mot enhver tenkelig opponent. Ubåter har videre, ifølge langtidsplanen, en avskrekkende effekt og binder potensielt opp store styrker hos en motstander. Regjeringen ønsket på sikt å erstatte sine seks Ula-klassen ubåter med fire nye ubåter gjennom prosjekt 6346 *Nye ubåter* (Regjeringen, 2016a, s. 59-60).

Når det gjelder øvrige kapasiteter i Sjøforsvaret med antiubåt-rolle prioriterte langtidsplanen å øke antall besetninger på fregattene, og la til grunn en økt evne i fregattenes totale kapasitet når NH-90 helikoptrene fases inn og etableres på Haakonsværn. Fregattene trekkes frem som sentrale kapasiteter i hele konfliktspekteret mot trusler i luften, på- og under havoverflaten og for støtte til alliert mottak og forsterkning (Regjeringen, 2016a, s. 59).

Luftforsvarets overordnede oppdrag er ifølge regjeringen å bidra til Forsvarets krigsforebyggende rolle gjennom etablering av luftkontroll. Denne evnen trekkes frem som en forutsetning for at de andre styrkene i Forsvaret skal kunne løse sine oppdrag. I følge langtidsplanen er det viktigste enkelttiltaket for å styrke forsvarsevnen innfasingen av de nye F-35 kampflyene, der regjeringen legger til grunn en anskaffelse av 52 fly. Regjeringen presiserer videre at det må legges til rette for effektiv utnyttelse av denne kapasiteten i Forsvaret (Regjeringen, 2016a s. 62). Et annet sentralt element i langtidsplanen for Luftforsvaret er en betydelig reduksjon i basestrukturen, der hovedaktivitetene skal kraftsamles til baser «med stor operativ stridsverdi» og som muliggjør operasjoner over hele landet. Dette skulle i hovedsak være Rygge i sør, Ørland i Midt-Norge og Evenes i Nord-Norge. Som vi ser tas Luftforsvarets innspill i stor grad til følge i langtidsplanen.

På side 65 i langtidsplanen kommer det derimot frem at Regjeringen ønsker å satse på evnen til å etablere nasjonal og alliert situasjonsforståelse i nord, og derfor legger opp til å erstatte P-3C Orion med å anskaffe nye maritime patruljefly. Regjeringen legger frem følgende begrunnelse for sin beslutning:

Maritime patruljefly er en strategisk kapasitet for Norge, og bidrar til en nødvendig nasjonal, selvstendig evne til god situasjonsforståelse og maritim overvåking. Norske maritime patruljefly står for en synlig og regelmessig militær aktivitet i nord og er et viktig bidrag til stabilitet og forutsigbarhet. Flyene er sentrale for at Norge skal opprettholde en ledende posisjon og kompetanse om strategiske forhold i nordområdene og for å gi både norske og allierte sivile og militære myndigheter et godt grunnlag for beslutninger. Med sine moderne sensorer og våpen vil de nye maritime patruljeflyene videreføre og bedre denne evnen.

Et maritimt patruljefly kan dekke store havområder på kort tid og oppholde seg lenge i et operasjonsområde. Flyene har evne til å detektere, identifisere, følge og om nødvendig ramme mål under vann og på overflaten. Norge har siden maritime patruljefly ble innført på 1960-tallet prioritert denne kapasiteten høyt, også i perioden da den militære aktiviteten i nordområdene var fallende etter den kalde krigen. Videreføring av kapasitetene for overvåking og antiubåtoperasjoner er også viktig for NATO og nære allierte. I det bilaterale forholdet til USA er maritime patruljefly et sentralt norsk bidrag til operativt samarbeid.

Maritime patruljefly bidrar også til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse og er en kapasitet for søk og redning i havområdene utenfor Norge. Maritime patruljefly er dessuten et viktig bidrag til samfunnsikkerheten gjennom evnen til å bidra i maritime kontraterroroperasjoner (Regjeringen, 2016, s. 65).

I begrunnelsen fra Regjeringen ser man at rådene fra Ekspertutvalget var tydelig hensyntatt og de maritime patruljeflyenes lange linjer i norsk sikkerhetspolitikk, slik Klevberg fremhever, er tydelige.

Regjeringen nevner ikke hva slags type maritime patruljefly de ønsker å erstatte P-3C Orion med, men sier at den skal komme tilbake med nærmere beskrivelser og ambisjonsnivå i forbindelse med

fremlegging av investeringsprosjektet for Stortinget. Et viktig poeng er at det er evnen til undervannsovervåking- og bekjempelse som er hovedforskjellen på å videreføre maritime patruljefly og løsningen Forsvarssjefen anbefalte med lette overvåkingsfly og droner. Det sier mye om viktigheten av denne evnen. I realiteten er det bare amerikanske P-8 Poseidon som på dette tidspunktet er tilgjengelig i markedet og som kan videreføre denne (Håvoll, 2015, s. 32).

4.4 Oppsummerende analyse

Dette kapitlet har sett nærmere på grunnlagsdokumentene, langtidsplanen og noen av de politiske besøkene som kan settes i sammenheng med anskaffelsesprosessen av P-8 Poseidon. Av grunnlagsdokumentene er det bare Ekspertgruppens innspill som tok til orde for en videreføring av maritime patruljefly. Kapasiteten ble vurdert som så viktig for norsk sikkerhetspolitikk at gruppen strakk seg utover sitt mandat både ved å peke konkrete løsninger og ved å sette denne inn i en ressursramme. Ekspertgruppen oppfordret myndighetene til å pleie forholdet til USA for å få til fortsatt amerikansk økonomisk støtte til anskaffelsen, i tråd med tidligere fornyelser av denne kapasiteten. De politiske besøkene i perioden indikerer allikevel at denne prosessen allerede var godt i gang før langtidsplanprosessen startet med utgivelsen av rammeskrevet til Forsvarssjefen og mandatet til Ekspertgruppen. Motsetningene mellom rammeskrevet føringer og det fagmilitære rådet på den ene siden, og de politiske samtaler og resultatet i langtidsproposisjonen på den andre, kan indikere en valgt strategi fra regjeringen for å fortsatt få rimelige vilkår for videreføring av maritime patruljefly, en løsning som vil fortsette å tjene begge parter, og som også ble anbefalt av Ekspertgruppen.

Det ser således ut til å ha pågått to intenderte og parallelle prosesser med hensyn til maritime patruljefly. En politisk prosess på toppnivå i departementet mot amerikanske myndigheter ledet av statssekretær Øystein Bø, og en forsvarsintern prosess med hensyn til den vanlige langtidsplanleggingen ledet av embetsverket i FD IV. Mangelen på politiske signaler om viktigheten av maritime patruljefly og informasjon om den pågående parallelle prosessen mot amerikanske myndigheter, kan ha skapt et mulighetsrom mellom disse to prosessene der Luftforsvaret har kunnet få gjennomslag i departementet for fortsatt prioritet på luftkontroll og reduksjon av basestrukturen.

5 Videre politisk behandling og veien til kontrakt

To måneder før Forsvars- og utenrikskomiteen startet innstillingsarbeidet av langtidsplanen, gjestet den amerikanske forsvarsministeren Ashton Carter sin kollega Ine Erikssen Søreide den 8.- 9. september 2016. Det var første gang på 10 år at en amerikansk forsvarsminister hadde besøkt Norge. Temaet for møtene i Bodø og Oslo var det bilaterale forholdet og den sikkerhetspolitiske situasjonen i Norges nærområder (Regjeringen, 2016b). Selv om det var bestemt at Norge skulle anskaffe nye maritime patruljefly var det ennå ikke offentlig at dette skulle bli P-8 Poseidon. På pressekonferansen spurte Reuter sin journalist, Phil Stewart, den norske ministeren om hun kunne gi en beskrivelse av hvordan diskusjonene rundt P-8 anskaffelsen lå an. Han hadde tidligere det året hørt at Norge planla å kjøpe 5-6 slike fly og ville vite hvor langt frem diskusjonene hadde kommet. Søreide bekreftet at regjeringen hadde foreslått å fortsette å operere med maritime patruljefly for Stortinget og at det var viktig for forsvaret av Norge og for NATO. Carter får deretter ordet:

Thanks. And Phil, if I can just comment on that as well, obviously it's Norway's decision, its own acquisition decision that I can't say anything about that. I will just say how much we appreciate the accomplishment of that mission by Norway, that maritime surveillance mission which carried out by those aircraft is very, very valuable to all of us who are partners and allies and it's just one of those many things done with very high level of technology and skill by Norway (US Department of Defense transcript, 09.09.2016a).

Uttalelsene bekrefter både viktigheten av oppgavene til de maritime patruljeflyene og betydningen de har for det bilaterale forholdet til USA. Men de reiser også ytterligere spørsmål. Denne pressekonferansen finner sted akkurat to år etter at Øystein Bø hadde møte med Work og Mabus i Pentagon om de aldrende norske Orion-flyene, og ett år etter at Bø møtte Work og Mabus i Norge om det samme. Spørsmålet fra journalisten i Reuters bekrefter det de fleste allerede en stund da hadde visst, nemlig at det kun finnes en aktuell erstatning, P-8 Poseidon. Hva kan være årsaken til at regjeringen selv på dette tidspunktet ikke vil uttale at det er dette som blir flyet i erstatningen de har foreslått for P-3 Orion i langtidsplanen? Som vi skal se venter regjeringen med dette til langtidsplanen er godkjent. Om dette avviket skyldes at forhandlingene med amerikanerne om P-8 var krevende til siste slutt som på slutten av 80-tallet, eller om det kan skyldes andre forhold i langtidsplanen som var viktig å få stortingsforankret før flytype ble kjent, er ikke mulig å finne svar på i de åpne kildene.

5.1 Innst. 62 S

Langtidsplanen ble deretter behandlet av Utenriks- og forsvarskomiteen. Komiteens arbeid ble fremmet som Innstilling 62 S (2016-2017) den 11. november. Innstillingen består av et sammendrag av regjeringens proposisjon og komiteens merknader. Disse merknadene gis i forhold til hovedinndelingene i langtidsplanen, der merknadene knyttet til de overordnede føringene for sikkerhets- og forsvarspolitikken, og de strategiske kapasitetene er særlig interessant.

Komiteen sluttet seg til at forutsetningene som har ligget til grunn for forsvarsplanleggingen siden den kalde krigen var i endring på grunn av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen, men poengterte at kontinuitet i oppgavesettet for Forsvaret er viktig. Samtidig viste den til at regjeringen siden forrige langtidsplan hadde endret formuleringen av Forsvarets første oppgave fra å utgjøre en *krigsforebyggende terskel* til å sikre *troverdige avskrekking*. Flere av medlemmene advarte i denne forbindelsen mot at den nye formuleringen endrer balansen mellom avskrekking og beroligelse, og at en reformulering ikke måtte forskyve balansen over mot avskrekking på bekostning av evne til å utgjøre en krigsforebyggende terskel. Medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mente med dette at beroligelsesperspektivet burde komme tydeligere frem i langtidsplanen gjennom mer vektlegging av defensive kapasiteter (Forsvars- og utenrikskomiteen, 2016a, s. 14).

At elementene i balansepolitikken fortsatt var viktige for medlemmene av komiteen kommer frem også i andre merknader. Komiteen viste blant annet til at det er i Norges interesse å opprettholde stabilitet og lavspenning i våre nærområder, og at selv om norsk forsvarspolitik er tuftet på kollektiv beskyttelse gjennom NATO er det samtidig Norges linje å ikke tillate permanent utenlandsk militær tilstedeværelse på norsk jord i fredstid. Komiteen la derfor til grunn i sin merknad at alliert øving, trening og annen aktivitet skulle bidra til å opprettholde nordområdene som et lavspenningsområde.

Når det gjelder de strategiske kapasitetene støttet komiteens flertall planene om anskaffelse av inntil 52 F-35, fire nye ubåter og nye maritime patruljefly til erstatning for P-3C Orion, men regjeringens strategi for anskaffelsen av ny maritime patruljefly skapte mange spørsmål. Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mente at det var «tungtveiende argumenter for at regjeringen måtte avvende beslutningen om hvilket fly som skulle kjøpes til P-8 Poseidon⁵ var grundigere utredet» og at Stortinget måtte bli forelagt bedre kunnskap om kjøpet (Forsvars- og utenrikskomiteen, 2016a, s. 21). Medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet la også merke til at nye maritime patruljefly ikke var en del av Forsvarssjefens prioriteringer, og at langtidsproposisjonen i svært liten

⁵ Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti sier «P-8 Poseidon» til tross for at flytype ennå ikke er lagt frem av regjering. Det skjer først i Prop. 27 S.

grad klargjør hvorfor Forsvaret burde prioritere investering i nye maritime patruljefly fremfor kapasiteter som Stortinget allerede hadde vedtatt. De la vekt på at kostnadene ved å kjøpe nye fly ikke sto i forhold til økt kapasitet sammenliknet med P-3 Orion, og at disse flyene nylig var oppgradert og nå kunne fly ytterligere 20 år med normal drift. Sannsynligvis med henvisning til at USA nå hadde kuttet ut P-3 Orion og gått over til P-8, poengterte disse medlemmene også at syv andre NATO-land fremdeles ville fortsette med Orion-fly.

5.2 Stortingsbehandlingen av Innst.62 S

Til stortingsdebatten av Innst. 62 S var det avsatt 1 time og 35 minutter. Komitéleder og saksordfører Anniken Huitfeldt fra Arbeiderpartiet åpnet en debatten. Sett opp mot maritime patruljefly var det nedleggningen av flystasjonen på Andøya som tok mesteparten av taletiden. Den sikkerhetspolitiske begrunnelsen for å videreføre kapasiteten var det bred enighet om, og reservasjonene gikk på samme måte som i innstillingsarbeidet rundt manglende grad av utredning.

Bård Vegar Solhjell fra Sosialistisk Venstreparti poengterte at partiet også støttet intensjonen om å kjøpe inn nye maritime patruljefly. Han vektla at det var «særleg viktig å ha ei sjølvstendig evne til overvåking i dei store havområda våre». Han mente samtidig at det ville være klokt å avvente og utrede det nærmere før man tok den endelige beslutningen (Stortinget, møte 15. november 2016, [12:50:22]).

Øivind Halleraker fra Høyre trakk også frem at man så økt aggressivitet fra Russland. «Nordflåten seiler gjennom dette *bastionområdet*. Da er det slik at enten må Norge ivareta denne overvåkingen selv, eller så vil våre allierte gjøre det», hevdet han (Stortinget, møte 15. november 2016, [12:58:09]).

Statsråd Ine Eriksen Søreide støttet også dette synet på viktigheten av å gjøre jobben selv, «fordi det er avgjørende for å holde den sikkerhetspolitiske spenningen lav» (Stortinget, møte 15. november 2016, [13:10:15]).

Dette var en oppgave som, ifølge representanten Hårek Elvenes fra Høyre, måtte ivaretas selv av Norge 365 dager i året, og at det ikke er noe vi kan overlate til våre allierte. Han mente at det ville blitt oppfattet som en trussel av vår store nabo i øst (Stortinget, møte 15. november 2016, [14:19:26]).

Utenriks- og forsvarskomiteens leder Anniken Huitfeldt avsluttet debatten med følgende uttalelse (Stortinget, møte 15. november 2016, [15:35:24]):

Det har blitt hevdet fra denne talerstolen at det forsvaret som vi nå legger opp til, handler mer om avskrekking enn tidligere. Det er ikke riktig. Det konseptet som har ligget til grunn for denne forsvarsplanen, er nøyaktig det samme som har preget det norske forsvaret siden annen verdenskrig – både avskrekking og beroligelse[...] Jeg er overrasket over dem som vil skyve på overvåkingsflyene. Dette er en av de mest sentrale kapasitetene vi har i NATO, og jeg mener det er helt avgjørende at vi gjør denne jobben selv.

Stortingets syn på de maritime patruljeflyenes rolle i balansepolitikken og at denne politikken fortsatt er høyst gjeldende kommer her tydelig frem i debatten. En annen ting som også kom tydelig frem var frustrasjonen rundt regjeringens mangel på informasjon til Stortinget rundt anskaffelsen av de nye patruljeflyene. Dette kommer spesielt til uttrykk når Liv Signe Navarsetes ba om en kort merknad etter at komitélederen hadde avsluttet debatten (Stortinget, møte 15. november 2016, [15:38:34]):

Eg kunne ikkje avslutte debatten utan å kommentere sista talar, som er forundra over at ein kan skuva på overvåkingsfly. Kvar er utgreiingane?[...] Kvar er utgreiingane om det som er vort lagt fram for oss? Kvifor kan ein skuva nokre sektorar av Forsvaret inn i ei utgreiing, mens andre akspeterer ein over bordet, utan å vite verken pris, tidspunkt eller kva implikasjonar det måtte ha. Det er forunderleg – men takk for debatten!

Bare ti dager etter at denne langtidsproposisjonen ble vedtatt i Stortinget denne dagen, legger regjeringen frem anskaffelsen av de nye flyene til godkjenning.

5.3 Prop. 27 S Endringar i statsbudsjettet 2016 under Forsvarsdepartementet

Den 25. november 2016 la regjeringen frem anskaffelsen av fem P-8 Poseidon som materiellprosjekt til godkjenning, ikke som en egen investeringsproposisjon som regjeringen la til grunn i langtidsplanen, men som en endring til statsbudsjettet. I proposisjonen henviser regjeringen til at de i langtidsplanen informerte Stortinget om et fremtidig investeringsprosjekt om anskaffelse av nye maritime patruljefly til erstatning for P-3 Orion og DA-20, og regjeringen legger den samme begrunnelsen for anskaffelsen til grunn som den gjorde i langtidsplanen, men den presiserer at den operative og tekniske levetiden til de nåværende flyene nærmer seg slutten. I dette dokumentet får vi vite at Prosjekt 2047 «Videreføring av MPA- og ISR-kapasitet» er etablert, og som har til hensikt å føre videre kapasitetene til overvåking over og under havoverflaten og til antiubåtoperasjoner (Regjeringen 2016, s. 2). Prosjektet omfatter anskaffelse av fem P-8 Poseidon, som skal gjennomføres som en direkte anskaffelse fra amerikanske myndigheter gjennom ordningen for «Foreign Military Sales». Flyene skal leveres i perioden 2021-2022, under en kostnadsramme på 9825 millioner 2016-kroner.

5.4 Innst, 127 S (2016-2017)

Regjeringens endringsproposisjon 27 S ble behandlet av utenriks- og forsvarskomiteen i innstilling 127 S, som ble lagt frem den 14. desember 2016. Flertallet i komitéen sluttet seg til prosjekt 2047 og anskaffelsen av nye maritime patruljefly innenfor den gitte kostnadsrammen, men flere av medlemmene hadde merknader. Komitémedlemmene fra Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viste til at prosjektet brøt med Finansdepartementets retningslinjer for statlige anskaffelser. I følge disse retningslinjene skal investeringsprosjekter med antatt kostnad over 750 millioner kroner gjennomgå ekstern kvalitetssikring, såkalt KS1 og KS2. Medlemmene var også lite tilfreds med beslutningsgrunnlaget og at det hadde blitt gitt svært lite informasjon om investeringen i proposisjonene. De mente at den mangelfulle informasjonen gjorde at Stortinget ikke hadde godt nok grunnlag til å gi sin tilslutning til igangsettelse av investeringsprosjektet. Videre mente de at det var uvanlig å fremme en slik investering i en salderingsproposisjon, og at det heller burde vært fremlagt i en egen investeringsproposisjon for investeringer i Forsvaret. De ønsket derfor at komiteen skulle fremme forslag om at regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med egen investeringsproposisjon i løpet av 2017, med en vurdering av ulike alternativer til P-8, og at Stortinget skulle be regjeringen om å gjennomføre ekstern kvalitetssikring av prosjektet.

Medlemmet fra Kristelig Folkeparti mente at norske interesser og behovet for å bevare et lavt spenningsnivå i nordområdene betinget en egen evne til maritim overvåking. Kristelig Folkeparti støttet kravet om ekstern kvalitetssikring og delte synet på manglende beslutningsgrunnlag. Medlemmet viste for øvrig til den brede oppslutningen i Stortinget for å anskaffe nye maritime patruljefly da langtidsplanen hadde vært til behandling i Stortinget tidligere den høsten.

Komitémedlemmene fra Arbeiderpartiet understreket også at det var i Norges nasjonale interesse å selv inneha kapasitet til å drive maritim overvåking i våre nærområder, og viste videre til at Forsvarsministeren i et brev til komiteen den 9. desember hadde opplyst at det var avklart med Finansdepartementet å ikke gjennomføre ekstern kvalitetssikring av de maritime patruljeflyene, slik praksis i utgangspunktet var. Begrunnelsen fra ministeren var oppgitt å være «at prosjektet var vurdert til å innebære lav risiko med hensyn til det totale økonomiske omfanget, og at prosjektet i tillegg inkluderte enkelte høyt graderte elementer». Medlemmene fra Arbeiderpartiet aksepterte dette, men understreket regjeringens særskilte ansvar for i dette prosjektet å gjennomføre intern kvalitetssikring og å holde Stortinget løpende orientert, særlig om kostnadsutviklingen (Forsvars- og utenrikskomiteen, 2016b, s. 5).

5.5 Stortingsbehandling Innst. 127 S

Stortingsbehandlingen av materiellprosjektet ble gjennomført fem dager senere, den 19. desember 2016. Det er flere forhold som diskuteres i stortingsdebatten. For det første blir forundringen fra opposisjonspartiene om det manglende informasjonsgrunnlaget ytterligere presisert. Representant Elvestuen fra Venstre påpekte at ikke bare var det lite informasjon om investeringen i proposisjonen, men at det også var blitt vist til en mulighetsstudie som de hadde hatt begrenset med tid til å sette seg inn i (Stortinget, møte 19. november 2016, [19:05:09]).

For det andre påpeker flere av partiene, også regjeringspartner Fremskrittspartiet, hastverket som den raske fremdriftsprosessen indikerer og ansvaret som derfor påhviler regjeringen om å ha full kontroll over alle sider av prosjektet (Stortinget, møte 19. november 2016, [18:52:26]).

For det tredje ble det fremhevet at å legge frem prosjektet i en salderingsproposisjon og ikke en egen investeringsproposisjon, var høyst uvanlig. Liv Signe Navarsete fra Senterpartiet påpekte at «en salderingsproposisjon skal se bakover. Vi skal se på året som har gått, om kostnader som er kommet til i løpet av året, er i tråd med det budsjettet regjeringa styrer etter. Likevel er det egnet til å overraske når regjeringen gjennom Prop. 27 S ber om fullmakt til å gjøre en svært stor investering[...] med de årsakene som lederen i komiteen har gjort rede for og noen linjer i en omgrupperingsproposisjon. Dette er høyst uvanlig» (Stortinget, møte 19. november 2016, [18:57:08]).

For det fjerde trekkes mangelen på kvalitetssikring i henhold til regelverket igjen frem. Bård Vegard Solhjell hevder i den forbindelse at i hele hans tid i politikken kunne han ikke huske å ha sett en så stor investering med et så svakt grunnlag for Stortinget, og som hadde hatt en så svak kvalitetssikring, med tanke på regelverket som lå til grunn (Stortinget, møte 19. november 2016, [19:08:12]).

Representanten Navarsete påpekte i tillegg at i svar til Stortinget den 29. august samme år på spørsmål om kostnader knyttet til investeringer i nye P-8, hadde statsråden svart at hun ikke kunne gi slike opplysninger fordi man ikke hadde avgjort hvilket system og hvilken leverandør man skulle velge. Ettersom saken nå hadde kommet til Stortinget som en hastesak mente Navarsete derfor det var grunn til å spørre seg om opplysningene i brevet til Stortinget samsvarte helt med fremdriften i saken, der det nå hadde blitt gitt inntrykk av at man hadde holdt seg til amerikanske myndigheter, én leverandør og ett produkt (Stortinget, møte 19. november 2016, [19:21:45]). Statsråden svarte at det fantes andre leverandører, men at grunnen til at de på et tidlig tidspunkt hadde begynt dialogen med amerikanske myndigheter var at Norge allerede hadde et samarbeid med amerikanske myndigheter, som strakk seg tilbake til begynnelsen av 1960-tallet. Statsråden mente derfor det var naturlig å

fortsette den dialogen og se på hvilke muligheter som lå der. Hun redegjorde videre for at denne dialogen gradvis hadde blitt mere konkret med tanke på en mulig anskaffelse, og at hun forventet å få et formelt tilbud fra amerikanske myndigheter i begynnelsen av 2017, med relativt raske signeringer, fordi det gikk en produksjonslinje som kunne gi skalafordeler på pris (Stortinget, møte 19. november 2016, [19:24:58]).

Statsråden sa også at «det har vært dialog med amerikanske myndigheter over noe tid. Grunnen til det er at vi så på et tidlig tidspunkt at – det så forøvrig den forrige regjeringen også – at tidspunktet nærmet seg da det var nødvendig å skifte ut de maritime patruljeflyene vi har i dag, med nye. Da måtte prosessene komme i gang». I følge statsråden var omgrupperingsproposisjonen regjeringens første anledning til å kommunisere formelt med Stortinget rundt dette (Stortinget, møte 19. november 2016, [19:24:58]).

Statsrådets siste uttalelse her er interessant. Ikke bare underbygger den funnene fra tidligere i denne analysen om at regjeringen startet dialogen med amerikanske myndigheter før rammeskrevet til FMR ble utgitt, men at denne dialogen allerede kan ha vært igangsatt av Stoltenberg-regjeringen. Den indikerer også at intensjonen fra politisk side hele veien har vært en erstatning av P-3C Orion med nye maritime patruljefly og ikke andre løsninger som indikert i rammeskrevet eller i Forsvarssjefens anbefalte løsning.

Ola Elvestuen fra Venstre har et siste avsluttende spørsmål til statsråden der han igjen undrer seg over hastverket. Han understreket at det hadde blitt påpekt at P-3 Orion var gamle, men at de samtidig nettopp var blitt oppgradert for 1,5 milliarder kroner og derfor rent flyteknisk kunne fortsette å fly. «Hvorfor da dette hastverket, det at dette må skje nå? Hvorfor kan man ikke vente og legge frem en ordinær proposisjon for Stortinget så vi kan gjøre en helhetsvurdering av saken?» (Stortinget, møte 19. november 2016, [19:26:13]).

Statsråden svarte at «det å nå drive særlig overvåking under vann er teknologisk svært krevende, og det er jo en av de viktigste kapasitetene våre overvåkingsfly har, særlig nå som den teknologiske utviklingen og nye generasjoner ubåter i våre nærrområder gjør det spesielt krevende [...] Som vi alle vet kan en flykropp i og for seg overleve lenge, men det handler også om det totale tekniske utstyret som er ombord, både til å følge, oppdage og eventuelt ramme mål under vann» (Stortinget, møte 19. november 2016, [19:26:57]).

Viktigheten av anti-ubåtkapasiteten kommer her tydelig frem av statsrådets uttalelse.

5.6 Anskaffelsesprosessen i P2047 «Videreføring av maritim overvåking og ISR-kapabilitet»

Når prosjekt 2047 ble etablert kommer ikke frem av åpne kilder, men ble omtalt i presentasjonen av prosjektet i Prop. 27 (S) den 25. november 2016.

I følge en pressemelding fra Defense Security Cooperation Agency (DSCA) fra 21. desember samme år, har det amerikanske utenriksdepartementet da godkjent et salg av inntil fem P-8 Poseidon til Norge til en samlet sum av 1.75 milliarder dollar. Det understrekes at “this proposed sale will contribute to the foreign policy and national security of the United States by helping to improve the security of a NATO ally which has been, and continues to be, an important force for political stability throughout the world”. Salget vil ifølge amerikanske myndigheter også styrke NATOs kollektive forsvar og forbedre Norges regionale og globale allierte bidrag. Videre vises det til at Norge har operert P-3 Orion i over 40 år med kritiske bidrag til NATO og koalisjonens maritime operasjoner. Det understrekes samtidig at salget ikke vil forandre den grunnleggende militære balansen i regionen (US Department of Defense, 2016b).

Pressemeldingen fra DSCA viser for det første at amerikanske myndigheter også ser seg tjent med at Norge viderefører kapasiteten. For det andre bekrefter den at bidragene fra de maritime patruljeflyene er kritiske, ikke bare for USA, men for hele alliansen. For det tredje bekrefter den at det tradisjonelle prissamarbeidet fortsetter og at den norske strategien om et felles løft lyktes. 1,75 milliarder dollar tilsvarte i 2016-kroner med en snittkurs for dollar det året på 8,4 en total kostnad på 14,7 milliarder 2016-kroner. Som vi har sett har regjeringen bekreftet en kostnadsramme på 9,825 milliarder 2016-kroner, som betyr at Norge fikk et prisavslag på linje med rabatten vi fikk ved anskaffelsen av P-3C i 1989.

I Selected Acquisition Report utgitt av det amerikanske forsvarsdepartementet kan man også lese at i desember dette året ble allerede Memorandum of Agreement mellom US Navy og Boeing signert for produksjon av en lot på tilsammen 49 P-8 Poseidon, hvorav 31 til USA, 4 til Australia, 9 til Storbritannia og 5 til Norge (Department of Defense, 2020, s. 11). Saksbehandlingen på amerikansk side gikk med andre ord svært raskt, og Forsvarsmateriell signerte *Letter of Offer and Acceptance* under en seremoni med deltagere fra den amerikanske ambassaden i Oslo den 27. mars 2017 (Department of Defense, 2020, s. 11).

5.7 Oppsummerende analyse

Da Carter besøkte Norge i september 2016 ble det igjen tydeliggjort fra amerikansk side betydningen av de maritime patruljeflyene for det bilaterale forholdet og til NATO. Selv etter to år med forhandlinger og bare to måneder før langtidsplanen ble behandlet i utenriks- og forsvarskomiteen, var regjeringen ikke klar for å røpe den nye flytypen under pressekonferansen med Carter, selv om det var åpenbart for blant andre medlemmer i forsvarskomiteen at det var P-8 det var snakk om. Det skulle komme til å skje bare to uker etter at resten av langtidsplanen var godkjent i Stortinget. Om dette skyldes at forhandlingene med amerikanerne om P-8 var krevende til siste slutt som på slutten av 80-tallet, eller om det kan skyldes andre forhold i langtidsplanen som var viktig å få Stortingsforankret før flytype ble kjent er usikkert.

Under den politiske behandlingen av proposisjonene fra regjeringen er det tydelig at prosessen rundt anskaffelsen av de nye maritime patruljeflyene har vært omgitt med stor grad av hemmelighet og at den har vært håndtert primært på høyt nivå innenfor regjeringen i separat prosess. Selv medlemmene av utenriks- og forsvarskomiteen poengterer at informasjonsgrunnlaget til Stortinget for å beslutte anskaffelse har vært for dårlig. Det kommer også frem at det blant annet på grunn av høyt graderte elementer i denne saken har finansdepartementet godkjent at det ikke behøves en ekstern kvalitetssikring i tråd med gjeldende regelverk. Det var allikevel bred støtte for anskaffelsen av nye maritime patruljefly, og flyenes rolle for å bevare et lavt spenningsnivå i nordområdene trekkes frem som viktig av flere av komiteens medlemmer, og at det er avgjørende at Norge gjør denne jobben selv. Dette tyder på at flyenes rolle i balansepolitikken fortsatt var fremtredende og viktig for regjeringen og Stortinget.

Statsrådets siste uttalelser i stortingsbehandlingen av salderingsproposisjonen om når samtalene med amerikanske myndigheter om erstatning av P-3C Orion startet, underbygger funnene fra tidligere i denne analysen om at regjeringen startet dialogen med amerikanske myndigheter før rammeskrevet til FMR ble utgitt. Den antyder også at denne dialogen allerede kan ha vært igangsatt av Stoltenberg-regjeringen. Uttalelsen peker også mot at planen fra politisk side hele veien kan ha vært en erstatning av P-3C Orion med nye maritime patruljefly og ikke andre løsninger som indikert i rammeskrevet eller i Forsvarssjefens anbefalte løsning.

Pressemeldingen fra DSCA viser for det første at amerikanske myndigheter av egne sikkerhetspolitiske grunner ser seg tjent med at Norge viderefører kapasiteten. For det andre bekrefter den at bidragene fra de maritime patruljeflyene er kritiske, ikke bare for USA, men for hele alliansen. For det tredje bekrefter den at det tradisjonelle prissamarbeidet fortsetter og at den

norske strategien om et felles løft lyktes. Norge fikk et prisavslag på linje med rabatten vi fikk ved anskaffelsen av P-3C.

6 Konklusjon

Denne oppgaven har sett nærmere på prosessen som ledet til utskiftningen av P-3C Orion maritime patruljefly med nye P-8 Poseidon, der motstridende retningsvalg i dokumentene som lå til grunn for langtidsplanen fra 2016 med tanke på denne kapabiliteten, var tydelig.

Gjennom en analyse av grunnlagsdokumentene i planperioden og relevante åpne kilder har oppgaven sett nærmere på prosessen fra *mandatet* ble gitt i oktober 2014 og til *Letter of Offer and Acceptance* for P-8 ble signert 29. mars 2017 ved å trekke frem de viktigste påvirkningsfaktorene som kan ha ligget til grunn for de enkelte innspillene og det endelige vedtaket i proposisjonen. Analysen har blitt støttet gjennom å belyse de maritime patruljeflyenes rolle i norsk sikkerhetspolitikk og erfaringer fra tidligere videreføringer av denne kapasiteten.

I hele etterkrigstiden har de norske maritime patruljeflyene spilt en viktig rolle i norsk sikkerhetspolitikk. En egen norsk evne til å skaffe til veie strategisk viktige etterretninger har gjort det unødvendig for allierte stormakter å operere nært opptil Russland i Barentshavet. Dette har bidratt til at våre nærområder har vært preget av lav spenning, og Norge har dratt nytte av en nær monopolsituasjon på informasjon av stor nasjonal og alliert betydning. Denne informasjonen igjen har lagt grunnen for et teknisk- og operativt samarbeid med USA, der Norge har fått tilgang til amerikansk høyteknologi til redusert pris.

Analysen har vist klare paralleller mellom historien og prosessen oppgaven analyserer. Som også tidligere ser det ut til at maritime patruljefly ikke når opp i den grenvise ressurskampen i Forsvaret. En annen parallell er at det politiske nivået også denne gangen er drivkraften bak videreføring av kapasiteten, og ikke det militærstrategiske nivået.

For å svare på oppgavens problemstilling vil jeg nå trekke frem de viktigste årsakene til at langtrekkende maritime patruljefly med antiubåtkapasitet gikk fra å være nedprioritert til å bli høyt prioritert i løpet av langtidsplanprosessen. Denne analysen har så langt vist at av grunnlagsdokumentene er det bare Ekspertgruppens innspill som tok til orde for en videreføring av maritime patruljefly. Kapasiteten ble vurdert som så viktig for norsk sikkerhetspolitikk at gruppen strakk seg utover sitt mandat både ved å peke på konkrete løsninger og ved å sette denne inn i en ressursramme.

Med tanke på føringene i rammeskrevet og anbefalingene i det fagmilitære rådet om maritime patruljefly, er det som analysen har vist primært varianter av økonomiske hensyn, samt behovet for å

satse på ny teknologi som ligger til grunn som årsaker. Det er som analysen tidligere har vist også økonomi som ligger bak både Ekspertutvalget og regjeringens *strategier* for å videreføre kapasiteten.

Det er allikevel andre årsaker til at kapasiteten ble videreført av regjeringen og fikk høy prioritet. Årsakene samsvarer godt med de lange linjene i de maritime patruljeflyenes funksjon og rolle i sikkerhetspolitikken.

For det første har analysen vist at det fortsatt er avskjerming med hensyn til å bevare lavspenning i våre nærområder og beroligelse av Russland som er den viktigste årsaken til å videreføre maritime patruljefly. Viktigheten av å utføre disse oppgavene med en selvstendig nasjonal evne, både over og under vann, er det som nevnes først både i Ekspertgruppens og regjeringen Solbergs begrunnelser (Ekspertgruppen, 2015, s. 73, Regjeringen, 2015, s. 65). Dette har også som vi har sett, bred forankring på Stortinget. Et viktig poeng er at det er evnen til undervannsovervåking- og bekjempelse som er hovedforskjellen på å videreføre maritime patruljefly og løsningen Forsvarssjefen anbefalte med lette overvåkingsfly og droner. Det sier mye om viktigheten av denne kapasiteten, og regjeringen understreket også betydningen evnen til å drive antiubåtoperasjoner med maritime patruljefly har for NATO og nære allierte.

Den andre hovedårsaken er integrasjonen og det bilaterale samarbeidet. Regjeringen understreker at de maritime patruljeflyene er et sentralt norsk bidrag til operativt samarbeid og det bilaterale forholdet til USA (Regjeringen, 2015, s. 65). I tillegg er det tekniske samarbeidet med USA avgjørende, der tilgangen til teknologi er spesielt viktig (Ekspertgruppen, 2015, s. 74). Integrasjonen som de maritime patruljeflyene bidrar til i det vestlige sikkerhetssamarbeidet er med på å knytte alliansen og særskilt USA til forsvaret av Norge, som er en sentral forutsetning for evnen til avskrekking.

Referanser

Berg, T. (2016). Luftforsvaret og FMR – med fokus på reell operativ evne. I T. Sæveraas (Red.) *NATO: Challenges and Solutions. GILs luftmaktseminar 2016*. Luftkrigsskolens skriftserie vol.33. Trondheim: Luftkrigsskolen.

Dyndal, G. L. (2015a). A theoretical framework of Maritime Air Power. *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidsskrift*, 114. Hentet fra https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2446605/dyndal_a_theoretical.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Dyndal, G. L. (2015b). Overvåking og etterretning i nordområdene. I T. Heier & A. Kjølberg (Red.), *Norge og Russland*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge. (2015). *Et felles løft*. Oslo: Ekspertgruppen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/et-felles-loft-webversjon.pdf>

Etterretningstjenesten. (2020). *Fokus 2020. Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Oslo: Etterretningstjenesten. Hentet fra <https://forsvaret.no/fokus>

Forsvaret. (2015). *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvarssjefen. Hentet fra https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/EtForsvariEndring-Nett.pdf

Forsvarsdepartementet. (2014a). *Anmodning om Forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/rammeskriv.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2014b). *Mandat for Ekspertgruppen*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/mandat-for-ekspertgruppen.pdf>

Forsvars- og utenrikskomiteen. (2016a). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft Langtidsplan for forsvarssektoren*. (Innst. 62 S (2016-2017)). Oslo: utenriks- og Forsvarskomiteen. Hentet fra <https://stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-062s.pdf>

Forsvars- og utenrikskomiteen. (2016b). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2016 under Forsvarssektoren*. (Innst. 127 S (2016-2017)). Oslo: Utenriks- og Forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-127s.pdf>

Furuseth, H.R. (2018). *Langtidsplanlegging i forsvarssektoren*. (Masteroppgave i styring og ledelse), OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap. Oslo: 2018. Hentet fra <https://oda.hioa.no/en/item/langtidsplanlegging-i-forsvarssektoren-administrasjon-eller-politikk>

Håvoll, H. (2015). *Luftbåren maritim overvåking og ASW – Status og utvikling – konsekvenser for Norge*. Oslo: NUPI. Hentet fra <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/297304/NUPI-rapport-5-15-Haavoll.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- JAPCC. (2016). *Alliance Airborne Anti-Submarine Warfare – A forecast for Maritime Air ASW in the future operational environment*. Hentet fra https://www.japcc.org/wp-content/uploads/JAPCC_ASW_web.pdf
- Kjølborg, A. (2015). Norsk sikkerhetspolitikk og nordområdene. I T. Heier & A. Kjølborg (Red.), *Norge og Russland*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klevberg, H. (2012). *Request Tango. 333 skvadron på ubåtjakt – maritime luftoperasjoner i norsk sikkerhetspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Maaø, O. J. (2015). Om pendelsvingninger og hukommelsestap. I T. Heier & A. Kjølborg (Red.), *Norge og Russland*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Office of Naval Intelligence. (2015). *The Russian Navy – A Historic transition*. Hentet fra <https://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/russia/Russia%202015screen.pdf?ver=2015-12-14-082028-313>
- Regjeringen. (2014). *Mottok US Navys Distinguished Public Service Award*. Nyhetssak 15.09.2014. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Statssekretar-Oystein-Bos-moter-i-Pentagon-12-september-/id2000583/>
- Regjeringen. (2015a). *Sterkt bånd til USA*. Nyhetssak 10.09.2015. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-sterkt-band-til-usa/id2439236/>
- Regjeringen. (2015b). *Økt amerikansk interesse for nordområdene*. Nyhetssak 24.09.2015. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-okt-amerikansk-interesse-for-nordomradene/id2453945/>
- Regjeringen. (2015c). *USAs marineminister besøker Norge*. Nyhetssak 16.11.2015. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mabus/id2461538/>
- Regjeringen. (2016a). *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. (Prop. 151 S (2015-2016)). Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2016b). *Den amerikanske forsvarsministeren besøker Norge*. Pressemelding nr. 45/2016. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/besoksnettsak/id2510323/>
- Regjeringen. (2016c). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) om endringer i statsbudsjettet for 2016 under Forsvarsdepartementet*. (Prop. 27 S (2016-2017)). Oslo: Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a38d11296b8f4d2a8df432ac430335c4/nn-no/pdfs/prp201620170027000dddpdfs.pdf>
- Rekstad, J. E. (2018). *P-8 and the Trilateral Partnership. The operational significance and influence on Norwegian Security Policy*. (Masteroppgave), Forsvarets Høgskole, Forsvarets Stabsskole. Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2583969/2018%20Masteroppgave%20Rekstad%20Jan%20Egil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rygg, P.E. (2016). Åpning av Luftmaktseminaret 2016. I T. Sæveraas (Red.) *NATO: Challenges and Solutions. GILs luftmaktseminar 2016*. Luftkrigsskolens skriftserie vol.33. Trondheim: Luftkrigsskolen.

Stortinget. (2016a). Møte tirsdag den 15. november 2016. *Sak nr.2 Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for forsvarssektoren (Innst. 62 S (2016-2017), jf. Prop. 151 S (2015-2016))*. Oslo: Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-11-15/?m=2>

Stortinget. (2016b). Møte mandag den 19. november 2016. *Sak nr.6 Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2016 under Forsvarsdepartementet (Innst. 127 S (2016-2017), jf. Prop. 27 S (2016-2017))*. Oslo: Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-12-19/?m=6>

Teknisk Ukeblad. (2015). *Er dette dronen som skal erstatte Orion-flyene i Norge?* Nyhetssak 05.november.2015. Hentet fra <https://www.tu.no/artikler/industri-er-dette-dronen-som-skal-erstatte-orion-flyene-i-norge/276022>

US Department of Defense. (2015). *Readout of Deputy Secretary of Defense Bob Work's Visit to Norway*. Hentet fra <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/616655/readout-of-deputy-secretary-of-defense-bob-works-visit-to-norway/>

US Department of Defense. (2016a). *Defense Security Cooperation Agency News Release*. Transmittal no. 16-57. Hentet fra <https://www.dsca.mil/major-arms-sales/norway-p-8a-aircraft-and-associated-support>

US Department of Defense. (2016b). *Transcript of joint Media Availability with Secretary Carter and Minister Eriksen Søreide in Oslo, Norway September 9, 2016*. Hentet fra <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/939736/joint-media-availability-with-secretary-carter-and-minister-eriksen-sreide-in-o/>

US Department of Defense. (2020). *Selected Aquisition Report (SAR)*. RCS: DD-A&T(Q&A)823-334. Hentet fra https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/FOID/Reading%20Room/Selected_Acquisition_Reports/19-F-1098_DOC_73_P-8A_SAR_Dec_2018.pdf

Vesterålen Online. (2015). *USA-minister til Andøya Flystasjon*. Nyhetssak den 18.11.2015. Hentet fra <https://www.vol.no/nyheter/andoy/2015/11/18/USA-minister-til-Andøya-Flystasjon-11824629.ece>

VG. (2016). *Evenes flystasjon kan bli overvåkingsbase for USA*. Nyhetssak 21.07.2016. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/bprjB/evenes-flystasjon-kan-bli-overvaakingsbase-for-usa>