



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Nasjonal styrkestruktur

Hvordan påvirker forventede allierte forsterkninger nasjonal styrkestruktur?

Pål Otterå Larssen

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Høst 2020

Forord

Allierte soldater på øvelse i Nord-Norge var mitt første møte med Forsvaret. Jeg husker at jeg som guttunge fasinert betraktet de fremmede soldatene med de dårlige skiferdighetene. De øvde ofte i hjemtraktene mine og kanskje bidro denne påvirkningen til at jeg selv senere slo inn på en militær karriere.

Barndomsminnene mine faller omtrent sammen i tid med slutten av den kalde krigen og beskriver soldater fra Canadian Air-Sea Transportable Brigade (CAST-brigaden). De hadde en avtale om forhåndslagring av tyngre utstyr- og oppdrag om å forsterke norske styrker i tilfelle krig.

Det har vært en krevende, men lærerik prosess å skrive masteroppgave. Ordningen med 20% tid til masteroppgave ved siden av jobb har vært meget utfordrende å håndtere. Det hadde aldri gått om ikke arbeidsgiveren min, Brigade Nord stab, hadde vært meget velvillig og strukket seg mye lengre enn hva som kan forventes for å legge til rette for mitt arbeid.

Corona-situasjonen satte en stopper for planlagt reisevirksomhet i forbindelse med intervjuer og veiledning. Det har imidlertid gått overraskende bra å gjennomføre dette på alternative måter som Skype, mail og telefon. Det leder meg over til å takke både mine respondenter for velvillig å stille opp til intervjuer, men først og fremst en stor takk til veilederen min Paal S. Hilde. Han har gitt gode og konstruktive tilbakemeldinger og har hele tiden vært tilgjengelig og hatt kort responstid, både for spørsmål som krevde korte og lange svar. En takk også til Katarzyna Zysk som ga meg inspirasjon til å velge problemstilling.

Til sist en stor takk til min familie som har vist tålmodighet og forståelse for at jeg har måttet bruke en god del tid på denne masteroppgaven også når jeg har vært hjemme.

Bardufoss, oktober 2020

Pål Otterå Larssen

Sammendrag

Denne masteroppgaven ser på forventede allierte forsterkninger påvirkning av nasjonal styrkestruktur. Under den kalde krigen var alliert forsterkning en absolutt forutsetning for det norske forsvarskonseptet. Det fantes detaljerte og omfattende planer for hvordan Norge skulle forsvares og hvor lenge det nasjonale forsvaret alene måtte motstå et sovjetisk angrep. *Holdetid* var derfor et sentralt begrep. Det fantes også planer for alliert forsterkning, utpekte avdelinger hadde Norge som prioritert innsetningsområde, og flere av disse hadde forhåndslagret materiell.

Etter den kalde krigen endret trusselbildet seg. Out-of-area operasjoner, først på Balkan og deretter i Afghanistan, ble dimensjonerende for NATO. Dette gikk ut over evnen til å lede tradisjonelle kollektive forsvarsoperasjoner. Etter å ha ligget nede med brukket rygg på 1990-tallet, bygde Russland seg opp igjen militært og begynte å føre en mer aggressiv sikkerhetspolitikk. For drøyt ti år siden begynte pendelen derfor gradvis å svinge tilbake til territorielt forsvar og fokus på NATOs nærområder. I dag står kollektivt forsvar og beredskap igjen høyt på NATOs dagsorden. Det samme gjelder for det norske forsvaret. Både bilaterale og NATO-avtaler for forsterkning er sentrale i dagens forsvarsinnretning, på samme måte som de var det under den kalde krigen.

Denne masteroppgaven er en kvalitativ dokumentstudie som undersøker i hvilken grad norsk forsvarsplanlegging etter 2008 har prioritert egne kapasiteter og hvordan dette virker inn på evnen til å planlegge med, ta i mot og integrere allierte forsterkninger. Studien ser spesielt etter om Norge har kuttet eller nedprioritert nasjonale kapasiteter og heller basert seg på at allierte skal dekke utvalgte behov. Studien undersøker videre om den tradisjonelle forståelsen av holdetid-begrepet fremdeles er gjeldende i norsk forsvarsplanlegging. Den ser også på hvilke tilpasninger som er gjort i egen struktur for å sikre mottak av allierte forsterkninger.

Funnene fra studien viser at nasjonal styrkestruktur bare i liten grad er påvirket av forventede allierte forsterkninger. Norsk forsvarsplanlegging har strukket seg langt for å opprettholde en balansert struktur, slik at Norge selv er i stand til å håndtere en krise, riktignok i et begrenset tidsrom. Ved ett tilfelle, i FMR 2015, har imidlertid studien også funnet tegn på at forsvarssjefen vurderte å nedprioritere utvalgte kapasiteter, og i stedet la allierte stå for disse, dersom økonomien gjorde det nødvendig. Det er også flere tilfeller av at Norge deler kapasiteter og støttefunksjoner med andre nasjoner. Prinsipielt er det nokså lik forståelse av *holdetid* som under den kalde krigen, når en ser bort fra at både holdetiden og forsterkningenes responstid er kortet ned. Studien har dessuten funnet at det også finnes en nyere oppfatning om holdetid, som ennå ikke har fått fullt fotfeste militært, men som i større grad er forankret politisk. Når det gjelder tilrettelegging for alliert mottak har oppgaven funnet

klare tegn på at en til tross for uttalte ambisjoner, ikke har prioritert dette høyt nok i størstedelen av den undersøkte perioden. Mot slutten av perioden har en imidlertid begynt å se en endring, spesielt i siste langtidsplan, ved at tilrettelegging for alliert trening og mottak igjen prioriteres.

Summary

This master's thesis looks at the impact of expected allied reinforcements on Norwegian national force structure. During the Cold War, allied reinforcements were an absolute prerequisite for the Norwegian defense concept. There were detailed and comprehensive plans for how Norway would be defended and how long Norwegian forces were expected to be able to hold their ground before serious allied intervention could be expected. *Holding time* was therefore a key term. There were also plans for allied reinforcement, and designated units had Norway as a prioritized area of operation in case of war, some of them with prepositioned materiel.

After the Cold War, the threat picture changed. Out-of-area operations, first in the Balkans and then in Afghanistan, became the dominant military task for NATO. This came at the cost of NATO's ability to lead collective self-defense operations. After facing severe challenges throughout the 1990s, Russia rebuilt itself militarily and began to pursue a more aggressive security policy. Just over ten years ago, the pendulum, therefore, gradually began to swing back to territorial defense and focus on NATO's core areas. Today, collective defense and preparedness are once again among NATO's top priorities. The same applies to the Norwegian Armed Forces. Both bilateral and NATO reinforcement agreements are central to today's approach to defense, as they were during the Cold War.

This master's thesis is a qualitative, document-based study that examines to what extent Norwegian defense planning after 2008 has prioritized national capabilities, and how this affects the ability to plan with, receive, and integrate allied reinforcements. The study looks in particular at whether Norway has cut or reduced national military capabilities, relying, instead, on Allies to meet capability needs. The study further examines whether the traditional understanding of the term *holding time* is still valid in Norwegian defense planning. It also looks at what adjustments have been made in the Norwegian defense structure to ensure the reception of allied reinforcements.

The study shows that national force structure is only affected to a small extent by expected allied reinforcements. Norwegian defense planning has gone to great lengths to maintain a balanced national structure to ensure that Norway is able to handle a crisis itself, albeit for a limited period of time. In one case, in FMR 2015, however, the study also found signs that the Chief of Defense considered downgrading national capabilities if necessitated by lack of funding. There are also several cases of Norway sharing military capabilities and support functions with other nations. In principle, there is a fairly similar understanding of *holding time* as during the Cold War, when one disregards the fact that both holding time and reinforcements' response time have been reduced. The study has also found that there is a more recent view of holding time, which has not yet gained a full foothold in the military,

but which is, to a greater extent, politically rooted. When it comes to facilitating allied reception, the thesis has found clear signs that despite stated ambitions, Norway has not prioritized allied reception in line with stated aims for the majority of the period studied. Towards the end of the period, however, change has been observed, especially in the latest long-term plan, in that facilitation of allied training and reception is once again a priority.

Innhold

1 Innledning	1
1.1 HENSIKT OG PROBLEMSTILLING.....	3
1.2 AVGRENSNINGER.....	4
1.3 BEGREPSAVKLARINGER.....	5
1.4 DISPOSISJON.....	7
2 Metode og kilder	7
2.1 METODISK TILNÆRMING OG AMBISJON.....	7
2.2 KILDER.....	7
3 Historikk	9
3.1 DEN KALDE KRIGENS SLUTT FREM TIL 1998	9
3.2 1998–2001.....	10
3.3 2001–2008.....	11
3.4 OPPSUMMERING	14
4 Forventede allierte forsterkninger påvirkning på nasjonal styrkestruktur	14
4.1 PERIODEN 2013–2016	15
4.1.1 FMR 2011	15
4.1.2 PROP. 73 S (LTP 2011–2012) – <i>ET FORSVAR FOR VÅR TID</i>	18
4.2 PERIODEN 2017–2020	20
4.2.1 EKSPERTGRUPPENS RAPPORT (2015) – <i>ET FELLES LØFT</i>	21
4.2.2 FMR 2015	23
4.2.3 PROP. 151 S (LTP 2015–2016) – <i>KAMPKRAFT OG BÆREKRAFT</i>	28
4.2.4 LANDMAKTPROPOSISJONEN 2017–2018 – <i>VIDEREUTVIKLING AV HÆREN OG HEIMEVERNET</i>	31
4.3 PERIODEN 2021–2024	33
4.3.1 FMR 2019	34
4.3.2 PROP. 62 S (LTP 2019–2020) – <i>VILJE TIL BEREDSKAP – EVNE TIL FORSVAR</i>	40
5 Drøfting og konklusjon	42
5.1 FINNER EN TILFELLER HVOR NORGE HAR NEDPRIORITERT KAPASITETER ELLER PLATTFORMER MED BEGRUNNELSE I AT DET KAN IVARETAS AV ALLIERTE?	42
5.2 PLANLEGGER EN ENDA UT FRA PRINSIPPET OM HOLDETID, SELV OM EN OFFISIELT HAR GÅTT BORT FRA Å BRUKE BEGREPET?	44
5.3 I HVILKEN GRAD HAR BEHOVET FOR Å SIKRE NORSK EVNE TIL MOTTAK OG UNDERSTØTTELSE AV ALLIERTE FORSTERKNINGER, PÅVIRKET NASJONAL STYRKESTRUKTUR?	47
5.4 KONKLUSJON.....	49
Litteraturliste	53
Respondenter	57
Vedlegg A – Intervjuguide	1
Vedlegg B – Godkjenning fra NSD	3
Vedlegg C – Informasjonsskriv/ samtykkeerklæring	6

1 Innledning

Norges forsvar var på slutten av den kalde krigen på sitt største sett hen til både volum, andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) og integrasjon med det sivile samfunnet. Forsvaret baserte seg på et mobiliseringsbasert invasjonforsvar i rammen av totalforsvaret. De oppgavene som ikke kunne dekkes av militære styrker, skulle løses med sivile innsatsmidler. Totalt var opp til 30% av befolkningen tildelt en rolle i totalforsvaret. Det var den største andelen i noe NATO-land. Rundt 1985 besto Forsvaret av rundt 400 000 soldater, eller hver tiende nordmann. Rundt 10% var stående styrker, basert på soldater inne til førstegangstjeneste. Disse skulle holde unna for invasjonsstyrkene til mobilisering var gjennomført. Når mobiliseringshæren hadde kommet seg på plass skulle en sinke fienden inntil en fikk alliert forsterkning og kunne gå over på offensiven (Bogen & Håkenstad, 2015: 24-25). Ifølge Bogen og Håkenstad kunne Forsvaret oppsummeres som «defensivt, digert, dugnadsbasert og desentralisert». Det var «en ekstrem løsning på et ekstremt problem». Krigsplanene til både NATO og Warszawa-pakten var dominert av utmattelseskrigføring og motstanderens ressurser skulle systematisk males i stykker. Kvantitet i forsvarsstrukturen ble derfor svært viktig, også i norsk forsvarsplanlegging, men som småstat var en avhengig av NATO og spesielt USA for å utrette noe. Holdetid ble derfor et kjerneelement i det norske forsvarskonseptet (Tamnes, 2015: 387).

Forhåndslagring av materiell og jevnlig samøving og trening skulle øke sannsynligheten for at allierte styrker faktisk kom Norge til unnsetning ved behov. Fra 1970- og -80-tallet forelå det planer for å forsterke det norske forsvar med allierte styrker i betydelig omfang. På det meste var mer enn 700 jagerfly aktuelle for å settes inn og mer enn 50 000 soldater hadde Norge som et prioritert innsetningsområde (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004: 46-47). Det foregikk også alliert trening og øving i stort omfang på norsk jord. Som vertsland har Norge tradisjonelt hatt to mål med alliert øving og trening. Det ene er elementet av avskrekking gjennom tilstedeværelse av NATO. Det andre er å gjøre allierte styrker bedre i stand til å operere i Norge. Utenlandske styrker, spesielt briter, fant det på sin side også attraktivt å trene i Norge under den kalde krigen. Det var bedre plass og mindre restriksjoner. Klimaet var i tillegg utfordrende. I sum ga dette verdifull kompetanse som styrkene kunne dra nytte av også i andre operasjoner, eksempelvis under Falklandskrigen (Børresen, Gjeseth, Tamnes, 2004: 97). Toppen ble nådd rundt 1983 da 10 000 soldater øvde og trente i Norge (Børresen, Gjeseth, Tamnes, 2004: 99). Den allierte tilstedeværelsen var også en belastning for Norge og kapasiteten som vertsnasjon ble etter hvert oversteget. Forsvarets overkommando fikk derfor politisk godkjenning til å begrense britenes vintertrening til 5 000 soldater om gangen (Børresen, Gjeseth, Tamnes, 2004: 98). En etablerte også et system for å tilrettelegge for alliert trening og øving, såkalt vertslandsstøtte eller Host Nation Support (HNS). Det var en blanding av militære og sivile ressurser

som skulle tilrettelegge for alliert tilstedeværelse i Norge i fred, krise og krig (Tveiten, 2016: 5). HNS-opdraget er fremdeles gyldig og er i dag forankret i LTP 2015–2016, som sier at Forsvaret skal «avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig» (Forsvarsdepartementet, 2016: 6).

Etter den kalde krigens slutt, minsket de alliertes interesse for å trene og øve i Norge. Alliert forsterkning i en krigssituasjon fremsto som lite sannsynlig, da trusselen om et angrep på Norge ble regnet som lav. 1990-tallet og 2000-tallet ble derfor i økende grad preget av NATOs out-of-area operasjoner og, senere, krigen mot terror (Hilde, 2019: 1). Den siste tiårsperioden har pendelen imidlertid dreid tilbake igjen. Inntrykket er nå at alliert interesse for øving og trening i Norge har tatt seg opp igjen (Tveiten, 2016: 6). Det er åpenbart at Norge, som sto bak nærområde-initiativet i NATO, også har interesse av den allierte tilstedeværelsen. Dette sammenfaller med funn gjort av Ekspertgruppen for forsvaret av Norge. Den gjør det klart at det har oppstått et nytt trussel- og risikobilde som følge av Russlands militære gjenoppbygging og at det kreves markante tiltak for å styrke forsvaret av Norge. Rapporten beskriver videre «at den dype freden i Europa er over» og at «alliert hjelp i krise og krig er viktig. Det har lenge fått for liten plass i norsk forsvarsplanlegging, men det forutsetter at Norge må bruke betydelige ressurser for å legge til rette for slik alliert innsats» (Forsvarsdepartementet, 2015: 5, 59).

Atlantehavstraktatens artikkel 3 stiller forventninger til at medlemslandene skal «utvikle sin individuelle og felles evne til å motstå væpnet angrep» (NATO, 1949). Det innebærer at de skal ha et godt nasjonalt forsvar som skal kunne brukes til eget og kollektivt forsvar. Det stilles derfor krav til hvilken forsvarsstruktur som forventes. NATO-toppmøtet i Wales i 2014 satte kollektivt forsvar og forsvarsevne på dagsorden, på bakgrunn av Russlands annektering av Krim-halvøya i Ukraina. På møtet satte NATO-landene seg en målsetning om å øke forsvarsutgiftene opp mot 2% av BNP innen 2024. I 2018 hadde 7 medlemsland nådd 2%-målet og ytterligere 16 medlemsland hadde en plan for å klare det. Norge var ikke blant disse (NOF, 2019). Riktignok har corona-krisen i 2020 ført til at BNP faller, noe som igjen gjør at forsvarsbudsjettets relative prosentandel av BNP har økt. Dette ble også bemerket av forsvarsministeren da han la frem siste langtidsplan våren 2020, men han presiserte også at det ikke var slik en hadde sett for seg å nærme seg 2% målet. Sommeren 2020 lå det faktisk an til at så mye som 1,98 % av BNP gikk til Forsvaret.

President Trump tar også sterkt til orde for at europeiske land skal øke sin selvstendige evne. Fra amerikansk side er det sterk retorikk om at Europa ikke betingelsesløst kan basere seg på støtte fra USA. Dette henger blant annet sammen med Kinas økende maktposisjon (Tamnes, 2017: 19).

På bakgrunn av dette er det viktig for Norge å ha en robust militær egenevne, samtidig som en fremdeles er helt avhengig av alliert forsterkning også i en fremtidig konflikt. Det er interessant å se hvordan egenevne og alliert forsterkning balanseres opp mot hverandre og oppgavene planlegges løst. Er det gjennom å dele på, eller basere seg på andre lands kapasiteter i planleggingen av forsvaret av Norge, eller innretter en seg for å løse mest mulig uten støtte? Det er også interessant å undersøke hvordan en tenker rundt mottak av allierte forsterkninger. Tenker en nytt eller planlegger en fremdeles ut fra holdetid-prinsippet? Det er interessant fordi mobiliseringsforsvaret som skulle skape forutsetninger for at forsterkningene kunne komme på plass, nå er borte. Det er også interessant å se på om tilrettelegging for mottak av forsterkninger er tilstrekkelig prioritert. Alliert forsterkning er tross alt et suksesskriterium for at utfallet av en konflikt ender i norsk favør. En skulle derfor anta at tilrettelegging for dette har en sentral plass i norsk forsvarsplanlegging. Det er derfor nyttig og viktig å undersøke hvorvidt den nasjonale forsvarsstrukturen er tilpasset forsterkningsstyrkene som i ytterste konsekvens forventes å garantere for nasjonal sikkerhet. Dersom det er store avvik mellom hva som er tilfellet og hva som åpenbart burde vært tilfellet, kan oppgaven bidra til å tydeliggjøre relevante problemstillinger og på den måten kanskje gi et bidrag til fremtidig forsvarsplanlegging.

1.1 Hensikt og problemstilling

Med bakgrunn i dette er oppgavens problemstilling: *Hvordan påvirker forventede allierte forsterkninger utvikling og innretning av nasjonal styrkestruktur?* For å undersøke denne problemstillingen, vil jeg i oppgaven konkretisere den i tre mer detaljerte spørsmål:

1. *Finner en tilfeller hvor Norge har nedprioritert kapasiteter eller plattformer begrunnet i at det kan ivaretas av allierte?*
2. *Planlegger en ennå ut fra prinsippet om holdetid, selv om en offisielt har gått bort fra å bruke begrepet?*
3. *I hvilken grad har behovet for å sikre norsk evne til mottak og understøttelse av allierte forsterkninger, påvirket nasjonal styrkestruktur?*

For å svare på disse spørsmålene vil jeg legge til grunn forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR), Forsvarets langtidsplaner (LTP), Ekspertgruppens rapport, landmaktproposisjonen, samt et utvalg andre masteroppgaver, dokumenter og artikler. Jeg vil også gjennomføre intervju av respondenter som har inngående kjennskap gjennom delaktighet i prosessene som ligger bak disse dokumentene.

FMR og LTP danner basisen for mine undersøkelser. FMR er forsvarssjefens råd til regjeringen om hvilken forsvarsstruktur som anbefales de neste fire årene. Regjeringen har tradisjonelt i hovedsak lagt forsvarssjefens anbefaling til grunn for LTP-ene. Frem til ut på 1990-tallet beskrev forsvarssjefen

hvilken struktur som anbefaltes, uten særlig hensyn til hvilke økonomiske bevilgninger som kunne forventes. Etter slutten av den kalde krigen, da viljen til å bevilge penger til militært forsvar minket, ble resultatet en kraftig underfinansiert forsvarsstruktur. Fra slutten av 1990-tallet skjedde det derimot en endring, da forsvarssjef Arne Solli heller valgte å beskrive den beste løsningen som var mulig ut fra forventede tildelinger. Denne tilnærmingen ble fulgt opp også av de neste forsvarssjefene, og speilet i regjeringens og Stortingets LTP-beslutninger. Resultatet ble etter manges mening en kraftig underdimensjonert forsvarsstruktur, men som det i langt større grad enn tidligere var finansiell dekning for. De siste par periodene har tendensen vært at forsvarssjefen igjen har begynt å gi signaler om behov for økning i forsvarsstrukturen gjennom FMR, noe som til dels også har blitt imøtekommet fra politisk hold.

LTP utgis normalt året etter at forsvarssjefen har gitt sine råd gjennom FMR. Den bygger som nevnt primært på rådene til forsvarssjefen, men kan også bygge på andre politiske råd og innspill, eksempelvis Ekspertgruppens rapport fra 2015. LTP beskriver hvordan regjeringen ser for seg at forsvarsstrukturen skal være den kommende perioden. LTP er utarbeidet av Forsvarsdepartementet og legges frem for Stortinget av forsvarsministeren. Etter at forsvarsministeren har lagt frem LTP for Stortinget gjenstår det en godkjenning derfra, før eventuelle vedtak om endringer i forsvarsstrukturen kan gjennomføres. Normalt blir gjerne et lite antall saker omgjort i Stortingets behandling av LTP. Eksempler kan være i spørsmål hvorvidt baser eller avdelinger skal videreføres eller legges ned. Dersom den fremlagte LTP-en divergerer for mye med det Stortinget kan stille seg bak, kan regjeringen bli bedt om å utdype eller videreutvikle planen. Dette skjedde med LTP 2019–2020, som i skrivende stund (oktober 2020) ligger hos regjeringen for ny behandling.

Jeg vil i undersøkelsene ta for meg hvert dokument og se spesifikt etter funn på det problemstillingen krever svar på.

1.2 Avgrensninger

Selv om jeg trekker linjene tilbake i historien vil jeg avgrense undersøkelsene til tiden etter 2008. Temaet allierte forsterkninger betydning for norsk styrkestruktur er svært omfattende. Dersom en skal ta for seg alle aspekter innenfor området, vil en gå ut over rammene, både i tid og omfang, for denne masteroppgaven. Jeg har derfor valgt å gjøre noen avgrensninger for å få mulighet til å gå i dybden innenfor den tidsepoken som ligger oss nærmest i tid, og ikke minst som ligger foran oss, og dermed er mest interessant. Jeg har videre tatt for meg dokumentene i norsk forsvarsplanlegging som jeg anser som mest sentrale for innretningen på den nasjonale styrkestrukturen.

Perioden etter 2008 er mest interessant fordi den markerer et skille særlig i Norges, men delvis også i NATOs forsvarspolitik. Fra en periode med vekt på operasjoner out-of-area så en derfra en dreining

av fokus tilbake til territorielt forsvar. Russlands krig mot nabolandet Georgia var en viktig del av årsaken til starten på dette. Norges nærområdeinitiativ i NATO kom også i 2008 og var med på å forme den videre forsvarspolitiske debatten i NATO. Etter Russlands kriger i Krim og Donbass (Ukraina) i 2014 ble NATOs holdning til Russland ytterligere anstrengt.

1.3 Begrepsavklaringer

Da mange av de ulike begrepene jeg vil bruke i oppgaven ikke alltid har en klar definisjon, er det nødvendig å avklare disse. Poenget er ikke at den ene definisjonen nødvendigvis er mer riktig enn den andre, men at for å forstå argumentasjonen i oppgaven er det nødvendig å kjenne til hvilken definisjon jeg har lagt til grunn for min bruk av begrepene. Jeg beskriver også kort bakgrunnen for de mest brukte begrepene for å gi leseren en bedre forståelse.

Nasjonal styrkestruktur og holdetid

Nasjonal styrkestruktur forstås som alle deler av Forsvaret som defineres av Forsvarets dimensjonerende oppgaver.

Holdetid ble brukt som begrep om hvor lenge det norske mobiliseringsforsvaret kunne klare å motstå et angrep fra Sovjetunionen. Det måtte holde unna lenge nok til at allierte forsterkninger kom til unnsetning og en kunne gå på motoffensiven. De norske styrkene ville da sannsynligvis i stor grad ha utspilt sin rolle (Børresen, Gjeseth, Tamnes, 2004: 46).

Allierte forsterkninger og beredskapsavtaler

Allierte forsterkninger forstås som allierte militære avdelinger, luft- og sjøfartøy med mer som kommer til Norge for å støtte i forsvaret av landet.

Beredskapsavtaler er avtaler som regulerer allierte forsterkninger, blant annet gjennom forhåndslagring av materiell og forhåndsplanlegging av hvilke styrker som skal settes inn i tilfelle krig. Kan også regulere øving og trening i fredstid. Eksempler fra Norge er Canadian Air-Sea Transportable Brigade (CAST) og Norwegian Air Landed Marine Expeditionary Brigade (NALMEB) (Tveiten 2016: 10). I 2005 ble NALMEB-avtalen reforhandlet og videreført under navnet Marine Corps Pre-Positioning Program-Norway (MCPN-N).

Host Nation Support (HNS)

HNS, eller vertslandsstøtte på norsk, defineres av NATO som «sivil og militær hjelp i fred, krise eller krig av en vertsnasjon til NATO og-, eller andre styrker og NATO-organisasjoner som befinner seg på-, opererer på-, fra-, eller i transitt gjennom vertsnasjonens territorium" (NATO, 2013: 2-H-4-5).

Avskrekking

En definisjon på avskrekking er «målet med avskrekking er å hindre militær aggresjon og militært angrep» (Skogan, 2011: 116). Avskrekking dreier seg om at motparten vurderer kostnadene ved en handling for å oppnå en gevinst, til å være høyere enn gevinsten en søker å oppnå. Gjengjeldelse eller straff kan også være avskrekking. Det må da være evne og vilje til faktisk å sette disse tiltakene ut i live. Dermed vil en motpart logisk avstå fra å angripe. En stat kan med andre ord ha vellykket avskrekking overfor en motpart selv om denne er militært overlegen. Kostnader for en stat kan være både fysiske- eller økonomiske sanksjoner og tap. Militært forsvar og militære virkemidler er hva de fleste stater baserer sine avskrekkingstiltak på (Skogan, 2011:115-116).

Krig, væpnet konflikt og krise

Begrepet krig har i norsk rett en relativt snever betydning og står ikke lenger sentralt i folkeretten. Væpnet konflikt favner bredere og innbefatter flere typer konflikter enn dem som dekkes av krig som juridisk begrep. I denne masteroppgaven brukes krig om det samme som væpnet konflikt og begrepene brukes om hverandre.

Sikkerhetspolitisk krise utfordrer statens territorielle integritet og politiske suverenitet, men uten at det dreier seg om et militært angrep i tradisjonell forstand. En slik krise kjennetegnes av å være i en uklar gråsoner mellom krig og fred. Norske myndigheter kjenner til eller formoder at utenlandske aktører kan stå bak eller er involvert. Krisen vil kunne endre karakter underveis. Fremfor alt vil den kunne eskalere. Krisen truer liv og helse og kan forårsake sterk frykt i samfunnet. Politisk-militært press fra en annen stat, omfattende terroraksjoner og alvorlige cyberangrep er eksempler på situasjoner som kan forårsake slike kriser. Krise kan altså være et forstadium til krig eller væpnet konflikt (FD, 2015: 8).

De tre begrepene *krise*, *konflikt* og *krig* kan være overlappende, men de behøver ikke å være det. I oppgaven brukes begrepene hovedsakelig knyttet til Forsvarets oppgaver og mottak av allierte forsterkninger om en eller flere av disse tilstandene skulle oppstå. For enkelhets skyld vil i flere tilfeller bare den ene tilstanden være beskrevet. Leseren må derfor legge til grunn at de tiltak som beskrives for *dersom krise skulle oppstå*, sannsynligvis også vil være gjelde for *væpnet konflikt* og *krig*.

Out-of-area operasjoner omtales en rekke ganger i denne masteroppgaven. Begrepet refererer til operasjoner utenfor NATO-landenes territorium og kan knyttes opp mot Atlanterhavstraktatens artikkel 6 (NATO, 1949).

1.4 Disposisjon

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Kapittel 1 er innledning med bakgrunn og presentasjon av tema, problemstilling og avgrensning av oppgaven. Kapittel 2 omhandler metoden som har vært brukt, ambisjon, samt valg av kilder og utfordringer med disse. Kapittel 3 er et historisk tilbakeblikk på Forsvarets innretning fra den kalde krigens slutt frem til 2008. Kapittel 4 er analysekapittelet. Det tar for seg hver av de tre siste langtidsplan-periodene. For den siste perioden ble ikke den fremlagte langtidsplanen vedtatt av Stortinget. I det oppgaven ferdigstilles er den til ny behandling hos regjeringen. I kapittel 5 er det en oppsummering hvor slutningene dras sammen til en konklusjon som besvarer problemstillingen i den grad det er mulig. Helt til slutt vil jeg komme med noen forslag til videre studier.

2 Metode og kilder

2.1 Metodisk tilnærming og ambisjon

Oppgaven er ut fra Jacobsens definisjon en dokumentstudie med kvalitativ tilnærming (Jacobsen, 2005: 170). Norsk forsvarspolitikkk studeres, slik den kommer til syne gjennom de tre siste langtidsplan-periodene. Undersøkelsesopplegget baserer seg på en kombinasjon av kildegranskning og intervjuer. Det vil søke å belyse konkrete eksempler på prioriteringer i norsk forsvarspolitikkk, samt se på mulige konsekvenser av dette.

2.2 Kilder

Undersøkelsene i oppgaven bygger først og fremst på offentlige dokumenter, hovedsaklig FMR og LTP. Dette er primærkilder som gir god innsikt i hvilke prioriteringer regjeringen og Forsvaret gjør. I tillegg har jeg intervjuet ansatte i Forsvarsdepartementet, som har sittet tett på prosessene rundt norsk forsvarsplanlegging og utarbeidelsen av langtidsplanene. Dette for å få mer dybde i kildematerialet og avdekke om det er andre forhold som ikke har kommet frem i sluttproduktene, men som likevel kan ha vært diskutert og vurdert underveis. Disse informantene er også primærkilder.

Intervjuene ble gjennomført som åpne samtaleintervjuer med middels strukturingsgrad. Informanten og undertegnede snakket sammen, som i en vanlig samtale. Punktene i intervjuguiden ble brukt som stikkord for samtalen. Ved behov spurte jeg mer konkrete spørsmål, enten for å oppklare det informanten sa, eller for å belyse alle spørsmålene i intervjuguiden. Slike individuelle intervjuer er den vanligste innsamlingsmåten for data i kvalitative studier. De er best egnet med et relativt lite antall informanter (Jacobsen, 2005: 146-147). Intervjuene ble gjennomført per telefon og Skype. Grunnet corona-pandemien og reiserestriksjoner var det ikke aktuelt med personlig oppmøte. Samtalene ble tatt opp, samt at jeg i tillegg noterte underveis.

I historiekapittelet (kapittel 3) er det benyttet kildegranskning av bøker. *Norsk forsvarshistorie, bind 5, 1970-2000 - Allianseforsvar i endring*, er mye brukt for å finne historiske tall og annen bakgrunnsinformasjon om omfanget av alliert øving, trening og forsvarsplaner. Dette er sekundærkilder fordi førstehåndsinformasjonen er fortolket og skrevet ned av andre, og er sett gjennom deres øyne.

Størstedelen av kildematerialet for oppgaven er primærdata. Offentlige dokumenter brukt i oppgaven er dessuten institusjonelle kilder, da de er utarbeidet av en organisasjon, bestående av en gruppe mennesker, eksempelvis Forsvarsdepartementet. Uansett hvilken kildetype en benytter vil det alltid være mulige feilkilder. En må derfor legge til grunn en grundig kildekritikk i arbeidet. Ved å søke stor bredde i kildematerialet vil en til en viss grad mitigere dette. Når det gjelder skriftlige kilder har det en svakhet ved at det ikke er samlet inn personlig til bruk spesifikt i denne oppgaven (Jacobsen, 2005: 65, 170-171). Det er skrevet av andre personer som har hatt en annen hensikt. En må derfor ta høyde for at det kan være misforhold mellom informasjonen som har vært tilgjengelig og hva den er brukt til i masteroppgaven. En kan heller ikke utelukke at informasjonen jeg har brukt til en viss grad, bevisst eller ubevisst, kan være manipulert for å passe den opprinnelige brukerens behov. Det sentrale spørsmålet er ifølge Jacobsen om den institusjonen som har forfattet kilden, kan ha egeninteresse i å forvrengte informasjonen. Dersom svaret er ja, skal kildene tolkes med forsiktighet (Jacobsen, 2005: 65, 191). Sett opp mot dette kan LTP trekkes frem som et politisk dokument. Det er da nærliggende å anta at ting som omtales er fremstilt på en for regjeringen mest mulig fordelaktig måte. Det kan også være at ting er gradert eller så sensitivt at iallefall ikke bakgunnen til valgene som er tatt, kan omtales i ugraderte offentlige dokumenter. En teknikk for kildekritikk er derfor å bruke andre primærkilder der det er mulig, for å få andre kilder til, og dermed perspektiver på, informasjonen som skal undersøkes. Dette kan være personer som har vært med i utviklingen av dokumentene. Ved å intervju dem kan jeg da i noen tilfeller få frem mer om årsaken bak anbefalingene og beslutningene som er gjort. Det kan bidra til å kaste lys over innholdet og eventuelle uklarheter. Intervjuer har imidlertid også svakheter, herunder hva folk husker, samt at de også vil ha sin fortolkning av hva som hendte.

Når det gjelder sekundærlitteratur kan de være subjektivt skrevet og være farget av de bias som preger forfatteren. Dette kan være tilfellet med *Norsk forsvarshistorie*, hvor to av de tre forfatterne er fremstående offiserer fra den kalde krigen, og er preget av denne perioden. Disse kildene har sitt syn på historien. Poenget med å dra frem denne betraktningen er ikke å dra forfatterens objektivitet i tvil, men å få frem at poenget er å bruke flere kilder. For å få et mest mulig valid resultat bør en derfor bruke flere kilder der det er mulig. Det kan festes sterkere lit til en historie som fortelles likt av flere kilder, enn om det bare er en enkelt kilde.

Til sist kan også jeg selv som forfatter ha bias. Eksempelvis kan jeg som stabsoffiser i Brigade Nord, ha en forestilling om at brigaden bør ha en enda mer sentral rolle i norske forsvarsplaner, enn den faktisk har. Bakgrunnen og kompetansen min er imidlertid også en fordel, da jeg selv har erfart Forsvarets prioriteringer i den aktuelle perioden. Jeg har også innsyn i planverk som er relevante for masteroppgaven, men som er gradert. Denne informasjonen må jeg være disiplinert å la være å bruke, men kunnskapen gjør at jeg lettere forstår tematikken rundt problemstillingen. Egne oppfatninger og erfaringer er nyttige, så lenge en er bevisst på at de må behandles kritisk. Intervjuene jeg har gjort bidrar i så måte til å supplere og validere mine egne oppfatninger, siden informantene har sittet mer sentralt i prosessen rundt forsvarsplanleggingen. På denne måten får jeg underbygd i hvilken grad mine egne oppfatninger stemmer eller ikke.

3 Historikk

For å forstå dagens situasjon og bakgrunnen for dagens disponeringer av Forsvaret, er det nyttig å trekke en historisk linje fra den kalde krigens slutt, før en går dypere inn i dagens situasjon. Jeg vil dele perioden etter den kalde krigen inn i tre deler og i det følgende kort beskrive hver av dem. Det historiske tilbakeblikket ender i 2008, da perioden oppgaven min tar for seg starter i 2008.

3.1 Den kalde krigens slutt frem til 1998

Under den kalde krigen hadde Forsvaret et meget sterkt fokus på allierte forsterkningsplaner. Da Sovjetunionen kollapset sto en plutselig uten det tradisjonelle trusselbildet som Forsvarets oppgaver var basert på. Operasjonalisering av planer for alliert forsterkning fortsatte imidlertid enda en stund. Så sent som i 1993 søkte Forsvarets overkommando til Forsvarsdepartementet om godkjenning for plangrunnlaget for innsetting av II MEF i Sør-Norge. Planarbeidet ble imidlertid aldri fullført. NATO og USMC hadde nå fått andre oppgaver som hadde høyere prioritet enn innsats i Norge (Børresen, Gjeseth, & Tamnes 2004: 64). Alliert trening fortsatte likvel også etter den kalde krigens slutt, men gikk noe ned i omfang.

For Norge som småstat hadde etterkrigstiden vist at medlemskap i NATO var den eneste garanti mot enhver militær trussel fra Sovjetunionen/Russland. Selv om Russlands militære evne ble svekket etter den kalde krigens slutt, var atomtrusselen fremdeles intakt. Dessuten var Russland politisk ustabil, noe forsøket på statskupp i 1993 med all tydelighet viste. Norske beslutningstakere var nok derfor bekymret for at ting skulle gå galt og at trusselen kunne komme tilbake. Den såkalte resttrusselen fra Russland ble dimensjonerende for Forsvaret, men reelt sett var det mot slutten av perioden ikke stort til resttrussel igjen. NATO forble imidlertid viktig, også av hensyn til muligheten for politisk innflytelse. Etter Sovjetunionens fall lå Russland langt nede økonomisk og militært. I etterkant av kommunismens fall, fulgte et mer ustabil Europa. Utover 90-tallet ble spesielt de blodige krigene på Balkan toneangivende for retningen NATO, og dermed etterhvert også Norge gikk i. For å håndtere konfliktene på Balkan var det kun NATO med USA, som hadde evne til å utgjøre en forskjell.

Nasjonalt fremskyndet svekkelsen av det tradisjonelle trusselbildet kravet om omstilling og reduksjon av kostnader. Forsvaret befant seg mot slutten av 1990-tallet i dobbel ubalanse. Ressurser sto ikke i forhold til ambisjoner og struktur sto ikke i forhold til oppgaver (Bogen & Håkenstad, 2015: 23). Noe måtte derfor gjøres.

Ved å forsøke å opprettholde mest mulig av kaldkrigsforsvaret signaliserte en også overfor NATO at Norge fremdeles skulle være aktivt med i alliansen og hadde samme behov for alliert støtte. Det var likevel bare et spørsmål om tid før arven etter den kalde krigen viste seg uegnet som forsvarsinnretning.

3.2 1998–2001

Tiden rundt milleniumsskiftet kalles gjerne brytningstiden i Forsvaret. Norske F-16 deltok i krigen i Kosvo og hurtigreaksjonsstyrken til Telemark bataljon kom til Kosovo etter at Serbia hadde bøyd seg for NATOs krav. Ingen av bidragene ble noen umiddelbar suksess. Flyene var ikke i stand til å bombe mål på bakken og hurtigreaksjonsstyrken brukte fire måneder på å bli klar, noe som ikke gikk upåaktet hen i NATO (Bogen & Håkenstad, 2015: 23).

Fra slutten av 1990-tallet utviklet det seg dessuten en dobbel krise. Ikke nok med at Forsvaret slet med å innrette seg nye oppgaver. I tillegg rammet et budsjettkutt. Arne Solli hadde vært forsvarssjef siden 1994 og valgte å gjøre et grep som skulle bli rådende tankegang nesten helt frem til i dag. Solli valgte å planlegge dimensjonene på Forsvaret ut ifra hvor mye en kunne få for den summen politikerne faktisk bevilget, såkalt ressursbasert planlegging. Tidligere hadde en planlagt ut fra hva en mente var behovet, selv om en bare fikk finansiert deler av kostnadene. Nå gikk en inn for å kutte bort de delene av Forsvaret en ikke hadde finansiering til. En hadde som ambisjon å få orden i ubalansen mellom

kostnader og tildelte midler. Deretter skulle en reorganisere Forsvaret og komme ut med en ny og fremtidsrettet organisering. Brytningstiden var unngåelig. Det var en konsekvens av at det ikke var mulig å strekke restene av det gamle kaldkrigsforsvaret lenger. Forsvarsjef Arne Solli huskes for sitt tøffe valg om å legge om til ressursbasert planlegging. Hadde ikke Solli hatt integritet nok til å tørre det, kunne han forsøkt å strekke strikken med restene av kaldkrigsforsvaret enda lenger. Da kunne Forsvaret blitt enda mer skakkjørt og brytningstiden kunne blitt utsatt. Dette ville vært enda mer uheldig enn det som faktisk skjedde. På den andre siden kan en også hevde at det ikke var mulig å tøyne strikken lenger og at den allerede var røket. Ubalansen mellom kostnader og tildelinger var blitt så stor at det uansett måtte tas et oppgjør. Det som skjedde ville tvunget seg frem uavhengig av hvem som hadde vært forsvarssjef.

Sett fra stats-nivået hadde det nå snart gått ett tiår uten at den påståtte resttrusselen fra Russland hadde materialisert seg. Forsvaret hadde vært ute med FN og NATO med vekslende resultat. Det var blitt mer politisk spiselig å avvike det en gang så populære mobiliseringsforsvaret i rammen av totalforsvarskonseptet. En ønsket i stedet å bevilge penger til andre etater og mange mente det var riktig å nedprioritere Forsvaret. Derimot hadde en også en mulighet til å spille Forsvaret godt igjen snarest mulig. Etter å ha fremstått som lite relevant i Kosovo ble det tatt grep. Blant annet en oppgradering, Mid Life Update, på F-16 for å tilføre flyene kapasiteten de manglet. På grunn av at strukturen var større enn hva budsjettene tillot, tok det imidlertid lang tid å få revitalisert Forsvaret.

Når det gjelder alliert støtte i denne perioden ble behovet for å sette inn allierte forsterkinger i Norge ikke sett på som et særlig aktuelt scenario. Planene som allerede var inngått om forhåndslagring av materiell og alliert støtte, som COB og NALMEB, bli imidlertid ikke opphevet. Til tross for at Norge forsøkte å opprettholde alliert øving, gikk omfanget ned mot slutten av 90-tallet. En del alliert øvingsvirksomhet ble likevel sikret gjennom Partnership for Peace (PfP)- samarbeidet (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004: 154). Basestruktur som ble frigjort på grunn av nedskjæringer ble omgjort til allierte treningssentre (ATS). Det skjedde på Bømoen på Voss og Åsegarden i Harstad, i kombinasjon med Evenes flystasjon (Børresen, Gjeseth, & Tamnes 2004: 158). I tillegg fikk Steinkjersannan i Steinkjer også status som ATS.

3.3 2001–2008

2001 ble et vendepunkt i sikkerhetspolitikken på grunn av Al Qaidas angrep på USA den 11. september, som utløste artikkel 5 i NATO. Det fikk store konsekvenser også for Norge da Afghanistan-bidraget langt på vei kom til å dimensjonere deler av Forsvaret i mange år. Fra 2001 tok det imidlertid enda en stund før dette traff med full styrke. Da operasjon Enduring Freedom ble

godkjent av FNs sikkerhetsråd var imidlertid Norge med nesten helt fra starten av, selv om det bare var med små enheter som spesialstyrker.

Her hjemme var Forsvaret preget av optimisme. En håpet på friske midler og trodde nå en skulle klare å komme i økonomisk balanse. En hadde store ambisjoner og nye idèer for fremtiden, men budsjettene økte ikke som ventet. I tillegg rammet den såkalte *milliardsprekken* Hæren i januar 2005. Da regnskapstallene for 2004 ble lagt frem hadde Forsvaret et samlet merforbruk på nærmere 1 milliard kroner. Av driftsenhetene i Forsvaret var det Hæren og FLO som hadde det største merforbruket (Fredagsvik, 2005). Dette måtte i tiden som fulgte tas inn igjen, men kanskje tyngre enn de økonomiske konsekvensene, veide den negative signaleffekten om manglende økonomisk styringsevne. En konsekvens av millardsprekken var at generalinspektøren for Hæren, Lars Sølvsberg måtte gå av. Etter dette ble et strengere styringsregime innført i Forsvaret, mer likt sivile etater.

Allianseforpliktelsene tiltok med angrepet på Afghanistan og Forsvaret ble tungt involvert. Det fremskyndet en profesjonalisering av spesielt Hæren, men det gikk ut over evnen til å opprettholde et mest mulig komplett, balansert Forsvar med alle grener og troppearter inkludert i et og samme system. Afghanistan-bidraget ble både en renessanse og et sidespor for Forsvaret. I 2003 angrep USA Irak. I motsetning til Afghanistan fikk ikke USA FN-mandat denne gangen. Likevel var det sterkt press både mot Norge og andre NATO-land om å delta i den USA-ledete koalisjonen. Det er en allmenn oppfatning at det var statsminister Kjell-Magne Bondeviks personlige motforestillinger som forhindret Norge i å delta i krigen. Dersom Norge hadde blitt tungt involvert både i Afghanistan og Irak, kunne disse utenlandsoperasjonene blitt enda mer dimensjonerende for Forsvarets innretning. Det er liten tvil om at Afghanistan-bidraget formet det norske forsvaret. En definerte et skille mellom styrkeproduksjon til hærreserven og operasjonsspesifikk trening (OST). Likevel kommer en ikke unna at mye ressurser, trening, materiell og ikke minst kultur dreide bort fra territorielt forsvar til innsatsen i Afghanistan. Dette var ikke ensidig negativt. Hæren fikk høyere kvalitet på mannskapene, bedre materiell, samt at soldatene fikk kamperfaring og krigerkultur. Norske soldater ble kort og godt mer profesjonelle. Derimot var baksiden av medaljen at pendelen svingte for langt i den ene retningen. Vi ble så gode på det vi gjorde i Afghanistan at vi ble dårligere på det som ifølge Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) skulle være det dimensjonerende. Nemlig å forsvare egen suverenitet (Godal et. al, 2016: 58).

I 2008 lanserte Norge et initiativ overfor NATO om å bidra mer i nærområdene (Hilde & Widerberg, 2014: 128). Dette var en prosess hvor Stoltenberg II-regjeringen forsøkte å vri NATOs fokus vekk fra kun å dreie seg om tilstedeværelse i Afghanistan. Samtidig var det viktig at allianseforpliktelsene fortsatt ble overholdt. Regjeringens ønske om styrket territorielt, hjemlig fokus falt tilfeldigvis sammen i tid med Putins intervensjon i Georgia. Initiativet skapte først uenighet i NATO. Etterhvert

kom en likevel til konsensus om en delt løsning, hvor en skulle bidra både i Afghanistan og nærområdene. Lanseringen av nærområdeinitiativet falt også sammen i tid med at Norge sto overfor sin mest krevende periode i Afghanistan. Norske soldater i trefninger ble etterhvert så dagligdags at hendelsene mistet sin nyhetsverdi. Politisk hadde bidraget blitt omtalt som fredsbevaring, noe som passet best inn i den allmene oppfatningen om fredsnaasjonen Norge. Nå ble dette stadig mer krevende å forsvare og bidraget ble stadig mer kontroversielt. Når norske soldater falt omtalte politisk ledelse terror- og opprørsbekjempelse som årsak til bidraget. At den mest tungtveiende grunnen var allianseforpliktelse, var det imidlertid ingen på politisk nivå som snakket høyt om (Matlary, 2012: 139). På grunn av at Afghanistan-bidraget var meget belastende for Forsvaret, og skapte mye støy på politisk nivå, kan det være nærliggende å anta at nærområdeinitiativet også hadde en sammenheng med dette. Ifølge Forsvarsdepartementet var imidlertid hovedårsakene til nærområdeinitiativet at en så at Russland både bygde seg opp militært og endret sin sikkerhetspolitikk. Videre oppfattet norske myndigheter det slik at NATO som følge av sterkt fokus på out-of-area operasjoner hadde mistet noe av evnen til å lede tradisjonelle kollektive forsvarsoperasjoner. Blant annet hadde en ikke pekt ut hvilken av NATO-kommandoene som skulle lede operasjoner i Norge dersom det ble aktuelt (intervju med sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet, Svein Efstad, 14.04.2020).

Når det gjelder allierte forsterkninger er det verdt å merke seg fra denne perioden at NALMEB-avtalen mellom Norge og USA fra 1981, ble reforhandlet i 2005 under navnet Marine Corps Pre-Positioning Program-Norway (MCPN). Ifølge sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet, var det ikke veldig interesse fra amerikansk side å videreføre avtalen, da saken ble tatt opp med sjef USMC. Det var derimot i Norges interesse å viderføre den, noe en også klarte å få gjennomslag for hos amerikanerne (intervju med sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet, Svein Efstad, 14.04.2020). De største endringene fra 1981-avtalen var at forhåndslagrene ble satt inn i en global ramme – i den forstand at de ikke lenger primært var tiltenkt forsterkning av Norge, men som et fleksibelt lager for USMC for operasjoner rundt om i verden. Siden amerikanerne på et tidspunkt vurderte å terminere hele avtalen, strakk Norge seg langt for å beholde den på grunn av den strategiske betydningen. Norge godtok derfor å dekke en større del av kostnadene, samt å ta på seg mer ansvar enn tidligere (Tveiten, 2016: 18). Som et eksempel kan nevnes at grunnlaget for Vertslandsstøttebataljonen er nedfelt i denne avtalen. Norge forplikter seg her til å stille vertslandsstøtte til disposisjon for MCPN programmet (Forsvarsdepartementet, 2005: 2). Vertslandsstøttebataljonen er en logistikkbataljon designet og dedikert til HNS. Den tilrettelegger og støtter primært det amerikanske marinekorpset (USMC) og sekundært andre utenlandske styrker under øvelser og operasjoner i Norge. Avdelingen settes opp og klargjøres av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og “forutsettes å skaffe eller formidle mulige leverandører til etterspurte

ressurser i samsvar med behov fra utenlandske styrker og i henhold til inngåtte avtaler” (FLO, 2013, 14). Forøvrig var interessen for alliert øving og trening i Norge nede i en bølgedal i denne perioden.

3.4 Oppsummering

Den kalde krigens slutt førte med seg store kutt i forsvarsbudsjettene, både i Norge og andre NATO-land. Det samme skjedde dessuten også i de tidligere Sovjet-republikkene. Det tradisjonelle trusselbildet som det kvantitativt store mobiliseringsforsvaret i rammen av totalforsvarskonseptet hadde vært tuftet på, ble sterkt redusert. Det samme ble vektleggingen både fra norsk og alliert side av planene for alliert forsterkning av Norge. Samtidig oppsto nye utfordringer som NATO ble involvert i utenfor medlemslandenes territorium. Hovedsaklig først på Balkan, deretter i Afghanistan. Out-of-area-operasjoner hadde meget sterkt fokus i NATO det første tiåret av det nye årtusenet. Norge var ikke noe unntak. Krigen mot terror ga norske soldater den hittil skarpeste kamperfaringen siden andre verdenskrig. En fikk falne og hardt skadde, men hevet også soldatprofesjonen til et kvalitetsmessig høyere nivå. Fokuset på opprørsbekjempelse ble imidlertid så stort at det gikk ut over NATOs samlede evne til å gjennomføre kollektive forsvarsoperasjoner. Mens NATO kriget i Afghanistan, bygde Russland seg opp igjen militært, samtidig som de begynte å føre en mer aggressiv sikkerhetspolitikk. Dette bidro til at Norge i 2008 fremmet nærområdeinitiativet, som igjen bidro til at den sikkerhetspolitiske pendelen begynte å svinge tilbake mot territorielt fokus og forsvarsplaner. For Norges del skulle dette komme til å innebære at også allierte forsterkninger skulle få fornyet fokus det kommende tiåret.

4 Forventede allierte forsterkninger påvirkning på nasjonal styrkestruktur

Jeg vil nå ta for meg de siste tre FMR og LTP, samt Ekspertgruppens rapport fra 2015 og landmaktproposisjonen fra 2017. Jeg vil redegjøre for innholdet og se etter funn av problemstillingen i hvert enkelt av dokumentene. Funnene vil så bli tatt med videre og drøftet i kapittel 5. For ordens skyld gjentar jeg derfor problemstillingen:

Hvordan påvirker forventede allierte forsterkninger utvikling og innretning av nasjonal styrkestruktur?

1. *Finner en tilfeller hvor Norge har nedprioritert kapasiteter eller plattformer med begrunnelse i at det kan ivaretas av allierte?*

-
2. *Planlegger en ennå ut fra prinsippet om holdetid, selv om en offisielt har gått bort fra å bruke begrepet?*
 3. *I hvilken grad har behovet for å sikre norsk evne til mottak og understøttelse av allierte forsterkninger, påvirket nasjonal styrkestruktur?*

4.1 Perioden 2013–2016

I dette delkapittelet tar jeg for meg dokumentene som bestemte Forsvarets innretning for fireårsperioden 2013–2016. Perioden karakteriseres av at Norge i løpet av fireårsperioden fikk en markant dreining fra et stort fokus på innsatsforsvar, slik som fortsatt var tilfellet da forsvarssjef Harald Sunde utarbeidet FMR 2011, til å være mye mer rettet over mot fokus på NATOs nærområder og forverringen i det sikkerhetspolitiske forholdet med Russland. Etter at Norge lanserte nærområdeinitiativet i 2008 tok det noe tid før det ble implementert både i NATO og den norske forsvarsstrukturen. Spesielt de landene som sto tungt inne i Sør-Afghanistan, som Storbritannia, tok det tid å få med over til en mer tradisjonell tankegang med kollektivt forsvar som primærfokus. Nasjonalt tok også F-35-anskaffelsen stor plass på Forsvarets dagsorden i denne perioden.

4.1.1 FMR 2011

I dette rådet fremhevet forsvarssjef Harald Sunde at omstillingen fra det gamle mobiliserings- og invasjonforsvaret i stor grad var unnagjort. FMR 2011 videreførte at fokus fortsatt skulle være et forsvar i stand til innsats ute og hjemme. Innsatsforsvaret ble innført som begrep gjennom langtidspanen for den forutgående perioden, 2005–2008 (Hilde, 2019: 1).

FMR 2011 ga anbefalinger på tre hovedområder:

1. Omorganiseringen av Luftforsvaret som følge av anskaffelse av F-35 kampfly. F-35 ble fremhevet som grunnleggende for suverenitetshevdelse og ble omtalt som en hovedprioritering i tiden etter 2011. Videre ble det hevdet at F-35 medfører en vesentlig forbedring av operativ evne, da det tilfører nye kapasiteter F-16 ikke har. Spesielt innenfor informasjonshåndtering og etterretning har flyet stort potensiale.
2. Kvalitetsforbedringer innenfor landforsvaret. Forsvarssjefen anbefalte at Hæren burde få et kvalitetsmessig løft, for å ha høy grad av tilgjengelighet for nasjonal og flernasjonalt krisehåndtering.
3. Kostnadseffektiv drift gjennom styrket fokus på fornying og forbedring av hele Forsvaret.

På denne tiden var Norge inne i sin mest krevende periode i Afghanistan og bidraget var hovedfokusområdet til innsatsforsvaret. Det var stort politisk fokus på at soldatene skulle ha riktig materiell som kunne redde liv, eksempelvis pansrede kjøretøy som kunne stå i mot veibomber. Det var ikke samme politiske fokus på innretning av nasjonal styrkestruktur, men FMR 2011 påpekte at «resultatene av fornyings- og forbedringsarbeidet blir i de kommende årene en kritisk suksessfaktor med hensyn til å videreføre den nasjonale ambisjonen om et balansert forsvar med tilstrekkelig bredde i styrkekomponentene» (Forsvaret, 2011: 61). Samtidig ble det gjort klart at dette ville bli ambisiøst og krevde økte forsvarsbudsjetter. Et eksempel er maritime overvåkningsfly (MPA), stasjonert på Andøya. I 2011 var det ikke ønske om å kutte kapasiteten. Det ble derimot gitt varsling om at det på sikt ville bli kostbart å opprettholde den.

Når det gjelder det første av problemstillingens delspørsmål om *nedprioritering av egne kapasiteter*, stadfestet FMR 2011 at dersom en skulle gå videre med et balansert forsvar, var dybden så liten at det ikke lenger fantes mer å kutte, uten å måtte kutte hele kapasiteter.

For Hærens vedkommende ønsket forsvarssjefen i 2011 å avvikle 2. bataljon. Det var forøvrig ikke første gang 2. bataljon hadde stått i fare for å bli nedlagt. Han ønsket likevel å beholde brigadeoverbygningen med bare to mekaniserte bataljoner. Samtidig ønsket han å innføre kampluftvern. Oppsummert tilstrebet en fremdeles en balansert struktur, men uten den tredje manøverbataljonen. Forslaget ble oppfattet som kontroversielt og var meget omdiskutert. Mange hevdet at en brigade med bare to manøverelementer ikke med rette kunne kalles en brigade. Forslaget ble heller aldri realisert og 2. bataljon overlevde også denne gang nedleggingsspøkelset.

Forsvarssjefen ga i sitt råd en form for ultimatum, ved at politikerne måtte velge om et balansert forsvar skulle videreføres. Da ville det koste mer penger. Alternativet var å kutte kapasiteter. Det er imidlertid viktig å merke seg at den allierte dimensjonen ikke ble nevnt direkte i forhold til dette ultimatumet. Derimot påpeker FMR 2011 at en nøye måtte avveie deltagelse i internasjonal krisehåndtering med nasjonale interesser. Dette begrunnes igjen med at de fleste av Forsvarets nasjonale oppgaver måtte påregnes løst med egne ressurser. FMR 2011 sa riktignok at evnen til alliert mottak i forbindelse med øvelser og operasjoner, samt evnen til å integrere nasjonal kommando- og kontrollstruktur i NATOs kommandostruktur, var høyt prioritert. Det var imidlertid ikke snakk om å nedprioritere egne kapasiteter på bekostning av evnen til alliert mottak, eller at den allierte forsterkningen skulle fylle huller i egen styrkestruktur.

Flernasjonalt samarbeid ble gitt prioritet i FMR 2011, som sa at «Forsvaret aktivt vil delta i flernasjonalt samarbeid innenfor NATO, med våre naboland, og innenfor det etablerte nordiske samarbeidet» (Forsvaret, 2011: 10). Spesielt når det gjaldt å bidra med etterspurte kapasiteter til

NATOs styrke- og kommandostruktur så en for seg et slikt samarbeid. Integrering mellom NATOs kommandostruktur og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) ble nevnt spesielt med tanke på utenlandsk trening og øving i Norge, samt fellesløsninger for operativ- og logistikkstøtte. Denne ambisjonen var et argument for å opprettholde brigadenivået, da det ble sett på som en forutsetning for å kunne samarbeide med allierte styrker. Det la også til rette for at flere nasjoner kunne gå sammen om å stille en full brigade. Sett opp mot anbefalingen om å legge ned 2. bataljon, kan dette være et funn i retning av problemstillingen. Dersom Norge reduserte antall manøverbataljoner fra tre til to, kunne en til en viss grad ha kompensert for dette ved å koble utenlandske manøverbataljoner til en norsk- eller norskledet brigade. Hovedfokus i 2011 lå imidlertid på innsatsforsvar. Det var nok derfor vel så aktuelt å knytte til seg allierte underavdelinger i out-of-area operasjoner, som det var i tilfelle nasjonal krise.

Når det gjelder det andre delspørsmålet om *holdetid* er det ingen funn i FMR 2011 som retter seg spesielt mot dette temaet. Fokuset på at en hadde nådd bunn-nivået innenfor balansert struktur, vitner likevel om at forsvarssjefen signaliserte at en sto overfor et valg, hvorvidt en fremdeles skulle ha en selvstendig evne eller ikke, til å holde ut i et begrenset tidsrom i en gitt situasjon.

Når det gjelder det tredje delspørsmålet om *evnen til alliert mottak* understreket FMR 2011 betydningen av interoperabilitet, det vil si samvirke med allierte og teknologiens betydning i forhold til dette. Foreslått struktur skulle være en forbedring av denne evnen. Det ble presisert at dette kunne være aktuelt både på og utenfor norsk territorium.

En gikk også inn for opprettelse av et eget taktisk ledelsesnivå for logistikk-, sanitets- og vertslandsstøtte i Norge (NLK). Kommandoen ble tiltenkt en spesielt viktig rolle i forbindelse med koordinering av vertslandsstøtte til allierte styrker, også i en beredskapssituasjon. HNS til allierte var med andre ord en viktig, og sågar kanskje også dimensjonerende faktor for NLK. Det er derfor et funn for problemstillingen, da en tok høyde for den allierte dimensjonen i innretningen av en del av Forsvaret.

Oppsummert betraktet FMR 2011 Forsvaret som et innsatsforsvar for bruk der det krevdes – hjemme eller ute. Innføringen av F-35 tok stor plass og forsvarssjefen understreket at en viderføring av ambisjonsnivået om balansert forsvarsstruktur ville kreve økning av budsjettet. Videre kutt ville medføre bortfall av hele kapasiteter, men det ble ikke nevnt direkte å erstatte disse med tilsvarende allierte kapasiteter. Av funn for problemstillingen i FMR 2011 ble integreringen mellom NATOs kommandostruktur og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) nevnt som spesielt viktig med tanke på utenlandsk trening og øving i Norge. Det samme gjaldt for opprettelsen av NLK. Videre at opprettholdelse av brigadenivået var viktig for å beholde evnen til interoperabilitet med utenlandske

avdelinger. Det ville blitt ytterligere aktualisert om 2. bataljon hadde blitt kuttet og Brigade Nord ble stående igjen med bare to manøverbataljoner.

4.1.2 Prop. 73 S (LTP 2011–2012) – *Et forsvar for vår tid*

Etter at forsvarssjef Harald Sunde hadde gitt sine råd i FMR ga regjeringen Stoltenberg II ut Proposisjon 73 S, heretter kalt LTP 2011–2012. Den fikk tittelen, *Et forsvar for vår tid* og ble vedtatt av Stortinget i juni 2012. I innledningen om Forsvarets rolle og funksjon slås det fast at Norge måtte råde over relevante maktmidler for å kunne stå imot en fiendtlig aktør. Norge skulle ha et moderne forsvar og reaksjonsevnen skulle være høy. Dette skulle i sum utgjøre en krigsforebyggende terskel. Det skulle være høy både risiko og kostnad for en motstander å påtvinge Norge sin vilje med makt. Selv om det ikke ble skrevet direkte i innledningen, sa regjeringen med dette at Norge måtte ha en egen evne til å avskrekke en potensiell motstander, slik at det var lite sannsynlig at et angrep ville finne sted.

Videre omtalte LTP-en at omstillingen av Forsvaret, som startet i 2001, hadde vært vellykket og nå i grovt var fullført. Forsvaret, som en del av NATOs kollektive forsvar, skulle nå være oppdatert og relevant for tida en var inne i. Samtidig skulle en imøtekomme aktuelle nye behov. Forsvaret skulle være fleksibelt og mobilt som innsatsforsvar, hjemme og ute. En skulle være med på å fornye og bygge fremtidens struktur. Det var da avgjørende å ta de riktige valgene slik at ikke forsømmelser ble dratt med inn i fremtiden.

Forøvrig skulle Norge også fortsette å arbeide for et godt samarbeid med Russland i Nordområdene. Her ble Norges selvpålagte rolle om å sørge for et godt forhold mellom Russland og det vestlige sikkerhetspolitiske fellesskapet nevnt. I avslutningen ble det slått fast at det var få tegn som tydet på en dramatisk utvikling i trusselsituasjonen i Norges nærområder og at en derfor, blant annet, ikke så store utfordringer med Norges rolle i NATOs missilforsvarsprogram. I ettertid er imidlertid dette et av punktene president Putin mener er sterkt provoserende overfor Russland.

Når det gjelder det første av problemstillingens delspørsmål om *opprettelse eller nedprioritering av egne kapasiteter* slo LTP 2011–2012 fast at en skulle ta grep for å skape en mer varig balanse mellom oppgaver, struktur og ressurser. «Kontinuerlig og målrettet fornying og forbedring er avgjørende for å opprettholde ambisjonen om et balansert Forsvar og opprettholde fundamentet for en effektiv og bærekraftig utvikling» (Forsvarsdepartementet, 2011: 129).

Videre hadde innføring av F-35 kampfly naturlig nok en sentral rolle også i LTP 2011–2012. Fellesprosjekt med andre nasjoner ble også omtalt som en suksess. Blant annet

transportflysamarbeidet Heavy Airlift Wing, hvor Norge sammen med 11 andre nasjoner samarbeider om å drifte en C-17 luftving med base i Ungarn. NORDEFECO ble også trukket frem i positive ordelag, på samme måte som i FMR 2011.

Når det gjelder det andre delspørsmålet om *holdetid* kan en se behovet for å rette fokus mot hjemlige områder opp mot dette. LTP 2011–2012 påpekte at Russland gjennomførte en omfattende modernisering av militære styrker og slo samtidig fast at det eksisterte utfordringer som skapte friksjon i forholdet til Russland. Selv om russisk militært nærvær i Nordområdene da ikke ble ansett som en direkte militær trussel mot Norge, ble Forsvarets tilstedeværelse og virksomhet i nord ansett å være av stor betydning (Forsvarsdepartementet, 2011: 29-31). Spesielt ved inngangen til perioden var out-of-area operasjoner fremdeles sentrale og opptok mye av Forsvarets fokus. Dette kan tolkes som at regjeringen så behov for ytterligere å styrke fokuset på Nordområdene på bekostning av out-of-area, slik at Norge selv kunne ha militær evne til å stå i mot en eventuell trussel lenge nok til at allierte kunne komme til støtte.

Innsatsen i Afghanistan begynte for alvor å bli en belastning, spesielt for Hæren. En erkjente at bidraget hadde sinket oppbyggingen av Brigade Nord og brigadekommandoens Full Operational Capability (FOC).

Regjeringens hovedprioriteter for perioden var styrking av Forsvarets evne som krigsforebyggende terskel. Dette skulle gjøres ved å videreutvikle Forsvarets samlede kapabiliteter og se militære evner i et helhetlig perspektiv. Både nasjonalt og i alliert kontekst. En skulle fortsette å bidra inn i alliansen, uavhengig av om alliansen opererte hjemme eller ute. LTP-en slo imidlertid også fast at en fra daværende tidspunkt skulle rette fokus mot eget område og planlegge avslutning av ISAF-bidraget innen 2014.

Når det gjelder det tredje delspørsmålet om *evnen til alliert mottak* synes det som om LTP 2011–2012 fokuserte mer på at Norge skulle bidra til NATOs kollektive forsvar, enn på å bygge nasjonal egenevne. Norge så i større grad på seg selv som en del av forsterkningene, enn et land som følge av geografien, selv ville kunne trenge forsterkninger. Samtidig var det også noen tegn på at budskapet i nærområdeinitiativet hadde begynt å slå rot ved at en rettet fokus også mot hjemlig territorium. Dette kom til uttrykk spesielt to steder i dokumentet. Først ved at LTP 2011–2012 slo fast at nærområdeinitiativet var meget godt ivaretatt, ved at NATOs strategiske konsept fra 2010 ga kjernefunksjonen *kollektivt forsvar* fornyet vekt (Forsvarsdepartementet, 2011: 26). Deretter ved at den slo fast at Norge skulle revidere forsvars- og beredskapsplanverk, som igjen skulle harmoniseres med relevant planverk i NATO, i tråd med nærområdeinitiativet (Forsvarsdepartementet, 2011: 56). Det pekes også på den geopolitiske maktforskyvningen mot Asia, spesielt Kina, som gjør at det

forventes at USA retter mer av sin oppmerksomhet i den retning. Det medfører igjen at Europa i fremtiden må være forberedt på å ta større ansvar i alliansens kollektive sikkerhet (Forsvarsdepartementet, 2011: 13). LTP 2011–2012 sa videre at sterkere knytning mellom alliert og norsk kommandostruktur, samt tilrettelegging for allierte forsterkninger, var prioritert.

Oppsummert er det sentralt å merke seg at regjeringen i LTP 2011–2012 gikk inn for videreføring av en bærekraftig og balansert forsvarsstruktur. Balanse innebærer ikke bare å ha alle nødvendige kapasiteter i egen struktur, men også at det er balanse mellom oppgaver, struktur og ressurser. En la stor vekt på at fremtiden var usikker og at fleksibilitet i organisasjonen var sentralt da situasjonen raskt kunne endre seg. Derfor måtte en unngå kutt, både fordi det ville kunne utnyttes av en motstander og det ville ta for lang tid å bygge opp igjen. Forøvrig stadfestet LTP 2011–2012 også at Norge skulle fortsette å arbeide for et godt samarbeid med Russland i Nordområdene. Her nevnes Norges selvplagte rolle om å sørge for et godt forhold mellom Russland og det vestlige sikkerhetspolitiske fellesskapet, som er kjernen i den norske beroligelsespolitikken. Den allierte- og flernasjonale dimensjonen kom til uttrykk primært gjennom forsvarssamarbeid og gjennom arbeid for tettere knytning mellom nasjonal og NATOs kommandostruktur. Forholdene omkring kommandostruktur nærmer seg problemstillingens tredje delspørsmål. Norges nærområdeinitiativ er også interessant å merke seg, men er ikke et funn for problemstillingen, siden det var Norge som påvirket NATOs og ikke egen innretning, for å ivareta kollektiv sikkerhet. Ut over dette kan jeg ikke finne noen funn for problemstillingen i LTP 2011–2012. Derimot er en gjennomgående rød tråd at den nasjonale styrkestrukturen i liten grad tok hensyn til allierte forsterkninger. I stedet innrettet Forsvaret seg mot å være et innsatsforsvar som del av NATO. Dette samsvarer med funn fra den forutgående FMR.

4.2 Perioden 2017–2020

I dette delkapittelet tar jeg for meg dokumentene som bestemte Forsvarets innretning for fireårsperioden 2017–2020. Perioden var preget av at pendelen svingte for fullt fra innsatsforsvar og out-of-area, tilbake til territorielt fokus. Russlands krigføring i Ukraina bidro for alvor til å sette fokus på dette og betydningen av kollektivt forsvar. Det var forøvrig ikke bare i Nordområdene og Østersjøen/Baltikum at NATO hadde spesielle utfordringer i sine nærområder. Flyktningestrømmen over Middelhavet førte med seg tusenvis av tragiske drukninger og hopetall med ulovlige imigranter i de sydligste NATO-landene, spesielt Italia og Hellas. Flyktningeproblemet er først og fremst en humanitær utfordring, men også NATO har blitt utfordret på å ta ansvar i denne sammenhengen.

4.2.1 Ekspertgruppens rapport (2015) – *Et felles løft*

Ekspertgruppens rapport, *Et felles løft*, så fremover i tid. Både den nærmeste fireårsperioden og 20–30 år fremover. En uavhengig ekspertgruppe fikk i oppdrag av regjeringen, ved forsvarsminister Ine Eriksen Søreide, å lage en rapport om Forsvarets forutsetninger for å løse de mest krevende utfordringene knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig. Ekspertgruppen ble ledet av Rolf Tamnes og besto av sju medlemmer fra ulike fagmiljøer som alle hadde tilknytning til forsvars- og sikkerhetspolitikk. De leverte sin innstilling til forsvarsministeren den 28. april 2015.

Rapporten gjorde det klart at det hadde oppstått et nytt trussel- og risikobilde som gjorde at det krevdes markante tiltak for å styrke forsvaret av Norge. Hovedgrunnen til dette var Russlands militære gjenoppbygging, med hendelsene i 2014 som foreløpig klimaks. Rapporten beskrev situasjonen som «at den dype freden i Europa var over» (Forsvarsdepartementet, 2015: 5). Det var derfor behov for å ta inn over seg alle faktorene i det nye trussel- og risikobildet, for å etablere en ny- og tilpasset normalsituasjon. Forsvaret skulle ikke gjøre dette alene, men i fellesskap med resten av samfunnet og allierte. Derav tittelen «*Et felles løft*».

Rapporten sa også noe om hva som var viktigst innen avskrekking for Norge:

Troverdig avskrekking er grunnleggende for norsk sikkerhet. Denne må bygges opp gjennom kontinuerlig tilstedeværelse av norske og allierte styrker i fredstid og gjennom en evne til å flytte styrker til fremskutte områder på kort varsel. Avskrekking bygger også på en nasjonal stridsevne i form av kampfly, ubåter og langtrekkende våpen som vil høyne kostnadene for en angriper på grunn av mobilitet, uforutsigbarhet og stor ildkraft. Sist, men ikke minst, hviler en småstats avskrekkingspotensial på et nært og troverdig samvirke med allierte, demonstrert gjennom alliert tilstedeværelse på øvelser og trening i Norge (Forsvarsdepartementet, 2015).

Norge baserte fremdeles sin avskrekking på kollektivt forsvar gjennom NATO. En anså imidlertid ikke en omfattende invasjon som særlig sannsynlig. Konflikter og press, samt begrensede konfrontasjoner var mer sannsynlig. Dersom Norge skulle havne i krig, ville det sannsynligvis være knyttet til en konflikt oppstått et annet sted i verden. Når det kom til den totale evnen avskrekking, trengte ikke Norge å stå for dette alene. Det ble presisert at NATOs forsterkninger kunne utgjøre dybden og volumet i den samlede styrken, som måtte til for å sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar.

Sett opp mot det første av problemstillingens delspørsmål, om *nedprioritering av egne kapasiteter* konkluderte Ekspertgruppen med at Norge måtte bidra til å bygge et sterkt NATO gjennom å intensivere samarbeidet med nære allierte (Forsvarsdepartementet, 2015: 66). Det ble derimot ikke antydnet at en skulle effektivisere ved at enkeltkapasiteter ble nedprioritert og satt helt og holdent bort til allierte. Derimot fremhevet rapporten betydningen av at Forsvaret måtte ha en viss bredde,

robusthet og fleksibilitet for å kunne gjennomføre løpende virksomhet godt og være forberedt på det uforberedte (Forsvarsdepartementet, 2015: 72).

Når det gjelder det andre delspørsmålet om *holdetid* påpekte Ekspertgruppen at en måtte unngå en forsvarskamp inndelt i faser. En fryktet da at Norge kunne bli stående alene og at en konflikt mellom Norge og Russland forble på et bilateralt nivå. Det essensielle var derfor å sikre tidlig alliert involvering, noe som også var viktig med tanke på troverdig avskrekking. (Forsvarsdepartementet, 2015: 59).

Når det gjelder det tredje delspørsmålet om *evnen til alliert mottak* listet rapporten opp fem prioriteringer som var særlig viktige for et sterkt, krigsforebyggende forsvar (Forsvarsdepartementet, 2015: 5):

1. Bedre etterretning og overvåkning.
2. Et mer robust ledelsesapparat for krisehåndtering.
3. En troverdig avskrekkingsevne.
4. Norske og allierte styrker som er klare på kort varsel og kontinuerlig norsk nærvær i utsatte områder.
5. Bedre understøttelse av militære styrker.

Sett opp mot oppgavens problemstilling og den allierte dimensjonen er prioritet nummer fire særlig interessant. Rapporten understreket at varslingstiden skulle være kort og at en måtte tilstrebe samtidighet og sømløshet gjennom mest mulig samtidig involvering av norske og allierte styrker. Rapporten ga råd om at planene for å binde allierte til forsvaret av Norge måtte utvikles og være en integrert del av den nasjonale forsvarsplanleggingen. Den pekte også på at Norge måtte gjøre tiltak i fredstid for å legge forholdene bedre til rette for mottak av allierte forsterkninger, eksempelvis ved å etablere baser for allierte forsterkningsfly samtidig med baseutviklingen for norske kampfly (Forsvarsdepartementet, 2015: 96). Rapporten pekte videre på det bilaterale forholdet mellom USA og Norge, blant annet gjennom MCPP-N avtalen. Forholdet ble omtalt som en «allianse i alliansen» og NATO som en kollektiv ramme for bilateral amerikansk garanti (Forsvarsdepartementet, 2015: 35). Dette understreket betydningen amerikanske forsterkninger, og evnen til å motta disse, hadde i norsk forsvarsplanlegging.

Oppsummert mente Ekspertgruppens rapport at en balansert styrkestruktur fortsatt måtte opprettholdes. Den anbefalte ikke at noen av de eksisterende kapasitetene, i sin helhet, skulle settes bort til allierte. Rapporten mente derimot, gjennom det som er skrevet i avsnittene over, at militært samarbeid var sentralt og at Norge hadde en del å gå på i forhold til å tilrettelegge for allierte

forsterkninger. Sømløs og samtidig involvering av norske og allierte styrker i en konflikt, ble beskrevet som kjernen i det operative konseptet rapporten skisserte.

4.2.2 FMR 2015

FMR 2015 ble levert av forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen den 1. oktober 2015 og skisserte i grove trekk at Norge etter 2014 sto overfor et nytt trusselbilde. Det medførte at en igjen måtte tenke mer på kollektivt forsvar som del av NATO. Strukturen måtte omorganiseres for å bli mer effektiv. Med videreføring av daværende struktur ville ikke forsvarsbudsjettet strukket til. Anbefalt struktur var ikke beregnet å bli dyrere, men på sikt måtte budsjettet uansett økes. 2015-anbefalingen gikk derfor inn for at effektivisering av strukturen ville gi betraktelig økt operativ evne. Det var også den første FMR siden Arne Sollis tid, hvor forsvarssjefen ga et innspill til langtidsplan hvor han med berettiget håp planla med relativ økning i Forsvarsbudsjettet.

Når det gjelder det første av problemstillingens delspørsmål om eventuell *nedprioritering av egne kapasiteter* var planen ifølge FMR 2015 at Norge fremdeles skulle stå i førstelinjen alene, med et balansert forsvar – inntil hjelpen kunne komme. Om dette sa FMR 2015 at Norge måtte ha et førstelinjeforsvar:

Norge har ikke allierte styrker stasjonert på norsk jord i fredstid. Dermed utgjøres førstelinjeforsvaret av det norske forsvaret. For at førstelinjeforsvaret skal kunne ha en avskrekkende effekt på en motstander, må det kunne yte umiddelbar og effektiv motstand med kampkraft i alle domener. Med redusert varslingsstid krever det fremfor alt reduserte klartider og økt reaksjonsevne. For et førstelinjeforsvar er det grunnleggende viktig at det ikke finnes alvorlige svakheter som en motstander lett kan utnytte. Førstelinjeforsvaret må bygge på et bredt spekter av evner og virkemidler» (Forsvaret, 2015: 22).

«Uten alvorlige svakheter som kan utnyttes» innebar at Forsvaret måtte være balansert, med alle kapasiteter. Det var ventet at en fiende ville utnytte kapasitetshull til sin fordel. Ut fra dette forstår en at FMR 2015 prioriterte høyt å beholde alle kapasitetene i styrkestrukturen intakte. FMR 2015 beskrev videre også mer konkret hvilke evner en anså som særlig viktige i fremtiden:

1. Evne til å ramme med presisjonsild med høy effekt på kort, mellomlang og lang avstand. Dette forutsetter systemer som leverer presise måldata.
2. Evne til å beskytte kritiske kapasiteter og infrastruktur mot sabotasje og langtrekkende presisjonsild.
3. Et tilstrekkelig antall soldater som motvekt mot blant annet såkalte hybride krigføringmetoder (Forsvaret, 2015: 22).

FMR 2015 berørte også avhengighet av rombaserte kapasiteter. Måldata til F-35 er nevnt som et konkret eksempel (Forsvaret, 2015: 23). Dette er et område hvor Norge uansett vil være avhengig av alliert støtte. Likevel blir det feil å omtale dette som allierte forsterkninger i tradisjonell forstand. Det

berører heller ikke den nasjonale strukturen slik vi tradisjonelt kjenner den, men det er viktig å være bevisst på at Norge er avhengig av å dele disse kapasitetene med allierte, selv om det ikke er i forståelsen av begrepet forsterkninger.

Fire år tidligere slo FMR 2011 fast at det ikke lenger var noe volum å kutte i, før en måtte fjerne hele kapasiteter. Det er derfor interessant å se at FMR 2015 pekte på viktigheten av tilførsel av nye kapasiteter, samtidig som det var behov for å øke volumet på allerede eksisterende kapasiteter dersom en ikke skulle ligge på et bunn-nivå. I tillegg til de allerede nevnte satellittbaserte romkapasitetene, ble også ubemannede systemer både under- og over havoverflaten, i lufta og på land omtalt.

Forsvarssjefen anbefalte også at Norge anskaffet egne langtrekkende presisjonsvåpen. Dette til tross for at kapasiteten kan være tilgjengelig fra allierte etter relativt kort tid. Et eksempel kan være Tomahawk kryssermissiler avfyrt fra amerikanske plattformer utenfor norsk territorium, mot fiendtlige mål i Norge og Russland. Langtrekkende presisjonsvåpen er særlig viktige fordi de gir småstaten Norge reell evne til avskrekking, også utenfor rammen av NATOs kollektive forsvar. Dersom Norge eksempelvis uten forvarsel kan ramme russiske undervannsbåter til kai i Murmansk, blir dette en faktor som Russland må ta betydelig hensyn til, både før og underveis i en eventuell væpnet konflikt. Det er klart at Norge aldri kan komme i nærheten av det volumet som er tilgjengelig gjennom NATO, spesielt hos USA. Det veldige volumet og den forventede korte reaksjonstiden, gjør naturlig nok sitt til at Norge behøver tilsvarende mindre volum for å oppnå samme avskrekkingseffekt. Norge baserer seg derfor på allierte kapasiteter, men så lenge en også planla å anskaffe kapasiteten selv, ville de allierte forsterkningene bare utgjøre dybden i volumet. Dersom Norge bevisst hadde nedprioritert anskaffelse og latt de allierte stå for hele kapasiteten, hadde dette vært et funn for problemstillingen. Nå blir det derimot ikke det.

Flernasjonalt samarbeid fikk stort fokus i FMR 2015. Det foregikk et utstrakt samarbeid innenfor rammen av NATO, EU, og andre bi- og multilaterale fora. Målet med dette samarbeidet var å øke den operative evnen eller leveransen, til reduserte kostnader. Felles bidrag i operasjoner, felles anskaffelse av materiell og tett samarbeid om utdanning, trening og øving var hovedregelen snarere enn unntaket i den daglige virksomheten. Samarbeidslinjen var pragmatisk og ga god effekt både operativt og økonomisk. FMR 2015 sa videre at flernasjonalt samarbeid, blant annet det nordiske forsvarssamarbeidet (NORDEFKO) skulle legges vekt på også videre fremover. Dette var en videreføring av tankegangen fra forrige langtidperiode. Samarbeidet påvirket hvilken type materiell Norge har valgt. Dette er både positivt og negativt. Eksempelvis var Archer artilleri et flernasjonalt samarbeidsprosjekt. I tillegg til utviklerlandet Sverige, skulle det også anskaffes av Norge og Danmark. Samarbeidsprosjektet brøt imidlertid sammen uten at skytsene ble levert. Tid og penger hadde gått tapt og Norge måtte begynne forfra igjen. En anskaffet da K-9 artilleri fra Sør-Korea.

Videre omtalte FMR 2015 utnyttelse av fellesoperativ ild og måletterretning som sentralt på litt lengre sikt. Spesielt for Hærens vedkommende skal dette vektlegges i perioden 2021–2028. Selv om Norge har kapable plattformer for levering av fellesoperativ ild både i F-35 og marinens fartøyer, vil jeg påstå at hovedtyngden av dette vil bli levert fra allierte plattformer i en væpnet konflikt. Her nærmer en seg masteroppgavens problemstilling. Hæren tilpasses stort volum på fellesoperativ ild. Av det samlede ildvolum vil noe leveres fra norske, men en stor del vil leveres fra allierte plattformer. Norge anskaffer 52 F-35 og utvikler missilene JSM/NSM, både for flyene og marinefartøy. Det blir derfor feil å si at en nedprioriterer fellesoperativ ildstøtte. Om det skulle vise seg at Hærens økte satsing på utnyttelse av fellesoperativ ild er eksakt tilpasset mengden norske plattformer som kan levere dette, kan en ikke hevde at allierte forsterkninger påvirker den nasjonale strukturen. Om så ikke er tilfellet og kapasiteten til å utnytte fellesoperativ ild overgår leveringskapasiteten til nasjonale plattformer, kan en derimot hevde at forventet alliert forsterkning har påvirket den nasjonale strukturen. Oppgaven min vil også komme nærmere tilbake til dette temaet i neste delkapittel.

For Luftforsvaret medfører innfasingen av F-35, og oppbyggingen av flystasjonene på Ørland og Evenes, et økt behov for luftvern. Dette gjelder spesielt langtrekkende kapasitet, da dagens luftvern defineres som middels rekkevidde. Forsvarssjefen sa i FMR 2015 at det skal tilføres langtrekkende sensorer og missiler. Langtrekkende luftvern er et eksempel på en kapasitet som forventede allierte forsterkninger vil bringe med seg en god del av (Qviller og Bruøygaard, 2020). Hvorfor har ikke Norge selv hatt denne kapasiteten tidligere? Er årsaken at en har basert seg på at de allierte skulle bringe den med seg eller er det økonomisk motivert? Jeg tviler på at det første er årsaken. Det ser en ved at Norge selv ønsker å anskaffe kapasiteten når den sikkerhetspolitiske situasjonen nå tilspisser seg. I tiden med stort fokus på out-of-area operasjoner har mye av kampflyenes fokus vært på nærstøtte, Close Air Support (CAS), til bakkestyrker. Luftvern bataljonen i Brigade Nord (Robot 70) ble lagt ned tidlig på 2000-tallet. Når trusselbildet de senere år har blitt et annet, gjenoppretter en luftvern i Hæren, gjennom kampluftvern. Den sannsynlige årsaken til at luftvern tidligere har blitt nedprioritert er nok derfor at den sikkerhetspolitiske situasjonen har gjort det mulig, og den økonomiske situasjonen har gjort det nødvendig.

Det maritime patruljeflyet P-3 Orion ble omtalt som et kapabelt strukturelement for luftbåren undervannsovervåkning og -krigføring. Systemet hadde imidlertid behov for omfattende oppgraderinger, som det ikke var økonomi til å gjennomføre. FMR 2015 anbefalte derfor kapasiteten nedprioritert. I stedet ble det anbefalt å erstatte den med en kombinasjon av satellittbaserte sensorer og bemannede og ubemannede overvåkningsfly. Det ville ikke gitt samme kapasitet som P-3, men ivaretatt behovet for maritim overvåkning og situasjonsforståelse.

Et punkt hvor en bevisst har basert seg på flernasjonalt samarbeid er i støtteapparatet rundt F-35. I FMR 2015 sin prediksjon for perioden 2021–2025 finner en et utsagn som sier:

F-35 kampfly vil i perioden få full integrasjon av kryssermissilet JSM og vil være fullt operativt i 2025. Resterende våpenpakke fases inn som planlagt. Et justert logistikkprogram, kombinert med tilførsel av forsterkningsstyrker, gjør det mulig å utnytte F-35 bedre ved behov, i form av flere tokt (Forsvarsdepartementet, 2015: 54).

En nedprioriterte altså bevisst den nasjonale logistikkstøtten rundt F-35, med begrunnelse i at det vil bli tilgjengelig via det flernasjonale programmet ved sikkerhetspolitisk krise. Dette er et lite, men likevel konkret funn av det problemstillingen etterspør. Selv om det ikke kommer frem i FMR 2015, er det i denne sammenheng interessant å merke seg at Norge også har en rolle andre veien i samarbeidet rundt F-35. En etablerer et motordepot for F-35 på Rygge. Dette er beregnet både for norske og allierte fly (intervju med tidligere leder for Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet, Dagfinn Selvaag, 11.09.2020).

Kapittel 5 i FMR 2015 er særlig interessant. Her så forsvarssjefen på Forsvarets utvikling dersom 2015-budsjettnivået ble videreført. Han satte samtidig likhetstegn ved dette og nedbygging av Forsvaret. I forordet til kapittelet slo han fast at videre nedbygging også var ensbetydende med å kutte hele kapasiteter, noe en så langt stort sett hadde klart å unngå. FMR 2015 var bevisst på at kutt i kapasiteter ville blottlegge svakheter en antok at fienden kunne utnytte. Her er det verdt å merke seg følgende sitat.

Risikoen kan reduseres ved at allierte dekker opp for våre manglende kapasiteter. Når nasjonale mangler skapes innenfor det som er betegnet som førstelinjeforsvaret, må risikoreduserende tiltak fra de allierte forutsettes å veie opp for disse. Den forventede korte varslingstiden vil kreve allierte styrker på norsk jord til daglig, eller at allierte forsterkninger kommer i form av luftbårne systemer som kan påvirke strid i frontlinjen svært raskt. (Forsvaret, 2015: 72).

Dette er midt i kjernen av hva problemstillingen leter etter. Her har vi altså et konkret eksempel på at forsvarssjefen i 2015 tenkte i de baner at dette kunne bli aktuelt. Det ville riktignok kun bli nødvendig ved videreføring av samme budsjettnivå og var ikke en anbefalt løsning. Merk også at det er en klar forskjell i FMR 2015 sammenlignet med FMR 2011, hvor forsvarssjef Sunde også påpekte at kapasiteter kunne bli kuttet om ikke budsjettene økte. Sunde pekte imidlertid ikke på mitigerende tiltak i form av å fylle hullene med tilsvarende allierte kapasiteter. Budsjettet ble økt etter FMR 2015, så kuttene har derfor ikke kommet til utførelse. Det er likevel et funn på problemstillingens spørsmål.

Videre i kapittel 5 ble det nevnt konkret hvilke kapasiteter det ville være mest aktuelt å kutte, eller tilpasse til NATO-forsterkninger. Det dreide seg om flystyrker, spesielt kampfly som kunne komme raskt til unnsetning. Det er ikke mulig for Norge å kutte hele sin kampflybeholdning, all den tid en har

Russland som nabo. En trenger derfor et minimum antall fly til daglig suverenitetshevdelse. Det ville i så tilfelle blitt snakk om å redusere antallet nyervervete F-35. FMR skisserte en reduksjon fra 52 til 42 fly. Flyenens enhetspris tatt i betraktning, ville det vært et stort økonomisk kutt og frigjort betydelige midler.

Når det gjelder det andre delspørsmålet om *holdetid* sa forsvarssjefen i FMR 2015 at den anbefalte løsningen svarte på de sikkerhetspolitiske utfordringene og ville gjøre Norge i stand til å stå imot de mest alvorlige militære utfordringene inntil allierte forsterkninger ankom. Dette fremstår i prinsippet som *holdetid*, men forsvarssjefen understreket at en snakket om dager, ikke uker som under den kalde krigen. Dette underbygges også av sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet som påpeker at det nasjonale forsvaret i dag ikke har noen reell kapasitet til å utøve holdetid ut over noen få dager. Han peker på at Brigade Nord dessuten er spredt på flere steder i landet og at strid sannsynligvis vil være dyanmisk, ikke med en etablert front som kan holdes over tid (intervju med sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet, Svein Efstestad, 14.04.2020). Til problemstillingens delspørsmål om hvorvidt en fremdeles planlegger ut fra prinsippet om holdetid, kan en med begrunnelse i dette hevde at ulikheten i tidsdimensjonen også medfører store prinsipielle ulikheter i måten å planlegge på. En kan eksempelvis ikke ha som ambisjon å holde fienden i et geografisk område på samme måte som under den kalde krigen. På den andre siden er det fremdeles gyldig at Norge selv må være forberedt på å stille førstelinjeforsvaret i den innledende fasen av en væpnet konflikt. Det fordrer et balansert forsvar hvor ingen kapasiteter settes helt og holdent bort til allierte.

FMR 2015 understreket videre at landstyrker hadde lang reaksjonstid. Selv Very High Readiness Joint Task Force (VJTf), som Norge forøvrig jevnlig inngår i, har relativt lang reaksjonstid. Det er heller ingen selvfølge at VJTf er tilgjengelig. Dersom det eksempelvis først oppstår en konflikt mellom Russland og de baltiske stater, som så sprer seg til Nordområdene, er det meget sannsynlig at VJTf allerede er disponert inn i Baltikum. FMR 2015 fastslo at «risikoen knyttet til reduksjoner i vår landmilitære evne derfor i liten grad kan kompenseres av NATO, med mindre det stasjoneres styrker på norsk jord til daglig, noe som det ved dette alternativet vil være relevant å vurdere» (Forsvaret, 2015: 74).

Når det gjelder det tredje delspørsmålet om *evnen til alliert mottak* identifiserte FMR 2015 behov for å oppdatere evnen til mottak av allierte forsterkninger. En kunne ikke lenger regne med like lang varslingstid som tidligere, noe en måtte ta inn over seg i innretningen av Forsvaret. En antok at en ikke var godt nok rustet til å både stå imot et angrep alene, samtidig som en tok imot forsterkninger og beskyttet disse. Det var behov for mer konkrete planer for mottak på kort varsel, i stedet for å ha en generell og overordnet plan.

Med tanke på basestruktur sa FMR 2015 at ved å konsentrere virksomhet i tilknytning til hovedfartsårer og etablert god infrastruktur, ville en tilrettelegge for effektivt mottak av allierte ved krise. Når det gjelder baser og annen infrastruktur fortsatte trenden fra forrige FMR med tanke på anbefaling om kutt i antall og volum. Dette til tross for at forsvarssjefen i samme dokument slo fast at en måtte tilrettelegge for alliert mottak ved å konsentrere virksomhet til allerede etablert infrastruktur. I så måte var nedleggelsene av flystasjonene i Bodø og på Andøya paradoksale sett opp mot denne uttalelsen. Både Bodø og Andøya flystasjoner har et stort antall sheltere og er velegnet for mottak av allierte fly. Åsegarden leir ved Harstad, som var en veletablert og populær leir for alliert trening, ble også anbefalt nedlagt av FMR 2015. Dette er funn i motsatt retning av hva jeg ser etter i problemstillingen og eksempler på at nasjonal innretning ikke tok hensyn til allierte forsterkningsstyrker.

Oppsummert er det i FMR 2015 flere funn knyttet til problemstillingen. Forsvarssjefens hovedbudskap i FMR 2015 var at Norge hadde behov for en balansert styrkestruktur som førstelinjeforsvar. Prinsipielt ser en klare likheter med holdetid-begrepet fra den kalde krigen. Tidsperspektivet var nå imidlertid bare noen dager og ikke uker. Dette medførte også en del ulikheter i måte å planlegge på. Et klart funn på problemstillingen er den planlagte bruken av allierte kapasiteter i støtteapparatet rundt F-35. Et annet mulig funn er Hærens økte satsing på utnyttelse av fellesoperativ ild. Et tredje funn er planene som ble skissert dersom 2015-strukturen hadde blitt videreført uten budsjettøkning. Det ville da mest sannsynlig medført kutt av kapasiteter. Dette ville igjen skapt svakheter som fienden kunne utnyttet i en eventuell konflikt. For å redusere risikoen hadde et alternativ vært å kompensere for manglene i egen struktur med allierte kapasiteter. Dette ble imidlertid ikke nødvendig da forsvarssjefen i stor grad ble hørt på og fikk de økte budsjettømmene han anbefalte.

4.2.3 Prop. 151 S (LTP 2015–2016) – *Kampkraft og bærekraft.*

Proposisjon 151 S, LTP 2015–2016 ble lagt frem den 17. juni 2016 under navnet *Kampkraft og bærekraft* og var basert på innspillene i FMR 2015 og Ekspertgruppens rapport. Strukturen som LTP 2015–2016 foreslo ble vedtatt av Stortinget med tre unntak. Disse unntakene var antall Bell 412-helikoptre som ikke ble redusert, men opprettholdt på 18 inntil videre. Kystjegerkommandoen og Taktisk båtskvadron var foreslått nedlagt, men ble likevel opprettholdt av Stortinget. Antall distriktstaber i Heimevernet (HV) var foreslått redusert til ti, men ble opprettholdt på elleve. LTP 2015–2016 la frem det statsminister Solberg omtalte som et «dobbel løft for bærekraft, med en kombinasjon av en historisk styrking av forsvarsbudsjettet og en rekke strukturelle tiltak

(Forsvarsdepartementet, 2016: 7). Ifølge regjeringen skulle LTP 2015–2016 legge grunnlaget for reell balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi.

Videre ble det understreket at Norge var NATOs representant i nord. Derfor ble mest mulig sømløst samarbeid opp mot allierte vektlagt. Mot slutten av fireårsperioden planla LTP 2015–2016 å prioritere nye kampfly, ubåter, MPA og luftvern.

Når det gjelder det første av problemstillingens delspørsmål om *nedprioritering av egne kapasiteter* er det ingen forslag om å sette bort noe til allierte. Det var likevel langt fra gitt at alle kapasiteter og avdelinger skulle videreføres. For Hærens vedkommende ble det i tillegg til LTP 2015–2016 også gjort en egen landmaktsutredning for å sikre innretningen av landforsvaret. 2. bataljon levde igjen en usikker tilværelse, men unngikk også denne gangen nedleggelse. LTP 2015–2016 slo fast at avdelingen skulle videreføres og med det også en satsing på evnen til å lede ild fra tyngre våpen. Dette kan ses opp mot forsvarssjefens langsiktige tilråding om å videreutvikle evnen til å utnytte fellesoperativ ild i FMR 2015. Regjeringen fastholdt anskaffelse av 52 F-35 kampfly. En slapp dermed å kutte deler av F-35 anskaffelsen, som forsvarssjefen hadde skissert som nødvendig om ikke forsvarsbudsjettet hadde blitt styrket. Det er forøvrig verdt å merke seg at Norge selv ikke har planlagt med å ha alle støtteressursene rundt F-35. Blant annet etableres et flernasjonalt programmeringssenter for flyene i USA. Anskaffelse av nytt luftvern ble også holdt på agendaen. Nye P-8 maritime overvåkningsfly (MPA) ble besluttet anskaffet til tross for at forsvarssjefen, som beskrevet i det foregående delkapittelet, hadde anbefalt utfasing av kapasiteten ved slutten av P-3 Orions levetid. De nye MPA-ene legges imidlertid til Evenes og nedleggelsen av Andøya ble opprettholdt. Det er interessant å se på hvorfor ikke anbefalingen til forsvarssjefen ble fulgt. Dokumentene jeg har gjennomgått sier ikke noe om årsaken, men ifølge sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet var hensynet til etterretning og informasjonsinnhenting utslagsgivende (intervju med sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet, Svein Efstad, 14.04.2020). MPA-ene skaffer til veie informasjon som Etterretningstjenesten ellers ikke nødvendigvis får fra allierte. Det gir også Norge muligheten til å utveksle informasjon med USA, som igjen øker Norges betydning for USA. Ifølge LTP 2015–2016 ville Norge fortsette arbeidet med å identifisere mulige norske bidrag inn i NATOs missilforsvarsprogram Integrated Air and Missile Defence (IAMD). Dette undebygges også av regjeringens offiselle nettsider fra 2017 som slo fast at Norge vurderte å bidra inn i IAMD, fordi det økte alliansens evne til kollektivt forsvar (Regjeringen, 2017). Ballistiske missiler ble videre ansett som en alvorlig og økende trussel. Regjeringen hevdet at systemet er rent defensivt, og ikke spesielt rettet mot Russland. IAMD-programmet er imidlertid sterkt provoserende overfor Russland, selv om et norsk bidrag ifølge Johannes Rø ikke vil påvirke den russiske nukleære annenslagsevne i det hele tatt (epost fra Johannes Rø, 11.08.2020). IAMD-programmet er et klart samarbeidsprosjekt, men faller på samme måte som felles materiellsamarbeid noe utenom hva problemstillingen undersøker.

Når det gjelder det andre delspørsmålet om *holdetid*, er det verdt å merke seg at Forsvarets oppgaver fikk noe endring i ordlyden. Betydningen ble dermed også litt ulik sammenlignet med foregående LTP. Et funn er oppgave 3: «Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement» (Forsvarsdepartementet, 2016: 22). Tidligere hadde en hatt med «om nødvendig» i siste del av setningen. Fra LTP 2015–2016 var denne presiseringen fjernet. Med andre ord ble det lagt til en sterkere knytning mot alliert forsterkning ved å forutsette at det ikke var noen opsjon at allierte ikke skulle involveres. En viktig dreining fra tidligere var at klartidene ble redusert og tilstedeværelse, primært i Nordområdene skulle økes. Igjen var samvirke med allierte sentralt, men viktigst var erkjennelsen av at nasjonale styrker allerede må være på plass dersom det oppstår en konflikt. Dette hadde selvsagt å gjøre med muligheten for å eskalere situasjonen slik at forsterkninger kan påkalles. Det lå også et element av avskrekking og forebygging i dette.

Når det gjelder det tredje delspørsmålet om *evnen til alliert mottak* sa LTP 2015–2016 at Norge måtte ha tilstrekkelig evne til alliert mottak og støtte av allierte forsterkningsstyrker. Det måtte videre være tilstrekkelig infrastruktur og vertslandsstøtte tilgjengelig. Samtidig ble totalt elleve anlegg foreslått nedlagt og 470 000 kvadratmeter bygningsmasse foreslått avhendet. Dette sto i kontrast til hverandre. På den ene siden kan en argumentere for at dette ville frigjøre ressurser til operativ virksomhet og den spisse enden. På den andre siden kan en hevde at mye av infrastrukturen som ble foreslått avhendet, samtidig var meget relevant for allierte. Det gjorde derfor hurtig alliert forsterkning vanskeligere enn om eksisterende struktur hadde blitt opprettholdt. Nå er imidlertid ikke baser og annen fast infrastruktur absolutte forutsetninger for hurtig forsterkning. At det reduserer friksjonen er imidlertid på det rene. Dette ble også omtalt i forrige delkapittel av masteroppgaven.

Videre slo LTP 2015–2016 fast at allierte skulle øve og trene med norske avdelinger for å oppnå best mulig effekt. Eksempel på dette er Marine Rotational Force – Europe (MRF-E), som i skrivende stund (oktober 2020) i praksis fungerer som Brigade Nord 4. manøverbataljon. MRF-E ankom Norge i 2017 og har 700 marineinfanterister stasjonert på Setermoen og Værnes. Det er et resultat av et amerikansk initiativ, under navnet European Deterrence Initiative (EDI), som reaksjon på Russlands krigføring i 2014. Hensikten er å øke amerikansk militær aktivitet og tilstedeværelse i Europa. Dette kan se ut som et funn på problemstillingens spørsmål. Er stasjoneringen av amerikanske soldater på norsk jord et resultat av bevisste nedprioriteringer fra norsk side, hvorpå hullene som oppstår fylles med allierte, allerede i fredstid? Det samme spørsmålet stilte Senterpartiets forsvarspolitiske talsperson, Liv Signe Navarsete seg: «En kan jo lure på om de amerikanske soldatene skal erstatte norske soldater?» uttalte hun i desember 2017 i et intervju (Larsen, 2017). Et argument som taler mot Navarsetes påstand er at USMC ikke bare ser mot Norge, men er en roterende styrke som er aktiv også andre steder i Europa. Videre er det klart at USMCs styrking av både forhåndslagre og planer for å

komme til Norge, gjennom det som er nedfelt i MCPP-N avtalen, har et formål som går ut over «kun» å forsvare Norge. Det ligger nok også en betydelig amerikansk egeninteresse i dette. USA kan i en gitt situasjon sende flere titusen marineinfanterister med tungt materiell til Norge. Ved behov kan derfor USMC både forsterke Norge og-, eller bruke Norge som springbrett for å forsterke andre deler av Europa (Hilde, 2019: 2). Derfor kan jeg heller ikke se at dette betraktes som et treff i mine undersøkelser. Hvorvidt amerikanerne fremdeles hadde kommet med samme styrke, dersom Norge eksempelvis hadde hatt to stående brigader blir derimot umulig å svare på. Fra oktober 2020 vil for øvrig konfigurasjonen av styrken endres. Ifølge MARFOREUR/AF går en over fra permanent tilstedeværelse til det de selv omtaler som «episodic deployment». De vil da være tilstede i Troms og trene og øve sammen med norske styrker i de periodene hvor det er mest øvingsaktivitet. Det vil si en periode på høsten. Deretter en ny periode på vinteren som kulminerer med deltagelse i stort omfang på den årlige vinterøvelsen. På Værnes vil det bli redusert fotavtrykk, men materiell vil fremdeles være lagret her i regi av MCPP-N avtalen. Det vil også kreve noe tilstedeværelse i perioder.

For å muliggjøre satsing på de prioriterte kapasitetene og styrke operativ virksomhet var det, ifølge regjeringen nødvendig å redusere på andre områder. LTP 2015–2016 la derfor opp til ytterligere kutt i administrative strukturelementer som Forsvarets musikkorps og utdanningsinstitusjoner.

Oppsummert gikk LTP 2015–2016 inn for styrket forsvarsevne gjennom en blanding av omstrukturering med kutt i administrativ struktur og styrking i operativ struktur. Samtidig ble det også planlagt å bevilge betydelige friske midler inn i forsvarssektoren. Balansert struktur skulle forøvrig opprettholdes. Siden dette bare var et drøyt år etter Russlands kriger i 2014 var det nok riktig tidspunkt å styrke forsvarsbudsjettet. Samtidig satte LTP 2015–2016 alliert mottak på dagsorden, men gikk samtidig inn for nedleggelse av infrastruktur velegnet til formålet. En kan heller ikke i dette dokumentet finne holdepunkter for at hull i egen struktur bevisst ble planlagt dekket opp av allierte. Bortsett fra forholdene rundt at deler av støttevirksomheten rundt F-35 settes bort i flernasjonalt regi, er det ingen flere funn i LTP 2015–2016 i forhold til problemstillingens spørsmål.

4.2.4 Landmaktproposisjonen 2017–2018 – *Videreutvikling av Hæren og Heimevernet*

I tillegg til LTP 2015–2016, fant regjeringen behov for å utrede landmakten nærmere gjennom en egen landmaktproposisjon. Hovedhensikten var å sikre at landmakten, det vil si Hæren og Heimevernet, skulle fremstå som mest mulig relevant i fremtiden og sikre at de økte økonomiske tildelingene ble disponert mest mulig riktig. Landmaktproposisjonen slo fast at en som følge av utilstrekkelig finansiering har måttet kutte i operativ virksomhet og over tid har opparbeidet et stort etterslep

innenfor vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger. En vil i tiden fremover, slo proposisjonen fast, bruke nødvendige ressurser for å lukke disse avvikene. Samtidig fastslo en at sikkerhetssituasjonen var skjerpet. Det medførte at landmakten måtte rustes opp og tilpasses, slik at den kunne møte hele spekteret i fremtidens trusselbilde. Det ble understreket at landmakten skulle bidra med troverdig avskrekking blant annet gjennom etterlevelse av NATOs skjerpede krav til beredskap, reaksjonstid og evne til styrkeoppbygging. For å oppnå dette måtte landmakten styrkes i Nord-Norge, spesielt i Finnmark. På samme måte som nye kampfly, ubåter, MPA og langtrekkende luftvern var viktige for fremtidens forsvar, var det også avgjørende med nye investeringer innenfor landmakten. En av de største utfordringene var landmaktens manglende reaksjonsevne, mobilitet, kampkraft og utholdenhet. Sett opp mot at det ikke kunne utelukkes at militær aggresjon kunne oppstå på kort varsel, var det avgjørende at Norge i en innledende fase kunne håndtere dette selv, uten støtte fra allierte forsterkninger.

Når det gjelder det første av problemstillingens delspørsmål om *nedprioritering av egne kapasiteter*, slo landmaktproposisjonen fast viktigheten av at Hæren opprettholdt bredden i sine kapasiteter, samt ble tilført moderne våpensystemer. Eksempelvis ble det diskutert hvorvidt stridsvogner skulle videreføres. USMC har riktignok hatt et mindre antall stridsvogner forhåndslagret i Norge og ytterligere flere vil kunne komme med allierte forsterkninger. Det ble imidlertid aldri brukt som argument at allierte stridsvogner skulle fylle tomrommet dersom norske stridsvogner ble kuttet. Diskusjonen var stort sett motivert av hvor mye forsvarsevne en kunne få for tilgjengelige midler. Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen har lenge vært en sterk røst i debatten for at et utvekslingskonsept er mest kosteffektivt for Norge (Diesen, 2020). Et slikt konsept baserer seg ikke på å forsvare Finnmark ved fysisk å være tilstede, men hovedsakelig gjennom å påvirke fienden med langtrekkende presisjonsvåpen. Dermed vil en også kunne oppnå den avskrekkingseffekten en ønsker. I denne tankegangen passet ikke stridsvogner og en mekanisert brigade så godt inn. Landmaktutredningen slo imidlertid fast det motsatte, at en hadde behov for bredde og tilstedeværelse i landmaktstrukturen. I tillegg til stridsvogner ble det også gitt plass til artilleri, kampluftvern og utstyr for elektroniske mottiltak (EMT) i investeringsporteføljen. Det ble også slått fast at landmakten på sikt, etter 2028, vil tilføres langtrekkende presisjonsvåpen. Disse, og tilsvarende våpen levert fra andre forsvarsgrener vil gi motstanderen en ytterligere operativ utfordring. Dette kan ses opp mot forsvarssjefens råd i FMR 2015 om å satse på Hærens evne til å lede fellesoperativ ild, i et langsiktig perspektiv. Forsvarssjefen så riktignok for seg at dette skulle skje før, og ikke etter 2028. Landmaktproposisjonen trakk imidlertid ikke frem allierte som aktuelle for å levere langtrekkende presisjonsvåpen. Dette kan være et funn av at en primært ønsket å holde seg med mer enn bare kapasiteten til å lede ilden, men også å levere den. Videre fant ikke landmaktproposisjonen rom for å anskaffe dedikerte helikoptre til Hæren. Bell 412 overføres spesialstyrkene og inntil videre tilgodeses Hæren kun med støtte fra noen av disse,

Sjøforsvarets NH-90 og AW-101 redningshelikoptre, samt innleie og rekvisisjon av sivile helikoptre etter behov.

Når det gjelder det andre delspørsmålet om *holdetid* vil jeg spesielt trekke frem den bilaterale forsterkningsavtalen med USA. Landmaktproposisjonen slo fast at norske styrker skulle kunne bidra i alle faser av en konflikt. Tradisjonelt har fokuset vært at norske styrker skulle fokusere kun på den innledende delen av konflikten frem til allierte forsterkninger kom på plass. Derav begrepet *holdetid*. Landmaktproposisjonen fastslo imidlertid at det ville gi økt politisk innflytelse og kontroll med de allierte operasjonene dersom en klarte å være involvert gjennom alle fasene i konflikten. En slo fast at Hæren både måtte ha evne til å operere sammen med, men også lede og koordinere allierte avdelinger i en tidlig krisefase. Dette er viktige poeng å ta med seg som er relevant opp mot problemstillingen, da det bryter med den tradisjonelle oppfatningen av holdetid-begrepet. Landmaktproposisjonen vektlegger slik sett behovet for at allierte involveres raskt, samt at norske styrker heller ikke blir mindre relevante når hjelpen er kommet.

Når det gjelder det tredje delspørsmålet om *evnen til alliert mottak* og den allierte dimensjonen er det et funn at regjeringen ville prioritere trente og kompetente avdelinger som kunne inngå forpliktende operativt samarbeid over tid, for å fortsatt kunne utvikle interoperabilitet og planverk med nære allierte (Prop. 2 S, 2017–2018: 11). Dette borger for at en tok forberedelsene for allierte forsterkningsstyrker enda et hakk videre og la til rette for samtidig eller tidlig alliert involvering. Det er også i tråd med rådet fra Ekspertgruppens rapport fra 2015. Landmaktproposisjonen nevnte imidlertid ikke noe om Vertslandsstøttebataljonen, til tross for at funksjonen dens er å legge til rette for alliert mottak.

Oppsummert understreket landmaktproposisjonen behovet for å ta tak i og utbedre vedlikeholds- og reservedelsetterslepet. Den slo videre fast at en sto overfor en skjerpet sikkerhetssituasjon som medførte høyere krav til beredskap, reaksjonstid og styrkeoppbygging. For å innfri dette skulle landmakten styrkes med bredde og tilstedeværelse. Spesielt i nord skulle det bygges opp og det skulle investeres i nytt materiell. Hæren mistet imidlertid sin dedikerte helikopterstøtte. Med tanke på den allierte dimensjonen trakk en frem den bilaterale dimensjonen med USA og det ble presisert at norske styrker skulle kunne bidra i alle faser av en konflikt.

4.3 Perioden 2021–2024

I dette delkapittelet tar jeg for meg dokumentene som bestemmer Forsvarets innretning for den kommende fireårsperioden, 2021–2024. Det er vanskelig å skulle si noe om hva fremtiden vil bringe

og hva som for ettertiden blir stående som karakteristisk for perioden vi står overfor. En kan likevel allerede nå se konturene av noen forhold som ventelig vil ha stort fokus de nærmeste årene.

Norges sikkerhetspolitiske omgivelser er i betydelig endring. Norge og allierte står overfor et mer alvorlig trusselbilde enn ved utarbeidelsen av forrige langtidsplan i 2016. Ytterligere ustabilitet og ulike former for konflikt kan ikke utelukkes i vår del av verden de kommende årene. utfordringer innad i NATO-alliansen kan redusere evnen til samarbeid og dens samlede handlekraft (Forsvarsdepartementet, 2020). Et eksempel kan være konflikten mellom Hellas og Tyrkia (Kvatningen, 2020).

Kinas rolle, spesielt opp mot USA, er også ventet å bli et viktig tema. Det kan, som oppgaven også kommer nærmere inn på, påvirke både USAs evne og vilje til å støtte Europa militært og dermed også på innretningen av den nasjonale styrkestrukturen.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen de kommende årene forventes derfor å føre med seg en mer uoversiktlig og uforutsigbar verden. Sterke aktører vil ta seg mer til rette og småstater vil lettere kunne komme i en sårbar situasjon (Forsvarsdepartementet, 2020).

Det er dessuten vanskelig å komme utenom corona-pandemien som kan omtales som en sort svane i vår tid. utfordringene rundt corona ligger ikke primært på det militære, men får konsekvenser ved at militære styrker i hardt rammende land som Italia får en viktig rolle gjennom sin støtte til resten av samfunnet. En konsekvens kan være at militære styrker i fremtiden blir sett på som mer relevante og nødvendige i egenskap av dets evne til å yte bistand til det sivile samfunnet. Innad i Forsvaret har en også måttet lære seg å tenke nytt for å unngå smittespredning. Noen tiltak er nok forbigående, mens andre kan bli implementert som varige endringer. Eksempelvis kan behovet for spredning av personell for å oppnå redundans blitt satt på dagsorden. Der hvor en tidligere reiste for å møtes fysisk, har corona-tiltakene vist oss at Skype og lignende audiovisuelt utstyr, gjør det godt mulig å gjennomføre møter distansert fra hverandre. Dette kan eksempelvis igjen i neste omgang være et argument mot ytterligere sentralisering av basestruktur i Forsvaret.

4.3.1 FMR 2019

FMR 2019 ble i likhet med FMR 2015 utgitt av forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen. Kort oppsummert skisserte forsvarssjefen flere alternative innretninger av Forsvaret ut fra hvor mye penger det var politisk vilje til å bevilge. Forsvarssjefen anbefalte alternativ A som han hevdet ville møte den gjeldende sikkerhetssituasjonen og som innebar en betydelig styrking av Forsvaret. Han presenterte også alternativ B, C og D som alle innebar styrking av forsvarsstrukturen, men ut fra et lavere

ambisjonsnivå. Det betyr at det ville være områder, eller hull i forsvarsstrukturen ut fra sikkerhetssituasjonen. Nullalternativet, som var en videreføring av gjeldene plan, ble også presentert.

Når det gjelder det første av problemstillingens delspørsmål om *nedprioritering av egne kapasiteter* var 2019-rådet i grovt at en måtte styrke Forsvaret betydelig for å møte gjeldende sikkerhetssituasjon. Alternativ A ville oppnå dette, samt også møte alle NATOs kapabilitetsmål for Norge (Forsvaret, 2019: 66). En ville da ha et balansert forsvar som kunne håndtere en konflikt i den første fasen *før* forventet alliert støtte kan ankomme. Alternativ A la derfor mer vekt på å gjøre Norge i stand til selv å håndtere en del situasjoner, enn det vektla mest mulig sømløs og hurtig alliert forsterkning. NATOs 2 % mål for forsvarsutgifter som andel av BNP gir føringer om at alle medlemsland skal styrke sin forsvarsstruktur. Norge vil selv med et robust forsvar kun ha begrenset forsvarsevne. Derimot vil en gjennom å selv være i stand til å deployere hurtig, som del av forsterkninger til andre medlemsland, leve opp til NATOs forventninger om å fremstå som en såkalt god alliert. Det har vist seg viktig for Norge i en rekke sammenhenger å fremstå som nettopp dette. Med de samme forventninger til øvrige NATO-land kan en hevde at Norge forventer hurtige forsterkninger tilbake, dersom konflikten oppstår på eller nær norsk territorium. Det er likevel ikke et funn i retning av at kapasiteter ble nedprioritert til fordel for allierte, selv om en innrettet seg mot et mer moderne og relevant forsvar som kan operere effektivt sammen med allierte styrker. Det var nok mer en erkjennelse av at Norge er en småstat, som uansett vil måtte trenge forsterkninger i konflikt med en stormakt.

De senere årene har en også i økende grad sett at allierte selv ser behovet for å styrke NATOs kollektive forsvar i Nordområdene. For Norges vedkommende betyr dette at tilstedeværelse i Nordområdene ikke bare blir en sak mellom Norge og Russland, men også andre NATO-land, primært USA. Dette kan imidlertid gå på bekostning av beroligelse overfor Russland. Hanne Bragstad konkluderer i sin masteroppgave fra 2016 med at Norges forhold til Russland har dreid fra beroligelse, mer over til avskrekking (Bragstad, 2016: 63). Det er imidlertid fortsatt ikke noe ønske om å provosere unødige. I så måte vil norsk tilstedeværelse i Nordområdene virke mindre provoserende enn amerikansk. Det allierte ønsket om tilstedeværelse er interessant fordi det kunne gitt Norge mulighet å nedprioritere egne kapasiteter og overlatt det til andre. Det er likevel ingen funn i FMR 2019 i retning av at en slik bortsetting er ønskelig.

FMR 2019 så fremover og forbi kommende fireårsperiode. Det skal anskaffes ubåter, langtrekkende luftvern, nye luftvarslingsradarer og stridsvogner. Med unntak av sistnevnte, er dette kapasiteter som allierte kan forventes å bidra med på et tidlig tidspunkt i en sikkerhetspolitisk krise. Ut fra endringen i USMC som ligger til grunn i *Force Design 2030* vil forøvrig forventet støtte fra USMC i fremtiden endre seg. Det er en transformasjon, som skal skje over ti år som svar på Kinas og Russlands satsing på langtrekkende presisjonsmissiler og et områdeforsvar som omtales som *Anti Access/Area Denial*

(A2/AD). I stedet for å operere i større avdelinger vil USMC i fremtiden operere i mindre avdelinger spredt over store områder. Endringen innebærer kutt i organisasjonen og reduksjon og avhending av tradisjonelle systemer som rørtartilleri og stridsvogner. I stedet vil USMC bygge opp kapasiteten innenfor kommando, kontroll, etterretning, målfatning og EK (C4ISR), ubemannede systemer, cyber, raketartilleri og missiler, samt luftvern med lengre rekkevidde som også kan ta ut fiendtlige missiler. På denne måten tenker USMC å bygge opp en struktur mot den beskrevne og raskt fremvoksende A2/AD trusselen. For Norges del innebærer dette en endring i forholdet til USMC og hva slags støtte Norge kan forvente å få. I fremtiden kan ikke USMC forventes å komme med landstyrker som sammen med NATO skal kunne forsvare områder, eller ta tilbake norsk territorium mot russiske landstyrker på norsk jord. Våpen som kan påvirke fienden med stor presisjon fra langt hold, som i et utvekslingskonsept, vil det derimot bli mer av (Qviller og Bruøygard, 2020).

Når det gjelder nullalternativet påpekte forsvarssjefen at de kutt som er mulig å gjøre, men fremdeles opprettholde en balansert styrkestruktur, allerede er gjort. Ytterligere kutt vil medføre bortfall av kapasiteter, eksempelvis undervannsbåter. Videre beskrev han at det vil være betydelig operativ risiko ved å gå til et slikt skritt og at en motpart vil benytte seg av disse kapasitetshullene dersom de oppstår. Han sa imidlertid ikke noe om muligheten for å fylle kapasitetshullene ved hjelp av allierte. Derimot var han raskt ute med å slå fast at nullalternativet ikke var en farbar vei og at Forsvaret derfor måtte styrkes. Forsvarssjefen vurderte det derfor dit hen i 2019 at å erstatte egne kapasiteter med allierte, i realiteten ikke var et alternativ.

For luftforsvaret kan nevnes at det finnes internasjonal styrkestruktur med kapasiteter tilgjengelig for Norge. Luft- og bakkeovervåkning, lufttransport- og tankfly inngår i dette. Dette kan ses på i konteksten av problemstillingen ved at Norge deler kapasiteter med andre nasjoner, som vi ellers ikke har i dag og måtte anskaffet nasjonalt. Det er imidlertid ikke snakk om å erstatte noe Norge allerede har.

Når det gjelder romvirksomhetens plass i Forsvarets struktur, slo FMR 2019 fast at Forsvarets militære operasjoner er avhengig av kapasiteter i verdensrommet. Videre at evnen til situasjonsforståelse i rommet etableres i samarbeid med sivile aktører og nære allierte. Rombaserte kapasiteter er fremdeles en ny kapasitet i pionèrfasen og kommer utvilsomt til å bli en viktig faktor i tiden fremover. NATO har nylig utgitt sin overordnede rompolicy og har erklært rom som et eget «operational domain» (NATO, 2020). Dette er selvsagt kapasiteter som Norge ikke bygger inn i sin nasjonale struktur. Det blir tilsvarende prinsipp som for internasjonale luftkapasiteter. Heller ikke dette er hva problemstillingen ser etter, da det ikke er en opprinnelig kapasitet som nedprioriteres.

FMR 2019 slo videre fast at Norge i for liten grad har et målrettet bilateralt og flernasjonalt forsvarssamarbeid. De eksisterende samarbeidsaktivitetene har derfor blitt kartlagt. En har også laget en liste over hvilke aktiviteter en bør prioritere for ytterligere målrettet aktivitet. En ønsket mer samarbeid rundt materiellanskaffelser og -vedlikehold, slik som er tilfellet med F-35 i dag. Andre aktuelle materiellinvesteringer er: MPA, undervannsbåter, minemottiltakskapasitet, fregatter, luftvern, helikoptre og stridsvogner. Dette treffer problemstillingen ved at en oppgir noe av egen evne til vedlikehold til fordel for alliert samarbeid rundt disse kapasitetene.

Når det gjelder det andre delspørsmålet om *holdetid* rettet FMR 2019 fokus mot at Forsvaret frem til nå hadde bevart et balansert forsvar uten sentrale kapasitetsgap, riktignok med et meget lavt antall enheter innenfor hver kapasitet. Videre at vi nå sto overfor en annen sikkerhetssituasjon hvor Forsvaret både måtte ha kontinuerlig nasjonal tilstedeværelse i Nordområdene og bidrag til NATOs reaksjonsstyrker. FMR 2019 etterlyste tilstrekkelig volum til å utføre begge oppgavene samtidig, men ikke noe i retning av å sette bort noen av dem. Norges fokus på å selv være en del av NATOs forsterkninger til andre medlemsland er et funn som bryter med holdetids-tankegangen. Under den kalde krigen var det kun aktuelt å holde eget territorium og holdetid var bortimot den eneste viktige oppgaven Forsvaret hadde. NATO Readiness Initiative (NRI) er nylig vedtatt og går under betegnelsen «4 ganger 30». Det innebærer at NATO skal kunne stille 30 bataljoner, 30 krigsfartøy og 30 kampflyskvadroner tilgjengelig innen 30 dager (NATO, 2018). Kravene til reaksjonstid har dermed også blitt kraftig nedkortet. Dette initiativet kommer i tillegg til de allerede etablerte hurtige reaksjonsstyrkene, NATO Response Forces (NRF). Alle medlemsland forventes å bidra til tiltakene som skal forbedre alliansens kollektive forsvarsevne, og det forventes ytterligere krav fremover.

Når det gjelder den allierte dimensjonen for øvrig kjenner en også i FMR 2019 igjen det tradisjonelle prinsippet med at en selv må ha evne til å håndtere en kritisk situasjon innledningsvis, inntil forsterkninger ankommer. Bortsett fra redusert reaksjonstid i planverket, er modellen lite prinsipielt forskjellig fra kaldkrigsforsvaret, hvor holdetid var dimensjonerende. Forøvrig er det viktig å merke seg at alliert forsterkning ikke bare avhenger av at det faktisk finnes gripbare styrker å sette inn. Så lenge en snakker om NATO-styrker er en også avhengig av konsensus i NAC, noe som kan være en komplisert og langdryg prosess med 30 ulike medlemsland. Ekspertgruppen påpekte at:

En beslutning om assistanse formelt vil skje gjennom vedtak i NATOs øverste organ, Det nordatlantiske råd. Kommandoen over allierte operasjoner i Norge vil da bli ivaretatt av NATO. Forpliktelsen om assistanse gjelder imidlertid for det enkelte alliansemedlem uavhengig av behandling i NATOs råd. Operasjonen vil uansett få form av en koalisjon av land som kan og vil delta (Forsvarsdepartementet 2015: 8).

I så måte er det verdt å merke seg at en også uten konsensus i NAC kan sette sammen en koalisjon av villige land. De bilaterale avtalene med USA vil i så måte sikre de praktiske sidene ved en slik

forsterkning, som da kan komme raskere enn behandlingstiden i NAC. Denne bilaterale dimensjonen synes å være sterkere vektlagt i FMR 2019 enn tidligere. Jeg vil derfor se nærmere på punktet om samarbeid med nære allierte. Det ble slått fast at det er i Norges interesse at forventede forsterkninger har erfaring med å operere i landet. Her ble det spesifisert at styrkene kan være bilaterale og allierte. Det åpner for avtaler med andre land, også utenfor rammen av NATO. Dette kan gjelde nordiske land, men først og fremst er det USA som er en viktig bilateral garantist for Norges sikkerhet.

Når det gjelder det tredje delspørsmålet om *evnen til alliert mottak* fremsto temaet alliert forsterkning noe nedtonet fra FMR 2015. Nå ble det lagt enda mer vekt på å inneha alle kapasiteter selv. FMR 2019 rettet også fokus på at Norge selv må ha noe å bidra med inn i NATO-alliansens samlede avskrekings- og forsvarsevne. Med andre ord planla en også med at Norge skal kunne være en del av forsterkningene til andre NATO-land.

Dersom det ikke var politisk vilje til å bevilge nok penger til alternativ A, skisserte FMR 2019 ulike grader av økt risiko. Det vil derfor være interessant å se på hvordan en eventuelt planla å kompensere for dette, eksempelvis ved bruk av allierte forsterkninger. Siden alternativ A var det mest komplette alternativet, vil det tenkes å være mer sannsynlig å finne slike kompenserende tiltak i de andre alternativene.

FMR 2019 omtalte NATOs storøvelse Trident Juncture, som ble avholdt i Norge i 2018 en rekke ganger. Øvelsen hadde til hensikt å øve NATOs planer for forsterkning av Norge, nasjonale forsvarsplaner og vertslandsstøtte. Denne øvelsen var et klart signal om at NATO faktisk vil forsterke Norge ved en sikkerhetspolitisk krise. Erfaringene fra Trident Juncture 18 viste forøvrig at en trengte mye lenger tid enn hva som kan forventes i en reell situasjon på forberedelser for vertslandsstøtte.

Når det gjelder mottak av allierte forsterkninger medfører NATOs og allierte styrkers oppdaterte planverk at Norge må være forberedt på å motta et større volum forsterkningsstyrker enn tidligere. Evnen til mottak må styrkes slik at planene for forsvaret av Norge kan gjennomføres på en realistisk og effektiv måte. Det ble også slått fast at infrastruktur for å ivareta disse styrkenes treningsbehov er for dårlig. Mottak av forsterkningsstyrker krever at Norge i fredstid har på plass infrastruktur, kapasiteter og planer for mottak. Spesielt vil det være viktig å sikre god tilgang til flyplasser, havneanlegg og drivstofflagre. Økt evne og kapasitet til mottak av allierte forsterkninger i tråd med planverket inngikk i alle alternativene. På det høyeste ambisjonsnivået i FMR 2019 var evnen til å håndtere en større grad av samtidighet i mottaket styrket. Hoveddelen av kapasitetsøkningen kom ved økte personellrammer og antall mobiliserbare flystasjoner. Det skulle kompenseres for dårlig infrastruktur til trening ved både å frigjøre infrastruktur som er i bruk til andre formål, samt etablere midlertidig infrastruktur, som brakkerigger og lignende. Alliert mottak har gjennom hele perioden,

som jeg undersøker, vært omtalt som et prioritert område. Likevel har den ene vertslandsstøttebataljonen blitt lagt ned og attraktiv infrastruktur for allierte har blitt faset ut. Det ble også slått fast i FMR 2019 at mye eiendom, bygg og anlegg som kunne vært brukt til allierte, både for øving, trening og skarp forsterkning er effektivisert bort. Rådene i FMR 2019 signaliserte imidlertid at en ønsket en endring også i langtidsplanen fra avhendingstrenden og tilpasse nasjonal struktur til allierte forsterkninger, så vel som øving og trening. På basestruktursida ville en nå etablere midlertidig infrastruktur til allierte gjennom avtaler med strategiske partnere etter behov. Det er forøvrig interessant å merke seg at en har sett flere og flere tilfeller de siste årene av at oppgaver som tradisjonelt har vært løst med militære ressurser, settes bort til sivile. Ett funn i FMR 2019 er forøvrig at det ble åpnet for at Andøya, Bodø, Værnes og Sola fremdeles kunne ha status som reservebaser og vil kunne brukes av allierte forsterkningsstyrker. Behovet for reservebaser kan selvfølgelig også oppstå om Luftforsvarets permanente baser skulle bli gjort ubrukelige som følge av fiendtlig påvirkning.

FMR 2019 avsluttet med sitatet «vekst er nødvendig for å møte dagens trusselbilde med rett kompetanse til rett tid» (Forsvaret, 2016 :84).

Oppsummert er det ingen funn i FMR 2019 i retning av at en nedprioriterte egne kapasiteter ved å sette dem bort til allierte. Tvert imot ble det trukket frem som enda viktigere å ha en balansert struktur i fremtiden. Det er derimot et funn i FMR 2019 at en ønsket å sette bort noe av vedlikeholdet i forbindelse med materiellanskaffelser gjennom samarbeidsprosjekter med andre land. Norge skal videre være en troverdig bidragsyter til NATOs kollektive forsvar og dermed også være en del av forsterkningene til andre medlemsland. Det borger for at en også hadde samme forventning om å få støtte fra allierte forsterkninger ved behov, men det bryter med det tradisjonelle holdetids-prinsippet om kun å holde ut på eget territorium. Når det gjelder holdetid forøvrig understreket FMR 2019 at Norge selv må ha evne til å håndtere en kritisk situasjon inntil allierte forsterkninger kan komme til unnsetning. Det er viktig at forsterkninger kan komme raskt, noe NATO Readiness Initiative, «4 ganger 30» er et uttrykk for, selv om det kan diskuteres om 30 dager er raskt nok. Videre synes det bilaterale forholdet til USA mer vektlagt, noe som kan være et tegn på at en ønsker en ytterligere garanti for at forsterkninger kan komme raskt på plass. Når det gjelder evnen til alliert mottak er et funn i FMR 2019 at Andøya, Bodø, Værnes og Sola fremdeles skulle ha status som reservebaser for allierte fly. I tillegg anbefalte FMR 2019 at det rustes opp og bygges infrastruktur for alliert trening.

4.3.2 Prop. 62 S (LTP 2019–2020) – *Vilje til beredskap – evne til forsvar*

Proposisjon 62 S, LTP 2019–2020 ble lagt frem av regjeringen Solberg den 17. april 2020. Den bygde på FMR 2019 og hadde tittelen *Vilje til beredskap – evne til forsvar*. Hovedbudskapet i LTP 2019–2020 var at norsk sikkerhet må bygge på samfunnets samlede forsvarsevne, samt kollektiv og bilateral støtte og garanti i rammen av NATO. Stortinget ville imidlertid ikke vedta den og den 19. mai ble den «sendt i retur» til regjeringen. I tillegg til å beskrive de neste fire årene, så den også ytterligere fire år frem i tid. Selv om det planlegges med store investeringer i kapasiteter som NATO etterspør, mente stortingsflertallet at dokumentet var for tynt og lite konkret på forpliktende detaljer for de fire første årene. Ved å omfatte også de neste fire årene var det mye som lå utenfor den første fireårsperioden, blant annet en del av de større anskaffelsene. Videre ble det også kritisert at ambisjonsnivået i LTP 2019–2020 lå på det laveste alternativet forsvarssjefen skisserte i FMR 2019. Over de neste åtte årene planlegges forsvarsbudsjettet økt med to milliarder kroner per år, totalt 16,6 milliarder kroner. Antall årsverk skal økes med 500 fram til 2024 og ytterligere 2200 fram mot 2028. I samme periode økes antallet soldater med henholdsvis 700 og 3000.

LTP 2019–2020 slo fast at en står overfor en varig endret sikkerhetspolitisk situasjon med samtidige sikkerhetsutfordringer. Den sikkerhetspolitiske situasjonen ble beskrevet som negativ også i Norges nærområder, med fare for konfrontasjoner mellom rivaliserende stormakter. Videre pekte LTP 2019–2020 på at både denne og foregående langtidsplan har satt av ressurser til å dekke etterslepet innenfor vedlikehold, reservedels- og beredskapsbeholdninger. Dessuten presiserte den at samsvar mellom oppgaver, ambisjoner, struktur og økonomi er sentralt for å ha en militærmakt som er stor nok til å kunne svare på trusler, og legge til rette for alliert forsterkning.

Når det gjelder det første av problemstillingens delspørsmål om *kapasiteter* ble det for Sjøforsvarets vedkommende ikke satt av penger til reanskaffelse av den tapte fregatten KNM Helge Ingstad. I stedet forlenges levetiden til Skjold-klassen kystkorvetter. Derimot erstattes Nordkapp-klassen kystvaktfartøy med en ny Jan Mayen-klasse fartøy. Fire nye ubåter, som i foregående langtidsplan ble besluttet anskaffet i strategisk partnerskap med Tyskland, blir skjøvet ut til slutten av 2020-tallet.

Luftforsvaret fortsetter F-35-innføringen, mens 5 nye P-8 Poseidon MPA etableres på Evenes. Strategisk luftmobilitet vil fortsatt ivaretas av Herculesfly og samarbeidsprosjektene Multi Role Tanker Transport (MRTT)-programmet og Heavy Airlift Wing (HAW). Norge planlegger foreløpig ikke å anskaffe egne tank-fly, til tross for at det er et uttrykt ønske i NATO (intervju med tidligere leder for Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet, Dagfinn Selvaag, 11.09.2020).

Luftforsvaret tilføres ikke helikoptre for dedikert støtte til Hæren, etter at Bell 412-helikopterene ble omdisponert til støtte for spesialstyrkene. Dette til tross for at sjef Hæren var klar på at en er avhengig av helikopterstøtte også i fremtidige operasjoner. I stedet planlegges Hæren støttet med sivile helikoptre. Det planlegges derimot med nye helikoptre til spesialstyrkene når Bell 412 skal fases ut fra 2024. Eksisterende NASAMS luftvern oppgraderes, mens anskaffelse av langtrekkende luftvern planlegges lenger frem i tid. Forøvrig utfases elektronisk krigføring (EK)-flyene DA-20 innen 2024.

Hæren styrkes ved at Brigade Nord mekaniseres og strukturen øker fra tre til fire manøverbataljoner. Videre fortsetter oppbyggingen av Finnmark Landforsvar (FLF). Hæren tilføres også nye stridsvogner fra 2025 og langtrekkende presisjonsvåpen planlegges anskaffet fra 2026. Dette gir mer ildkraft og beskyttelse, og øker evnen til å bekjempe fiendtlige plattformer og høyverdige mål. Det planlegges med andre ord en netto tilførsel av kapasiteter på sikt. Det ligger ikke an til å måtte kutte noen kapasiteter eller å erstatte noe med forventede allierte forsterkninger i perioden.

Når det gjelder det andre delspørsmålet om dimensjonen rundt *holdetid* så en i LTP 2019–2020 en endring fra de to foregående langtidsplanene, da denne mer tydelig pekte på den bilaterale dimensjonen mellom Norge og USA. Dette kom til uttrykk allerede i innledningen, hvor det ble stadfestet at forsvaret av Norge avhenger av både nasjonal evne, kollektiv evne i rammen av NATOs forsvarsplaner og evnen som tilføres gjennom *bilateral* støtte og forsterkningsplaner. Bilateral er i denne sammenheng ensbetydende med amerikansk og en så et klart signal i LTP 2019–2020 om en sterkere knytning til USA. Dette kan ses opp mot spørsmålet om holdetid ved at en bilateral sikkerhetsgaranti, i eller utenfor rammen av NATO, kan knyttes til behovet for å få allierte forsterkninger raskest mulig på plass. Dette passer også bra sett opp mot hva LTP 2019–2020 sa om samarbeidet med nære allierte. Det skal legges til rette for sømløs og rask forsterkning. Dette er funn i retning av en nyere måte å tolke holdetid-begrepet på. En forventet at allierte styrker kommer inn tidlig slik at de kan slåss sammen med norske styrker, i stedet for at de kommer inn når norske styrker har gjort sitt.

Når det gjelder det tredje delspørsmålet om *evnen til alliert mottak*, presiserte LTP 2019–2020 at Hæren skal være i stand til å sikre allierte mottaksområder, samt dessuten både kunne operere under alliert ledelse og selv være i stand til å lede andre allierte avdelinger. En fant videre et forslag om å etablere en støttebataljon for allierte forsterkninger, en RSOM (Reception, Staging, Onward Movement)-bataljon, som skal settes opp innenfor gjeldende klartider. Den vil være kadrebasert og sørge for mottak av styrker og håndtere videre forflytning fra mottaksområdene. Forhåndsdefinerte avtaler om innleie av sivile tjenester vil utgjøre RSOM-bataljonens primærkapasitet. Avtaler med sivile leverandører har de siste årene blitt inngått i stadig større grad. Både for bruk ved øvelser og for skarp beredskap. Dette ble brukt i betydelig omfang under den store NATO-øvelsen Trident Juncture i

2018. I tillegg til etablering av RSOM-bataljonen, skal også den allerede eksisterende Vertslandsstøttebataljonen videreutvikles (Forsvarsdepartementet, 2019 : 96).

Oppsummert er det ingen funn i LTP 2019–2020 som tydet på at Norge ønsket å nedprioritere egne kapasiteter for å sette dem bort til allierte. Tvert om ble evnen til å lese omgivelsene og varsle om trusler fremhevet som sentral. Norge må ha en militærmakt som er stor nok til å kunne svare på trusler, og legge til rette for alliert forsterkning. Når det gjelder de forventede forsterkningene, var det kanskje enda tydeligere i LTP 2019–2020 enn det var i FMR 2019, at det bilaterale forholdet til USA er viktigere enn noen gang. Norge må videre ha kapasiteter som gir evne til avskrekking, uten å provosere for mye. Til sist er forslaget om etablering av RSOM-bataljonen et klart funn på problemstillingens tredje delspørsmål.

5 Drøfting og konklusjon

Forrige kapittel gikk igjennom FMR og LTP fra de siste tre langtidsperiodene, samt Ekspertgruppens rapport fra 2015 og landmaktproposisjonen fra 2017. I dette kapitlet vil jeg oppsummere og trekke slutninger fra gjennomgangen. Disse dras så sammen til en konklusjon som besvarer problemstillingen i den grad det er mulig.

5.1 Finner en tilfeller hvor Norge har nedprioritert kapasiteter eller plattformer med begrunnelse i at det kan ivaretas av allierte?

Både forsvarssjefens råd og politiske føringer har i perioden lagt vekt på at Norge må ha en balansert styrkestruktur som førstelinjeforsvar. En har i det lengste prøvd å unngå nedprioritering av kapasiteter, noe en også så vidt har klart å unngå.

Om det første av problemstillingens delspørsmål slo FMR 2011 fast at videre kutt ville medføre bortfall av hele kapasiteter. Det syntes imidlertid ikke aktuelt å erstatte disse med tilsvarende allierte kapasiteter. Heller ikke i Ekspertgruppens rapport var det noe som tilsa at allierte forsterkningsstyrker skulle komplettere hull, som følge av kutt i egen struktur. Det var manglende økonomisk vilje til å styrke Forsvaret, samtidig som det var en uvilje til å kutte kapasiteter. Dette førte til et lavt volum av en rekke kapasiteter.

I FMR 2015 rådet forsvarssjefen fremdeles politikerne til å opprettholde en balansert struktur, men anbefalte å utnytte allierte kapasiteter i støtteapparatet rundt F-35. Dette representerte en nedprioritering av egen logistikk, som ble begrunnet med at tilsvarende kapasitet ville bli tilgjengelig i flernasjonalt regi ved sikkerhetspolitisk krise. Dette er et konkret funn som er gjort for denne delen av problemstillingen. FMR 2015 skisserte også å kutte antall F-35 fra 52 til 42 fly, dersom økonomien gjorde det nødvendig. Tomrommet skulle da i så fall fylles av tilsvarende allierte kapasiteter. Dette er et konkret funn av at forsvarssjefen i 2015 tenkte i de baner at dette kunne bli aktuelt. Det ville riktignok kun bli nødvendig ved videreføring av samme budsjettnivå og var ikke en anbefalt løsning.

Opprettholdelse av balansert struktur synes mer som et resultat på tross av, enn på grunn av politikernes vilje til å bevilge penger til Forsvaret. Fraværet av et definert territorielt trusselbilde og fokus på out-of-area operasjoner førte med seg liten politisk aksept for høyere forsvarsbudsjett. Etter hvert så en gradvis en endring i politisk vilje til å øke forsvarsbudsjettet noe.

Et annet mulig funn for problemstillingen i FMR 2015 er Hærens økte satsing på utnyttelse av fellesoperativ ild. Dersom evnen til å utnytte fellesoperativ ild bevisst planlegges å overgå leveringskapasiteten til nasjonale plattformer, er det et tilfelle av at forventede allierte forsterkninger har hatt direkte innvirkning på nasjonal styrkestruktur. Jeg har imidlertid ikke funnet klare holdepunkter for at det er tilfellet. Ifølge tidligere leder for Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet, som satt sentralt i prosessen med å ta frem langtidsplanene i denne perioden, kan han ikke huske at det har vært spesielt fokus på at ildlederkapasiteten skal overdimensjoneres i forhold til norske plattformers leveringsevne. Han mener det heller dreier som om at en skal ha robust ildlederkapasitet generelt sett (intervju med tidligere leder for Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet, Dagfinn Selvaag, 11.09.2020). I så måte svekker Selvaags oppfatning påstanden min om at det er et funn i retning av problemstillingen. Det samme gjør landmaktproposisjonens langsiktige målsetning om å investere i langtrekkende presisjonsvåpen etter 2028. Samme dokument nevnte videre at slike våpen også kan leveres fra andre våpengrener enn Hæren, men nevner ikke våpen levert fra allierte plattformer. At allierte ikke ble nevnt eksplisitt er et funn som svekker påstanden om at Norge planlegger å bygge opp en ildlederkapasitet som bevisst baserer seg på å levere våpen fra allierte plattformer og som er overdimensjonert den nasjonale leveringsevnen.

I LTP 2015–2016 har ikke studien funnet holdepunkter for at hull i egen struktur bevisst ble overlatt til allierte. Forsvarssjefen ble i stor grad hørt på sine råd og fikk den økningen i budsjetttrammene han anbefalte. Det ble derfor ikke nødvendig med kutt i kapasiteter. Det er med andre ord ingen direkte funn i LTP 2015–2016 i forhold til problemstillingens spørsmål.

Det foreløpig siste av de fagmilitære rådene, FMR 2019 så fremover og forbi kommende fireårsperiode. Anskaffelse eller reanskaffelse av kapasiteter som ubåter, langtrekkende luftvern, nye luftvarslingsradarer og nye stridsvogner støtter ytterligere opp om argumentet for at det ikke var ønske om å sette bort hele kapasiteter til allierte. Det var derimot økende vilje for militært samarbeid. På samme måte som for F-35 anbefalte forsvarssjefen å samarbeide med andre nasjoner om anskaffelse, drift og videreutvikling for både nye MPA (P-8) og nye undervannsbåter (Forsvaret, 2019: 83). Vedlikehold og logistikk er områdene som vektlegges mest i slikt internasjonalt forsvarssamarbeid. Dette er funn på problemstillingen.

I LTP 2019–2020, som ble «sendt i retur» til regjeringen og ennå ikke er godkjent, er det ingen funn som tyder på at Norge ønsket å nedprioritere egne kapasiteter for å sette dem bort til allierte, men forslaget om samarbeid om MPA og ubåter ble stadfestet (Forsvarsdepartementet 2020: 81). Videre ble evnen til å lese omgivelsene og varsle om trusler fremhevet. Norge må ha en militærmakt som er stor nok til å kunne svare på trusler, og legge til rette for alliert forsterkning. Den bilaterale knytningen mot USA kom dessuten tydeligere frem i LTP 2019–2020, enn tidligere. Videre må Norge ha kapasiteter som gir egen evne til avskrekking uten å provosere for mye. Den senere tid har amerikansk tilstedeværelse i Nordområdene økt, men det er ikke et uttrykk for at Norge bevisst har nedprioritert egne kapasiteter. Norge er en småstat og har begrensede ressurser. USA som supermakt har dessuten egeninteresser ut over hva Norge som alliert utretter ved tilstedeværelse i Nordområdene. Amerikansk tilstedeværelse provoserer derimot mer enn norsk og går derfor på bekostning av beroligelse overfor Russland.

Oppsummert har Norge i hele perioden hatt balansert styrkestruktur som målsetning og har i det lengste unngått å nedprioritere eller kutte kapasiteter. Det har en også klart, men allerede i 2011 slo forsvarssjefen fast at bunnen var nådd og at en ikke kunne redusere mer i daværende struktur uten kutt av kapasiteter. I 2015 skisserte forsvarssjefen videre å kutte antallet nyervervete F-35, og kompensere for dette med allierte fly, dersom han ikke fikk økning i Forsvarsbudsjettet. Studien har også funnet en økende grad av militært samarbeid. Dette gir seg utslag i at flere nasjoner deler på kapasiteter. Eksempler er strategiske fly og vedlikehold og logistikk knyttet til nye store materiellanskaffelser.

5.2 Planlegger en enda ut fra prinsippet om holdetid, selv om en offisielt har gått bort fra å bruke begrepet?

Hovedbudskapet har gjennom hele perioden vært at Norge selv må være i stand til å håndtere en krise i et begrenset tidsrom. Prinsipielt ser en klare likheter med holdetid-begrepet fra den kalde krigen. Tidsperspektivet er nå imidlertid bare noen dager og ikke uker. Dette medfører også en del ulikheter i

måte å planlegge på, og behovet for tidligere alliert involvering tvinger seg frem. Ekspertgruppens rapport bruker begrepene *samtidig* og *sømløst* om alliert involvering.

Første del av problemstillingen trakk slutningen at nasjonal struktur har vært opprettholdt, delvis på et svært lavt nivå, uten å kutte noen kapasiteter. Sett opp mot andre del av problemstillingen kan en hevde at det lave volumet på nasjonale kapasiteter kan være en tilpasning til allierte forsterkninger. Med allierte i ryggen kan småstaten Norge til en viss grad tillate seg å ha lavt volum på egne styrker, så lenge en klarer å holde unna til hjelpen kommer. Under den kalde krigen var imidlertid både den potensielle trusselen og volumet i forsvarsstrukturen langt større. Ildkraften i dagens Brigade Nord er betydelig større enn i en mobiliseringsbrigade fra 80-tallet. Likevel er det betimelig å hevde at større volum gir lengre holdetid. Som kompenserende tiltak for tungt materiell fantes faste fortifikasjonsanlegg, som Frøy-stillingen ved Lyngen-linja. Anlegget ble bygget mot slutten av den kalde krigen og ligger svært strategisk plassert (Løvland, 2017). Stilt overfor en mindre, men fortsatt militært overlegen trussel er det derfor svært rimelig å anta at dagens forsvar, til tross for høyere kampkraft, ville hatt kortere holdetid.

Norge er derfor fortsatt avhengig av hurtige allierte forsterkninger. Dette legges også til grunn i de forsterkningsplaner som finnes, og det taler for at holdetid-prinsippet fremdeles er gyldig, bare med kortere tidsperspektiv. Bilaterale avtaler med USA står sentralt i oppfattelsen av at norske styrker skal kunne bidra i alle faser av en konflikt, ikke hovedsakelig i den innledende delen, slik som tradisjonelt har vært tilfellet. En ser med andre ord for seg en mer parallell integrering av allierte forsterkningsstyrker, noe som vil gi både økt politisk innflytelse og kontroll. Dette står dermed i noe kontrast med den tradisjonelle forståelsen av begrepet holdetid.

I de undersøkte dokumentene fremkommer det imidlertid ikke veldig klart at en skulle tilrettelegge for parallell alliert involvering, men en kunne blant annet i Ekspertgruppens rapport ane konturene av en ny tilnærming. Hovedinntrykket fra de gjennomgåtte dokumentene er derfor at den tradisjonelle forståelsen av holdetid henger igjen, men at tidsperspektivet er kortere. Intervju med direktør for strategisk utvikling i Forsvarsdepartementet avdekket derimot at det i dag finnes to ulike oppfatninger rundt holdetid-begrepet i norsk forsvarsplanlegging. I tillegg til den tradisjonelle med innsats sekvensielt i tid, finnes også en annen oppfatning, som blant annet han selv favoriserer. Den innebærer at dimensjonen med allianseforsvar bør komme inn allerede i fase 0, som er daglige operasjoner i fredstid (intervju med direktør for strategisk utvikling i Forsvarsdepartementet Fridthjof Sjøgaard, 16.04.2020). Sjøgaards påstand om to ulike oppfatninger rundt holdetid deles også av tidligere leder for Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet, Dagfinn Selvaag. Han hevder sistnevnte oppfatning om tidlig involvering nå er dominerende politisk, men at den gamle oppfatningen fremdeles henger igjen i store deler av Forsvaret. Selvaag hevder forøvrig at den reelle allierte

reaksjonsevnen vil være langt raskere enn eksempelvis 30 dager, som tidligere forsvarssjef Sverre Diesen mener at norske landstyrker må holde ut før forsterkninger kommer (Diesen, 2020: 15).

Han peker på at en fremtidig konflikt med Russland, hvor alliert støtte vil være viktig, sannsynligvis vil utarte seg også på andre måter enn kinetisk, spesielt i den innledende fasen. Norge er blant annet svært sårbart i cyberdomenet. Det vil ha store konsekvenser om samfunnskritiske funksjoner som strøm og betalingsfunksjoner settes ut av spill. Dersom motparten kan ramme disse, kan det brukes som pressmiddel for å oppnå politiske mål. Den tradisjonelle væpnede konflikten kan sannsynligvis la vente på seg og først komme til syne et godt stykke ut i konfliktforløpet (intervju med tidligere leder for Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet, Dagfinn Selvaag, 11.09.2020). Dette er et relevant funn for problemstillingen som viser at det tradisjonelle holdetid-begrepet fremdeles henger mye igjen, om enn i modernisert form med kortere tidsperspektiv. Det viser imidlertid også at den tradisjonelle forståelsen er utfordret av oppfatningen om tidlig alliert involvering. Hovedinntrykket er likevel at det fremdeles er den tradisjonelle oppfatningen som har sterkest fotfeste.

Vektleggingen av den bilaterale delen av den allierte dimensjonen synes styrket mot slutten av undersøkelsesperioden. I praksis er det knytningen mot USA som er viktig. En kan spørre seg om den har blitt sterkere de siste årene, ettersom den nå fremheves spesielt? Bilaterale avtaler med USA har imidlertid eksistert siden 1970-tallet. Den gang som nå ville hovedtyngden av allierte forsterkninger kommet over Atlanteren. Det kan være at tiltroen på rask respons fra NATO har blitt svakere.

Utfordringene når 30 medlemsland skal møtes i NAC ble omtalt i forrige kapittel. NATO-forsterkninger utløst gjennom bruk av NATOs Graduated Response Plans (GRP) er avhengig både av konsensus i NAC og at styrkene ikke allerede er bundet opp som del av en allerede pågående konflikt, eksempelvis i Baltikum. Et stadig mer fremtredende fokus på det bilaterale forholdet til USA kan derfor være en måte å pleie båndene til USA, for å sikre en kollektiv sikkerhetsgaranti som ikke resten av NATO kan gi. Selv om det norske forsvaret har høyt kompetansenivå og ligger langt fremme på enkelte kapasiteter, er den nasjonale forsvarsevnen betydelig mindre enn under den kalde krigen.

Holdetiden vil i en krigssituasjon med Russland være begrenset til noen få dager (Heier, 2019: 29).

Under den kalde krigen kunne en derimot ha en realistisk forventning om holdetid på flere uker, kanskje helt opp til måneder (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004: 52-53). Gjennom en bilateral avtale med USA kan USMC bringe med seg store mengder materiell og ikke minst fellesoperativ ildstøtte med sine fartøysoppsatte Marine Expeditionary Units (MEU). Det er stående styrker som har svært kort responstid og kan være relativt raskt på plass i Norge.

Oppsummert er det et funn at det tradisjonelle holdetid-prinsippet fremdeles er delvis gjeldende, men med kortere reaksjonstid. Det er imidlertid utfordret av et nytt syn som innebærer tidligere involvering og større grad av samtidig innsats mellom norske og allierte styrker. Den tradisjonelle oppfatningen

henger fremdeles igjen som den rådende i Forsvaret. Den andre oppfatningen er ifølge representanter for Forsvarsdepartementet rådende på politisk nivå.

5.3 I hvilken grad har behovet for å sikre norsk evne til mottak og understøttelse av allierte forsterkninger, påvirket nasjonal styrkestruktur?

Gjennomgangen av de fagmilitære rådene fra undersøkelsesperioden har vist at både Harald Sundes og Haakon Bruun-Hanssens anbefalinger alle fremhevet at evnen til alliert mottak skulle prioriteres. Med unntak av LTP 2019–2020, var det imidlertid lite i langtidsplanene som vitnet om at rådene hadde blitt tatt til følge og fulgt opp med konkrete tiltak. Tvert om skjedde det motsatte. Store mengder infrastruktur som kunne vært velegnet for alliert bruk ble faset ut fra Forsvaret. Eksempler som kan trekkes frem er nedleggelsen av flystasjonene i Bodø og på Andøya. Begge basene, men kanskje spesielt Bodø, som ble besluttet nedlagt av Stortinget i 2012 (Stortinget, 2012), er velegnet for mottak av allierte i en krisesituasjon. Det er riktignok en ulempe at flystasjonen ligger i en by, slik at sivile kan bli gjenstand for utilsiktet skade ved krigshandlinger. Geografisk beliggenhet forøvrig er gunstig. Bodø ligger et stykke unna området hvor kamphandlingene på landjorden forventes å finne sted. Dermed skapes en buffersone. Flystasjonen har dessuten hele 72 sheltere. Når F-35 skal stasjoneres på Ørland og Evenes, kunne Bodø blitt disponert av allierte forsterkninger. Kapasiteten anses nemlig å være viktig for å kunne ta imot allierte luftstyrker i Nord-Norge. NATO har derfor gitt uttrykk for bekymring for å miste tilgang til shelterene i Bodø. Det ga general Frank Gorenc, tidligere sjef Allied Air Command (2013–2016) uttrykk for i foredrag i Oslo både i mai 2019 og februar 2020 (foredrag med tidligere sjef Allied Air Command, general Frank Gorenc i Oslo, mai 2019 og februar 2020).

Tidligere leder for Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet, Dagfinn Selvaag er imidlertid ikke udelt enig i påstanden om nedprioritering. Han mener det blir for unyansert å se dette kun gjennom langtidsplanene. Han viser til at det gjennom budsjettene har vært høy prioritet på forberedelser for allierte forsterkninger, uten at det kommer til syne i LTP. Eksempelvis har store summer i perioden blitt satt av til kaianlegg som skal brukes til å ta imot allierte forsterkninger ved en konflikt. Også ved den store forsterkningsøvelsen NATO gjennomførte i Norge i 2018, Trident Juncture, ble det gjort store ekstratildelinger til Forsvaret. Fasiliteter for alliert trening har derimot ikke hatt like høy prioritet. En interessant bemerkning fra Selvaag er at han mener at utviklingen av Forsvarets innretning kan defineres inn på tre operasjonslinjer. Den ene utgjøres av langtidsplanene. Gjennom oppfølging av disse bringes politiske beslutninger til utførelse. Den andre er forsvarsbudsjettet. Det avgjør hvor mye av planene som kan settes ut i live. Den tredje er forholdet til

NATO, som også kan være styrende for hvilke prioringer som gjøres, med direkte innvirkning på Forsvarets innretning. Merk også at forsvarsbudsjettet har høyere oppløsning enn langtidsplanene og at det er to forskjellige avdelinger i FD som utarbeider dem. Langtidsplanen og forsvarsbudsjettet er derfor ikke helt synkronisert på alle områder. Gjennom budsjettet bevilger Stortinget også penger til områder som ikke har vært behandlet i prosessen rundt langtidsplanen (intervju med tidligere leder for Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet, Dagfinn Selvaag, 11.09.2020).

Spesielt i starten av undersøkelsesperioden innrettet Forsvaret seg mot å være et innsatsforsvar som en del av NATO. Den allierte og flernasjonale dimensjonen kom primært til uttrykk gjennom forsvarssamarbeid og arbeid for tettere knytning mellom nasjonal og NATOs kommandostruktur. Forholdene omkring kommandostruktur nærmer seg hva problemstillingen etterspør og er verdt å bite seg merke i. Eksempelvis har det hatt betydning for FOH, blant annet i at arbeidsspråket i større grad har blitt engelsk. Norges nærområdeinitiativ er også sentralt i perioden. Det er et tilfelle av at Norge har bidratt til å påvirke NATOs innretning for å ivareta kollektiv sikkerhet og blir derfor ikke et direkte funn på problemstillingen.

Ekspertgruppens rapport fra 2015 slo fast at Norge hadde en del å gå på i forhold til å tilrettelegge for allierte forsterkninger. Rapporten anbefalte en mer sømløs og samtidig involvering av norske og allierte styrker. De siste års tilstedeværelse av MRF-E kan i så måte betraktes som en tilpasning til denne anbefalingen. Forhåndsutplassering av MRF-E utgjør en ytterligere garanti for at USA blir trukket inn fra første stund i en eventuell konflikt. Det blir dermed en såkalt snubletråd eller trip-wire. MRF-E samvirker i det daglige med Brigade Nord. Det vil de ventelig gjøre også om Norge skulle bli involvert i en konflikt med Russland. Da vil de også per definisjon være angrepet og USAs involvering være enda mer udiskutabel. Det vil også den avskrekkende og forebyggende effekten være. At det ligger et element av avskrekking i MRF-E er derfor hevet over enhver tvil og er naturligvis også det en ønsker å oppnå. Dette bekreftes av forsvarsminister Ine Eriksen Søreide, som uttalte at nærværet av USMC er en del av avskrekkingspolitikken mot Russland (Larsen, 2017).

Det er imidlertid et paradoks, Ekspertgruppens anbefaling tatt i betraktning, at ikke Norge selv i større grad har tatt initiativ til å sikre tidlig alliert involvering. MRF-E er ikke et norsk, men et amerikansk initiativ. På den andre siden var Ekspertgruppens anbefaling likevel ivaretatt når MRF-E først er på plass på norsk jord. Forhåndslagring av materiell har helt siden den kalde krigen vært brukt som et tiltak både for å korte ned responstid og sikre at forsterkningsstyrker faktisk kommer, noe som formaliseres i MCPP-N avtalen. Det er videre utarbeidet et eget planverk for forsterkning av Norge på bakgrunn av avtalen. Det taler for tidlig, men ikke samtidig involvering av allierte. Ekspertgruppens rapport omtalte videre det bilaterale forholdet mellom USA og Norge, som en «allianse i alliansen» og NATO som en kollektiv ramme for en bilateral amerikansk garanti (Forsvarsdepartementet, 2015: 35).

Etableringen av Vertslandsstøttebataljonen var et klart resultat av avtalen med USA og innrettet for å ivareta mottak av USMC.

Den andre vertslandsstøttebataljonen som ble lagt ned, hadde mottak av øvrige NATO-styrker som oppgave. Det eksisterer altså i dag ingen dedikert militær organisasjon som skal ivareta NATOs øvrige forsterkningsstyrker. LTP 2019–2020 ga derimot forhåpninger om endring i form av konkrete tiltak. Etablering av en kadrebasert RSOM-bataljon vil kompensere for den nedlagte vertslandsstøttebataljonen. Den vil i stor grad knytte til seg sivile kontraktører gjennom beredskapsavtaler. Det er en trend i tiden at flere oppgaver som tradisjonelt har vært ivaretatt av militære, nå settes bort til sivile gjennom beredskapsavtaler, noe som også ble prøvd ut under den store NATO-øvelsen Trident Juncture i 2018 (intervju med tidligere leder for Avdeling for økonomi og styring i Forsvarsdepartementet, Dagfinn Selvaag, 11.09.2020).

I tillegg til etablering av en RSOM-bataljon åpnet også LTP 2019–2020 for at Andøya, Bodø, Værnes og Sola fremdeles kan ha status som reservebaser. Det etableres også egen infrastruktur for alliert trening i form av bygningsmasse, blant annet på Skjold.

LTP 2019–2020 presiserte videre at Hæren skal være i stand til å sikre allierte mottaksområder, men sa ikke noe mer om hvordan det skal gjøres. Dedikerte styrker til å sikre alliert mottak kan være et effektivt avskrekkingstiltak, da det senker terskelen for alliert involvering enda ett hakk. Det finnes derfor stemmer som argumenter for at den fjerde manøverbataljonen bør etableres i Ofoten, som vil være et sentralt område ved styrkeoppbygging og mottak av forsterkninger (Tamnes, 28. juni 2020). Det er imidlertid knapt nok materiell i dagens struktur til å utruste tre mekaniserte manøverbataljoner. Den fjerde manøverbataljonen må derfor nødvendigvis ligge noe frem i tid.

5.4 Konklusjon

Denne studien hadde som målsetning å svare på problemstillingen:

Hvordan påvirker forventede allierte forsterkninger utvikling og innretning av nasjonal styrkestruktur?

I hovedsak har studien funnet at nasjonal styrkestruktur i liten grad er påvirket av forventede allierte forsterkninger. Forsvarsplanleggingen har basert seg på at Norge selv må være i stand til å håndtere en krise i et begrenset tidsrom og at balansert styrkestruktur er essensielt for å ha en troverdig evne til dette. Studien har påvist en påvirkning i den forstand at deler av støttefunksjoner, hovedsaklig innenfor logistikk og vedlikehold rundt nye materiellanskaffelser som F-35, ubåter og MPA, skal løses gjennom alliert samarbeid. Det er imidlertid ikke gjort funn på at kapasiteter som sådan faktisk har

blitt nedprioriert med begrunnelse i at oppgavene i stedet skal ivaretas av allierte. Derimot er det funnet et tilfelle hvor det i 2015 ble identifisert mulige kutt i kapasiteter en kunne påregne å få tilført i form av allierte forsterkninger. Dersom det ikke ble bevilget nok penger til forsvarsbudsjettet, skisserte forsvarssjefen da å kutte antallet F-35 fra 52 til 42 fly. Det ville vært et betydelig kutt, både i kostnader og kapasitet, som skulle kompenseres av allierte jagerfly. Dette er et konkret eksempel på et forberedende tiltak, som riktignok ikke ble nødvendig å sette ut i live. Fra politisk hold slapp en derfor å ta stilling til om kuttet virkelig skulle gjennomføres eller ikke. I stedet kunne en fortsette i samme spor som tidligere.

Selv om den sikkerhetspolitiske situasjonen de siste årene har tilspisset seg og en har sett en vekst i forsvarsbudsjettet, er det slett ikke sikkert dette vil vedvare i overskuelig fremtid. Det er flere store materiellanskaffelser på vei. Nytt materiell er generelt dyrere å drifte enn det som fases ut. Den dagen kan derfor komme da en på ny står overfor en situasjon hvor forsvarspengene ikke strekker til. Har en da på forhånd gjort seg opp en formening, slik forsvarssjefen gjorde i 2015, om hva som skal kuttes? Hvilke hensyn vil da bli tatt for å velge hva som må vike? Et utgangspunkt for å vurdere dette kan være å kutte det som er raskest og enklest å kompensere med allierte forsterkninger. Jagerfly og fly generelt peker seg da på nytt ut som mest aktuelt. Eventuelt kan det hende en ser en ny runde med debatt om fremtidig innretning på Hæren. Skal en prioritere å opprettholde en brigade eller heller satse på et utvekslingskonsept som det Diesen har argumentert for, med vekt på langtrekkende presisjonsvåpen i stedet for tyngre landstyrker? Det er ikke sikkert det er hensiktsmessig å gå så langt som å sette opp en prioriteringsliste for kutt. Det vil være avhengig av utviklingen av både trusselen og aktuelle forsterkninger, men noen prinsipielle avklaringer kunne nok likevel med fordel vært klarere tenkt igjennom.

Om holdetid-begrepet har oppgaven funnet at det eksisterer to ulike måter å tenke på i norsk forsvarsplanlegging. En er tradisjonell, om enn i litt endret form. Endringene knytter seg til at tiden en klarer å holde bare er en brøkdel av hva som var tilfellet under den kalde krigen. Forsterkningene må derfor komme raskere på plass. Den innebærer derimot fremdeles sekvensiell involvering av norske og allierte styrker. Denne tradisjonelle tankegangen er fremdeles rådende i Forsvaret. Den andre tenkemåten har ikke etablert seg skikkelig i Forsvaret ennå, men på politisk nivå har den fått fotfeste. Den innebærer mer parallell involvering av allierte styrker og at disse kommer inn allerede før krisen oppstår.

En like klar fellesnevner for begge tolkningene av holdetid er at den norske forsvarsevnen vil være svært begrenset. Derfor er allierte forsterkninger sett på som en nødvendig forutsetning for å håndtere en situasjon over tid. Mot slutten av perioden som er undersøkt, det vil si de senere år, ser en at den bilaterale dimensjonen mot USA blir stadig viktigere. Alliert mottak er gjennomgående fremhevet som

et prioritert område gjennom hele perioden, men det gjenspeiles imidlertid ikke i praksis av beslutningene som ble fattet og tiltakene som ble gjort. Dette er et stort paradoks i norsk forsvarsplanlegging. Avhending av infrastruktur velegnet for alliert virksomhet og nedleggelse av den ene vertslandsstøttebataljonen er eksempler på det, selv om det også finnes tilfeller hvor det har vært brukt penger på blant annet kaianlegg beregnet på alliert mottak i perioden. Helt mot slutten av perioden svinger pendelen noe tilbake igjen, med etablering av midlertidig infrastruktur for alliert virksomhet og en RSOM-bataljon for alliert mottak for å nevne noe. Det er vanskelig å forutsi hvordan manglende tilrettelegging i fredstid, faktisk vil påvirke alliert mottak i en krisesituasjon. Det er imidlertid en bekymring som det bør være all grunn til å ta på alvor.

Denne studien har tatt for seg en problemstilling som ikke siden den kalde krigens dager, har fremstått som mer aktuell enn i dag. Den sikkerhetspolitiske utviklingen i perioden etter 2008 har igjen satt kollektivt forsvar av NATOs medlemsland på dagsorden. Samtidig har NATO forandret seg og består i dag av langt flere medlemmer enn under den kalde krigen. Trusselbildet er også et annet. I stedet for en massiv invasjon, samt trusselen om bruk av kjernevåpen, er dagens trusselbilde mer sammensatt. En mer begrenset væpnet konflikt, hybride trusler og ikke-kinetisk påvirkning, også i nye domener som cyber og rom, fremstår i dag som de mest sannsynlige truslene. I alle tilfeller vil Norge fort kunne komme til det stadiet hvor landet ikke kan håndtere en situasjon alene over tid, og derfor vil trenge allierte forsterkninger.

Problemstillingen vil derfor ventelig bli enda mer aktuell i årene som kommer. Denne studien kan derfor ses på som et grunnlag for videre studier.

Forslag til videre undersøkelser kan være å se nærmere på hvilke konsekvenser manglende tilrettelegging for alliert mottak vil medføre, samt hvordan innleide sivile tjenester faktisk vil fungere i en krisesituasjon.

Et annet forslag til videre undersøkelser kan være basert på den geopolitiske maktforskyvningen mot Sørøst-Asia, som også omtales i denne masteroppgaven. I fremtiden er det ventet at spesielt Kina vil spille en mer fremtredende rolle. På bakgrunn av dette er det ventet og varslet at USA gradvis vil rette mer fokus mot denne regionen. Både ved å flytte flere styrker dit og, som omtalt i kapittel 4.3.1 om USMCs *Force Design 2030*, tilpasse styrkene sine til å kjempe i den regionen. I den forbindelse kan en se nærmere på hva dette vil bety for utsiktene til at Norge også i fremtiden raskt vil kunne få forsterkninger fra USA, samt hva slags type forsterkninger Norge kan regne med å få?

Et tredje forslag kan være å se mer spesifikt på de nye truslene som ligger i cyber- og rom-domenene. Dette er områder hvor en ikke begrenses av geografiske avstander. I hvilken grad vil disse nye truslene påvirke norsk forsvarsplanlegging? Alliert forsterkning kan komme mer eller mindre umiddelbart. Vil

Norge derfor i større grad overlate forsvar mot disse truslene til allierte, og heller bruke egne ressurser på noe annet?

Litteraturliste

- Bogen, O. & Håkenstad, M. (2015). Reluctant reformers: the economic roots of military change in Norway, 1990–2015. *Defence Studies*, 17(1), s. 23–37. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14702436.2016.1256210>
- Bragstad, H. (2016). Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland. *Masteroppgave ved Forsvarets høgskole*. Hentet fra https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmloi/bitstream/handle/11250/2392376/MA_2016_Bragstad.pdf
- Børresen, J., Gjeseth, G., Tamnes, R. (2004). 1970-2000 - Allianseforsvar i endring. *Norsk forsvarshistorie, bind 5*. Bergen: Eide forlag.
- Diesen, S. (2020). Hvordan kan Nord-Norge forsvares? *Civita-notat nr. 20 2020*. Hentet fra <https://www.civita.no/publikasjon/hvordan-kan-nord-norge-forsvares>
- FLO (Forsvarets Logistikkorganisasjon). (2013). *Konsept for logistikk i Forsvaret*. Oslo.
- Forsvaret (2015). *Forsvarssjefens fagmilitære råd 2015 Et forsvar i endring*. Hentet fra <https://forsvaret.no/fmr>
- Forsvaret (2011). *Forsvarssjefens fagmilitære råd 2011*. Hentet fra <https://forsvaret.no/fmr>
- Forsvaret (2019). *Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019. Et styrket forsvar*. Hentet fra <https://forsvaret.no/fmr>
- Forsvarsdepartementet (2012) *Prop. 73 S (2011–2012). Et forsvar for vår tid*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/e6b0d7ef3c26457ab6ef177cd75b5d32/no/pdfs/prp2_01120120073000dddpdfs.pdf
- Forsvarsdepartementet (2015). Ekspertgruppens rapport. *Et felles løft*. Hentet fra <https://blogg.regjeringen.no/annedivi/files/2015/03/2015-04-27-Et-FellesL%C3%B8ft-webversjon.pdf>
- Forsvarsdepartementet (2016) *Prop. 151 S (2015–2016). Kampkraft og bærekraft*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-151-s-20152016/id2504884>
- Forsvarsdepartementet (2017) *Prop. 2 S (2017–2018). Videreutvikling av Hæren og Heimevernet. Landmaktproposisjon*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/cd5dbcb02ca3484a9d36ef180df5b48d/no/pdfs/prp2_01720180002000dddpdfs.pdf

-
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Prop. 62 S (LTP 2019-2020). Vilje til beredskap – evne til forsvar*.
Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/?ch=2>
- Fredagsvik, J. (2005). Hoderulling i Forsvaret etter budsjettsprekk. *Verdens gang*, 18. januar 2005.
Hentet fra
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/wyen4/hoderulling-i-forsvaret-etter-budsjettsprekk>
- Godal et. al (2016). En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014. *Norges offentlige utredninger 2016:8*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-8/id2503028/>
- Gorenc, F. (2019) Foredrag i regi av Forsvarets høgskole, Oslo, 15. mai 2019.
- Heier, T. (2019), *Et farligere Norge*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Henriksen, K. (2010). Norsk forsvarssamarbeid med Nederland og Sverige. Ikke likevel?
Masteroppgave ved Forsvarets høgskole. Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmloi/bitstream/handle/11250/99633/OF0310.pdf>
- Hilde, P. S. & Widerberg, H. (2014). Norway and NATO: The Art of Balancing. i R. Allers, C. Masala & R. Tamnes (Red.), *Common or Divided Security? German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*, Frankfurt am Main: Peter Lang, s. 199–218. Hentet fra
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=809245&site=ehost-live>
- Hilde, P. (2019), Alliert forsterkning i norsk forsvarsplanlegging. *IFS Insight*, 11-12, s. 39-41. Hentet fra https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmloi/bitstream/handle/11250/2634232/IFS%20Insight%2011-12_2019%20.pdf
- Jakobsen, D. (2005). *Hvordan gjøre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*.
Kristiansand: Høyskoleforlag.
- Kvalvik, S. N., Berg, H., Elman, E., Graarud, E., Halvorsen, O. K., Hanson, T., Lien, B. og Waage, K.
Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen? *FFI-Rapport, 19/01934*.
Hentet fra <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/hvordan-skape-okonomisk-handlingsrom-i-den-nye-langtidsplanen-potensial-for-forbedring-og-effektivisering-20212024>
- Larsen, G. (2017). Ber amerikanske soldater i Norge være forberedt på krig. *ABC nyheter*, 22.12.2017.
Hentet fra <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2017/12/22/195358358/jeg-haper-jeg-tar-feil-men-det-er-en-krig-som-kommer>

-
- Løvland, T. (2017). Forsvaret tar Frøy tilbake. *Forsvarets forum*, 2017, 8. desember. Hentet fra <https://forsvaretsforum.no/>
- Matlary, J. H. (2012). Events My Dear Boy, Events: Strategiske krav til sikkerhetspolitikken. i S. Diesen (Red), *Strategi: Mellom vitenskap, intuisjon og etikk*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 114–153.
- NATO (1949). *Traktat for det nord-atlantiske område, artikkel 3*. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=no
- NATO (2013). *AAP-6 NATO Glossary of terms and definitions* (2013 utg.). Brussel. Hentet fra https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Other_Pubs/aap6.pdf
- NATO (2018). *NATO Readiness Initiativ*. Hentet fra https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_06/20180608_1806-NATO-Readiness-Initiative_en.pdf
- NATO (2020) *NATO's approach to space*. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm
- Nilssen, A. S. (2015). En diskursanalyse av regjeringens og mediers oppfatning av Russland. *Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo*. Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/45297/Masteroppgave-Andrea-SofieNilssen.pdf?sequence=1>
- Norges offisers- og spesialistforbund (2019). *Norge, NATO og 2%-målet*. Hentet fra <https://www.nof.no/arkiv/Norge--NATO-og-2--malet>
- Kvatningen, R. (2020, 8. september). Sjelden to NATO-land krenker hverandres luftrom. *Verdens gang*, 2020, 8. september. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/41j8nq/sjelden-to-nato-land-krenker-hverandres-luftrom>
- Regjeringen.no (2017). *NATOs missilforsvar – en viktig del av kollektivt forsvar*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/missilforsvar/id2527111/>
- Rø, J. (2020). *Norsk standpunkt til rakettskjold*. E-post, 11.08.2020.
- Skogan, J. K. (2011). Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler. i J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer*. Oslo: Abstract Forlag, s. 115-116.
- Stortinget.no (2012). *Innst. 388 S (2011–2012)*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-388/4/>

-
- Tamnes, R. (2017). The Significance of the North Atlantic and the Norwegian Contribution, i John Andreas Olsen (red.) *NATO and the North Atlantic: Revitalising Collective Defence*. London: RUSI, s. 8-32.
- Tamnes, R. (2020, 28. juni). Strategiske valg må gjøres for Forsvaret. *Dagens næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/innlegg/innlegg-strategiske-valg-ma-gjores-for-forsvaret/2-1-832311?fbclid=IwAR22Lfm4J-SO3p6-hq-W77mKQjBuMFonN36rM828XOy1OSuz42YzGytzS3Y>
- Tveiten, I. (2016). Allierte forsterkninger og øvelser i Norge 2000–2014. Hvor godt er vi forberedt? *Masteroppgave ved Forsvarets høgskole*. Hentet fra https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2430827/OF_3_2016_netnet_Tveiten.pdf
- Tunnsjø, Ø. (2018). *The Return of Bipolarity in World Politics: United States, China and Geostructural Realism*. Columbia University Press. Hentet fra <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=1708604&site=ehost-live>
- Utenriksdepartementet (2006). *Prop. 77 (2005-2006). Om samtykke til inngåelse av en rammeavtale av 8. juni 2005 mellom Norge og Amerikas Forente Stater om forhåndslagring og forsterkning av Norge*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/23fb7c4d32f34382b3687662b834155f/no/pdfs/stp200520060077000dddpdfs.pdf>
- Qviller, J og Bruøygaard, T. (2020, 15. april). *Marinekorpsets endringer og konsekvenser for forsvaret av Norge*. Hentet fra <https://www.prosjektutsyn.no/marinekorpsets-endringer-og-konsekvenser-for-forsvaret-av-norge/>

Respondenter

Efjestad, Svein.

2020. Sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet. Var tidligere ekspedisjonssjef og sjef for sikkerhetspolitisk avdeling (FD II) fra 1995 til 2013. Han har vært tilsatt i Forsvarsdepartementet siden 1981 og har omfattende kunnskaper om både nasjonal forsvarsplanlegging generelt og Norges forhold til allierte. Intervjuet 14. april.

Selvaag, Dagfinn.

2020. Seniorforsker ved IFS. Har tidligere vært nestleder og i en periode fungerende leder for Avdeling for økonomi og styring (FD III). Har vært ansvarlig for forsvarsbudsjettet og gjennomføringen av det i langtidsplanen. Er nå tilknyttet Institutt for forsvarsstudier. Intervjuet 11. september.

Søgaard, Fridtjof.

2020. Direktør for strategisk utvikling i Forsvarsdepartementet (FD LED). Han var tidligere sjef for Avdeling for økonomi og styring (FD III). Han har lang erfaring fra FD og har vært tilsatt der siden 1986. Han har omfattende kunnskaper om de økonomiske og strategiske sidene ved norsk forsvarsplanlegging. Intervjuet 16. april.

Vedlegg A - Intervjuguide

Problemstilling:

Med bakgrunn i dette er oppgavens problemstilling:

Hvordan påvirker forventede allierte forsterkninger utvikling og innretning av nasjonal styrkestruktur?

Under denne problemstillingen finnes det flere spørsmål som kreves svar på for å konkretisere besvarelsen ytterligere:

- 4. Finner en tilfeller hvor Norge har nedprioritert kapasiteter eller plattformer begrunnet i at det kan ivaretas av allierte?*
- 5. Planlegger en ennå ut fra prinsippet om holdetid, selv om en offisielt har gått bort fra å bruke begrepet?*
- 6. I hvilken grad har behovet for å sikre norsk evne til mottak og understøttelse av allierte forsterkninger, påvirket nasjonal styrkestruktur?*

Intervjuet har middels strukturingsgrad:

Intervjuguide

Intervjuet vil være et samtaleintervju som vil berøre følgende hovedtema:

Hvordan påvirker forventede allierte forsterkninger utvikling og innretning av nasjonal styrkestruktur?

Intervjuet vil ta for seg prosessene som ledet frem til Forsvarets langtidsplaner for de tre siste fireårsperiodene.

Intervjuet vil være delvis strukturert rundt tema (men ikke avgrenset til).

Samtaleformen vil derimot være relativt åpen slik at intervjuet kan baseres på utviklingen i samtalen.

Intervjuet vil pga reiserestriksjoner gjennomføres elektronisk, over skype evt telefon.

Tema som vil berøres:

Personalia:

Rolle:

- Posisjon i tidsrommet når prosessen pågikk og når avgjørelsen ble fattet. Din myndighet og del i beslutningsprosessen. Dine tanker om prosessen og grunnlaget

Prosessene:

-
- Var det forhold/spørsmål som ble diskutert, selv om det ikke nødvendigvis kom med i sluttproduktene?
 - Ble det diskutert- og vurdert nedprioritering av nasjonale forsvarskapasiteter eller plattformer med begrunnelse i at det kunne ivaretas av allierte?
 - Forhold rundt begrepet *holdetid*, selv om vi offisielt har gått bort å bruke det?
 - Konkrete tiltak for å sikre norsk evne til å ta imot og understøtte allierte forsterkninger?

Vedlegg B – Godkjenning fra NSD

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Hvordan påvirker forventede allierte forsterkninger nasjonal styrkestruktur?

Referansenummer

121289

Registrert

17.02.2020 av Pål otterå Larssen - Monsofnorway@hotmail.com

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Paal Hilde, philde@ifs.mil.no, tlf: 23095925

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Pål Otterå Larssen, plarssen@fhs.mil.no, tlf: 40029666

Prosjektperiode

01.08.2019 - 20.05.2020

Status

21.02.2020 - Vurdert med vilkår

Vurdering (1)

21.02.2020 - Vurdert med vilkår

NSD har

vurdert at personvernulempen i denne studien er lav. Du har derfor fått en forenklet vurdering med vilkår. **HVA MÅ DU GJØRE VIDERE?** Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Når du har gjort dette kan du gå i gang med datainnsamlingen din. **HVORFOR LAV PERSONVERNULEMPE?** NSD vurderer at studien har lav personvernulempe fordi det ikke behandles særlige (sensitive) kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser, eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Dette har vi vurdert basert på de opplysningene du har gitt i meldeskjemaet og i dokumentene vedlagt meldeskjemaet. **VILKÅR** Vår vurdering forutsetter: 1. At du gjennomfører datainnsamlingen i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet 2. At du følger kravene til informert samtykke (se mer om dette under) 3. At du laster opp oppdatert(e) informasjonsskriv i meldeskjemaet og sender inn meldeskjemaet på nytt. 4. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser 5. At du følger retningslinjene for informasjonssikkerhet ved den institusjonen du studerer/forsker ved (behandlingsansvarlig institusjon) 6. Utvalget ditt har taushetsplikt. Det er viktig at datainnsamlingen gjennomføres slik at det ikke samles inn opplysninger som kan identifisere enkelt personer eller avsløre annen taushetsbelagt

informasjon. **KRAV TIL INFORMERT SAMTYKKE** De registrerte (utvalget ditt) skal få informasjon om behandlingen og samtykke til deltakelse. Informasjonen du gir må minst inneholde: - Studiens formål (din problemstilling) og hva opplysningene skal brukes til - Hvilken institusjon som er behandlingsansvarlig - Hvilke opplysninger som innhentes og hvordan opplysningene innhentes - At det er frivillig å delta og at man kan trekke seg så lenge studien pågår uten at man må oppgi grunn - Når behandlingen av personopplysninger skal avsluttes og hva som skal skje med personopplysningene da: sletting, anonymisering eller videre lagring - At du behandler opplysninger om den registrerte (utvalget ditt) basert på deres samtykke / At du behandler opplysningene om dine deltagere basert på

deres samtykke - At utvalget ditt har rett til innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet (kopi) - At utvalget ditt har rett til å klage til Datatilsynet - Kontaktopplysninger til prosjektleder (evt. student og veileder) - Kontaktopplysninger til institusjonens personvernombud Ta gjerne en titt på våre nettsider og vår mal for informasjonsskriv for hjelp til formuleringer:

http://www.nsd.uib.no/personvernombud/hjelp/informasjon_samtykke/informere_om.html Når du har oppdatert informasjonsskrivet med alle punktene over laster du det opp i meldeskjemaet og trykker på «Bekreft innsending» på siden «Send inn» i meldeskjemaet. **TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET** Prosjektet vil behandle

alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 20.05.2020. **FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER** NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Dersom du benytter en databehandler i prosjektet, må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med

behandlingsansvarlig institusjon. NSD SIN VURDERING NSDs vurdering av lovlig grunnlag, personvernprinsipper og de registrertes rettigheter følger under, men forutsetter at vilkårene nevnt over følges. LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Forutsatt at vilkårene følges, er det NSD sin vurdering at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a. PERSONVERNPRINSIPPER Forutsatt at vilkårene følges, vurderer NSD at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet, vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19) og dataportabilitet (art. 20). Forutsatt at informasjonen oppfyller kravene i vilkårene nevnt over, vurderer NSD at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned. MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres. OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Marita Ådnes Helleland Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg C – Informasjonsskriv/ samtykkeerklæring

Samtykkeerklæring for deltakelse i forskningsprosjektet

” Hvordan påvirker forventede allierte forsterkninger utvikling og innretning av nasjonal styrkestruktur?”

Bakgrunn og formål: Jeg gjennomfører for tiden et masterstudium ved Forsvarets høgskole. Tema og bakgrunn for oppgaven er at innretningen på det norske Forsvaret fremdeles synes å være dimensjonert ut fra holdetid, i påvente av allierte forsterkninger. Oppgaven vil undersøke om dette er riktig eller om en bevisst har valgt å nedprioritere egne kapasiteter med argumentasjon i at de kan ivaretas av allierte fra første stund.

Metode: Oppgaven undersøker FMR, LTP og en del andre dokumenter fra de ti siste årene.

Intervjuobjektene ønskes fordi de som deltagere i utviklingen kan gi større dybde til hva som har vært diskutert i prosessen, men ikke nødvendigvis kommet med i sluttproduktet.

Temaet er interessant, da en formelt hevder å ha gått bort fra begrepet holdetid. Det omhandler fundamentale spørsmål knyttet til organisering og innretning av militærmakten for å optimalisere forsvarsevne og ressursbruk.

Du forespørres om intervju fordi du satt i en posisjon som kunne påvirke prosessen og derfor også kan kaste lys over de avgjørelser som ble tatt og hvorfor de ble tatt.

Hva innebærer deltakelse i studien? Intervjuet vil foregå som et samtaleintervju. Spørsmålene kan dreie seg om, men ikke begrenses til, opplevelser av hvordan prosessen foregikk, hvilke tema som ble diskutert og vurdert. Mer detaljert tematikk vil bli behandlet i intervjuguiden.

Hva skjer med informasjonen om deg? Alle personopplysninger behandles konfidensielt.

Kun jeg og veileder vil kunne se datamaterialet.

Intervjuobjekter kommer til å gjenkjennes med navn i oppgaven når denne publiseres.

Anonymitet har vært vurdert, men anses å svekke oppgavens relevans. Intervjuobjekt vil få anledning til å lese gjennom brukte sitater før publikasjon.

Prosjektet skal avsluttes medio mai. Alt intervjumateriale vil da innen rimelig tid anonymiseres.

Frivillig deltakelse. Det er naturligvis frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Pål Otterå Larssen, Major

Epost: plarssen@fhs.mil.no Telefon: 40029666

Studien er meldt til Norsk senter for forskningsdata.

Samtykke til deltakelse i studien

Selv om deltakelse i intervju allerede er bekreftet per mail, er det ønskelig at dette skjemaet blir underskrevet i forbindelse med selve intervjuet.

Jeg har lest og forstått informasjonen over og gir mitt samtykke til å delta i intervjuet

Sted og dato Signatur
