



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Evolusjon eller revolusjon?

Hvordan har Forsvarets forskningsinstituttts rolle i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren utviklet seg?

Rune Rippon

Masteroppgave

Forsvarets høgskole

vår 2023

Forord

Denne studien ble gjennomført høsten 2022 og våren 2023, og er en del av Forsvarets høgskole sitt masterprogram ved Stabsskolen. I min tid i Forsvaret har jeg ved flere anledninger kommet i forbindelse med produkter så vel som ansatte ved Forsvarets forskningsinstitutt. Etter hvert som jeg begynte å arbeide i stabsfunksjoner, forsto jeg mer om hvor omfattende FFI sin rolle faktisk er.

Da arbeidet med stortingsproposisjon 2 S startet i 2017, ble jeg nysgjerrig på hvordan landmaktutredningens arbeidsgruppe kom frem til sine anbefalinger for Hæren. Da jeg begynte som elev ved Stabsskolen, flyttet nysgjerrigheten seg til hvordan det helhetlige arbeidet med forsvarsplanlegging ble gjennomført for hele sektoren. Hvordan var FFI involvert i dette? Det var denne interessen som fikk meg til å velge temaet for masteroppgaven.

Å skrive en masteroppgave kan på mange måter beskrives som å ta på seg rollen som Alice i eventyrland. Man forsvinner ned i kaninhullet, og ender opp med en dybdekunnskap om noe man kun kjente overfladisk til før man begynte. Jeg er takknemlig for å ha kunnet gjennomføre en slik eksersis. For at denne oppgaven skulle kunne bli mest mulig helhetlig og valid, var jeg avhengig av mine intervjuobjekter. Jeg møtte kun velvilje, oppriktig interesse, støtte og oppmuntring fra de jeg intervjuet. Dere har alle vært avgjørende for at denne oppgaven har blitt som den har blitt. Takk!

Jeg vil også takke medelever, ansatte ved Stabsskolen og kollegaer i Forsvaret som har støttet meg i arbeidet med denne oppgaven. Det å kunne bryte meninger med, og få hjelp av så dyktige, og interesserte mennesker gjør meg stolt av å arbeide i denne organisasjonen.

Min veileder fortjener en ekstra stor oppmerksomhet og takk. Professor Kjell Inge Bjerga har vært en særdeles god støtte i arbeidet med oppgaven. Å ha en veileder som er så særdeles faglig dyktig, interessert, tålmodig og motiverende er en meget god hjelp på veien. Jeg har vært så heldig å ha en som ikke bare veileder, men også rettleder og tidvis rettskriver! Uten deg hadde ikke denne oppgaven vært det den er i dag – tusen takk for din gode støtte.

Avslutningsvis vil jeg takke mine aller nærmeste: Camilla, Saga og Julie. Dere har også vært med på denne prosessen, og jeg vil dere skal vite at jeg er utrolig takknemlig for at dere har gitt meg anledning til å skrive denne oppgaven. Når den nå er ferdig skal det bli mer tid til å være kjæreste og pappa: fordi noen ting er viktige!

Drøbak, mai, 2023

Sammendrag

Denne studien omhandler rollen Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har i rammen av langtidsplanlegging i forsvarssektoren. Studien er gjennomført som en eksplorerende, kvalitativ undersøkelse, basert på dokumentundersøkelser og intervjuer av ansatte ved både FFI og Forsvarsdepartementet. Ambisjonen med studien er å se på FFI sin rolle i langtidsplanlegging. Dette gjøres for å danne grunnlag for å se hvordan instituttet benyttes, og hvordan det muligens vil benyttes i fremtiden.

Oppgaven beskriver FFI og Forsvarsdepartementets utvikling innenfor langtidsplanlegging fra ca. 1960 -tallet og frem til i dag. Oppgaven analyserer Norges tre siste langtidsplaner for forsvarssektoren for å identifisere FFIs rolle i dette arbeidet. Oppgavens forskning viser at FFI sin rolle har utviklet seg, og at den fortsatt er i endring. Oppgaven har identifisert en gradvis økning av innflytelse fra FFI inn i langtidsplanleggingen. Dette skyldes i stor grad den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen i verden siden 2008. Russlands krig mot Georgia, og annektering av Krim i 2014, har vært med på å revitalisere behovet for FFI sin kompetanse, særlig innenfor scenariobasert planlegging. I tillegg har oppgaven avdekket at politiske føringer påvirker instituttets innflytelse i langtidsplanlegging. FFIs kompetanse og kontinuitet er i stor grad med på å øke innflytelsen, ovenfor både Forsvarsdepartementet og forsvarsstaben.

FFI har i nyere tid fått mer innflytelse inn mot forsvarsjefens fagmilitære råd (FMR). Oppgaven ser at instituttet er på vei til å få mer innflytelse i form av mer helhetlige analyser og anbefalinger.

Oppgavens analyse av gjennomførte intervju viser at det er behov og anledning for å forbedre FFIs rolle i langtidsplanleggingen. Intervjuobjekter ved både FFI og i Forsvarsdepartementet ønsker i større grad styring på hva FFI skal forske på. Videre er det et ønske fra Forsvarsdepartementet om at FFI blir mer bevisst viktigheten av at langtidsplanene fremstår holistisk. I tillegg kommer det frem påstand om at dagens komplekse sikkerhetspolitiske situasjon, samt at store mengder informasjon er lett tilgjengelig, gjør at FFI må være bevisst at instituttet har blitt politisert. Intervjuobjekter ved både FFI og i Forsvarsdepartementet ser behovet for tettere integrering i langtidsplanleggingen, spesielt når stabskraft og kontinuitet favoriserer instituttet, og er en utfordring i både Forsvarsdepartementet og forsvarsstaben.

Summary

This study deals with the role of the Norwegian Defense Research Institute (FFI) in the framework of long-term planning in the defense sector. The study has been carried out as an exploratory, qualitative investigation, based on document examinations and interviews of employees at both FFI and the Ministry of Defence. The ambition of the study is to look at FFI's role in long-term planning. This is done to form a basis for seeing how the institute is used, and how it will possibly be used in the future.

The assignment describes FFI and the Ministry of Defence's development with regards to long-term planning from approximately 1960 and up to today. The study analyzes Norway's three most recent long-term plans for the defense sector to identify FFI's role in this work. The study shows that FFI's role has changed, and that it is still changing. The assignment has identified a gradual increase in influence from FFI with regards to long-term planning. This is largely due to the worsening security situation in the world since 2008. Russia's war against Georgia, and annexation of Crimea in 2014, has helped to revitalize the need for FFI's expertise, particularly with regards to scenario-based planning. In addition, the thesis has revealed that political guidance and control measures affects the institute's influence in long-term planning. FFI's expertise and continuity with regards to personnel is largely supporting this increase of influence, especially since both the Ministry of Defense and the defense staff face challenges in this regard.

In recent times, FFI has gained more influence with regards to the Chief of Defence's Professional Military Recommendation (FMR). This study shows that FFI is on its way to gaining more influence in the form of more comprehensive analyzes and recommendations. The study's analysis of conducted interviews shows that there is a need and opportunity to improve FFI's role in long-term planning. Interviewees at both FFI and the Ministry of Defense want greater control over FFI's research portfolio. Furthermore, it is a wish from FD that FFI becomes more aware of the importance of long-term planning appearing holistically. In addition, it is claimed that today's complex security situation, as well as the fact that large amounts of information are easily available, mean that FFI must be aware that the institute has become politicised. Interviewees at both FFI and FD see the need for closer integration in long-term planning, especially when staffing power and continuity favor the institute, at the same time this is a challenge in both the Ministry of Defense and the defense staff.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN	1
1.2 PROBLEMSTILLING OG HENSIKT	2
1.3 FORSVARSPLANLEGGING I NORGE, ET HISTORISK OVERBLIKK	4
1.4 AVGRENSING AV OPPGAVEN	6
1.5 OPPGAVENS RELEVANS	8
1.6 OPPGAVENS DISPOSISJON	8
2. Analytisk rammeverk	9
2.1 INNLEDNING	9
2.2 ANALYTISK RAMMEVERK OG FORSKNINGSDESIGN	9
2.3 VALG AV INNHENTINGSMETODE	11
2.4 INNSAMLING OG ANALYSE AV DATA	13
2.5 KILDESTRUKTUR, KATEGORISERING OG ANALYSEMETODIKK	13
2.6 UTVALG AV INTERVJUOBJEKTER	14
2.7 INTERVJUGUIDE OG GJENNOMFØRING AV INTERVJU	15
2.8 KRITIKK AV METODEN	17
2.9 STUDIENS VALIDITET OG RELIABILITET	17
2.10 EGEN ROLLE OG FORFORSTÅELSE	18
2.11 ERFARINGER GJORT UNDERVEIS I FORSKNINGSPROSESSEN	19
3 Historisk rammeverk	19
3.1 INNLEDNING	19
3.2 FFIS ROLLE I LANGTIDSPANLEGGING I FORSVARSSEKTOREN	20
3.2.1 FRA FFIS OPPRETTELSE OG FREM TIL MIDTEN AV 1960-TALLET	20
3.2.2 VÅPENHJELPENS BAKSIDE	21
3.2.3 BEHOV FOR SIKKERHETSPOLITISK FORSTÅELSE VED FFI	22
3.2.4 ØKONOMISK MODELLERING	23
3.2.5 FRA MIDTEN AV 1960-TALLET OG FREM TIL 1990	23
3.2.6 SCENARIOER, TRUSSELBILDE OG OPPFATNINGER	25
3.2.7 FRA 1990 OG FREM TIL I DAG	27
3.2.8 INTEGRERT STRATEGISK LEDELSE: HVORDAN PÅVIRKER OPPRETTELSEN FFIS ARBEID?	28
3.2.9 FFI SOM INSTITUSJON	29
3.2.10 DELKONKLUSJON	32
3.3 FORSVARSDEPARTEMENTETS HISTORISKE UTVIKLING INNENFOR LANGTIDSPANLEGGING	33
3.3.1 HISTORISK OVERBLIKK FORSVARSDEPARTEMENTET	33
3.3.2 STRAMMERE POLITISK KONTROLL OG INTEGRERING AV FFI I POLITIKKEN? 1960-1970	33
3.3.3 FORSVARSSJEFEN OG FFI TYNGRE INN I LANGTIDSPANLEGGINGEN 1970-1987	34
3.3.4 MER SIKKERHETSPOLITIKK I LANGTIDSPANLEGGINGEN 1987-2000	35
3.3.5 EN INTEGRERT PLANPROSESS? 2000 – 2023	36
3.3.6 DELKONKLUSJON	38
4. ANALYSE AV DE TRE SISTE STORTINGSPROPOSISJONENE	38
4.1 INNLEDNING	38
4.2 DE TRE SISTE LANGTIDSPANER I FORSVARSSEKTOREN	40
4.3 OVERORDNET STYRING AV FFI INNENFOR LANGTIDSPANLEGGING	41
4.4.1 STORTINGSPROPOSISJON 73 S	43
4.4.2 STORTINGSPROPOSISJON 151 S	45
4.4.3 STORTINGSPROPOSISJON 14 S	47
4.5 DELKONKLUSJON ANALYSE AV STORTINGSPROPOSISJONER	48
4.6 CASESTUDIE: EKSPERTGRUPPENS RAPPORT I 2015: «ET FELLES LØFT»	49
4.7 FFIS MANDAT: UTVIKLINGEN I TRÅD MED MILITÆRT OG POLITISK LANDSKAP	52
4.8 STYRINGS- OG OPPDRAGSDIALOG MELLOM FFI OG FORSVARSDEPARTEMENTET	53
4.9 FORHOLDET MELLOM KVANTITATIVE OG KVALITATIVE FAKTORER I DE SISTE LTP- PROSESSENE	55

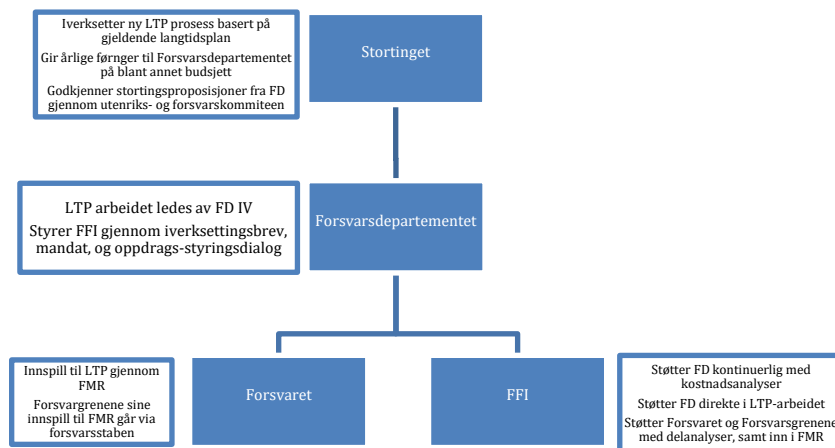
4.10 FORHOLDET TIDSPERSPEKTIV I LTP-PROSESSENE	56
4.11 NY PLANLEGGINGSMODELL?	58
4.12 EVALUERING AV LTP-PROSESSENE	59
4.13 FORSVARSANALYSEN: ET PRODUKT FOR ET MER HELHETLIG BIDRAG I LANGTIDSPANLEGGINGEN?	60
4.14 FORSVARSSJEFENS KOMMENTARER TIL LANGTIDSPANENENE I FORSVARSSEKTOREN	61
4.15 TILLITSREFORM I FORSVARSSEKTOREN	63
4.16 DELKONKLUSJON	64
5. OPPSUMMERING	64
5.1 INNLEDNING	64
5.2 HVORDAN KAN FFI BIDRA INN I LANGTIDSPANLEGGING PÅ EN ENDA BEDRE MÅTE?	68
5.3 EN FJERDE TIDSPERIODE FOR FFI ROLLE I FORSVARSPLANLEGGING?	70
LITTERATURLISTE	72
VEDLEGG	73

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Vi lever i en usikker tid. Krig er nok en gang realitet i Europa. Norge som småstat kombinert med vår geostrategiske beliggenhet mellom stormaktene, bidrar til å gjøre landets sikkerhetspolitiske situasjon utfordrende også fra et militært ståsted. Norge har en liten befolkning og store land- og sjøområder, og må derfor være effektiv i sin utforming og bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler, herunder Forsvaret. Skal nasjonen skape et best mulig forsvar for å håndtere denne kompleksiteten i en usikker tid, må Norge gjennomføre vurderinger og analyser som munner ut i en plan for utvikling og bruk av militære virkemidler. Viktigheten av dette tiltar med økte bevilgninger til Forsvaret. I år fremlegges det en Forsvarskommisjon, et fagmilitært råd og en Totalforsvarskommisjon som alle kommer til å vektlegge best mulig utnyttelse av politiske bevilgninger til forsvarssektoren. Da må forsvarssektorens arbeid med langtidsplanlegging gi et best mulig grunnlag for politiske bevilgninger.

Et besøk i regi av Forsvarets høgskole til Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) skapte nysgjerrighet for instituttets oppgaver knyttet til Forsvarets videre utvikling. Hvordan brukes instituttet i prosessen med utviklingen av langtidsplan for forsvarssektoren (LTP), hvilke produkter har blitt og blir forespurt fra FFI i dette arbeidet, og hvordan har disse produktene blitt – og blir – brukt i utviklingen av en langtidsplan? Dagens forsvarsstruktur, forsvarssektorens utvikling og innretning, er basert på såkalte langtidsplaner (regjeringen, 2022). Langtidsplanene legges frem av regjeringen som en proposisjon til Stortinget, som behandles i utenriks- og forsvarskomiteén, og vedtas ved innstilling. Denne proposisjonen, med Stortingets innstilling, blir da førende for forsvarssektorens innretning, satsingsområder, investeringer og dermed oppdragsløsning.



Figur 1: Organisasjonskart for aktører og hovedoppgaver i forbindelse med langtidsplanlegging i forsvarssektoren

Som et innspill til LTP-arbeidet vil forsvarssjefen (FSJ) komme med sine fagmilitære råd (FMR). Disse rådene er ment å være det militærfaglige forankringspunktet til en langtidsplan. Faktorer som økonomi og gjeldende nasjonal politikk tas også høyde for i denne delen av forsvarsplanleggingen, samtidig som FMR bidrar inn i LTP-arbeidet med konkrete anbefalinger knyttet til militære kapabiliteter og kapasiteter. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har en rolle både i forbindelse med FMR og med det øvrige LTP-arbeidet, og det er denne rollen oppgaven har til hensikt å utforske.

1.2 Problemstilling og hensikt

I hvilken grad FFI kan forholde seg som en objektiv (rent vitenskapelig fundert) part i LTP-arbeidet, vil være et sentralt tema for denne oppgaven. Et særlig viktig aspekt ved denne dynamikken er forholdet mellom FFI og Forsvarsdepartementet (FD). FFI som institutt er en etat underlagt departementet på lik linje som etaten Forsvaret. Det er Forsvarsdepartementet som står som eier av FFI, har styrings- og ressursdialogen med instituttet, og dermed er FFIs «arbeidsgiver». I tillegg er FFI et såkalt fristilt forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, med et eget styre utenfor departementet (FFI.no). Dette komplekse etatsforholdet medfører en rekke spenninger som det er relevant å se nærmere på.

Oppgavens problemstilling er derfor:

«Hvordan har Forsvarets forskningsinstituts rolle i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren utviklet seg?»

Langtidsplanlegging i forsvarssektoren er et omfattende tema. Oppgaven vil derfor måtte avgrenses og konkretiseres for ikke å bli for stor. For å hjelpe med konkretiseringen vil oppgaven bygge på kunnskap som skal hentes inn gjennom dokumentstudier, kombinert med intervjuer av ansatte ved både FFI og i Forsvarsdepartementet. Oppgaven vil spisses videre ved å sette søkelys på LTP-prosessene sett fra perspektivet til både FFI og Forsvarsdepartementet. Det antas at det er ved å nyansere synspunktene fra begge disse perspektivene at oppgaven vil gi best mulig svar med størst mulig validitet.

Det foregår store sikkerhetspolitiske endringer i verden i dag. Selv om Norge er en liten nasjon i nord, er disse endringene med på å påvirke nasjonen sikkerhetspolitisk, og dermed den norske forsvarssektoren og den pågående LTP-prosessen. Oppgaven skal derfor se på hvordan relasjonen mellom FFI og Forsvarsdepartementet er, og hvordan FFI anvendes i utformingen av fremtidens langtidsplaner.

Innledende studier av LTP-prosessen viser at FFIs rolle og påvirkning på LTP-prosessene har utviklet seg over tid. Utviklingen kan synes å skyldes en rekke forhold, som blant annet sterke individkrefter, en skiftende sikkerhetspolitisk situasjon, skifter i relasjonen mellom departemental- og militær ledelse, samt økonomi og ressursprioriteringer. Det kan virke som om det har vært klare endringer i hvor mye innflytelse instituttet har hatt i langtidsplanleggingen.

Ragnvald Solstrand skriver om viktigheten av balanse mellom FFI, forsvarssjefen og Forsvarsdepartementet:

«Pendelen har svingt mellom for sterk dominans av FFIs stramme, kvantitativt baserte planmetodikk, via bestrebelser fra forsvarssjefens side på å styrke Forsvarets overkommandos rolle, til departementets samling av flere funksjoner og prosessstråder enn det vil ha kompetanse og kontinuitet til å kunne håndtere godt nok» (2010, s.126).

Solstrands beskriver balansen mellom FFI, Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen som avgjørende for å få konstruktive meningsbrytninger, motforestillinger, samt for å gi et balansert beslutningsgrunnlag for våre politikere (ibid, s.126). Oppgaven vil drøfte hvordan balansen mellom disse tre aktørene har utviklet seg betraktelig.

Et annet relevant punkt for denne oppgaven er kontinuitet. Ansatte ved FFI som er involvert i LTP-arbeidet har ofte deltatt i disse prosessene over mange år. Disse personene kjenner godt til historikken, og kan bruke denne ved utarbeidelse av anbefalinger til neste langtidsplan.

En identifisert utfordring vedrørende kontinuitet gjelder forsvarssektorens offiserer som skal bidra inn i langtidsplanleggingen. Når det ikke arbeides med en langtidsplan, vil offiserene i de strategiske stabene arbeide med helt andre oppgaver. I tillegg vil flertallet av offiserer som bidrar i langtidsplanlegging ofte kun delta i en LTP-prosess, kanskje to. En høy grad av utskiftning av personell som skal arbeide med langtidsplaner vil kunne skape ubalanse i bidragene fra FFI, Forsvarsdepartementet og hos forsvarssjefen. Mangel på kontinuitet i ett av disse miljøene vil kunne gi langt større innflytelse i de andre. Dette er relevant da oppgaven skal vise at balanse i innflytelse i en langtidsplan er viktig. Det er dermed fordeler og ulemper med lang erfaring i LTP- prosessene, og dette vil oppgaven drøfte.

Oppgaven skal se på hvordan forholdet eierskap og koordinering av LTP- prosessene er relevante faktorer. Det har ved flere anledninger hendt at delanalyser eller rapporter har blitt publisert fra FFI, og disse har hatt en utilsiktet politisk effekt på selve langtidsplanleggingen. Oppgaven vil derfor se på disse forholdene, og hvordan det eventuelt kan utvikles.

FFIs metoder for støtte, og produkter til langtidsplanene er og i utvikling. Oppgaven vil sette søkelys på hvordan instituttets analyser og innspill til langtidsplanene blir anvendt. I denne sammenheng er det og relevant for oppgaven å se på hvilke tiltak forsvarssektoren gjennomfører for å forbedre selve LTP-prosessen.

1.3 Forsvarsplanlegging i Norge, et historisk overblikk

Kjennskap til Forsvarets historiske utvikling er en viktig del av utdanningen ved FHS med sikte på å erverve kompetanse som kan bidra i videreutviklingen av forsvarssektoren. I dette øyemed er det vanlig å skille mellom eksterne- og interne drivere i Forsvarets utvikling. Som eksterne drivere er det sikkerhetspolitikken, teknologi og økonomi som oftest trekkes frem. Interne drivere kan være rivalisering og kompetansestrid mellom ulike fagmiljøer, kamp om penger og prioriteter, status for gjennomføringen av vedtatte planer, manglende ressursfrigjøring, øvrige politiske prioriteringer og distriktspolitikk. Det er nesten ikke grenser for hvor mange interne forhold som på ulike måter og i ulike faser kan påvirke utviklingen, og denne oppgaven fokuserer på de mest dominerende forholdene.

Økonomi er faktoren som kanskje påvirker LTP-prosessen i størst grad. Praksisen med å ta hensyn til økonomisk balanse i langtidsplanene ble innført da general Arne Solli var forsvarssjef. I siste halvdel av 1990-tallet ble Forsvarets økonomiske ubalanse et akutt problem. Det var ikke samsvar mellom Forsvarets struktur, oppdrag og bevilgede midler.

Dette kom som en konsekvens av at blant annet den amerikanske våpenhjelpen hadde blitt avvirket på 1960-tallet, og fordi den kalde krigens slutt medførte full stans i all økonomisk støtte fra USA. Dette medførte en umiddelbar reduksjon i det norske forsvarsbudsjettet (den såkalte «fredsdividenden»). Samtidig var det svært store moderniserings- og investeringsbehov i Forsvaret, fordi det meste av materiellet hadde nådd sin levetidsbegrensning. Frem til da hadde Forsvarets overkommando (FO), sammen med FFI, hatt monopol på forsvarsplanlegging. Forsvaret som etat hadde ikke alltid tatt høyde for økonomiske og politiske realiteter, og når den kalde krigen tok slutt var det ingen vei utenom. Forsvaret ble nødt til å forholde seg til disse realitetene for å tette gapet mellom mål og midler.

På bakgrunn av disse faktorene bestemte daværende forsvarssjef Solli seg for at videre LTP-arbeid måtte ta utgangspunkt i det tilgjengelige, økonomiske handlingsrommet. Det vil si hva Stortinget faktisk bevilget til Forsvaret. Ut fra dette måtte det så foreslå en realistisk og fullfinansiert forsvarsstruktur. Tilnærmingen baserte seg på standpunktet at det ikke var forsvarssjefens oppgave å drive politikk, og at det var Stortinget selv som måtte gjøre dette (Solheim, 2018, s.33).

Denne praksisen sto seg helt frem til gjeldende langtidsplan (Stortingsproposisjon 14 S, 2020) for Forsvaret ble lagt frem. Daværende forsvarssjef Bruun-Hansen gikk bort fra Sollis prinsipp, og foreslo flere alternativer som var langt dyrere enn det Stortinget hadde signalisert vilje til å betale for. I sitt FMR anbefalte forsvarssjefen sitt dyreste alternativ: alternativ A (Forsvaret.no, 2020). Dette gjorde forsvarssjefen vel vitende om at alternativet ikke ville være realiserbart med dagens forsvarsbudsjett.

Årsaken til at Bruun-Hanssen brøt med general Sollis prinsipp fra 90-tallet lå i en dramatisk forverret sikkerhetspolitisk situasjon siden 2014 da Russland annekterte Krim og startet sin krigføring mot Ukraina, og behovet for å synliggjøre ansvaret: forsvarssjefen hadde sagt ifra. Forsvarssjefen ønsket dermed å signalisere til politisk nivå at ansvaret for forsvarssektorens evne til å fungere i alle faser hvilte i stor grad på Stortinget, og ikke på forsvarssektoren selv. Denne signaleringen hadde en klar innvirkning på FFI sin rolle i langtidsplanlegging både innenfor relevans, påvirkning og innflytelse.

1.4 Avgrensning av oppgaven

Siden oppgaven skal sette søkelys på utviklingen av FFIs rolle i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren, er det relevant å avgrense oppgaven til å se på Forsvarsdepartementet og FFI i et historisk perspektiv fra om lag 1960 og frem til i dag.

For å kunne svare på problemstillingen vil den operasjonaliseres i fem forskningsspørsmål:

1. Hva er grunnlaget for FFIs støtte til LTP-utviklingen, og er grunnlaget tilstrekkelig for de innspillene som gis til LTP-prosessen?
2. Hvordan blir FFIs analyser i de tre siste LTP-prosessene behandlet på det strategiske nivået i forsvarssektoren, altså i forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet?
3. Forekom det interessekonflikter mellom FFI og FD i dette LTP-arbeidet?
4. Er mulighetene og begrensningene i FFIs (kvantitative) analyser forstått på forsvarssektorens strategiske nivå?
5. I hvilken grad evalueres arbeidet etter at prosessen med LTP er gjennomført, slik at neste prosess kan bli bedre?

Opgaven avgrenses til å se på de tre siste langtidsplanene for forsvarssektoren. Dette er prosessene som ledet frem til stortingsproposisjon 73 S fra 2012, stortingsproposisjon 151 S fra 2016, og stortingsproposisjon 14 S fra 2020. Disse tre langtidsplanene er valgt siden oppgaven vil ha tilgang til å intervju personer som har vært involvert i prosessene, eller har deltatt i LTP-arbeid basert på den forrige langtidsplanen. Videre vil disse tre LTP-prosessene gi et grunnlag for å kunne se om det er en utvikling av FFIs rolle i langtidsplanleggingen i nyere tid.

Ved å se på LTP-prosesser som allerede er gjennomført, vil det være mulig å studere selve prosessene som ledet frem til dem. Samtidig er det knapt mulig å rekonstruere en prosess hundre prosent, fordi det som regel vil være gjort vurderinger og fattet beslutninger som ikke har etterlatt seg spor i kildematerialet. En avsluttet formell prosess i det norske systemet vil likevel være dokumentert i hovedtrekk, og det er mulig kombinere skriftlig kildemateriale fra prosessen med intervjuer av deltakere i prosessen. Det er på dette grunnlaget oppgaven har valgt å ikke inkludere den pågående LTP-prosessen. Å forske på en pågående prosess vil være særlig krevende, da arbeidet ikke ville vært ferdigstilt før denne oppgaven skulle være klar.

FFIs portefølje av forskningsoppdrag er omfattende. I tillegg til arbeid utført av FFI og Forsvarsdepartementet, har Norge i tiden etter andre verdenskrig opprettet fire forsvarskommisjoner (1946, 1974, 1990 og 2021) og to forsvarspolitiske utvalg (1999 og 2007).

Denne oppgaven kommer ikke til å ta for seg disse kommisjonenes eller utvalgenes arbeid, da FFI sine bidrag i disse ville gjort at omfanget av oppgaven ble for stort. Det ville også vært en fare for å skrive på siden av oppgavens problemstilling, da denne oppgaven er ikke en studie av forsvarskommisjoner og liknende utvalg og råd som har vært nedsatt i forbindelse med langtidsplanleggingen.

Et unntak er Ekspertgruppens rapport fra 2015, som verken var en kommisjon eller et utvalg, men som hadde en liknende funksjon inn mot stortingsproposisjon 151 S fra 2016. Ekspertgruppen brukte i stor grad FFIs ressurser i sitt arbeid. Ekspertgruppens rapport «Et felles løft» vil derfor bli anvendt som en avgrenset casestudie i oppgaven, for å illustrere nyere tids bruk av FFIs delanalyser.

Det har tidligere blitt publisert forsvarsstudier ved Institutt for forsvarsstudier (IFS) om hvordan FFI har påvirket forsvarsplanlegging, og da spesielt innenfor strukturutvikling. Et eksempel finner vi i Gjelstens (2001) «Simulert forsvar», som tar for seg FFIs rolle i forbindelse med særlig Forsvarsstudien 1974 (FS 74). Studien til Gjelstens fokuserte i særlig grad på det sjømilitære aspektet av FS 74, og den kan kritiseres for å ha en bias knyttet til Sjøforsvarets perspektiv og interesser. Denne oppgaven vil i stedet sette søkelys på hele prosessene som gjelder FFIs involvering i langtidsplanlegging. Dette har betydning for den militærfaglige detaljgraden på oppgaven. Problemstillingen svares best ut ved å se holistisk på FFIs rolle og innvirkning på langtidsplanlegging i forsvarssektoren.

Oppgaven vil sette søkelys på forholdet mellom FFI og Forsvarsdepartement. Grunnet oppgavens omfang vil det ikke settes søkelys på forsvarssjefens- og de fagmilitære sidene av langtidsplanlegging. Dette innebærer at det ikke er gjort direkte studier av forsvarsstabens rolle og hvordan forsvarsstaben støtter og forholder seg til departementet i LTP- arbeidet. Dette er gjort bevisst gjennom å ikke intervju ansatte i forsvarsstaben som er involvert i langtidsplanlegging. I tillegg er oppgaven bygget opp slik at dokumentstudiene, og intervjuene som er gjennomført dekker informasjonsbehovet for fagmilitære vurderinger og deltakelse i langtidsplanlegging.

Oppgaven vil ikke gjøre vurderinger av resultater i langtidsplanene som skal undersøkes. Den vil sette søkelys på selve prosessen som leder frem til anbefalingene til langtidsplanene. Studien vil dermed kunne danne grunnlag for videre undersøkelser innenfor temaet.

1.5 Oppgavens relevans

Det har ikke blitt forsket på FFIs involvering i LTP-prosessene i nyere tid. Derfor er det relevant for oppgaven å studere dette, da det kan gi indikasjoner på hvordan trendene innenfor LTP- arbeidet kan bli i tiden fremover. Det er også helt klart relevant med sikte på å forbedre disse viktige prosessene der det gjøres prioriteringer og fordeles store ressurser.

Videre er oppgaven relevant da den belyser viktigheten av strategisk stabskraft, og fordeling av roller, ansvar og myndighet i arbeidet med en langtidsplan. I disse tider gjennomføres det en omorganisering av forsvarsstaben, samtidig som forsvarsminister Gram vil gjennomføre en såkalt «tillitsreform» i forsvarssektoren. På bakgrunn av dette er det relevant å se på hvordan FFI blir brukt, slik at man er bevisst disse forholdene ved fremtidig omstrukturering og fordeling av spesielt ansvar.

1.6 Oppgavens disposisjon

Oppgaven har fem kapitler. Kapittel 1 presenterer bakgrunn og tema for oppgaven, samt spørsmålene oppgaven søker å belyse. Kapitlet inneholder også oppgavens avgrensning og disposisjon.

Kapittel 2 redegjør for det analytiske rammeverket og det metodiske grunnlaget for oppgaven. Kapitlet vil også redegjøre for oppgavens ambisjon, metode, kildekritikk, forskningsetikk og erfaringer gjort under forskningsprosessen.

Kapittel 3 vil ta for seg den historiske utviklingen FFI og Forsvarsdepartementet har hatt i forbindelse med langtidsplanlegging. Kapitlet vil ta for seg historiske spenninger, og vise at disse spenningene synes å være varige og dermed også gjør seg gjeldende i nyere tids langtidsplanlegging.

Kapittel 4 vil analysere de tre siste langtidsplanene for forsvarssektoren. Dette vil gjøres i konteksten av det historiske rammeverket fra kapittel 3. Hovedfokuset vil være hvordan FFI anvendes i, og omtales i langtidsplanene. Kapitlet vil også anvende Ekspertgruppens «Et felles løft» fra 2015 som en avgrenset casestudie for å fremheve hvordan instituttet brukes til nyere tids delanalyser. Kapitlet vil og ta for seg rammeverket for FFIs deltakelse, herunder oppdrags- og styringsdialog med departementet. Kapittel 5 vil konkludere og oppsummere oppgaven.

2. Analytisk rammeverk

2.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives det analytiske rammeverket for oppgaven, og de metodiske valgene som har blitt foretatt for å studere problemstillingen:

«Hvordan har FFIs rolle i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren utviklet seg?»

Kapitlet vil begynne med å se på det analytiske rammeverket og forskningsdesign, og vil deretter beskrive valg av metode og diskutere mulige metodiske utfordringer. Deretter vil kapitlet redegjøre for metode for innhenting av data og redegjøre for utvalg av intervjuobjekter. Så vil gjennomføringen av selve intervjuene drøftes. Avslutningsvis vil oppgaven diskutere kvaliteten i studien igjennom metodekritikk, validitet og reliabilitet, og forskningsetikk. Her vil det også redegjøres for erfaringer gjort underveis i forskningsprosessen, og hvordan det har påvirket oppgaven.

2.2 Analytisk rammeverk og forskningsdesign

Det analytiske rammeverket i denne oppgaven er basert på historiske perspektiver som har identifisert varige spenninger i utviklingen av forsvarssektoren. Det er særlig to varige spenninger som går igjen i oppgaven. Den første og helt grunnleggende går mellom politikk og fag. Dette er den mest gjennomgående spenningen i forvaltningen generelt, og særlig tydelig fremtredende er den i forsvarssektoren. Spenningen handler om balansen mellom politisk-demokratisk styring i utviklingen av forsvarssektoren på den ene side, og på den annen hvor stor graden av faglig autonomi og innflytelse skal være i utviklingen av sektoren. Som Bjerga og Sørli påpeker i bind to av Forsvarsdepartementets historie (2020), finnes det ingen fasitsvar på hvordan disse to hensyn skal balanseres i forhold til hverandre. Det dreier seg om en varig balansegang der kontekstuelle forhold som sikkerhetssituasjonen og forsvarsøkonomien spiller en vesentlig rolle. Som Bjerga og Sørli skriver, vil det i perioder med an anstrengt økonomi og en mindre dramatisk sikkerhetssituasjon gjerne være et tyngre politisk innslag, mens det under romslige økonomiske rammer og en krevende situasjon gjerne åpnes for mer fagmilitær autonomi. Det fremste eksemplet på dette er spente perioder under den kalde krigen (ibid).

Den andre spenningen som går igjen i oppgaven er at det er to tunge faglige aktører i forsvarsplanleggingen: forsvarssjefen og Forsvaret (de fagmilitære) og Forsvarets forskningsinstitutt (det sivile og forskningsbaserte elementet). Disse to faglige aktørene har på den ene side mye felles i det at de nettopp er fagmyndigheter, men står på den annen også i en form for spenningsforhold seg imellom, da de har to ulike mandat, som *kan* medføre en kamp mellom viljer, mål og retning. Det er også slik at FFI representerer en sivil, vitenskapsbasert tilnærming, mens forsvarssjefen representerer en militærfaglig tilnærming. Dette er ikke gjensidig utelukkende, men det kan berede grunnen for kompetansestrid når det oppstår uenigheter. Dersom forsvarssjefen for eksempel ønsker å øke antall stridsvogner basert på råd fra Hæren, mens vitenskapsfolkene på Kjeller foretar modelleringer som viser at stridsvogner ikke er egnet i viktige deler av Norge, kan de to ulike syn legitimeres i ulike metodiske grunnlag. Da blir det raskt et spørsmål om hvem som er mest kompetent til å si noe om dette spørsmålet, samt hvem som har størst legitimitet og som politisk ledelse dermed bør lytte til.

Med bakgrunn i disse spenningene får det analytiske rammeverket en tosidig funksjon i denne oppgaven. Det blir et verktøy for å forstå både temaets fenomener, problemstilling og sammenhenger. Samtidig utgjør det et viktig redskap for å strukturere, systematisere, periodisere, analysere og forstå resultatene i etterkant av informasjonsinnhenting.

Forskningsdesignet som er valgt i denne oppgaven kan beskrives som eksploderende. Et eksploderende design er hensiktsmessig å bruke når man mangler en konkret oppfatning om hva som er sentrale elementer, og hva som er mulige sammenhenger mellom disse (Grønhaug, 1985). Dette var tilfellet før arbeidet med denne oppgaven startet, da undertegnedes egen kjennskap til Forsvarsdepartementet, FFI og LTP-prosessene kan beskrives som overfladisk og perifer.

Det har blitt benyttet et intensivt design i utarbeidelsen av denne oppgaven. Årsaken ligger i problemstillingens kompleksitet, spesielt hva angår avgrensning. Ifølge Busch er intensiv metode best egnet når man har en mer kompleks problemstilling (Busch, 2018, s. 52). Til tross for dette hadde det vært anledning til å bruke både en ekstensiv eller intensiv metode i utarbeidelsen av denne oppgaven. Deler av oppgaven kunne vært ekstensive (for eksempel konkrete variabler i sammenligning av langtidspanene). Med denne kunnskapen ble intensiv metode valgt da det er intervjuene, sammen med færre, grundige, historiske litteraturkilder som danner grunnlaget for oppgaven.

2.3 Valg av innhentingsmetode

For å belyse problemstillingen er empirien samlet gjennom en kvalitativ undersøkelsesmetode. Denne metoden er valgt for å få dybde i undersøkelsen. Dybde ble valgt for å få mest mulig relevante data fra et utvalg av personer som har arbeidet med langtidsplanlegging i forsvarssektoren over tid. Dybde i forbindelse med intervjuene gir også anledning til å grave dypere omkring motiver og holdninger. Dette er relevant, siden denne oppgave har til hensikt å se på eventuelle spenninger i bruken av FFI i langtidsplanlegging, som en viktig del av utviklingen i FFIs rolle i disse prosessene.

Den kvalitative undersøkelsesmetoden ble gjennomført med en kombinasjon av dokumentstudier og intervjuer. Oppgaven gjorde studier på historiske dokumenter og bokmateriale som finnes om FFIs og Forsvarsdepartementets historiske rolle, hva angår LTP- prosessene. Det finnes skriftlig materiale tilgjengelig for slike studier, men i begrenset omfang, og da spesielt når det gjelder FFIs rolle i LTP- prosessene i nyere tid. Det skriftlige materialet som finnes er allikevel tilstrekkelig for å definere målsettinger, innhold, samt beskrive gjennomføringen av oppgaven.

På den annen side er imidlertid ikke dette skriftlige materialet innrettet for å besvare denne oppgavens problemstilling, særlig siden det ikke finnes dokumentasjon som dekker tidsperioden fra omkring årtusenskiftet og frem til dags dato. Det er derfor behov for å utfylle det skriftlige materialet gjennom informasjonsinnhenting fra intervjuer.

I denne oppgaven er hensikten med intervju å kunne møte personer som arbeider «i begge ender» av LTP-prosessen. For å gjøre forskningen funksjonsdyktig ble det utarbeidet intervjuguiden (vedlegg A og B). Intervjuguidene ble laget ut ifra oppgavens forskningsspørsmål, og videre raffinert slik at de henger sammen med rammeverket som er gitt i kapittel 3. Intervjuguidene fungerte som veileder for intervjuet med støtte spørsmål til spørsmålsgruppene, ved at de kunne brukes til å få mer ut av svarene til intervjuobjektet, hvis svarene var korte eller ufullstendige.

Studiens empiriske materiale består av totalt fem kvalitative og individuelle intervjuer. I tillegg er det benyttet tidligere lignende studier og masteroppgaver, stortingsproposisjoner, styrings- og oppdragsdokumenter mellom Forsvarsdepartementet og FFI, FFI- rapporter, historiske dokumenter og anerkjente bøker. Problemstillingen er av deskriptiv art, da den søker å beskrive og forklare en mulig endring av faktorene som har påvirket FFIs deltakelse i LTP- arbeidet.

Problemstillingen skal belyses ved å svare ut følgende fem forskningsspørsmål:

1. Hva er grunnlaget for FFIs støtte til LTP-utviklingen, og er grunnlaget tilstrekkelig for de innspillene som gis til LTP-prosessen?
2. Hvordan blir FFIs analyser i de tre siste LTP-prosessene behandlet på det strategiske nivået i forsvarssektoren, altså i Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet?
3. Forekom det interessekonflikter mellom FFI og FD i dette LTP-arbeidet?
4. Er mulighetene og begrensningene i FFIs (kvantitative) analyser forstått på forsvarssektorens strategiske nivå?
5. I hvilken grad evalueres arbeidet etter at prosessen med LTP er gjennomført, slik at neste prosess kan bli bedre?

Oppgavens forskningsspørsmål følger to spor (FD og FFI), og vil søke å sortere informasjon, samt analysere og diskutere langs disse. Forskningsspørsmålene er mer konkrete utdypinger av problemstillingen, og vil i større grad søke å beskrive mulige faktorer som dikterer endring i FFIs deltakelse i LTP- arbeidet. «En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder» (Dalland, 2012, s. 111).

Oppgaven «raffinerer» forskningsspørsmålene videre til følgende faktorer når det kommer til analyse av langtidsplaner:

Faktorer	Kvalitativ/Kvantitativ	Betegnelse
Tid til disposisjon	Kvalitativ	Hvordan er opplevelsen i FFI og i Forsvarsdepartementet vedrørende tid tilgjengelig for utarbeidelse av produkter til LTP
Anvendelse av FFI produkter	Kvalitativ	I hvilken grad ble FFI sine anbefalinger fulgt i LTP- og FMR prosessen
Styringsdokumentasjon	Kvalitativ	Endringer i styrings- og oppdragsdokumentasjon fra Forsvarsdepartementet til FFI
FFIs prinsipper for bidrag i langtidsplanlegging	Kvalitativ	blir FFIs prinsipper fulgt, eller må instituttet gå på akkord med disse for å støtte LTP og FMR?

Tabell 1: Viser oversikt over faktorene som benyttes til å svare ut problemstillingen, og om de er kvalitative eller kvantitative.

Som tabellen over viser, identifiserte oppgaven tidlig at analyse av langtidsplanene utelukkende ved hjelp av kvantitative faktorer, ville vært krevende. Årsaken ligger i at stortingsproposisjonene og andre relevante dokumenter er kvalitative av natur, med et betydelig innslag av politiske- og skjønsmessige vurderinger. Samtidig var identifiseringen av denne metodiske bindingen med på å bevisstgjøre undertegnede om hvordan man må forholde seg til analyse av slike dokumenter.

2.4 Innsamling og analyse av data

Informasjonsinnhenting og –bearbeiding er gjennomført med bakgrunn i Jacobsens (2022) prosessstilnærming og verktøy for kvalitative studier. Jacobsen er anerkjent innen metodefaget, og bruk av hans modell for oppsett av forskningen, anses som en styrke for oppgaven.

Basert på dette har oppgaven valgt følgende trinnvise strukturering;

1. Valg av innhentingsmetode
2. Utvalg av informanter
3. Innsamling av data
3. Intervju og intervjuguide
4. Kategorisering og analyse av datamaterialet

2.5 Kildestruktur, kategorisering og analysemetodikk

Denne studien baserer seg på intervju av ansatte ved FFI og Forsvarsdepartementet. De omtales heretter som intervjuobjekter. Dette gjøres for å synliggjøre at de har gitt et aktivt bidrag til studien, samtidig er dette relativt vanlig begrepsbruk i forskningsøyemed (Skagen & Sagberg, 2021). Intervjuobjektene blir å regne som primærkilder. Det er åpenbart at foruten intervjuobjektene svar og kommentarer hadde det ikke vært mulig å besvare forskningsspørsmålene, og dermed heller ikke problemstillingen. Deltagernes innspill og kommentarer har også påvirket, utvidet og nyansert undertegnede kunnskap omkring hva som var bakgrunnen for FFI sin rolle og innvirkning i LTP-prosessene. Dette har skjedd gjennom en økt grad av empati for samtlige instanser som virker inn i langtidsplanleggingen. Undertegnede opplevde aldri motvilje eller negativitet i spenningene som denne oppgaven har avdekket, men heller et oppriktig ønske om å gjøre langtidsplanlegging bedre sett fra intervjuobjektene perspektiv.

Primærkildene behandles i de to kategoriene ansatte ved FFI og i Forsvarsdepartementet, som er skissert tidligere i oppgaven. Datamaterialet systematiseres også basert på denne inndelingen.

2.6 Utvalg av intervjuobjekter

I prosessen med utvelgelse av informanter falt det naturlig å trekke et utvalg på to grupper, ansatte ved FFI, og ansatte og tidligere ansatte ved Forsvarsdepartementet. Å intervju ansatte som har arbeidet ved FFI og Forsvarsdepartementet, og ikke ved begge institusjonene, vil kunne være med på å belyse eventuelle spenninger mellom disse institusjonene på en best mulig måte. Det ble valgt to intervjuobjekter fra FFI og tre fra Forsvarsdepartementet.

Felles for samtlige er at de arbeider, eller har arbeidet direkte inn i LTP-prosessene. Et av intervjuobjektene fra departementet hadde arbeidet ved FFI som offiser i forbindelse med Landmaktsutredningen i 2017, og hadde dermed kjennskap og erfaring fra begge institusjoner. Denne oppgaven har et ansvar for å ivareta det enkelte intervjuobjekts personvern, i henhold til godkjenningen fra Norsk senter for forskningsdata (NSD). Derfor vil ikke intervjuobjektene konkrete stillinger omtales. Miljøet som er involvert i langtidsplanlegging i Norge er ikke stort, og derfor avstår oppgaven fra å beskrive personene ytterligere, da de enkelt vil kunne identifiseres.

Nummer	Arbeidssted
Intervjuobjekt A	Forsvarsdepartementet
Intervjuobjekt B	Forsvarets forskningsinstitutt
Intervjuobjekt C	Forsvarets forskningsinstitutt
Intervjuobjekt D	Forsvarsdepartementet
Intervjuobjekt E	Forsvarsdepartementet

Tabell 2: Viser oversikt over intervjuobjektene og deres tilhørighet i LTP-planleggingen.

Intervjuobjektene ved FFI har arbeidet med langtidsplanlegging over lengre tid. Dette gjør dem mer valide hva angår spesielt momenter knyttet til kontinuitet og historikk. Intervjuobjektene ved FFI har og bred erfaring innenfor samarbeid med både Forsvarsdepartementet, forsvarsgrenene og andre fagmiljøer i forsvarssektoren for øvrig.

Intervjuobjektene fra Forsvarsdepartementet besto av både sivilt ansatte og offiserer. Disse ble valgt ut for å gi bedre validitet hva angår både sivile og militære synspunkter sett fra FD sitt ståsted. Det ble i tillegg antatt at intervju av offiserer ville kunne svare på nødvendige spørsmål relatert til fagmilitære vurderinger.

Hensikten med oppgavens utvalg av intervjuobjekter var å kunne belyse forskningsspørsmålene fra flere vinkler. Samtidig ville sammensetningen av deltagere med ulik bakgrunn og tilhørighet kunne bringe forskjellige nyanser og perspektiver med seg inn i besvarelsen.

Poenget med å nyansere perspektiver understøttes av Jacobsen (2022), som skriver at man ønsker å ha ulike grupper i utvalget for å finne og identifisere divergenser mellom oppfattelsene i en organisasjon. Dette finner man derimot sjeldent hvis utvalget er homogent.

2.7 Intervjuguide og gjennomføring av intervju

Kvalitativt undersøkelsesdesign gir muligheten til å bruke intervju som undersøkelsesmetode. Intervju ble valgt som virkemiddel for å kunne møte personene og utforske påstander og slutninger fra dokumentstudiene.

Det ble utarbeidet to intervjuguider som lå til grunn for intervjuene. Spørsmålene ble utformet og oppbygd for å fremskaffe tilstrekkelig informasjon for å besvare oppgavens forskningsspørsmål, og dermed oppgavens problemstilling. Årsaken til at det ble utarbeidet to intervjuguider var behovet for særskilte spørsmål til FFI og Forsvarsdepartementet. Spørsmålene ble formulert slik at intervjuguidene satte søkelys på retningen LTP-prosessens produkter kom til, eller fra, Forsvarsdepartementet og FFI.

Underveis i utviklingen av forskningsdesignet for oppgaven endret intervjuguiden seg ettersom det empiriske grunnlaget for oppgaven også endret seg. Fordelen med tidlig etablering av et sett med spørsmål til intervjuguiden, var at disse spørsmålene ga et utgangspunkt for innhenting av data. De innledende intervju spørsmålene var og verdifulle i form av grunnlag for diskusjon og sparring med relevante fagpersoner i utarbeidelsen av forskningsdesignet.

Intervjuguidens spørsmål startet med ett personlig spørsmål knyttet til varighet og tilknytning til enten Forsvarsdepartementet eller FFI. Dette hadde til hensikt å virke som et åpningsspørsmål, hvor intensjonen var å få praten i gang, og etablere flyt i samtalen gjennom at intervjuer og intervjuobjektet skapte et forhold til hverandres sosiale tilnærming, så vel som å validere intervjuobjektets erfaring og kjennskap til LTP-prosessen. Deretter gikk intervjuguidene over til åpne spørsmålstillinger. Dette ga intervjuobjektene en mulighet til å snakke relativt fritt rundt temaet. Denne spørsmålsformuleringen bidro også til å muliggjøre en eksplorerende tilnærming til temaet. Det var et poeng å anvende åpne spørsmål, og overlate retningen på svargivning til deltageren for å gi en innledende frihet i utforming av svarene. Åpne spørsmål ble og valgt for å unngå påvirkning på intervjuobjektet ved intervjuerens forutinntatthet omkring temaet.

Spørsmålene ble utformet slik at det ikke fremstod som produktene fra FFI eller Forsvarsdepartementet ble oppfattet som dårlige, eller at det eksisterte spenninger i forholdet mellom disse instansene. Dette ble gjort da oppgaven ikke søker å belyse kvaliteten på slike produkter. Det var vesentlig å kommunisere spørsmål og motta respons, slik at dette ble opplevd som en reell undersøkelse av hva de utvalgte intervjuobjektene hadde opparbeidet seg av erfaringer i arbeid med langtidsplanlegging.

Oppgavens tilnærming er en semistrukturert intervjuform. Med en viss fare for å bli tautologisk, vil det ganske enkelt bety en intervjuform med middels grad av struktur (Jacobsen, 2022), altså at det åpnes for en viss grad av fri tale rundt de temaene som tas opp. Ved å benytte semistrukturert intervjuform har alle intervjuene kunnet gjennomføres med en løs struktur i informasjonsinnhenting. På den ene siden medførte dette at samtalen ble holdt langs de temaer som var ønsket belyst, samt at intervjuobjektene kunne snakke fritt rundt temaene, slik at man fikk flere innfallsvinkler på hvert tema. På den andre siden kan valget at denne intervjuformen medføre at intervjuobjektene ikke deler relevant informasjon, fordi de ikke får snakke helt fritt, eller at spørsmålene er mer konkret rettet mot ulike temaer.

Av de fem intervjuene som ble gjennomført, var fire ansikt til ansikt med intervjuobjektet. Tre av intervjuene ble gjennomført på intervjuobjektens faste arbeidsplass. Ett intervju ble gjennomført ved Stabskolens lokaler, og ett av intervjuene måtte gjennomføres digitalt grunnet fysisk avstand.

Erfaringen fra intervjuene var at det er enklere å holde en god flyt i samtalen der hvor intervjuene holdes ansikt til ansikt, enn digitalt. Til tross for dette ga opplevelsen erfaring med å prøve flere metoder for intervju. Intervjuene ble tatt opp med lydopptaker på mobiltelefon. Lydopptak ble gjort etter retningslinjene fra Norsk senter for forskningsdata (NSD). Lydfilene ble anonymisert og navneliste ble oppbevart adskilt fra lydfilene. Dette ble gjort slik at navn ikke kan kobles til lydfil. Det ble ikke nevnt navn under selve intervjuet, så intervjuobjektene er dermed også anonymisert i selve lydfilen. Skriftlig samtykke ble innhentet fra alle intervjuobjektene, hvorav ett intervjuobjekt signerte og oversendte bilde av samtykke. Direkte sitat fra intervjuene som brukes i oppgaven er transkribert. Lydfilene er tilgjengelige under hele forskningsprosessen.

2.8 Kritikk av metoden

Intervjuobjektene i denne oppgaven er anonymisert og kan ikke identifiseres i studien. Dette er gjort fordi det ville vært mulig å finne ut hvem intervjuobjektene var, hvis eksempelvis stilling eller rolle hadde vært tillagt intervjuobjektet (Jacobsen, 2022). Det ville mest sannsynlig og vært med å begrense åpenheten og ærligheten i intervjuene hvis respondentene ikke hadde blitt anonymisert. På den annen side kan dette svekke studiens troverdighet, da leseren ikke har vurderingsgrunnlag til selv å stadfeste korrektheten av funnene. Dette kan igjen påvirke leserens oppfattelse av studiens viktighet og relevans. Leserens har heller ikke anledning til å vurdere respondentenes troverdighet. Intervjuene er ikke transkribert, og dette bidrar til å redusere tilgjengeligheten på rådata, til tross for at dette er tilgjengelig på lydfiler.

2.9 Studiens validitet og reliabilitet

Dette avsnittet vil belyse forhold som utfordrer oppgavens validitet og reliabilitet. Det første forholdet knyttes til valget av kvalitativ metode og utvalget av kilder. Intervjuobjektene er en av oppgavens primære informasjonskilder, og deres innspill er gyldige hver for seg. Med unntak av intervjuguidens siste spørsmål er det ikke oppgavens hensikt å generalisere resultatene på vegne av samtlige intervjuobjekter. Funnene må derfor sees som resultat av en eksplorerende studie for å utforske en problemstilling.

Gjennom bearbeiding av datamaterialet er det foretatt kategoriseringer av innholdet for å finne fellestrekk og eventuelle viktige fellesnevner og avvik. Relevante bemerkninger i de innledende intervjuene ble og tatt med i påfølgende intervjuer.

Denne oppgaven la til grunn Jacobsens (2022, s. 45-49) tre krav til forskningsetikk. Disse handler om å opprettholde etiske forhold mellom forskerne og intervjuobjekter. Det første kravet handler om hvor følsom den innsamlede informasjonen er. Det andre kravet omhandler hvor privat den innsamlede informasjonen er, og det tredje er sannsynligheten for å bli identifisert ut ifra data. For å imøtekomme disse kravene er masteroppgaven godkjent av Norsk Senter for forskningsdata (NSD), og undertegnede har innhentet samtykke fra samtlige respondenter etter at de har blitt informert om studiens formål (vedlegg C).

Samtlige intervjuobjekter ble selektert med bakgrunn i anbefalinger fra flere fagpersoner, både i Forsvarsdepartementet, i ledelsen ved FFI og ved Forsvarets høgskole. Det forekom ikke at et intervjuobjekt anbefalte andre intervjuobjekter. Dermed unngikk oppgaven at enkelte intervjuobjekters syn ble forsterket av meningsfeller de selv selekterte.

Samtidig var det en opplevelse i forbindelse med flere av intervjuene at intervjuobjektene hadde tenkt over sitt bidrag i denne forskningsprosessen. Det er nok å dra det langt i å beskrive det som at intervjuobjektene hadde «en agenda» ved å delta, men punktet er verdt å merke seg når oppgaven har vurdert funnene i datagrunnlaget.

Noe av det skriftlige materialet som er brukt i denne avhandlingen er skrevet av ansatte ved FFI selv. Ragnvald Solstrand, tidligere sjef systemgruppen (1984-2004), sin FFI-rapport fra 2010 «Langsiktig planlegging i Forsvaret» er et eksempel på dette. Det at slike rapporter er skrevet av FFI selv kan påvirke validiteten i datagrunnlaget. I tillegg er det benyttet andre rapporter skrevet i regi av FFI. Med dette menes materiale som er bestilt av for eksempel Forsvaret i forbindelse med fagmilitære råd til langtidsplanleggingen. Det kan være verdt å merke seg dette når man analyserer produktene.

2.10 Egen rolle og forforståelse

Prosessen med å forske og skrive denne oppgaven har utfordret forfatteren på flere måter. Rent metodisk ble undertegnede utfordret gjennom å mangle erfaring i å gjennomføre forskning basert på et kildegrunnlag som i denne oppgaven.

Undertegnede bakgrunn som offiser med leder- og stabserfaring på lavere og midlere nivå i Forsvaret har gitt erfaring med å håndtere informasjon, men ikke innenfor akademisk forskning slik som denne avhandlingen krever. Dog har krigsskole-, og spesielt stabsskoleutdanningen med sin solide vekt på vitenskapelig metode, gitt undertegnede bedre forutsetninger for å samle inn, strukturere relevant informasjon, og bearbeide denne. Nå er denne prosessen gjennomført i en større akademisk kontekst, og støtten fra veileder, kollegaer og ikke minst intervjuobjektene har vært med på å sette undertegnede i stand til å gjennomføre denne forskningen.

Undertegnede var nødt til å reflektere rundt egen bias hva angår oppgaven. Kahneman (2011) skriver om kognitiv bias. Refleksjon rundt dette temaet måtte legges inn som en eksersis i forkant av intervjuene, og især når datagrunnlaget for oppgaven skulle analyseres. Undertegnede merket seg at det var mulig å gå bias-fallgruver, særlig når oppgaven skulle analysere stortingsproposisjoner sett opp mot intervju. I den sammenheng var det mulig å bli påvirket av intervjuobjekter i hvordan man tolket ordlyd eller formuleringer.

2.11 Erfaringer gjort underveis i forskningsprosessen

Oppgavens forskningsspørsmål ble endret og omprioritert i løpt av forskningsprosessen. Årsakene til dette var det samme som med intervjuguiden; det empiriske grunnlaget for oppgaven endret seg. Dette medførte at innledende måleparametere i forskningsspørsmålene ble kuttet fra oppgaven. Endringen i forskningsspørsmålene var og med på å redusere omfanget av oppgaven. Innledningsvis var oppgavens tilfang av data for generelt og omfattende, og utviklingen av forskningsspørsmålene var med på spisse disse inn for å best mulig kunne svare på problemstillingen.

Et relevant poeng vedrørende det analytiske rammeverket for denne oppgaven, er oppgavens veileder. En større andel av de historiske dokumentene denne oppgaven baseres på er skrevet av oppgavens veileder. Dette gjelder især det historiske bakteppet for Forsvarsdepartementet. Det er viktig å presisere at oppgavens utforming og innhold på ingen måte har blitt styrt av veileder. Veileders kompetanse og kjennskap omkring oppgavens tematikk vurderes heller som en styrke for oppgavens validitet og reliabilitet.

3 Historisk rammeverk

3.1 Innledning

I kapittel 1 redegjorde oppgaven for de store linjene i LTP-arbeidets utvikling fra FFIs opprettelse via Sovjetunionens kollaps og frem til i dag. I dette kapittelet vil oppgaven se nærmere på hvilken rolle FFI og Forsvarsdepartementet har hatt i LTP-arbeidet, og hvordan politiske, og eventuelle andre forhold har påvirket institusjonens arbeid, for å svare ut problemstillingen. Kapittelet vil gi en historisk gjennomgang av FFI og Forsvarsdepartementets rolle i LTP-arbeidet fra det ble systematisert i etterkrigstiden og frem til i dag. Denne redegjørelsen er viktig for å forstå hvordan departementets og FFIs rolle har utviklet seg i takt med Forsvarets utvikling ellers, og ikke minst; hva FFIs mandat som forskningsinstitusjon er i rammen av forsvarssektoren. Kapitlet vil inkludere funn fra intervjuer fra ansatte ved Forsvarsdepartementet og FFI. Dette gjøres for å få en mest mulig helhetlig forståelse for FFI og Forsvarsdepartementets rolle i LTP-arbeidet.

Kapittelet vil begynne med gjennomgang av FFI sin historiske rolle i langtidspanleggingen. Dette gjøres for å sette konteksten for det analytiske rammeverket i kapittelet. Deretter vil Forsvarsdepartementets historie skisseres for å gi det samme kontekstuelle rammeverket.

Forsvarsdepartementet, Forsvaret og FFI har siden oppstarten av det systematiske planleggingsarbeidet på 1960-tallet utviklet en metode for struktur- og forsvarsplanlegging. Å utarbeide en langtidsplan for Forsvaret er i seg selv en omfattende politisk-militær prosess i Norge.

Utviklingen og bruken av Forsvaret som et sikkerhetspolitisk verktøy er politikk, og det er nødvendig å forstå hvordan nettopp politiske forhold spiller inn i langtidsplanleggingen. Politiske forhold er de overordnede og til enhver tid gjeldende beslutninger, fattet av regjering og storting, som styrer hvordan Forsvaret skal anvendes, og ikke minst utvikles.

Spenningen og balansen mellom fag og politikk er den mest fremtredende i sektoren. Den utgjør en gjennomgående problemstilling. I hvilken rolle kan man ha et objektivt fagmilitært innspill til en politisk ledet langtidsplan for forsvarssektoren? Slike spenninger er nødvendig å redegjøre for før man ser på FFI sin rolle i langtidsplanleggingen. Forsvarsdepartementets integrering av det sivile og militære i departementet, og en slik form for integrering av politikk og fag på strategisk nivå, kan vise seg å være ytterligere viktig i dag, gitt den nyere tids kompleksitet hva angår sikkerhets- og forsvarspolitik. Kapittelet vil dermed i sum danne grunnlaget for analysen av de tre siste langtidsplanene som kommer i kapittel 4.

3.2 FFIs rolle i langtidsplanlegging i forsvarssektoren

FFIs rolle i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren kan overordnet deles inn i tre tidsperioder: fra opprettelsen til midten av 1960-tallet, fra midten av 1960-tallet og frem til 1990, og den siste fra 1990 og frem til i dag.

Den definerende faktoren for denne inndelingen er hvordan FFI arbeidet med langtidsplanlegging. Dette kapittelet vil redegjøre for hvordan FFI i første tidsperiode arbeidet primært rent teknologisk-vitenskapelig. Deretter vil oppgaven redegjøre for hvordan opprettelsen av systemgruppen i 1959 endret instituttets rolle til å støtte forsvarsplanleggingen med mer helhetlige kvalitative analyser. Deretter vil kapittelet redegjøre for hvordan FFIs innflytelse i LTP-prosessene endret seg med Sovjetunionens kollaps.

3.2.1 Fra FFIs opprettelse og frem til midten av 1960-tallet

Rasjonale for FFIs opprinnelige etablering var å skape et institutt til støtte for teknologisk utvikling av forsvarsmateriell. Prosjekter som Terne- og Pingvin-rakettene og Joint Strike Missile, hadde aldri blitt til uten den teknologiske kunnskapen FFIs forskere har bidratt med.

Det er denne teknologiske innsikten og kunnskapen, samt forståelse av teknologi som et verktøy, som gjør FFI meget relevant som bidragsyter i LTP-prosessene i forsvarssektoren. Samtidig er tilnærmingen ved FFI grunnleggende teknologisk, med vektlegging av kvantitativ metodikk og modellering, noe som ikke nødvendigvis dekker et område så vanskelig kvantifiserbart som sikkerhetspolitikk og forsvar.

Den første store faktoren som påvirket FFIs rolle i langtidsplanlegging i forsvarssektoren, var datamaskinens inntog, og mulighetene dette ga forskere for å gjennomføre simuleringer. Solstrand (2010) skriver i sin rapport om FFIs bevissthet rundt de begrensinger datasimuleringene hadde i forbindelse med forsvarsplanlegging. Datasimuleringene var teoretiske øvelser og kunne ikke ta høyde for kvalitative faktorer som friksjon og «krigståke». Eksempler på slike faktorer kan være at militære enheter ikke kommer frem grunnet ødelagte veier, eller at en militær sjef ikke oppfatter den faktiske situasjonen hen står i.

Disse faktorene, som først ble definert av Carl von Clausewitz (Leonard, 1967, s. 84), gjorde at man var nødt til å skape en bro mellom kvantitative og teoretiske faktorer, og de mer kvalitative, og mindre målbare i rammen av slike analyser. FFI var derfor avhengige av kompetente offiserer fra forsvarsgrenene til å understøtte analysene med militærfaglig kompetanse. Videre var det avgjørende at forståelsen for mulighetene og begrensningene simuleringer gav, eksisterte hos alle parter som var involvert i forsvarsplanlegging, samt at det var en oppfattelse av at både kvalitative og kvantitative faktorer var avgjørende for best mulig resultat.

3.2.2 Våpenhjelpens bakside

Den andre store faktoren som påvirket FFI sin rolle i langtidsplanleggingen, var våpenhjelpen fra USA. Denne opphørte gradvis utover på 60-tallet. Norge ble nødt til å betale for Forsvaret selv, og dermed dekke kostnadene til investeringene i nytt materiell. Våpenhjelpen hadde ført til at Norges forsvar var større enn hva nasjonale budsjett kunne understøtte. Det meste av forsvarsbudsjettet gikk etter hvert til å drifte strukturen, slik at det knapt var penger igjen til investering. I perioden hvor Norge mottok våpenhjelp ble bruksområder og doktriner for Forsvaret tilpasset materiellet man fikk (Børresen et al., 2004, s. 214). Når våpenhjelpen avtok, ble det derfor nødvendig med kompetanse innenfor prosesser for anskaffelse av materiell. Det falt derfor naturlig at FFI tilkom en sentral rolle i disse prosessene.

Et poeng i denne konteksten er at selv om våpenhjelpen opphørte, så medførte de bilaterale avtalene mellom Norge og USA at våpenleveranser fra USA fortsatte til 1970- tallet (ibid, s. 266). Dette innebar at den økonomiske ubalansen kom gradvis, og ikke nødvendigvis som en plutselig endret faktor for den norske forsvarsstrukturen.

Derfor ble det blant annet nødvendig å anvende FFI sine analyser til kostnadseffektivisering av Forsvaret til et politisk akseptabelt nivå. Ideen om budsjettsimulering ble også til i denne tidsperioden, og ideen utviklet seg til de simuleringsverktøyene som brukes den dag i dag. Dette kommer kapittelet tilbake til.

3.2.3 Behov for sikkerhetspolitisk forståelse ved FFI

I tidsperioden med de helhetlige kvantitative studiene erkjente FFIs forskere behovet for å forstå global, så vel som regional sikkerhetspolitikk. Forståelsen av det sikkerhetspolitiske bildet var avgjørende for å validere problemstillingene analysene fra FFI skulle arbeide mot, og sørge for at disse var relevante, og i tråd med Norge og dets alliertes politikk. Sovjetunionen var den dimensjonerende faktoren i norsk forsvarsplanlegging, og det var det først og fremst nødvendig med kompetanse på denne motstanderen i en sikkerhetspolitisk kontekst.

Systemgruppen ved FFI fikk en egen avdeling for sikkerhetspolitikk i 1963 (Børresen et al., 2004, s. 348). Denne avdelingen bidro til at FFIs evne til helhetlige bidrag i forsvars- og langtidsplanlegging ble forankret. Solstrand (2010) nevner i denne sammenheng et viktig og relevant moment: I opprettelsen av et sikkerhetspolitisk erfaringsmiljø ved FFI, ble det rekruttert personell med statsvitenskapelig bakgrunn. Hospitering av personell fra utenriksdepartementet (UD) hadde ikke båret frukter, og det ble heller ikke gjort forsøk på å få inn kompetanse fra Forsvarsdepartementet. Solstrand nevner i sin rapport ikke noe om årsaken til dette, men mest sannsynlig skyldtes det at departementet ikke hadde noe fagmiljø innenfor sikkerhetspolitikk på dette tidspunktet. Sikkerhetspolitikk var UD's domene, og i Forsvarsdepartementet ble det først bygd opp et slikt miljø med opprettelsen av Sikkerhetspolitisk avdeling i 1988 (Bjerga & Sørli, 2020, s. 192).

Disse faktorene kan ha vært med på å forsterke hvorfor overgangen fra «det rent kvantitative» til mer kvalitative prosesser ikke kom før på 1990 -tallet. Det er relevant at Solstrand skriver at det ikke var mulig å få til et samarbeid med UD, til tross for to tiår med sikkerhetspolitiske miljø både ved FFI og i UD. Det kan muligens forklares med at FFI var underlagt forsvarssektoren, og naturligvis ikke hadde et direkte forhold til UD.

Momentet er viktig da det kan ha vært en medvirkende årsak til manglende felles trusselbildeoppfatning etter den kalde krigen. Politikk og fag hadde en forskjellig oppfatning av hva trusselbilde ovenfor Norge var, og dette kom til å påvirke hvordan FFI ble anvendt i langtidsplanlegging etter 1990.

3.2.4 Økonomisk modellering

Forsvarets utvikling er avhengig av stortingsflertallets vilje og evne til å plassere ressurser i forsvarssektoren. Våpenhjelpen fra USA hadde ført til at Forsvaret på 1960 -tallet havnet i en økonomisk ubalanse. Det var ikke mulig å opprettholde strukturen med det tilgjengelige budsjettet. Forsvarskommisjonen av 1974 fikk da i oppgave å legge en plan for å fjerne denne «importerte ubalansen» (Solstrand s.29).

For å støtte i arbeidet med å etablere forståelse for økonomi knyttet til forsvarssektoren, utviklet FFI «BUDSJ», en modell for budsjettsimulering i forsvarssektoren. Denne modellen har blitt videreutviklet til den som brukes den dag i dag; KOSTMOD (av kostnadsmodell).

Kostnadssimuleringene gjort ved FFI ble til tider utfordrende. Utfordringene lå ikke i selve simuleringene, men i hvordan disse traff de politisk virkeligheter. Hvis det ikke var politisk vilje til å prioritere i henhold til simuleringene, hadde de svært liten relevans. I tillegg var det i perioder sterke krefter innad i Forsvaret som frontet å beholde en kvantitativ større struktur, fremfor en kvalitativt mindre og mer kostnadseffektiv struktur (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 55). Fagmiljøet innenfor økonomisk modellering ved FFI fikk større innflytelse gjennom 1990- tallet. Kapitlet kommer tilbake til årsakene til dette.

3.2.5 Fra midten av 1960-tallet og frem til 1990

FFI ble opprettet i den hensikt å holde myndighetene oppdatert på den militærteknologiske utviklingen, bidra til utvikling av norske våpensystemer, samt utvikling av norsk industri (Børresen et al., 2004, s. 347). Der forsvarssektoren tidligere hadde tilpasset doktrine og bruk av Forsvaret basert på hva man mottok av våpenhjelp, var det fra 1960 -tallet hensiktsmessig å analysere Forsvarets struktur i et mer holistisk perspektiv. Dette ble særlig gjeldende siden Norge måtte dekke utgiftene ved materiellanskaffelser selv, og nasjonen hadde begrensede ressurser.

Disse nye analysene var av en mer kvantitativ art enn tidligere. Det faktum at de subjektive erfaringene fra personer med kamperfaringer fra andre verdenskrig var i ferd med å forsvinne, medførte også at man mistet det subjektive grunnlaget man i større grad tidligere hadde belaget seg på (ibid, s. 349).

Gjelsten skiver i sin IFS-rapport at systemgruppens opprettelse, og den «nye formen» for analyse møtte mye motstand, særlig i Sjøforsvaret (2001, s. 89). Motstanden var ikke nødvendigvis til kvantitative analyser i seg selv, men ved at analysene fikk for mye vekt i forhold til «militærfaglig skjønn». Motstanden gjorde seg gjeldende ved analyser på høyere nivå i forsvarsstrukturen. Dermed kan man si at militærfaglig skjønn ble i stor grad vektlagt i langtidsplanleggingen til godt ut på 1990-tallet.

Årsaken til dette var at Forsvarets overkommando inntil da hadde fungert som den toneangivende instansen hva angikk Forsvarets struktur. Frem til 1990-tallet hadde man gjennomført forsvarsplanlegging basert på Forsvarets behov, og ikke nødvendigvis reell, politisk-økonomisk vilje og tildeling.

Nedleggelsen av Forsvarets overkommando og sammenslåingen med Forsvarsdepartementet i 2003 kan nok regnes som en faktor som endret vektlegging av «det kvalitative versus det kvantitative». Behovet for å få Forsvaret i balanse, usikkerhet rundt trusselvurderingene som ble lagt til grunn, samt økt politisk(økonomisk) styring, var med på å endre fokuset over til kvantitative faktorer, særlig hva angå økonomi og strukturelement.

I samme periode forekom det også et økt fokus på skjønnsmessige politisk-militære vurderinger. Et eksempel på dette var daværende forsvarsminister Espen Barth Eide, som i 2012 tok beslutningen om å plassere et fremskutt F-35-element på Evenes (Aftenposten, 2012).

I stortingsproposisjon 73 S (Forsvarsdepartementet, 2012) kan vi lese: «Kampflybasen på Ørland med en fremskutt operasjonsbase på Evenes, er en god operativ løsning. Styrkeproduksjonen optimaliseres og vi styrker knytningen til våre allierte ved å samle kampflyene i dette nøkkelområdet for trening, øving og forsvaret av Norge» (s.151). Denne beslutningen var basert på en kvalitativ vurdering av blant annet signaleffekt overfor Russland, Norges allierte og befolkningen i nord, operativ effekt og ikke minst regional politikk.

Basert på disse analysene av hvordan kvantitative og kvalitative faktorer anvendes i LTP-prosessene, kan man anta at forståelsen for behovet av både kvalitative og kvantitative analyser var, og er til stede hos både FFI og i Forsvarsdepartementet.

Det kan derimot virke som om motstanden mot kvalitative politiske vurderinger for det meste eksisterte (og eksisterer?) i de fagmilitære miljøene. Dette kan være forståelig, særlig hvis usikkerheten rundt trussel- og realitetsoppfatningen var annerledes i Forsvarsdepartementet enn ute hos de operative sjefene. Videre kan det argumenteres for at fagmilitære miljøers iboende intuitive natur forankret i en naturvitenskapelig fagtradisjon, er med på påvirke trusseloppfatningen, og dermed deres innspill i den fagmilitære prosessen.

3.2.6 Scenarioer, trusselbilde og oppfatninger

Scenariobasert analyse viste seg å gi fordeler og ulemper. Fordelene var først og fremst at scenarier lettere kunne kvantifiseres til en simulering, og at man derfor best kunne bruke disse simuleringene til å analysere hvordan man kunne innføre ny teknologi og endre strukturelementer i Forsvaret. En av ulempene var at simulerte scenarier ikke åpnet for mulighetene en motstander har til å tilpasse seg forsvarets planer.

I følge Gjelsten kan denne scenariobaserte planmetodikken føre til mangel på fleksibilitet, mindre robusthet og således en redusert evne til å møte en motstander (Gjelsten, 2001, s. 31).

Etter Sovjetunionens kollaps så man en radikal endring i den sikkerhetspolitiske balansen i verden. For Vesten var trusseloppfatningen fra øst betraktelig endret, og dette påvirket dermed det sikkerhetspolitiske landskapet. På grunn av denne endrede situasjonen, så Vesten seg tjent med å redusere sine militære styrker. Dette ville gi klare økonomiske fordeler. Denne reduksjonen blir ofte omtalt som «fredsdividenden» (Solstrand, 2010, s. 94).

Under den kalde krigens langtids- og forsvarsplanlegging belaget FFI seg i stor grad på scenarioer, og særlig i tidsperioden fra ca. 1960 til ca. 1990. Solstrand skriver at frem til utpå 1990-tallet hadde Forsvarets overkommando og FFI monopol på trusselvurderinger og scenarioutvikling (ibid, s. 7).

Scenarioene var utgangspunkt for formulering av krav til militære systemer og strukturer (FFI, 2022, s. 22). Trusselgrunnlaget for disse scenariene var utarbeidet av, og med Etterretningstjenesten, og ble i stor grad brukt av FFI i sine simuleringer. Det var i hovedsak systemgruppen som gjennomførte disse scenarioanalysene, godt hjulpet av datateknologi. Disse scenarioene, basert på trusselvurderingene, la dermed mye av grunnlaget for de fagmilitære LTP-innspillene.

Et vesentlig poeng vedrørende trussel- og scenariobasert planlegging finner vi i Solstrands (2010, s.111) FFI rapport. Her beskrives faren ved scenariobasert planlegging som dobbel. Hvis man innretter Forsvaret etter et scenario med lav sannsynlighet, kan man ende opp med en struktur som gir mindre sikkerhet.

Den doble faren kommer hvis man i tillegg får reduserte bevilgninger til sektoren. Da ender man mulig opp med en struktur som både er «unyttig» og underdimensjonert. Dette understreker viktigheten av at det er en felles oppfatning om hva gjeldende trusselbilde skal være for innrettingen av Forsvaret.

Der andre vestlige land raskt var ute med å redusere sine militære styrker basert på den endrede situasjonen, var Norge tilbakeholdne og brukte lengre tid på denne endringen. Det var flere årsaker til dette. Forsvarskommisjonen av 1990 utredet at den militære trusselen fra Sovjetunionen ikke lenger eksisterte, men at det forelå en dertil større grad av ustabilitet enn under den kalde krigen (NOU, 1992, s. 41). Solstrand skriver at han opplevde at norske prosesser for forsvarsplanlegging (og FFI) gikk i fellen med å basere planleggingen på en konkret trussel, i stedet for å vektlegge enhver stats behov for å fremme strategiske interesser og forsvare sin suverenitet (Solstrand, 2010, s. 91).

Resultatet ble at Forsvarets oppgaver og dermed struktur i stor grad forble basert på en trusselvurdering som tilsa at Russland militært sett hadde regional evne til å påvirke Norge, slik som under den kalde krigen. utfordringen ble en videreføring av situasjonen under den kalde krigen; Forsvaret forble i ubalanse, siden oppgavene fortsatt var de samme uten at ressurstildelingene ble økt. Solstrands selvkritikk av FFI belyser en gjennomgående utfordring i LTP- arbeid; tid til disposisjon. Han belyser utfordringene ved å ikke ha tilstrekkelig med tid for å gjennomføre gode nok analyser. Man kan argumentere med at store omveltninger i den sikkerhetspolitiske verdensorden (Sovjetunionens kollaps) var utfordrende å predikere. Samtidig kan man argumentere for at det ved slik korsveier er nødvendig å sette av nok tid og ressurser til å helhetlig analysere konsekvensene, og dermed videre plan. Dette ble gjennomført av vårt naboland Sverige, som tok en «operativ time-out» i samme tidsperiode for å fokusere på omstilling (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 82).

3.2.7 Fra 1990 og frem til i dag

I 1998 talte forsvarssjefen, general Arne Solli i Oslo militære Samfund. For første gang etter andre verdenskrig sto en norsk forsvarssjef frem med følgende budskap:

Min konklusjon er klar. Det er ikke samsvar mellom de mål og oppgaver Regjeringen setter for Forsvaret og den planlagte tilgangen av penger. Ambisjons- og aktivitetsnivået samsvarer ikke med de økonomiske rammer Regjeringen foreslår (Gjengitt i Norsk militær tidsskrift, 1998).

Forsvarsplanlegging hadde lenge vært forbeholdt Forsvaret som etat (støttet av FFI), og hadde bestemt forsvarets struktur i stor grad basert på sine fagmilitære analyser. Endringene i det internasjonale trusselbildet etter Sovjetunionens kollaps påvirket dette i stor grad. Den tidligere nevnte «fredsdividenden» skulle realiseres.

Samtidig var det nødvendig for Norge å ikke bli politisk marginalisert. Norge var ett av få Vestlige land som opptrådte konservativt om «rest-trusselen» fra Russland. Dermed ble Forsvarets oppgaver i liten grad endret på, men de økonomiske tildelingene uteble i forhold til fagmilitære anbefalinger, og oppgaver som bestod. Forsvarssjef Solli ropte derfor «varsko» vedrørende den manglende røde tråden mellom mål og midler.

Forsvarsstudie 2000 ble initiert av forsvarssjef Arne Solli (Bogen og Håkenstad, s. 91). Denne studien skilte seg fra tidligere studier på flere områder. Den mest sentrale forskjellen lå i at studien var basert på de ressursene Forsvaret kunne anta å få, og ikke hva det fagmilitære behovet var (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 73). Årsakene til denne endringen lå i Sollis vurdering at forsvarets oppgaver burde endres basert på tildeling. Solli ønsket å synliggjøre overfor regjeringen og Stortinget hva som var mulig å få ut av de gjeldende forsvarsbevilgningene (ibid, s. 105).

Denne «ressursbaserte planleggingen» påvirket FFIs rolle i langtidsplanleggingen. Instituttet hadde frem til da lagt gjeldende trusselvurdering til grunn, og ikke vært nevneverdig bundet av økonomisk-politiske hensyn, utover de sikkerhetspolitiske faktorene som utgjorde grunnlaget for scenarioene. Dette til tross for at FFI siden 1970-tallet hadde vært klar over den økende ubalansen mellom mål og midler. På bakgrunn av dette endret FFIs rolle seg i forsvarsplanleggingen. Fra å være en mer helhetlig bidragsyter sammen med grensjefenes innspill, ble nå FFIs bidrag endret til delanalyser, og støtte til budsjett- og kostnadsanalyser (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 114).

I tillegg ble det i 1996 gjort endringer i FFI som påvirket hvordan instituttet bidro i LTP-arbeidet. Gjelsten (2001, s. 103) beskriver hvordan FFI ble omorganisert, samt fikk sin økonomiske handlefrihet redusert. Instituttet skulle i større grad finansieres etter prosjektene «kundene» selv etterspurte. Gjelsten skriver at instituttet var bevisst dette allerede fra begynnelsen av 1990- tallet, hvor FFI selv skrev at de ikke skulle bestemme hva som skulle analyseres.

Forrige avsnitt skrev at det i forsvarspolitisk øyemed var knyttet usikkerhet og uenighet til oppfattelsen av trusselbildet mot Norge på 1990- tallet. Dette ble ytterligere forsterket av den økende ubalansen mellom mål og midler i samme periode. Tiltakene som kom av Forsvarsstudien 2000 og Forsvarspolitisk utvalg (FPU) var ikke tilstrekkelig for å få regnskapet i balanse (ibid, s.122). Solstrand underbygger dette poenget i sin rapport, hvor han skriver at FFI i retrospekt skulle tatt en mer tydelig rolle i utarbeidelsen av det nye trusselbildet (Solstrand, 2010, s. 98).

3.2.8 Integrert strategisk ledelse: Hvordan påvirker opprettelsen FFIs arbeid?

Integrert strategisk ledelse (ISL) ble til som følge av reduksjon av styrkestrukturen i Forsvaret gjennom 1990- tallet. Forsvarets ledelses- og kommandoapparat fremstod som for omfangsrikt og ressurskrevende i forhold til resten av etaten (St.prp. nr. 45, 2000-2001, pkt. 5.4). Nedleggelsen av Forsvarets overkommando (FO) og sammenslåing med Forsvarsdepartementet i 2003 var ment å gi enklere kommandolinjer (Innst. S. nr. 342, 2000-2001, ss. 36-37).

Ansvarsfordelingen innenfor ISL tilsa at Forsvarsdepartementet skulle representere Forsvarets politiske ledelse, og skulle overordnet være ansvarlige for strategisk ledelse og styring av Forsvaret. Forsvarsstaben (FST) skulle være ansvarlig for å utøve og følge opp oppdrag gitt av departementet, på vegne av forsvarssjefen. Forsvarssjefens rolle ble todelt. Han skulle fungere både som militærfaglig rådgiver for departementet og regjering, og samtidig inneha rollen som etatsjef. (Innst. S nr. 232, 2001-2002, pkt. 4.1).

Denne omorganiseringen medførte at flere fagmiljøer i det tidligere FO opphørte å eksistere. Et relevant eksempel på dette er sentral- og planstaben, som hadde som ansvar å følge opp økonomiske aspekter i Forsvaret (Bjerga & Sørli, 2020, s. 247). Bortfallet av planstaben førte til at FFI, som tidligere hadde støttet planstaben med simuleringsverktøyene «BUDSJ» og «KOSTMOD», nå fikk mer ansvar hva angikk økonomisk modellering.

ISL skulle fordele oppgavene innenfor sektoren slik at forsvarsdepartementet fikk ansvar for struktur- og budsjettutvikling, og forsvarsstaben skulle være forsvarssjefens apparat for ledelse og kontroll av Forsvarets daglige virksomhet (Børresen, 2005, s. 206). Denne fordelingen kan ha vært med på å redusere FFIs holistiske støtte til forsvarssektoren.

Hvis Forsvaret som etat «bestiller» produkter fra FFI som ikke er fastsatt innenfor departementet sine rammer, kan dette være med på å skape spenningsforhold mellom politikk og fag. I tillegg til at det vil anses som illojalt fra FSJ mot Forsvarsdepartementet, kan et slikt spenningsforhold medføre økte kontrollfunksjoner mot Forsvaret som etat, og økt byråkrati, som igjen medfører lenger tid til saksbehandling og omfang i utarbeidelse av analyser og saksgrunnlag.

Det at forsvarssjefen «fikk på seg to hatter» er et relevant moment. Forsvarssjefens bidrag i LTP-arbeidet er primært gjennom sitt fagmilitære råd, og når forsvarssjefen samtidig skal bidra i departementets LTP-arbeid kan dette medføre interessekonflikt. Dette gjelder i særlig grad bruken av FFI, da Forsvarsdepartementet er overordnet FFI hva angår både styring og forvaltning. FFI er i utgangspunktet en institusjon med et militærteknologisk mandat. Den faglige kompetansen på teknisk nivå appellerer nok mest til de fagmilitære miljøene, herunder forsvarsstaben.

Det kan derfor tenkes at i den grad forsvarsstaben benytter FFI til å understøtte dem i faglige spørsmål og utredninger, så kan dette komme i konflikt med å svare ut spørsmål på strategisk nivå. Det er derfor viktig å presisere at strategisk nivå er nettopp strategisk nivå, og som Børresen (2005) skriver, så er det en fare at det oppstår uklare ansvarsforhold og merarbeid hvis skillet mellom nivåene bli uklart. Solstrand (2010, s. 117) understøtter dette, og beskriver at utviklingen av en mer fragmentert langtidsplanlegging kom som en konsekvens av Forsvarsdepartementets ønske om mer styring av prosessen.

Solstrand skriver videre at dra-kampen som hadde eksistert mellom Forsvarets overkommando og Forsvarsdepartementet kulminerte med sammenslåingen i 2003. Menneskene som skulle utgjøre kapasiteten for langtidsplanlegging ble da sittende svært tett på politisk ledelse.

3.2.9 FFI som institusjon

FFIs bidrag i langtidsplanlegging i forsvarssektoren har vært omfattende. Man kan argumentere for at FFIs bidrag har vært noen av de viktigste innenfor langtidsplanlegging. De politiske føringene, og dermed bidragene, inn i LTP-arbeidet er de mest utslagsgivende. Det er viktig i denne sammenheng å huske at politiske prioriteringer kan endres relativt mye hvert fjerde år.

Disse endringene skjer ofte i sammenheng med valg. Den til enhver tid sittende regjering vil ha gjennom sin politikk innenfor alle etater, og Forsvaret er intet unntak. Dette er en av grunnene til at LTP- prosessene strekker seg over nettopp fire år.

Intervjuobjekt D i Forsvarsdepartementet bemerket at det er viktig å huske at denne «fire-årsregelen» ikke er en absolutt regel. Hvis det er ønskelig så kan en langtidsplan strekke seg så langt som man vil. Samtidig vil en for lang horisont være med på å gjøre selve langtidsplanen irrelevant, for jo lengre tidshorisont, jo mindre konkret vil planen nødvendigvis være.

FFIs bidrag til LTP- prosessene er viktige da de medfører en kontinuitet som man ikke finner hos andre bidragsytere i forsvarsplanlegging, selv ikke innad i Forsvaret. Et eksempel var Solstrand selv, som arbeidet med forsvarsanalyser ved FFI i over fire tiår. Han var heller ikke alene med lang fartstid innenfor fagfeltet. FFIs bidrag til langtidsplanlegging i over 60 år er i seg selv en erklæring av instituttets relevans.

Fagoffiserer som enten bidrar i analysearbeidet ved FFI, forsvarsstaben eller i Forsvarsdepartementet har ikke samme fartstid eller kontinuitet. Solstrand beskriver at offiserer som støttet inn på FFI gjerne var kommandert for den konkrete planleggingsperioden, eller kun over en beordringsperiode. (2010, s. 127). Solstrand skriver videre at han vurderte kontinuiteten til ansatte ved FFI som en motpol til rotasjonen på offiserer. Allikevel understreker han at behovet for fagoffiserer vedvarte, ikke bare på grunn av kompetansen de tok med seg inn i prosessen, men og på grunn av kontakten til Forsvaret. Dette poenget understøttes av Intervjuobjekt C ved FFI. Intervjuobjektet presiserer at det fortsatt er god støtte fra offiserer inn til instituttet, men at bidragene oppfattes som redusert i forhold til hva de var for en 20 år siden. På spørsmål om årsaken til dette er svaret mangel på, og tilgang til kompetent personell.

Man finner noe av de samme dynamikkene i Forsvarsdepartementet, der sivilt ansatte normalt har lengre fartstid enn offiserer i departementet. Intervjuobjekt E i FD IV beskrev i et intervju at man kunne regne seg som heldig om man fikk delta på 1,5 LTP- prosesser, før man skiftet stilling. Man kan anta at dette påvirker Forsvarets eierskap og delaktighet til selve LTP- prosessene.

Kontinuitet er et perspektiv som poengteres som meget sentralt av samtlige intervjuobjekter denne oppgaven har gjennomført intervjuer med. Intervjuobjekt E i Forsvarsdepartementet beskriver at FFI har gjennom ansatte med lang fartstid en «klar fordel» når det kommer til LTP- arbeidet. Der FMR og FD- delen av arbeidet med ny langtidsplan bruker «nær halvparten av tiden i en langtidsplan til å komme i gang» (på grunn av manglende erfaring på personellet), kan FFI i stor grad starte arbeidet hurtig siden instituttet har en helt annen kollektiv hukommelse hva angår LTP- arbeid.

Intervjuobjekt E beskriver videre at Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet i stor grad må «kaldstarte» for hver LTP-prosess. Dette synes å være en klar begrensende faktor for effektivisering av langtidsplanleggingen. Ikke bare er det en utfordring for forsvarssjefen og Forsvarsdepartementet, det påvirker og tilsynelatende FFI i form av at instituttet ikke starter arbeidet synkronisert med hverken forsvarssjefen eller Forsvarsdepartementet.

FFI er klar over at kontinuitet og kompetanse kan være en utfordring. Solstrand skriver at forsvarssjef general Zeiner-Gundersen (1972-1977) så på FFIs bidrag som en klar støtte, og ikke som noe som skulle «undergrave Forsvarets» hegemoni innen forsvarsplanlegging. Allikevel oppsto det spenninger mellom Forsvarets overkommando, FFI og Forsvarsdepartementet, særlig utover 1990- tallet. Boken «Balansegang» (Bogen og Håkenstad, s. 114) beskriver dette i forbindelse med gjennomføringen av «forsvarsstudie 2000». Disse spenningene omhandlet i stor grad en oppfattelse av at forsvarsplanlegging var forbeholdt selve Forsvaret, og ikke noe som Forsvarsdepartementet skulle involveres i. FFIs rolle skulle fortsatt være underlagt Forsvarets overkommando.

Videre skriver forfatterne at sentralstaben i det daværende Forsvarets overkommando ikke var interessert i at «FFI skulle fremstå som en generalstab som fremmer forslag til helhetlige styrkestrukturer» (ibid, S.116). FFIs nye rolle skulle være å bidra med del- og enkeltanalyser, samt kostnadsberegninger. Samarbeidet mellom forsvarsstaben og FFI ble muliggjort gjennom personlig kjennskap, så vel som faglig forståelse og rolleavklaring. Rolleavklaringen besto nok i stor grad av avklaringer rundt FFIs rolle som støttende instans. FFI er heller ikke en instans som forvalter ressurstildeling. Disse faktorene har trolig vært medvirkende i forholdet mellom det fagmilitære miljøet i Forsvaret og instituttet.

Intervjuobjekt B og C ved FFI har vært involvert i arbeidet med de siste tre langtidsplanene, og forklarte at rolleavklaringen mellom FFI og Forsvarsdepartementet opplevdes som god. De kunne informere om at styringsdialogen mellom FD og FFI opplevdes som tilstrekkelig i forbindelse med LTP- prosessene, og at den påfølgende rolle- og ansvarsfordelingen var god. Dette underbygges av Solstrands rapport, hvor han skriver at kontinuiteten i FFI og FD sørger for at rolle- og ansvarsfordeling til enhver tid er kjent.

Samtidig kommer det frem en spenning i dette forholdet. Intervjuobjekt E i Forsvarsdepartementet beskriver utfordringer i «hva FFI skal forske på». Alle tre intervjuobjektene fra Forsvarsdepartementet beskriver at departementet bør i større grad ta eierskap til styring av de strategiske Forsknings- og utviklingsmidlene (FoU) FFI besitter. Dette bør gjøres for bedre å styre FFI sin forskning i rammen av langtidsplanlegging.

Intervjuobjekt D og E i Forsvarsdepartementet beskriver at hverken departementet eller forsvarsstaben er gode nok til å bestille på FoU-midler fra FFI. Begge intervjuobjektene mener at FFI leverer det som kreves av dem, og at det derfor er viktig at departementet er tydelig på hva som bestilles av forskning i denne forbindelse. Samtidig mener både intervjuobjekt D og E at en enda bedre oppdragsdialog vil kunne bidra til å strømlinje forskningen gjennomført i rammen av FFI inn i langtidsplanleggingen. At hverken Forsvarsdepartementet eller forsvarsstaben er gode nok på bestilling av forskning fra FFI er relevant. Momentet kan tyde på at det mangler tilstrekkelig kompetanse innenfor forskningsbestilling i departementet og hos forsvarssjefen.

Intervjuobjekt D i Forsvarsdepartementet poengterer at FFI må forstå at instituttet har blitt politisert, og at instituttet ikke nødvendigvis fremstår som samlet utad i det offentlige rom. Med dette menes at FFI må være klar over at resultater fra forskningsprosjekter og delanalyser nødvendigvis vil analyseres ut ifra en ren politisk kontekst og brukes i politikktutforming. Derfor mener intervjuobjekt D at FFI må være samkjørte med Forsvarsdepartementet hva angår hva som forskes på, og når forskningen publiseres. Dette skaper et klart spenningsforhold til FFIs uttalte objektive tilnærming. Samtidig må det igjen nevnes at FFI er en etat underlagt Forsvarsdepartementet, og at departementet for alle praktiske formål er «arbeidsgiver» og den primære oppdragsgiver til instituttet. Intervjuobjekt B ved FFI sier at instituttet opplever noe av de samme utfordringene som gjelder objektivitet, særlig når FFI «blir et talerør for en forsvarsgren».

3.2.10 Delkonklusjon

Hva angår økonomiske kontroll nådde Forsvaret ett bunnivå i 2004 med den såkalte «milliardsprekken» (Mæland, 2005). Etter dette økte Forsvarsdepartementets behov for styring av Forsvaret som etat, og departementets avdeling for økonomi og styring ble kraftig styrket. Nedleggelsen av Forsvarets overkommando, og opprettelsen av Integrert strategisk ledelse (ISL) var en klar medvirkende faktor til FFIs endrede rolle. Summen av faktorene som gjorde seg gjeldende på 1990 -tallet og begynnelsen av 2000 -tallet var at FFI i endret grad ble brukt som støtte i helhetlige militæranalyser, slik de hadde vært siden opprettelsen av systemgruppen. Bidragene fra FFI ble å bestå i større grad av delanalyser og støtte til budsjett- og kostnadsanalyser, samt konkrete forskningsprosjekt i regi av forsvarsgrenene. Det tidligere «monopolet» FFI hadde hatt om forsvarsplanleggingen var vesentlig endret. Denne endrede rollen ser man igjen i det oppgaven analyserer hvordan FFI har blitt anvendt i de tre siste LTP- prosessene. Dette vil drøftes i kapittel 4.

3.3 Forsvarsdepartementets historiske utvikling innenfor langtidsplanlegging

«En av de viktige fallgruvene i forsvarsplanlegging er å bli nærsynt – dvs. tendensen til å fokusere og overreagere på det som skjer akkurat nå – særlig hvis det er dramatisk» (Skjelland, 2022). Denne uttalelsen kom fra forskningsleder Espen Skjelland ved FFI i forbindelse med utgivelsen av «Forsvarsanalysen 2022». Forsvarsdepartementet er den ledende aktøren når det kommer til det politiske og militær-strategiske nivået i Norge.

Ledelse av forsvarssektoren innebærer et særskilt ansvar hva angår å tenke langsiktig og helhetlig. Dette arbeidet må støttes av sektorens etater på en best mulig måte. I denne delen av kapitlet skal oppgaven se nærmere på det historiske perspektivet til Forsvarsdepartementet, og dets rolle i LTP-arbeidet.

3.3.1 Historisk overblikk Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementets historie strekker seg tilbake til opprettelsen i 1814. Boken «*Forsvarsdepartementets historie; et departement for politikk?*» gir en grundig gjennomgang av departementets historie frem til 2014. Bjerga og Sørлие deler departementets historie inn i perioder (Bjerga & Sørлие, 2020, s. 15), og oppgaven skal vise at disse periodene treffer påfallende godt med periodene det forekom historiske endringer hva angår FFIs rolle i LTP-prosessene.

Denne delen av kapitlet har ikke til hensikt å gjengi forsvarsdepartementets historie. Oppgaven trenger en overordnet historisk gjennomgang av departementet for å bedre forstå konteksten for LTP-prosessene slik de gjennomføres i dag. Dette kapitlet vil ta utgangspunkt i de fire periodene som beskrives i Sørлие og Bjergas verk; 1960-1970, 1970-1987, 1987-2000 og 2000 frem til i dag. Her vil kapitlet sette søkelys på departementets historiske utvikling der FFI er involvert, samt forhold som angår langtidsplanlegging i forsvarssektoren.

3.3.2 Strammere politisk kontroll og integrering av FFI i politikken? 1960-1970

1960-1970 ble preget av sterke ønsker fra politisk hold om å innlemme militærvesenet under strammere sivil politisk kontroll. Frem til omkring 1960 var det innført en rekke reformer for å få til denne integreringen. Tiltakene ble ytterligere forsterket ved å gjenopprette forsvarssjefen som funksjon, samlokalisere militær og sivil ledelse på ny lokasjon på Huseby, gjenoprettelsen av Forsvarets Overkommando, og ikke minst; et forsøk på å integrere FFI i Forsvarsdepartementet (Bjerga & Sørлие, 2020, s. 110). FFIs integrering i departementet og forsvarssektoren ble ifølge Bjerga og Sørлие gjort for å gi et bedre kunnskaps- og forskningsbasert grunnlag innenfor sikkerhets- og forsvarspolitik, herunder langsiktig planlegging (ibid, s. 119).

Grepet med å bruke FFI til dette formålet skulle i tillegg være med på å bringe Forsvaret under strammere sivil kontroll. FFIs opprettelse av Systemgruppen i 1959 var med på å forsterke dette. Hauge- utvalget ønsket også å få FFIs direktør inn som en vitenskapsrådgiver i departementet på lik linje med forsvarssjefen. Dette ble forsøkt innført, men dette ble ikke noe av grunnet motstand fra militært hold (ibid, s. 123). De fagmilitære miljøene beholdt sitt hegemoni innenfor forsvarsplanlegging enn så lenge.

Solstrand (2010, s. 9) underbygger dette i sin FFI rapport, hvor han skriver at det ikke var før på midten av 1970- tallet at Forsvarsdepartementet virkelig kom på banen når det gjaldt langsiktig forsvarsplanlegging. Perioden ble avsluttet med en samlokalisering av Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando på Huseby, hvor målet hadde vært å samle forsvarsledelsen til å kunne gjennomføre regjeringsbasert forsvarspolitik (ibid, s. 144). FFIs ledelse ble ikke inkludert som ønskelig i sammenslåingen på Huseby, og instituttets tyngdepunkt forble på Kjeller utenfor.

3.3.3 Forsvarssjefen og FFI tyngre inn i langtidsplanleggingen 1970-1987

Samlokaliseringen på Huseby førte ikke nødvendigvis med seg bedre grunnlag for forsvarsplanlegging. Bjerga og Sørli (2020, s.153) skriver at FDs avdeling for langtidsplanlegging besto av kun 13 personer, og dette var ikke nok for å kunne lede de nødvendige prosessene. Forsvarets overkommando hadde på dette tidspunktet betydelig flere ansatte, og resultatet ble at FO overtok langtidsplanleggingen sammen med FFI. Bjerga og Sørli skriver videre at denne måten å systematisere planleggingen på forble uendret frem til overkommandoens nedleggelse. Denne perioden preges av særlig spenningen og kompetansestriden mellom det fagmilitære og de «sivile» instansene FD og FFI.

Perioden preges også av spenningen som oppsto da forsvarssjef Bull-Hansen gjennomførte sin «*Forsvarsstudien 85*» (Bjerga & Sørli, 2020, s. 179). Bakgrunnen for denne studien var Bull-Hansens vurdering at det militære plansystemet ikke var i inngrep med de politiske beslutningsprosessene. Bull-Hansen brukte FFI flittig i «FS85», dog ikke på en helhetlig og gunstig måte. Ragnvald Solstrand bekrefter i sin rapport at det oppsto en betydelig spenning på bakgrunn av denne studien. Han kommenterer at departementet ikke var dimensjonert til å vurdere analysene gjort, og således ikke kunne komme med nødvendige faglige motargument til «FS85» (Solstrand, 2010, s. 51).

I utarbeidelsen av «FS85» la også Bull-Hansen frem kostnadsanalyser til sine strukturmodeller (Bjerga & Sørli, 2020, s. 179). Dette er relevant, da mye av bakgrunnen for Bull-Hansens utfordringer lå i en ubalanse mellom mål og midler for Forsvaret. Hensikten til daværende forsvarssjef var å synliggjøre konsekvensene av et underfinansiert forsvar.

Solstrand beskriver samtidig at FFIs bidrag i «FS85» ikke var like forankret i stridssimuleringer og dybdeanalyser som tidligere (Solstrand, 2010, s. 140). Dette bidro mest sannsynlig til validiteten av studien i form av at de tidligere faglige innspillene når var av en mer overfladisk art.

Spenningsene i denne perioden preges tilsynelatende i størst grad av manglende balanse mellom militærfaglige og politiske vurderinger, føringer og kommandoforhold. Daværende forsvarsminister Johan Jørgen Holst var i stor grad opptatt av politikken primat, noe som også skulle være en fanesak for statsråden etter den kalde krigen tok slutt (Græger, 2016, s. 51). FFIs rolle opp mot Forsvarsdepartementet forble som en teknologisk og fagkompetent institusjon, som primært støttet det fagmilitære miljøet i Forsvarets overkommando hva angikk forsvarsplanlegging. Helhetlig langtidsplanlegging i forsvarssektoren var fortsatt ikke integrert, og planleggingen forble i stor grad ledet av overkommandoen.

3.3.4 Mer sikkerhetspolitikk i langtidsplanleggingen 1987-2000

Forsvarsdepartementets neste periode ble preget av to hendelser; et ønske om å videreutvikle styringsmodellen av etaten, og det tilhørende endrede trusselbilde. Bjerga og Sørli skriver at FD ikke hadde endret sin interne organisering eller sine arbeidsmetoder de siste tiårene (Bjerga & Sørli, 2020, s. 192).

Et viktig unntak fra dette finner vi i den nevnte opprettelsen av sikkerhetspolitisk avdeling. Denne avdelingen var blant annet med på å gi departementet bedre grunnlag for analysearbeid i rammen av forsvarssektorens langtidsplaner. Perioden var som beskrevet i første del av dette kapittelet preget av den kalde krigens slutt, og at fredsdividenden (reduert budsjett fordi «fred» hadde erstattet den kalde krigen) skulle realiseres. Forsvarskommisjonen av 1990 beskrev trusselen fra Sovjetunionen som redusert, men at det forelå en dertil større grad av ustabilitet enn under den kalde krigen (NOU, 1992, s. 41). Dette blir ofte omtalt som «restrisikoen fra øst».

Dette ga FD to utfordringer. På den ene siden var det klare politiske mål om å redusere forsvarrets struktur og dermed utgifter for å innfri «fredsdividenden». Det andre var å videreutvikle etatsstyringsmodellen, slik at man unngikk utfordringene man hadde opplevd på Huseby; planarbeidet i forsvarssektoren skulle helhetlig ledes av departementet. Til tross for denne tilsynelatende marginaliseringen av instituttet, skal det nevnes at FFI ble gitt mandat til å utvide forskningsporteføljen sin. Opprettelsen av fagmiljøet for forskning på terrorisme er et eksempel på dette. Miljøet er fortsatt relevant, og leverer (del-) analyser både til eksterne aktører så vel som internt i forsvarssektoren den dag i dag.

3.3.5 En integrert planprosess? 2000 – 2023

Den siste historiske perioden oppgaven ser på, er fra det nye årtusen og frem til i dag. Perioden preges av arbeidet for å innlemme alle etater i forsvarssektoren under en felles forankret ledelse i Forsvarsdepartementet, med sikte på å kraftsamle alle strategiske ressurser omkring langtidsplanlegging og styring. Dette arbeidet kulminerte på et tidspunkt med opprettelsen av integrert strategisk ledelse (ISL) i 2003.

I første del av dette kapittelet beskrev oppgaven endringen til «ressursbasert planlegging». Dette kom som en konsekvens med daværende forsvarssjef Sollis brudd med tradisjonell forsvarsplanlegging; forsvarsplanleggingen skulle nå basere seg på faktiske bevilgninger fra Stortinget og ikke på hva som ble ansett som militærfaglig forsvarlig nivå på Forsvaret. I denne forbindelse benyttet departementet FFI som en ressurs hva angår kostnadsmodellering.

I den samme tidsperioden skjedde det en klar endring i FFIs rolle i forsvarsplanlegging. Bortfallet av kaldkrigsscenarioene, kombinert med FFIs tilsynelatende manglende evne til å tilpasse scenariogrunnlaget til tidens nye utfordringer, førte til at FFI som aktør i langtidsplanlegging ble marginalisert (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 114).

Forsvarets overkommando hadde ønsket at sentralstaben skulle overta dette arbeidet, selv om Bogen og Håkenstad skriver at overkommandoen mest sannsynlig ikke var i stand til å dekke denne rollen (ibid, s.116). Disse faktorene kombinert med nedleggelsen av overkommandoen innenfor tre år, kan tyde på at det oppsto et vakuum i det overordnede eierforholdet til LTP- prosessen. Den videre integrasjonen av militærledelsen møtte også motstand fra FFI, som mente at en fristilt forsvarssjef ville sørge for «rådgivning på fritt, faglig grunnlag» (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 127).

Et relevant og viktig aspekt ved opprettelsen av ISL og «det nye Forsvarsdepartementet», finner vi i hvordan avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging (FD IV) ble organisert. Avdelingen ble opprettet og organisert for å ivareta blant annet arbeidet planstaben i FO hadde hatt som oppgave (Bjerga & Sørli, 2020, s. 264). Avdelingssjefen var generalmajor, og de ansatte besto av nærmere 50% militære. Avdelingen fikk og ansvaret for FFI. Selv om forsvarsdepartementets utforming fortsatte å endre seg frem mot 2014, besto FD IV i tråd med reformen av 2003 (ibid, s.275).

Til tross for kontinuiteten av FD IV som avdeling, skal to påvirkende faktorer nevnes. Intervjuobjekt E i Forsvarsdepartementet beskriver lav rotasjon på ansatte ved FFI som en klar fordel hva angår LTP-arbeid. Intervjuobjekt E i Forsvarsdepartementet viser til stor rotasjon på personell i FD IV. Denne utskiftningen blir beskrevet til å gjelde både sivilt og militært ansatte, og at dette påvirker arbeidet med langtidsplanlegging på en negativ måte. Dette skjer ved at det oppstår en ubalanse i kompetanse og erfaring mellom de involverte partene i langtidsplanlegging.

At FD IV har nærmere 50% militære, som normalt roterer stilling hvert 3-5 år, vil naturligvis påvirke kontinuiteten i arbeidet. Når intervjuobjekt E i tillegg nevner at det for tiden i tillegg forekommer en høyere grad av utskiftninger blant sivilt ansatte, får dette klare negative konsekvenser for kontinuiteten i arbeidet med langtidsplanene både nå og i tiden fremover.

Selv om det ble gjennomført integrering av det fagmilitære miljøet inn i det sivile Forsvarsdepartementet, var det et behov for å kunne skille på roller. Som oppgaven beskriver tidligere i kapittelet er det formålstjenlig i forsvarsplanlegging med balanse mellom det forsvarssjefen, Forsvarsdepartementet og FFI. Denne balansen ble ytterligere endret i opprettelsen av ISL. Forsvarssjefen hadde mistet store deler av sitt eget stabsapparat for å kunne gjennomføre egne utredninger.

Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen skrev: «Forsvarssjefens ansvar er å finne frem til det forsvaret som utgjør den mest effektive kombinasjon av våpensystemer og andre militære kapasiteter per investert krone, gitt vår sikkerhetspolitiske situasjon og forsvarets oppgaver». (2011, s. 112) Forsvarssjef Diesen var imot forsvarssjefens manglende autonomi etter opprettelsen av ISL. Dette gjaldt særlig hva angikk langtidsplanlegging. Bjerga og Sørli (2020, s.281) skriver at Diesen var med på å innføre en mer sekvensiell LTP- prosess fra 2006. En slik sekvensiell prosess har fordeler og ulemper. Fordelen er at man kan oppnå et mer kontinuerlig og dynamisk LTP-arbeid. Samtidig er det en fare for at prosessens delanalyser kommer i utakt med hovedarbeidet rundt stortingsproposisjonene. Dette forholdet vil drøftes videre i kapittel 4 i forbindelse med analysen av stortingsproposisjon 151 S.

Et annet forhold som gjelder innspill til LTP-arbeidet finner vi i hvordan Forsvarsdepartementet påvirket arbeidet med fagmilitært råd. Et eksempel på dette er forsvarssjef Sundes (2009-2013) fagmilitære råd av 2011. FMR-arbeidet ble ledet av FD IV, og forsvarsminister Faremo (2009-2011) hadde i forkant gått ut og gitt tydelige føringer for arbeidet (Bjerga & Sørli, 2020, s. 283).

Denne styringen fra departementet, samt at mange av departementets egne ansatte var med på utarbeidelsen av FMR, ble opplevd som frustrerende av det fagmilitære miljøet. Årsaken lå i kjernen av utfordringen; hvilken rolle skulle FMR ha i LTP-prosessen, om ikke å være et objektivt fagmilitært råd?

3.3.6 Delkonklusjon

Forsvarsdepartementet oppnådde mye med integreringen av det sivile og militære i departementet, og en slik form for politisk-militær integrering på strategisk nivå kan vise seg å være ytterligere viktig i dag, gitt den nyere tids kompleksitet hva angår sikkerhets- og forsvarspolitik. Gjennom å analysere Norges tre siste langtidsplaner vil oppgaven belyse at spenningene fortsatt kommer til syne. Viktigst er fortsatt spenningen og balansen mellom fag og politikk. Samtidig vil det kunne observeres at det tilsynelatende er en dreining i roller for langtidsplanleggingen, herunder bruken av FFI.

4 Analyse av de tre siste Stortingsproposisjonene

4.1 Innledning

Dette kapitlet skal analysere de tre siste langtidsplanene for forsvarssektoren. Analysen skal gjøres i rammen av den historiske konteksten til FFI og Forsvarsdepartementet med de varige spenningene som er beskrevet i kapittel 3. Norges tre siste langtidsplaner for forsvarssektoren har kommet i form av følgende proposisjoner fra regjeringen til Stortinget: Prop. 73 S «Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier» fra 2012, Prop. 151 S «kampkraft og bærekraft» fra 2016, og Prop. 14 S «Vilje til forsvar – evne til beredskap» fra 2020.

Oppgaven vil analysere viktige nyanser innenfor langtidsplanene hva angår rolleavklaring, myndighet og ansvar mellom Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen og FFI. Oppgaven skal særlig se etter hvordan FFI tilsynelatende blir anvendt i arbeidet med langtidsplanene, og om det er mulig å se en utvikling i bruken av instituttet.

Ord betyr noe, og kapittelet vil vise at utsagnet kommer til syne i form av konkrete føringer gjennom formuleringer fra politisk nivå til forsvarssektoren. Formuleringene i proposisjonene, og ikke minst i mandatene til for eksempel *Landmaktsutredningen* fra 2017 gjør at man kan stille spørsmålet om spenningene mellom fag og politikk er svakere, like sterke eller sterkere enn tidligere.

Kan de ofte meget konkrete formuleringene vi finner i mandatene og iverksettelsesbrevene til landmaktsutredningen og langtidsplanene oppfattes som en mistillit til det fagmilitære rådets evne til å gi et best mulig fagmilitært råd? Og kan det samtidig tolkes slik at forsvarssektorens største forskningsmiljø ikke er i stand til å gi svar? Eller ligger årsaken mer i at de fagmilitære rådene fra FMR og FFI ikke er politisk forankret i Forsvarsdepartementet?

Den viktigste faktoren hva angår deltakelse fra FFI, er organisering og gjennomføring av LTP-prosessen i seg selv. I kapittel 3 beskrev oppgaven hvordan FFI og forsvarsstaben hadde et tilnærmet monopol på forsvarsplanlegging under den kalde krigen. Da trusselbildet endret seg på 1990-tallet, endret også forsvarssektorens bruk av FFI seg. De tidligere helhetlige analysene bortfalt, og man endte opp med en høyere grad av delanalyser.

Til tross for endringen etter den kalde krigen, er det fortsatt tegn som tyder på at det er en dreining i hvordan FFI anvendes. Det er dette kapittelet søker å finne svar på. Det er særlig tre forhold hva angår bruken av FFI i de siste LTP-prosessen som bør trekkes frem; Styrings- og oppdragsdialog mellom Forsvarsdepartementet og FFI, tidsperspektiv hva angår LTP-prosessen, og forholdet mellom FFI, forsvarssjefen og Forsvarsdepartementet.

Forsvarssjefens rolle i arbeidet med langtidsplanlegging omtales ofte som «dobbelthattet». Med dette menes at forsvarssjefen både er etatsjef, og departementets og regjeringens fremste militære rådgiver (Bjerga & Sørli, 2020, s. 187). Rollene byr på en spenning i seg selv, både hva angår prioriteter og mulig og hva angår lojalitet. Hvordan kan forsvarssjefen (med støtte fra FFI) gi uavhengige fagmilitære råd til Forsvarsdepartementet i utformingen av langtidsplaner, samtidig som hen skal ivareta rollen som departementets fremste rådgiver i forsvarspolitiske saker, altså saker som handler like mye om politikk som fag?

For å støtte analysen av de tre siste langtidsplanene vil kapittelet forankre analysen i faktorer utledet fra oppgavens forskningsspørsmål.

Faktorer	Kvalitativ/kvantitativ	Betegnelse
Tid til disposisjon	Kvalitativ	Hvordan er opplevelsen i FFI og i Forsvarsdepartementet som gjelder tid tilgjengelig for utarbeidelse av produkter til LTP
Anvendelse av FFI produkter	Kvalitativ	I hvilken grad ble FFI sine anbefalinger fulgt i LTP- og FMR prosessen
Styringsdokumentasjon	Kvalitativ	Endringer i styrings- og oppdragsdokumentasjon fra Forsvarsdepartementet til FFI
FFIs prinsipper for bidrag i langtidsplanlegging	Kvalitativ	Blir FFIs prinsipper fulgt, eller må instituttet gå på akkord med disse for å støtte LTP og FMR?

Tabell 3: Oversikt over faktorene som benyttes til å svare ut problemstillingen, og om de er kvalitative eller kvantitative.

Kapittelet vil først analysere de tre siste langtidsplanene. Deretter vil kapittelet se på mandatene som gis til FFI fra Forsvarsdepartementet i forbindelse med ny LTP-prosess. Så skal kapittelet drøfte forholdet oppdrags- og styringsdialog mellom departementet og instituttet. For å finne ut om det foreligger en forståelse av kvalitative og kvantitative faktorerers begrensinger i nåtidens langtidsplanlegging, vil dette forholdes sees nærmere på i forbindelse med analysen av langtidsplanene. FFI satte i gang et nytt forskningsprosjekt i 2021. Forskningsprosjektet heter «Forsvarsanalysen», og er tidligere kjent som «Strategiske forsvarsanalyser». Oppgaven vil se på hvordan «Forsvarsanalysen» virker inn i langtidsplanleggingen. Avslutningsvis vil kapittelet se på det som har blitt omtalt som ny planleggingsmodell, samt hvordan LTP-prosessene eventuelt evalueres. Kapittelet vil også analysere kommentarene fra forsvarssjefen som man finner i proposisjonene, samt se på hvordan den nylig annonserte tillitsreformen kan påvirke videre LTP-arbeid. Disse faktorene er ment å gi et bredere og mer helhetlig grunnlag for hvordan FFIs rolle anses i de tre siste langtidsplanene.

4.2 De tre siste langtidsplaner i forsvarssektoren

De tre siste langtidsplanene kom i form av Prop 73 S fra 2012, Prop 151 S fra 2016, og Prop 14 S fra 2020. Prop 14 S ble sendt frem som en ny proposisjon etter prop. 62 S i oktober 2020, fordi Stortinget mente at den først fremsendte prop 62 S ikke var tilstrekkelig konkret.

Regjeringen ved Forsvarsdepartementet gjorde flere spesifikke endringer ut fra Stortingets kritikk, og sendte frem en ny proposisjon til Stortinget som proposisjon 14 S. Stortinget behandlet den så på ordinært vis og utformet sin innstilling med vedtak for den neste fireårsperioden. Stortingets innvendinger til proposisjonen handlet om at den opprinnelige Prop 62 S var mindre konkret og bindende, særlig hva angikk materiellanskaffelser til både Sjøforsvaret og Hæren. Intervjuobjekt D i Forsvarsdepartementet beskriver at årsaken til denne hendelsen ikke var forårsaket av «slett arbeid» fra forsvarssektorens side. Stortingets ønske om konkrete proposisjoner viser seg å ha en påvirkning på hvordan FFI blir anvendt i langtidsplanleggingen.

FFI har vært anvendt på forskjellige måter, og i forskjellig grad under de siste tre LTP- prosessene. Årsaken til dette er sammensatt, og flere av årsakene er forankret i sikkerhetspolitiske endringer. Et mer selvhevdende Russland, og landets støtte til opprørsgrupper øst i Ukraina samt den påfølgende annekteringen av Krim, er hovedårsaken til dette (Stoa, 2016, s. 53).

Instituttet legger til grunne tre prinsipper for alle bidrag til forsvarsplanlegging; balanse, realisme og langsiktighet (FFI, 2022, Forsvarsanalysen, s. 13).

Prinsipp	Forklaring
Balanse	innebærer en helhetlig tilnærming til Forsvaret, og at det er balanse mellom tildelte oppgaver og hva som er budsjettmessig gjennomførbart.
Realisme	innebærer å ta høyde for alle aktuelle rammebetingelser for planlegging, som for eksempel den gjeldende sikkerhetspolitiske situasjon.
Langsiktighet	innebærer at FFI normalt opererer med en 20- års tidshorisont. Dette gjøres med bakgrunn i at forsvarsinvesteringer er tid- og ressurskrevende, og at man dermed må arbeide med en lengre tidshorisont.

Tabell 4: FFIs tre grunnprinsipper for bidrag til forsvarsplanlegging

Disse prinsippene blir og beskrevet i Solstrands rapport, og har således vært gjeldene for instituttet over tid (2010, s. 123). Instituttets tre prinsipper vil legges til grunn som rammeverk for denne analysen.

4.3 Overordnet styring av FFI innenfor langtidsplanlegging

For å kunne svare på oppgavens problemstilling, må det sees nærmere på hva som regulerer FFI sine bidrag inn i langtidsplanleggingen. Oppgaven har tidligere drøftet delanalysene som bidrag, og vil nå redegjøre for de overordnede styringsdokumentene.

Forsvarsdepartementet styrer FFI gjennom årlige tildelingsbrev (FFI, 2023), samt gjennom mandat til den enkelte langtidsplan (Regjeringen, 2023). Tildelingsbrevet redegjør for FFI sin økonomiske tildeling, samt effekt- og resultatmål. Mandatet stadfester oppdraget som gis til instituttet, samt føringer for arbeidet. I tillegg til disse beskriver intervjuobjekt A, C og D ved FFI og Forsvarsdepartementet at det gjennomføres spesifikk gjennomgang, og seleksjon av forskningsprosjekter gjennom Forsvarets forskningsforum.

FFI sine egne styringsdokumenter forankrer ytterligere instituttets bidrag i langtidsplanleggingen. Styringsdokumentene er i hovedsak FFI sin overordnede strategi (FFI, 2023) og instituttets forsknings- og utviklingsplan. Begge disse dokumentene stadfester FFI sine resultatmål, og forsknings- og utviklingsplanen er noe mer konkret på hva FFI sine bidrag inn i langtidsplanleggingen skal være.



Figur 2: FFI sitt effektmål og resultatmål slik det kommer frem i tildelingsbrevet for 2023 (ffi, 2023)

Videre er det FFI sine spesifikke forskningsprosjekter som bidrar inn i langtidsplanleggingen. Et eksempel på dette er «Strategiske forsvarsanalyser» (FFI, 2023). Intervjuobjekt C ved FFI sier at det kan oppleves som at de overordnede styringsdokumentene skriver at «FFI skal forske på alt», og presiserer at forskningsprosjektene ved FFI som bidrar inn i LTP er mer konkrete, både i mål og resultat. Langtidsplanene for forsvarssektoren omtaler FFI, og gir instituttet blant annet føringer for fokusområder innenfor forskning, styring og forvaltning. Dette kapittelet vil vise at ordlyden i en langtidsplan ikke nødvendigvis er det som gir mest styring til FFI hva angår støtte i og utenfor forsvarssektoren.

4.4.1 Stortingsproposisjon 73 S

73 S begynner tidlig med å stadfeste «den nye planprosessen» som kom som følge av ISL. Det henvises til stortingsproposisjon nr. 48 (2007–2008) – «*Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*», som beskriver at videre utvikling av forsvarssektoren skal skje gjennom et kontinuerlig, strategisk og langsiktig utviklingsarbeid i rammen av ISL. (Forsvarsdepartementet, 2012, s. 8)

Denne nye planleggingsmodellen ble vedtatt innført i *Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen nr. 318* i 2007 (Stortinget), men prop. 73 S stadfester at til tross for vedtekten vil Stortinget få fremlagt en overordnet langtidsplan for hver stortingsperiode. Dette betyr i praksis at det vil komme en form for langtidsplan hvert fjerde år til tross for ny planleggingsmodell.

Prop. 73 S beskriver at langtidsplanene fremover ikke vil være altomfattende revurderinger, men sette søkelys på løpende arbeid som underbygger utviklingen av sektoren (ibid). Dette illustreres videre med at proposisjonen tydelig underbygger regjeringen Stoltenberg IIs (2005-2013) beslutning om å anskaffe F-35 som Norges nye kampfly (Forsvarsdepartementet, 2008). For å understreke dette nevnes ordet «kampfly» hele 381 ganger i proposisjonen.

Dette momentet er relevant når det sees i sammenheng med FFIs prinsipp om langsiktighet. Hvis det er ønskelig fra stortinget at 4-års planene skal sette søkelys på løpende arbeid, så er det samtidig viktig at forsvarssektoren gis anledning til å gjennomføre langsiktige analyser som tillegg.

Kontinuerlig og løpende arbeid med langtidsplaner kan by på en spenning i form av at FFI og strategiske staber blir tvunget til å prioritere analysekapasitet mellom kortsiktig- og langsiktig planlegging.

Oppgaven har tidligere poengtert mangelen på relativ analyse- og stabskraft i forsvarssektoren, og denne faktoren kan være med på å tvinge prioritering fra langsiktig planlegging over til 4-års planene. Faren vil dermed kunne bli at man mister helhetsbildet i form av et redusert tidsperspektiv utover fire års syklusene i en langtidsplan.

Hva angår FFIs rolle i LTP-arbeidet med prop. 73 S, finner man en relevant føring i proposisjonens rammer og føringer. Her blir det poengtert at Norge ikke kan begrense sitt sikkerhetspolitiske utsyn til egne nærområder (Forsvarsdepartementet, 2012, s. 12). FFI kan muligens understøtte dette punktet på forskjellige måter, herunder gjennom utarbeidelsen av scenarier.

Intervjuobjekt B fra FFI nevner at bruk av scenarier utover et nasjonalt fokus vil være særdeles krevende, om så ikke umulig, grunnet mengden med sikkerhetspolitiske forhold som kunne virke inn. I den forbindelse kan man lese i proposisjonen om konkretisering av ansvaret mellom FFI og Institutt for forsvarsstudier (IFS) (Forsvarsdepartementet, 2012, s. 110).

Konkretiseringen stadfester at IFS er det sentrale fagmiljøet for sikkerhets- og forsvarspolitisk forskning. Synergier mellom disse instituttene, eller IFS som part til FFI i rammen av langtidsplanlegging, ble ikke nevnt av noen av intervjuobjektene i denne studien. Antakelig reflekterer dette at intensjonen fra 2012 ikke er fulgt opp. Oppgaven har imidlertid ikke indentifisert noen konkret årsak til dette, for eksempel i form av vurderinger og beslutninger.

Videre kan det argumenteres at nyere tids kompleksitet hva angår sikkerhetspolitiske spørsmål ikke kan svares ut av kun ett enkelt forskningsinstitutt, særlig hva angår internasjonale forhold. Det er rimelig å anta at kompleksiteten krever ekspertise fra både utenriksdepartementet og finansdepartementet, og da beveger man seg raskt fra militær strategi til nasjonal- og sikkerhetsstrategi. Disse forholdene er utenfor mandatet til en langtidsplan i forsvarssektoren. I tillegg kan dette være med på å understøtte opplevelsen som blir beskrevet innledningsvis i dette kapitlet: Det kan være et tegn på at forskningsinstitusjonene innad i sektoren ikke oppfattes av politisk nivå som tilstrekkelige på å svare på behovene til en langtidsplan. Dette kan komme av en politisk oppfatning av at forskningen ikke tar høyde for de sikkerhetspolitiske forholdene på riktig måte i rammen av langtidsplanlegging.

73 S nevner at Forsvarets strategiske ledelses anses som hensiktsmessig innrettet, og vil derfor videreføres. Dette står muligens i kontrast til hva man kan lese i Bjerga og Sørli (2020) bok hva angår det pågående arbeidet med å avklare roller og ansvarsforhold i forsvarssektoren.

I 2023 er forsvarsstaben under omstrukturering. Hensikten med omstruktureringen er blant annet å redusere antall ansatte med 40 prosent. Videre har omstruktureringen til hensikt å være mer i tråd med forsvarsdepartementet hva angår ansvars- og oppgavefordeling.

Omstruktureringen kan være med på å påvirke FFIs rolle i langtidsplanlegging. Hvis forsvarsstaben reduseres er det rimelig å anta at mer av bestilling, koordinering og oppfølging av FFI i rammen av fagmilitære råd blir flyttet ut av forsvarsstaben. Videre kan omstruktureringen medføre at forsvarsstaben får redusert stabskraft til å kunne støtte FMR -prosessen med militærfaglige vurderinger, og må belage prosessen i større grad på delanalyser fra blant annet FFI.

4.4.2 Stortingsproposisjon 151 S

151 S innleder med å erklære at Forsvaret skal videreutvikles gjennom et såkalt dobbelt løft (Forsvarsdepartementet, 2016). Dette doble løftet skal komme gjennom økte bevilgninger til forsvarssektoren, samtidig som det skal gjennomføres strukturelle endringer innad i sektoren. Det fagmilitære rådet løftes frem som det mest sentrale innspillet til langtidsplanleggingen, samtidig som proposisjonen understreker at FFI har bidratt med analyser.

Ekspertgruppens «Et felles løft», hvor en stor del av deltakere var fra FFI blir løftet frem. Når man analyserer proposisjonen kan man lese at det er summen av analyser som i stor grad utgjør grunnlaget for langtidsplanen.

Tidligere i kapittelet beskrev oppgaven viktigheten av at delanalyser og andre produkter som skal støtte oppunder LTP-prosessen er i takt med arbeidet forøvrig. En slik utakt av delanalyser blir av intervjuobjekt D i FD betegnet som «svært uheldig» i arbeidet med langtidsplanlegging. Årsaken beskrives ved at aktørene som produserer delanalyser ikke alltid tar inn over seg det politiske aspektet ved LTP-arbeidet, eller hvordan disse delanalysene kan påvirke stortingsproposisjonene ellers. Momentet understøttes av Solstrand i sin rapport (2010, s. 125), som beskriver at FFI opplevde at sine delanalyser ble utnytt på en fragmentert måte i tiden etter år 2000.

Et eksempel på slik «dårlig timing» traff mens 151 S var under oppseiling. En rapport fra FFI som ikke var synkronisert med Landmaktsutredningen (LMU) og LTP-arbeidet ellers, ble tilsynelatende stoppet før den ble publisert (Stortinget.no 2017). Sakens kjerne lå i en rapport bestilt av Heimevernsstaben. Arbeidet med rapporten til Heimevernsstaben var i gang, men ble ifølge daværende forsvarsminister Søreide stanset i Forsvarets forskningsforum (F3), da det ikke ble ansett som «hensiktsmessig» å gjennomføre rapporten før landmaktsutredningen var ferdig. Det ble en mediasak av denne hendelsen, og dette var med på å undergrave LTP-prosessen gjennom at det ble skapt et inntrykk av hemmelighold basert på ønsker om å ikke gi det offentlige innsyn i prosessen. Uansett var dette uheldig for forsvarssektoren, og er et eksempel på viktigheten av at alle delprosessene i LTP-arbeidet gjennomføres holistisk.

Som nevnt står det i 151 S at det skal gjennomføres et dobbelt løft i Forsvaret. Proposisjonen nevner at FFI som etat skal videreutvikles. I motsetning til prop. 73 S stilles det nå krav til hvordan FFI skal samkjøre forskningen sin med miljøer utenfor sektoren (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 89).

Et eksempel som nevnes er FFIs «TERRA»- prosjekt (terrorismeforskning), hvor det vektlegges at dette skal tilpasses forskning utenfor sektoren. Terror i fredstid er justissektorens ansvar, men likevel har hoved-forskningsinnsatsen på terrorisme i Norge siden årtusenskiftet vært finansiert over forsvarsbudsjettet gjennom «TERRA»-prosjektet.

Overfor FFI oppleves proposisjonen som meget tydelig når det kommer til hva instituttet skal forske på. Proposisjonen vektlegger at FFI skal opprettholde fokuset på teknologi som har en direkte innvirkning på forsvarssektoren, og nevner i denne sammenheng konkrete eksempler (ibid, s.89). Proposisjonen gir føringer for at instituttet skal arbeide med å koordinere og videreutvikle seg i tråd med Stortingets satsning ellers.

Denne ordlyden kan tolkes til at FFI skal videreutvikle seg innenfor primært to retninger. Den første er av en ren økonomisk art, der det ønskes mer synergi og dermed effekt ut av hver krone som går til forskning. For det andre kan det tolkes at FFI ses på som nødt til å koordinere og samkjøre forskning utenfor sektoren for å kunne gi et best mulig grunnlag for utviklingen av sektoren. Dette vil kunne medføre økonomiske konsekvenser for FFI, da forskning kan bli flyttet ut fra instituttet. Således kan det antas at FFI kan få redusert sin innflytelse i forsvarssektoren grunnet bruk av andre forskningsmiljøer.

Koordinering og fordeling av forskningsansvar er et relevant moment når man ser prop. 151 S opp mot forrige stortingsproposisjon. I prop. 73 S ble det skrevet om ansvarsforholdet i forskningen mellom FFI og Institutt for forsvarsstudier (IFS). Denne presiseringen finner man ikke i 151 S, hvor IFS kun nevnes en gang, og da i forbindelse med at det skal foretas en gjennomgang av forsvars- og sikkerhetspolitisk forskning i sektoren (Forsvarsdepartementet, 2012, s. 103). Dette kan tyde på at forskning innenfor forsvarssektoren ikke er samstemt, og at den ikke utnyttes til det fulle i rammen av nyere langtidsplaner i sektoren. Momentet bekrefter også at intensjonen om samarbeid fra 2012 ikke ble fulgt opp, uten at oppgavens kildemateriale har klart å identifisere årsaker til dette.

Oppsummert ser oppgaven en dreining i Stortingsproposisjonen i hvordan FFI forventes brukt. Proposisjonen er mer tydelig på at instituttet skal forske på konkrete teknologiske områder og kapabiliteter. I tillegg stilles det klare forventninger til at instituttet skal videreutvikles, og at man benytter seg av forskningsmiljø utenfor sektoren der dette er hensiktsmessig.

4.4.3 Stortingsproposisjon 14 S

Denne siste, og enda gjeldende langtidsplanen har flere viktige momenter ved seg når det gjelder oppgavens problemstilling. Det første relevante forholdet er proposisjonens møte med Stortinget i juni 2020. Proposisjonen ble underkjent av opposisjonen og Regjeringer måtte forbedre «åtte punkter» (Stortinget.no, 2020). Hvis man leser innstillingen fra Stortinget grundig så fremkommer hovedårsaken å være at den politiske opposisjonens oppfattet at proposisjonen manglet en konkret plan for landmakten. Dette er viktig, da det tilsynelatende var en forventning i Stortinget om en mer konkret og styrt proposisjon i form av kvantitative faktorer. Det kan tenkes at konkretiseringen uteble fra selve proposisjonen grunnet det meget konkrete fagmilitære rådet om alternativ A fra forsvarssjef Bruun-Hansen.

På spørsmål til intervjuobjekt D i Forsvarsdepartementet om hvorfor denne episoden oppsto, svarer hen at dette kom som en konsekvens av styringsskiftet som hadde blitt innført i forsvarssektoren. Dette var forankret i form av en ny instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i sektoren (regjeringen.no). Stortinget hadde behov og forventninger til effekten av styringsskiftet. Intervjuobjekt D beskrev videre at prop. 14 hadde til hensikt å binde de politiske beslutningene om å bevilge økonomiske midler til forsvarssektoren.

Poenget er tatt med fordi det viser politikkenes primat, samtidig som det viser viktigheten av at forsvarssektoren er klar på hvilke forventninger Stortinget har til selve langtidsplanen. Hvis det er en forventning om en høy grad av detaljer, må arbeidet som bidrar inn i LTP- prosessene gjenspeile dette. Dette vil nødvendigvis også påvirke hvilke produkter FFI bidrar med i prosessen, og hvordan de utarbeides og fremlegges. Det må da tas høyde for at produktene skal være anvendelige både fra et politisk- så vel som et militærfaglig perspektiv.

I mandatet til FFI fra Forsvarsdepartementet i forbindelse med utarbeidelsen av prop. 14 S, står det at FFI skal vurdere konseptuelle retninger for videreutviklingen av Forsvaret (Regjeringen, 2018). Videre skal FFI vektlegge de strategiske prinsippene og veivalgene man finner i prop. 151 S. Det presiseres at FFI ikke skal presentere konkrete strukturalternativer. I prop. 14 S går den samme ordlyden igjen hva angår hvordan langtidsplanen beskriver at forsvarssektoren skal utvikles. Prinsippene som skal legges til grunn er balanse, realisme og langsiktighet. Oppsummert kan man si at FFIs rolle i LTP-arbeidet var av en høyst kvalitativ og mer konseptuell innretning. Dette underbygger også konklusjonen i avsnittet over, hvor oppgaven tilsynelatende ser et ønske fra Forsvarsdepartementet om mindre styring og inngripen, og mer delegering av arbeidet til det forsvarssjefen og FFI.

Ser man føringene for FFIs deltakelse opp mot daværende forsvarssjef Bruun-Hansens FMR, finner oppgavens analyse viktige og relevante momenter. I innledningen kan man lese at FMR-arbeidet har dratt på kunnskap fra samtlige etater i forsvarssektoren (Fagmilitært råd, 2019). Samtidig er Bruun-Hansens FMR høyst kvantitativ. Strukturalternativene som FMR legger frem er i stor grad basert på kvantitative faktorer i form av antall strukturelement. Dette være seg konkrete antall bataljoner, overflatefartøy, og luftplattformer. Dynamikken mellom disse LTP-bidragene er viktig da den bryter med det «tradisjonelle» mønsteret av hvordan FFI anvendes i LTP- prosessen. Årsaken til dette kan ha med fokuset på å nå NATOs 2-prosentskrav å gjøre, og at man ville bruke kvantitative måleenheter for å synliggjøre dette kravet i størst mulig grad. Videre kan dette tyde på at FFI, sammen med fagmilitære råd, ser ut til å ha en større rolle i utviklingen av langtidsplaner enn i tidligere LTP-prosesser.

På den ene siden understøttes FMR av selve stortingsproposisjonen, som understreker at forsvarssjefens fagmilitære råd er det mest sentrale innspillet i langtidsplanen (Forsvarsdepartementet, 2020b, s. 9). På den andre siden kan man stille spørsmål ved dette utsagnet, da ingen av forsvarssjefens anbefalinger ble fulgt. I tillegg ville Stortinget ha en proposisjon med en større grad av konkretisering av sjø- og landmakten, noe som kom tydeligere frem i vedtakene i prop. 14 S (Forsvarsdepartementet, 2020, s. 137).

Prinsippene for fagmilitære råd som ble beskrevet i kapittel 1 og 3, viser at Bruun-Hansen brøt med disse ved å anbefale et forsvar som det ikke var økonomisk dekning for. Anbefalingen av alternativ A i fagmilitært råd var urealistisk, men forsvarssjefen ga tydelig tegn til at ansvaret for forsvarssektoren lå hos politikerne: forsvarssjefen hadde sagt ifra.

4.5 Delkonklusjon analyse av Stortingsproposisjoner

Summen av spenningene hva angår innflytelse i proposisjonene viser en trend i bruken av FFI der instituttet blir mer brukt av Forsvarsdepartementet i utvikling av overordnede forslag til innrettingen av forsvarssektoren, uten å konkretisere dette i strukturalternativer. Videre kan man se at FFI brukes til en mer kvantitativ understøttelse av fagmilitære råd i tillegg til de kvalitative fagvurderingene. I sum betyr dette at ikke bare forsvarssjefens rolle, men og FFIs rolle i langtidsplanlegging har endret seg. For FFI kan det tyde på at det er klare forventninger til at instituttet skal bidra både kvalitativ og kvantitativt. Denne dualismen kan være med på å skape utfordringer i seg selv, da den kan gå på tvers av instituttets evne til å bidra med nok ressurser til både departementet og forsvarssjefens analyser. Videre rokker dette nødvendigvis ved instituttets evne til å være så objektiv som mulig i forbindelse med langtidsplanleggingen.

4.6 Casestudie: Ekspertgruppens rapport i 2015: «Et felles løft»

Dette kapitlet har skrevet om delanalyser utarbeidet i forbindelse med langtidsplanlegging. Et eksempel på en slik delanalyse, hvor også FFI var en betydelig bidragsyter finner vi i Ekspertgruppens «Et felles løft» fra 2015. Denne analysen er et eksempel på en utredning som kommer utenfor en langtidsplan.

I kapittel 1 beskrev oppgaven hvordan rapporten «Et felles løft», utarbeidet av Ekspertgruppen, tas med i oppgavens analyser, da den på flere måter viser dynamikkene i bruk av FFI opp mot Forsvarsdepartementet i nyere tid. Politisk nivå bestiller en rapport som går utenom vanlig LTP-prosess, selv om rapporten likeså godt kunne vært anvendt direkte inn i langtidsplanleggingen.

«Et felles løft» er et eksempel på hvordan politikk påvirker fokuset til Forsvaret. Dette kommer i form av konkrete føringer på trussel-oppfatning og struktur. I kapittel 3 viste oppgaven hvordan FFIs rolle hva angår trusselbilder og scenarier har endret seg betraktelig. Endringene fremkommer tydelig i ekspertgruppens rapport.

Ekspertgruppen ble oppnevnt av forsvarsminister Ine Eriksen Søreide 15. desember 2015. Den ble ledet av professor Rolf Tamnes, tidligere direktør ved IFS. Bakgrunnen for, og mandatet til gruppen var den gradvise mer krevende sikkerhetspolitiske situasjonen Norge hadde kommet i (Ekspertgruppen, 2015, s. 97). Ekspertgruppens sammensetning var primært sivil, og selv om den var ledet av Tamnes var en stor andel av rapportens forskere fra, eller hadde tilknytning til FFI. I rapportens oppsummering kan det leses at gruppen hadde fullmakter til å hente inn nødvendig informasjon fra Forsvaret, samt at gruppen hadde «god dialog med forsvarssjefen».

I forhold til tidligere benevninger om «restrisiko fra øst» omtaler ekspertgruppens rapport Russland som stormakt og nabo, samt at rapporten fokuserer på å omtale forholdet mellom Vesten og Russland som preget av mistillit og uforutsigbarhet (Ekspertgruppen, 2015, s. 17). Samtidig beskriver rapporten det strategiske bildet i Arktis, og «bastionforsvaret» gis mye oppmerksomhet. Dette er å se på som en forlengelse av fiendebildet fra den kalde krigen, hvor basekomplekset på Kola, og russernes sterke behov for å forsvare dette ble viet mye oppmerksomhet i norsk perspektiv.

Rapporten retter oppmerksomhet mot ukonvensjonelle trusler (ibid, s.23). Cyberangrep, terrorisme og gråsoneproblematikk blir omtalt som til dels nye trusselområder, da de kommer nærmere Norge enn tidligere. Disse truslene må sees i sammenheng med samtidens oppmerksomhet i og rundt 2015, hvor «små grønne menn» på Krim, samt de pågående konfliktene i Midtøsten og Afrika mot terrororganisasjoner.

Rapporten oppsummerer truslene med at de har blitt mer komplekse, uoversiktlige og «ikke lengre langt borte» fra Norge (ibid, s.31). I denne sammenheng er det relevant å trekke frem FFI sitt forskningsmiljø på terrorisme. Forskningsprosjektet «TERRA» har vært aktivt ved FFI siden 1990-tallet. Det kan virke som om vurderinger fra dette prosjektet er tatt med inn i «Et felles løft». Dog er terrorisme og «gråsoneproblematikk» fortsatt ikke primært rettet mot forsvarssektoren, og befinner seg innenfor domenet til Justisdepartementet (i fredstid). Et relevant moment i dette øyemed er at forsvarssektoren tilsynelatende har finansiert forskning som først og fremst støtter justissektoren. Analysen av prop. 151 S viste at ble det gitt føringer til FFI om å vektlegge forskning utenfor sektoren. Det kan virke som om FFI ikke forholdt seg til disse føringene i denne sammenheng.

Rapportens kapittel 6 er meget relevant da det benytter seg av tre scenarioer for å beskrive bredden av utfordringer Forsvaret må kunne bidra til å løse (Ekspertgruppen, 2015, s. 52). Det presiseres videre at selv om to av tre scenarioer involverer Russland, så er militær konflikt med Russland usannsynlig. Et relevant aspekt ved disse scenarioene er at de tar høyde for et Russland som bruker militær makt på nabostater, men ikke mot Norge. Ordlyden kan tyde på at rapporten forholder seg til politiske vurderinger hva angår trussel-oppfatning, og ikke nødvendigvis en direkte konflikt mellom Russland og Norge.

Dette poenget underbygges av Anniken Huitfeldts innlegg i utenriks- og forsvarskomiteens innstilling til prop. 62 S hvor hun sier at: «...vi bidrar til lavspenning når vi selv vokter våre områder i det daglige og ikke er avhengige av våre allierte» (Stortinget, 2020).

Når «Et felles løft» analyseres opp mot proposisjon 151 S, nevnes ekspertgruppens rapport en gang i innledningen. Ordene «hybrid» og «gråsoner», nevnes ikke i proposisjonen i det hele tatt. Ordet «terror» blir derimot nevnt 58 ganger. Oppgaven antar at dette henger sammen med to forhold. For det første var terrorangrepene 22. juli enda friskt i minnet i Norge, samt at debatten rundt Forsvarets støtte til det sivile samfunn enda var aktuelt. Et eksempel på dette er endringene som ble gjort i politiloven 2015 hva angår bistand fra Forsvaret (Lovdata, 2023). Jihadismen sto sterkt i Europa fra 2014 til 2017 (FFI, 2023). Dette kombinert med migrantkrisen som i samme tidsrom oppsto som følge av blant annet terrorisme, gjorde nok at det var naturlig å sette søkelys på dette i stortingsproposisjonen.

For det andre annekterte Russland Krim fra Ukraina i 2014. Samtidig støttet Russland separatister i Donbass-regionen i Ukraina. Annekteringen av Krim gjorde «hybrid- krigføring» til en populær betegnelse.

Konsekvensene av Russlands «hybride» krigføring på Krim var mest sannsynlig ikke ferdig analysert ved FFI, Norge eller i Vesten forøvrig, og kan dermed forklare hvorfor hendelsen ikke ble viet mye oppmerksomhet i stortingsproposisjonen.

FFI har forskningsmiljø som dekker både Russland og terrorisme. FFI har hatt et kontinuerlig forskningsprosjekt på terrorisme siden 1999 (FFI, 2023). Solstrands rapport (2010, s.25) forteller at Forsvarsdepartementet tidlig på 2000- tallet hadde strammet inn på hva FFI fikk «lov» til å forske på i sikkerhetspolitisk kontekst.

Derimot fikk fagmiljøene som forsket på terrorisme og som understøttet scenarioer som gjelder langtidsplanlegging i Forsvaret, fortsette sitt virke. Basert på dette kan det antas at «Et felles løft» i stor grad benytter seg av bidrag som setter søkelys på områder hvor instituttet har spisskompetanse.

Ekspertgruppens rapport fra 2015 er et eksempel på hvordan FFI blir anvendt av Forsvarsdepartementet for å skape et produkt som underbygger politiske, så vel som militær-strategiske prosesser. Rapporten ble laget på mandat fra forsvarsministeren, og viser at departementet tar inn over seg konsekvensene av terrorisme, og et stadig mer ustabil forhold til et mer selvhevdende Russland.

Rapporten fremstår som koordinert opp mot stortingsproposisjon 151 S. Samtidig viser rapporten hvordan FFI blir anvendt i utarbeidelsen av slike rapporter i tiden etter den kalde krigen. FD anvender fagmiljøene ved FFI, og hvis man tolker Solstrands rapport i samme retning, kan det virke som at fra 2000- tallet så har FD tatt styring på hvilken kompetanse/fagmiljø FFI skal fokusere på. «Et felles løft» kan på flere måter sees som den nye «normen» for delanalyser fra FFI innenfor rammen av langtidsplanlegging i Forsvaret.

I dette og det foregående kapitlet har oppgaven redegjort for at FFI sine analyser har blitt mer oppdelt. Det kommer av faktorer som endringer i trusselbildet siden 1990- tallet, samt i måten Forsvarsdepartementet og regjeringen «bestiller» forskning fra instituttet på. Et relevant moment når det kommer til delanalyser, og særlig dersom koordineringen ikke er tilstrekkelig, er at delanalyser kan være med på å gjøre en LTP-prosess mindre helhetlig, og dermed påvirke den totale validiteten. En delanalyse åpner i større grad for muligheten for å «validere seg selv», da den ikke nødvendigvis settes i rammen av en større kontekst. Dette kan være en fallgrube innenfor LTP-arbeid. Ser man dette i sammenheng med hvordan LTP-prosessen er avhengige av å fremstå holistiske, så kan en delanalyse bidra til usikkerhet, og unødvendige forstyrrelser.

Poenget understøttes av intervjuobjekt E fra Forsvarsdepartementet, som sier at delanalyser er med på å «skape ansvarsfraskrivelse», i form av at det ikke stilles krav til analysens rolle i en større kontekst. Poenget bekreftes av intervjuobjekt A og D fra Forsvarsdepartementet, som forklarer at delanalyser kan brukes på flere måter, basert på hva man vil ha ut av analysene. Intervjuobjekt D bruker poenget for å understreke viktigheten av styring av FFIs forskning. Intervjuobjekt E argumenterer for at bedre styring fra departementet av FFIs forskning i rammen av langtidsplaner, vil kunne bidra til bedre konvergens av slike delanalyser.

4.7 FFIs mandat: Utviklingen i tråd med militært og politisk landskap

FFIs rolle som aktør i forsvars- og langtidsplanlegging har utviklet seg betraktelig siden opprettelsen. Teknologisk utvikling, internasjonal sikkerhetspolitikk og innenrikspolitiske faktorer har i vesentlig grad vært med å forme instituttet til det det er i dag.

I instituttets vedtekter fra 2021 kan man lese at:

«FFI har til formål å ta frem relevant forskning og utvikling (FoU) med utgangspunkt i instituttets militærteknologiske og realfaglige kompetanse. FFI skal gi den politiske og militære ledelsen rettidige, forskningsbaserte og uavhengige råd til utvikling av forsvarspolitik, forsvarsplanlegging og forvaltning av sektoren. Instituttet skal holde seg à jour med den vitenskapelige og teknologiske utviklingen og vurdere dennes mulige konsekvenser for forsvarssektoren» (Forsvarsdepartementet, 2021, s. 1)

Oppgaven har tidligere belyst FFIs og Forsvarets militære ledelses tidligere monopol på Forsvarsplanlegging. Ser man dette i sammenheng med instituttets gjeldende vedtekter viser det at rollen er endret. Det er ordlyden hva angår «den politiske og militære ledelsen», samt «forsvarssektoren» som underbygger dette.

Der FFI tidligere støttet Forsvarets ledelse med fagmilitære råd, har vedtektene nå søkelys på forsvarssektoren som helhet. Samtidig skriver vedtektene at FFI skal gi råd til utvikling av forsvarspolitik. Dette er en indikator på at oppdragsporteføljen til FFI nå går utover det militærfaglige og teknologisk utgangspunktet for opprettelsen av instituttet.

Videre skrives det i vedtektene at FFI skal gi uavhengige råd. Dette fremstår som et spenningsforhold i den grad det er Forsvarsdepartementet som er oppdragsgiver og overordnet departementet for instituttet.

Hvis man leser Forsvarsdepartementets mandat til FFI i forbindelse med utarbeidelsen av ny langtidsplan i 2018, finner man ytterligere bindinger hva angår faktoren *uavhengighet*. Mandatet ber FFI vurdere ulike konseptuelle retninger for utvikling av Forsvaret (Regjeringen, 2018).

Mandatet skriver videre at FFI skal forholde seg til rammene fra forrige langtidsplan, gjeldende struktur av Forsvaret, samt Norges kapabilitetsforpliktelser ovenfor NATO. utfordringen ligger ikke i selve mandatet, men at FFI selv har vært en sentral bidragsyter i mandatets fundament.

Forsvarsstrukturen og rammefaktorene som mandatet beskriver har FFI vært med på å utvikle og anbefale. Opprettholdelsen av en objektiv tilnærming til videreutvikling av dette kan være en utfordring for instituttet, og medføre at FFI sine anbefalinger ikke lengre oppfattes som valide.

4.8 Styrings- og oppdragsdialog mellom FFI og Forsvarsdepartementet

Analyser av de tre siste stortingsproposisjonene (61 S, 151 S og 14 S) som omhandler langtidsplanlegging i forsvarssektoren, finner man nyanser og endringer i ordlyden hva angår FFI og instituttets rolle, oppgaver og oppdrag. Et eksempel fra proposisjon 151 S beskriver at FFI i stor grad skal konsentrere seg om teknologisk utvikling, mens i proposisjon 14 S er ordlyden endret til at instituttet skal se på konsekvensene av økte utgifter knyttet til forsvarsmateriell og teknologi.

På spørsmål til intervjuobjektene ved FFI på hvordan ordlyden i proposisjonene påvirket LTP-arbeidet ved FFI, var svaret at teksten i selve langtidsplanen i liten grad påvirket dette. Intervjuobjekt C kunne informere om at styrings- og oppdragsdialogen mellom FD og styret til FFI var det avgjørende leddet i denne sammenheng.

Dette viser seg å være et viktig og relevant moment. Oppgaven har analysert hvordan oppdrags- og styringsdialogen mellom FFI og Forsvarsdepartementet gjennomføres i praksis. I tildelingsbrevet fra Forsvarsdepartementet til FFI for 2023 (FFI, 2023), blir instituttets støtte til langtidsplanlegging regulert som en del av instituttets resultatmål. Instituttets resultatmål beskrives som kvalitative, årlige vurderinger som skal underbygges av nødvendige kvantitative data (ibid, s.7).

Resultatmål 1: Rådgivning for utforming av forsvarspolitikken er styrket

Resultatmål 1: Rådgivning for utforming av forsvarspolitikken er styrket	Rapporteres: ÅR
Utforming og implementering av forsvarspolitikken må bygges på et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag. FFIs totale kunnskapsproduksjon, formidling av denne og evne til å bygge og bevare robuste fagmiljøer er avgjørende for instituttets rolle som strategisk rådgiver for sektorens politiske og militære ledelse. FFI må kunne sammenstille og fremstille relevant kunnskap rettidig til det strategiske nivået slik at rådene forstås og benyttes på en måte som gir reell nytte og effekt.	
Styringsparameter 1	Hva måles:
Kvalitativ vurdering, underbygget med tilstrekkelig kvantitative data, av: <ul style="list-style-type: none">• FFIs leveranser som kunnskapsgrunnlag og bidrag til langtidsplanlegging av Forsvaret.• FFIs rådgiverrolle i utformingen av forsvarsindustripolitikken og øvrige bidrag til utviklingen av forsvarsektorens FoU- og innovasjonspolitik.	FFIs evne til å skape effekter av formidlet kunnskap i utviklingen av forsvarspolitikken.

Figur 3: Fremstilling resultatmål 1 slik det fremstår i tildelingsbrevet fra Forsvarsdepartementet (ffi.no)

Storingsproposisjonene som denne oppgaven har analysert viser at Forsvarsdepartementets fremste styringsverktøy overfor FFI er økonomiske bevilgninger (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 89). Et eksempel på styrings-føringer finner oppgaven i Storingsproposisjon 151 S, hvor proposisjonen skriver at FFIs strategiske Forsknings og utviklings midler (FoU) primært skal gå til kapabilitetsrettet FoU (ibid, s.89).

Dette er viktig når man analyserer langtidsplanens tekst mot resultatmålet i tildelingsbrevet. Tildelingsbrevet beskriver at effekten av forskningen skal bygges på en kvalitativ årlig vurdering. På den ene siden kan teksten i tildelingsbrevet tolkes til å være så åpen at de kvalitative vurderingene om oppnådd effekt vil være relativt enkle å underbygge.

På den andre siden kan teksten tolkes til å være mer overordnet, og at det er FFI sine prosjektbeskrivelser som i større grad gir detaljerte tilbakemeldinger og innspill i langtidsplanleggingen. Det viktige her er hvis det er tildelingsbrevet fra Forsvarsdepartementet til FFI som fungerer som rammeverket for støtten til langtidsplanlegging, så kan produktet synes å ikke ha nødvendig detaljgrad hva angår denne støtten. Når man ser dette i sammenheng med at FFI gjennomfører sine delanalyser og forskningsprosjekter i rammen av resultatmål 1 i tildelingsbrevet, kan det virke som om støtten til langtidsplanlegging i stor grad er styrt av instituttet selv.

I tildelingsbrevet finner oppgaven et relevant punkt hva angår rapportering:

«FD har primært behov for aggregert styringsinformasjon fra FFI. Det er ønskelig at rapporteringen i større grad aggregerer effekten av arbeid som er utført i de ulike porteføljene, og synliggjør de helhetlige strategiske prioriteringer som ligger til grunn. Dette skal erstatte aktivitetsbasert rapportering om enkeltoppdrag og prosjekter» (FFI.no, s.7).

Dette kan tolkes som at Forsvarsdepartementet ønsker rapportering i rammen av oppdragsporteføljer, og ikke på det enkelte forskningsoppdrag. Dette er viktig, da det kan tolkes til at Forsvarsdepartementet ikke har kapasitet til å følge opp enkeltprosjekter, eller har ønske om dette. Denne oppgaven har tidligere identifisert det politiske behovet for detaljer, så tildelingsbrevets ordlyd vil kunne bety at en annen instans enn avdelingen FD IV 1, som forvalter FFI per i dag, må ta mer ansvar for oppfølging av de enkelte forskningsprosjektene.

På en annen siden kan det tolkes til at Forsvarsdepartementet ønsker at FFI blir tydeligere på å fortelle hvilken reell effekt det enkelte forskningsprosjekt gir i rammen av instituttets resultatmål i rammen av porteføljer.

4.9 Forholdet mellom kvantitative og kvalitative faktorer i de siste LTP- prosessene

I verket «Norsk forsvarshistorie» (2000) leser man at FFIs overgang til en mer sivil-analytisk tenkning rundt forsvarsplanlegging, kombinert med opprettelsen av systemgruppen, kan ha vært med på å minske handlingsrommet systemgruppen var ment å skape i utgangspunktet (Børresen et al., 2004, s. 349). Dette kom tilsynelatende som en konsekvens av at man ikke kombinerte kvalitative og kvantitative måleparametere i forsvarsanalyser, og at forsvarsplanlegging ble mer «skrivebordsrettet». På spørsmål til intervjuobjektene ved FFI om hvordan dette oppleves i dag, svarer både intervjuobjekt B og C at forståelsen for mulighetene og begrensningene ved kvalitative og kvantitative analyser er til stede både ved FFI og i Forsvarsdepartementet. Intervjuobjekt B ved FFI sa følgende om FFIs studier: «Kvalitative analyser er nødvendige for å stille de riktige kvantitative spørsmålene».

Endringen i holdning til kvantitative faktorer underbygges videre av intervjuobjekt C fra FFI. Vedkommende sier at dynamikken mellom det kvalitative og kvantitative er avgjørende for å utnytte potensialet i scenarioene som legger grunnlaget for flere av FFIs analyser. Grunnlaget for å skape scenarioene er nødvendigvis kvalitativt, og selve scenarioene er avhengige av kvantitative data. Dermed kan resultatene av scenariobasert simulering være med på å få fremme de «riktige» kvalitative spørsmålene.

På den ene siden virker det som om den tidligere stringente holdningen til kvantitative faktorer, scenarioutvikling og simulering, ikke er like gjeldende når det kommer til FFIs innspill i LTP-prosessene i nyere tid. Dette har en sammenheng med det endrede trusselbilde etter Sovjetunionens kollaps, hvor invasjonforsvar og holdetid ikke lengre er måleparametere for utformingen av Forsvaret. Det endrede trusselbildet Norge står ovenfor, som i nyere tid beskrives som mer komplekst og dermed vanskeligere å kvantifisere, ligger til grunn for dette. Kompleksitet har hatt en klar påvirkning på hvordan LTP-prosessene anvender FFIs analyser i nyere tid, da det stilles større krav til kvalitative og subjektive vurderinger.

På den andre siden betyr ikke dette nødvendigvis at man *ikke* kan forholde seg til kvantitative faktorer. Som oppgaven har belyst er man avhengig av både kvantitative og kvalitative faktorer i utarbeidelsen av en langtidsplan. Ser man dette i sammenheng med analysen av prop. 14 S, brukes FFI i stor grad kvalitativt i sine delanalyser til Forsvarsdepartementet, mens i FMR ble de brukt kvalitativt i form av konkrete tall på strukturelement.

4.10 Forholdet tidsperspektiv i LTP-prosessene

Kapittel 1 beskrev at LTP-prosessene ikke har et klart start- og endepunkt. Forståelsen for at langtidsplanlegging er kontinuerlig, samt at prosessen blir påvirket av både interne og eksterne faktorer i utarbeidelsen, er avgjørende for helhetlige LTP-prosesser.

Intervjuobjektene ved FFI beskrev viktigheten av hvordan produktene fra FFI ble innlemmet i LTP-prosessen. Begge intervjuobjektene beskrev eksempler på hvordan produkter fra FFI hadde «truffet feil» tidsmessig i forhold til når stortingsproposisjonen kom ut. Denne problemstillingen ble også belyst av intervjuobjekt A og D i Forsvarsdepartementet.

Intervjuobjektene beskrev at det var uheldig at FFI sine delanalyser og andre innspill ikke var synkrone med det politiske aspektet av arbeidet med en langtidsplan.

På spørsmål om hvorfor slike hendelser oppsto var svaret fra begge intervjuobjektene ved FFI at det ikke alltid var tilstrekkelig med tid for å gjøre grundige nok analyser og produksjon, og at produktene således kunne «treffe feil».

Forholdet tid i langtidsplanlegging påvirkes av spesielt to faktorer: oppdrags- og forskningsporteføljen til FFI, og den fireårige syklusen i langtidsplanleggingen. FFI støtter LTP-prosesser via primært to finansieringsporteføljer; FFI basismidler, og strategiske FoU- midler.

Disse midlene skal dekke utgiftene FFI har i forbindelse med forskning. Intervjuobjekt D og E i Forsvarsdepartementet mente at det var mulig å utnytte FFIs midler på en enda bedre måte. Dette kunne gjøres ved at departementet i større grad tok styring på hva FFI anvendte midlene til. En tydeligere styring av hva det skal forskes på vil i dialog mellom departementet og instituttet være med på å kvalitetssikre at produktene ressursettes tilstrekkelig til å kunne gjennomføres innenfor de nødvendige rammene.

Den andre faktoren er syklusen til en LTP prosess. Endringer på strategisk nivå, og skifte i sikkerhetspolitiske dynamikker påvirker langtidsplanlegging. Som oppgaven redegjorde for i kapittel 3 tar grundig forskning tid. Ved raske endringer i faktorer som påvirker forsvarssektoren er det ikke sikkert at forskningen rekker å ta høyde for konsekvensene.

Ett eksempel på en slik sikkerhetspolitisk endring finner man i «Forsvarsanalysen 2022» (FFI, 2022, s. 1). Selv om analysen ble publisert drøye tre uker etter Russlands invasjon av Ukraina, var analysearbeidet avsluttet i desember året før. Poenget med tilstrekkelig tid til forskning understøttes av intervjuobjekt B ved FFI. Hen bekrefter at til tross for at instituttet skal ha et langsiktig perspektiv, så oppleves det tidvis forventninger om at det kan leveres produkter med kort tidshorisont.

Dette oppfattede «tidspresset» kan sees på som en spenning opp mot hva som forventes levert i en Stortingsproposisjon. Selv om det er uttalt at den 4-årige syklusen på langtidsplanlegging ikke er bindende, og i stor grad eksisterer for å gi den sittende regjering en anledning til å påvirke forsvarssektoren politisk, kan syklusen gå på bekostning av grundighet i forskningen. Det kan være at FFI ikke får nok tid til å gjennomføre sine analyser innenfor gitte tidsrammer.

Poenget tilstrekkelig tid understøttes ytterligere av intervjuobjekt A fra Forsvarsdepartementet. Hen uttaler at man i langtidsplanlegging har en tendens til å overvurdere kortsiktige gevinster og undervurdere langsiktige gevinster, særlig hva angår teknologiforskning.

Hen beskriver tidsoptimisme som en generell fallgrube hva angår langtidsplanlegging. Instituttet presiserer at et grunnleggende prinsipp for deres arbeid er langsiktighet (FFI, 2019, s. 8). FFI skriver videre at på grunn av ressursene som kreves i forsvarssektoren «...er det umulig å ivareta norsk sikkerhet på en bærekraftig og stabil måte uten et langsiktig perspektiv». Kapitlet har tidligere nevnt at det arbeides med å få synkronisert FFI sin forsknings- og utviklingsplan med utarbeidelsen av langtidsplanene. Synkroniseringen kan være et grep som bedrer koordineringen av LTP-arbeid, og således økonomisere tidsfaktoren.

De siste tre langtidsplanene beskriver hvordan Forsvaret skal øke ambisjon gjennom økt satsning av midler i sektoren (Forsvarsdepartementet, 2020, s. 13). Samtidig vil denne økte satsningen forsterke det FFI beskriver som tre viktige dilemmaer innenfor planlegging: Vektlegging på effektivisering, hvor omfattende og rask omstilling man kan forutsette at Forsvaret håndterer, og hvor fleksible planene skal være i møte med å håndtere potensiell usikkerhet rundt forutsetninger om økte budsjetter (FFI, 2019, s. 73). Et betimelig spørsmål i denne sammenheng er om Forsvaret som etat er i stand til å gjennomføre større effektiviserings- og endringsprosesser, eller om ordlyden i stortingsproposisjonene i stor grad kun er politisk innrettet?

Utfordringen kommer av langtidsplanenes natur, da de ofte sammenfaller med politiske valg. FFIs prinsipp om langsiktighet i planleggingen må dermed også gjelde politikken i størst mulig grad. Forsvarssektorens natur, og ressurskostnadene forbundet med sektoren gjør at man i bør forplikte fremtidig prioritering og satsning så mye som mulig.

4.11 Ny planleggingsmodell?

I analysen av stortingsproposisjon 73 S beskrev oppgaven den nye planleggingsmodellen for langtidsplanlegging som ble vedtatt innført i *Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen nr. 318* i 2007 (stortinget.no). Denne nye planleggingsmodellen ble innført for å ha en mer kontinuerlig langtidsplanleggingsprosess i sektoren.

På spørsmål til intervjuobjektene i både FFI og Forsvarsdepartementet om ny planleggingsmodell, kom det ikke frem at dette var iverksatt gjennom en fast metodisk tilnærming til langtidsplanlegging. Intervjuobjekt C ved FFI beskrev at FMR arbeidet i alle fall ikke ble oppfattet som kontinuerlig. Intervjuobjekt B ved FFI beskrev at hen ikke hadde oppfattet en ny planleggingsmodell, men understreket at de tre siste langtidsplanene hadde vært gjennomført forskjellig.

Intervjuobjekt D og E fra Forsvarsdepartementet forklarer at årsaken til innføringen av en kontinuerlig prosess handlet blant annet om mangel på personell til å gjennomføre langtidsplanene, samt at man ikke hadde nødvendig «strategisk overskudd» til kunne legge en helhetlig plan for LTP -prosessen. Det kan tyde på at denne nye planleggingsmodellen ikke gjennomføres i praksis, og ikke som tenkt innledningsvis.

4.12 Evaluering av LTP-prosessene

Et at oppgavens forskningsspørsmål er hvorvidt det gjennomføres evalueringer av LTP- prosessene. Spørsmålet ble stilt i den hensikt å undersøke om det avsettes ressurser til å evaluere hvordan man løste oppgavene, og ikke minst om det evalueres hvordan man best kunne støtte og eventuelt forbedre prosessen i fremtiden.

Samtlige intervjuobjekter i denne studien bekrefter at det gjennomføres evalueringer av LTP-prosessene. Begge intervjuobjekter fra FFI svarte at det gjennomføres en intern evaluering av LTP-prosessen ved FFI. De var kjent med at det ble gjennomført evaluering i departementet, men de var usikre på om det ble gjort i forbindelse med FMR. Intervjuobjekt B ved FFI bemerket at evalueringsprosessen i Forsvarsdepartementet opplevdes som «lukket», og kun til internt bruk i departementet. Hen bemerket videre følgende: «Det er rart at vi ikke har hatt felles evaluering av dette. Det har jeg ikke tenkt på!».

Intervjuobjekt D fra Forsvarsdepartementet beskrev deres evaluering som en spørreundersøkelse til samtlige som hadde vært involvert i LTP-prosessen. På spørsmål om hvorfor denne metoden var valgt, var svaret begrenset tid til rådighet.

Evalueringen av LTP-prosessen i departementet ble dermed en særlig kvantitativ evaluering, siden det ikke var tid nok til å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse. Videre kunne intervjuobjekt D i Forsvarsdepartementet bekrefte at hen kjente til at samtlige etater som bidrar i LTP- prosessene gjennomfører evaluering. Intervjuobjektet nevnte ikke om devalueringene ble i et helhetlig perspektiv. Det ble heller ikke nevnt hvordan evalueringene ble brukt ved oppstart av ny langtidsplanlegging.

Manglende kjennskap til metode, og ikke minst resultat av evaluering i nabo-etatene innad i forsvarssektoren er grunn nok til å understreke behovet for å se nærmere på evalueringsprosessene. Selv om det ikke gjennomføres en helhetlig evaluering, skal man ikke ekskludere mulighetene for at det forekommer «uformell» evaluering mellom etatene.

Det kan være flere årsaker til at felles evaluering, eller deling av resultatene av internevaluering ikke finner sted. Med tanke på oppfatningen til de fleste intervjuobjektene, samt oppgavens konklusjoner gjennom dokumentstudier om manglende stabskraft og tid til disposisjon, er det rimelig å anta at de samme årsakene er å finne her. Det er tilsynelatende for lite stabskraft og ikke tilstrekkelig tid til å gjennomføre en helhetlig evaluering.

Til tross for disse begrensningene kan man anta at en felles evaluering mellom hoved-bidragssystemene i en LTP-prosess vil være med på å skape arena for effektivisering, standardisering og forbedring av prosessen. Dette kan vise seg å være vel anvendt tid, og for FFI sin rolle i langtidsplanlegging vil dette kunne være en vesentlig arena for videre utvikling av rolleavklaring.

4.13 Forsvarsanalysen: Et produkt for et mer helhetlig bidrag i langtidsplanleggingen?

I januar 2021 ble prosjektet «Strategiske forsvarsanalyser» opprettet (Skjelland et al., 2022).

Prosjektet sitt hovedprodukt er en årlig analyse av Forsvarets strategiske utvikling. Produktet er primært rettet mot forsvarssjefen, selv om det er Forsvarsdepartementet som er oppdragsgiver.

Forsvarsanalysen for 2022 var første utgave, og skriver at:

«Analysen skal skape merverdi for Forsvaret først og fremst gjennom større kontinuitet i utviklingsarbeidet, men også gjennom å utnytte forskningsbasert kunnskap mer systematisk, utforske nye løsninger, skape nye diskusjonsarenaer og bidra til debatt om forsvarsspørsmål i offentligheten». (s.11)

I Forsvarsanalysens innledningen presiseres det at langtidsplanleggingen i sektoren strekker seg over sykluser på fire år. Analysen mener det derfor er gunstig å ha en årlig analyse som gjør at Forsvaret har best mulig forutsetning for å holde seg relevant inn imellom disse langtidsplanene, altså en mer kontinuerlig prosess hva angår Forsvarets innretting. Rapporten underbygger dette ved å referere til langtidsplanene siden 2012, og konkluderer med at de ikke ser noen tydelig effekt av innføringen av en kontinuerlig modell for langtidsplanlegging (ibid, s. 10). Dermed underbygger analysen denne oppgavens tidligere funn vedrørende kontinuerlig planleggingsmodell.

På den ene siden er faktorene *tid* og *langsiktighet* noe denne oppgaven tidligere har identifisert som viktige prinsipper for FFI i deres arbeid. Når det innføres en årlig analyse, kan dette gå på akkord med instituttets prinsipper om balanse, realisme og langsiktighet.

Dette kommer av to forhold; tid, og evne til analyse og omsetting til praksis. Forskning tar tid, og man vil nødvendigvis ikke rekke å gjennomføre grundige nok analyser. Videre er Forsvarets egen kapasitet til å analysere og eventuelt omsette innholdet i analysen, relevant å se på.

På den andre siden kan et produkt som «Forsvarsanalysen» skape en mer helhetlig analyse på vegne av forsvarsjefen. Rapporten vil kunne etterligne prosessene som sentral- og planstaben i Forsvarets overkommando gjennomførte tidligere, før nedleggelsen i 2003. Forsvaret som etat vil da kunne være mer forberedt på, og kunne bidra enda bedre inn i, langtidsplanleggingen, ved enda bedre fagmilitære råd.

«Forsvarsanalysen» fremstår som et mer helhetlig produkt enn flere av del-produktene som FFI utarbeider for både Forsvaret og resten av sektoren. Derfor kan det argumenteres for at «Forsvarsanalysen» ligner mer på de tidligere holistiske analysene fra FFI som ble avgitt før 1990-tallet. Hvis dette er tilfellet, kan det være en indikasjon på at FFI sin innflytelse i langtidsplanleggingen øker, og at innflytelsen er rettet mot Forsvaret og det fagmilitære miljøet, da det ikke er en serie med delanalyser, men et mer helhetlig FFI-produkt. Et slikt helhetlig produkt vil da kunne være med på å forsterke fagmilitære råd og vurderinger inn mot langtidsplanlegging.

4.14 Forsvarssjefens kommentarer til langtidsplanene i forsvarssektoren

Kapittel 1 beskrev hvordan forsvarssjefens FMR er det militærfaglige bidraget inn i LTP- prosessen. Forsvarssjefen er den eneste etatssjef i Norge som får lov til å legge ved sitt syn helt frem til Stortinget. Det betyr at forsvarssjefen har stor myndighet og potensielt stor innflytelse. I de tre siste langtidsplanene finner vi forsvarssjefens «prinsipielle syn» eller «kommentarer» til proposisjonen. Disse kommentarene gir oss tilsynelatende forsvarssjefens subjektive vurdering av eget fagmilitært innspill til LTP. I alle tre langtidsplaner kan vi lese i forsvarssjefens kommentarer at han stort sett er enig i regjeringens anbefalte langtidsplan. Det er videre rimelig å anta at disse kommentarene, dog korte, er understøttet av vurderinger og analyser gjort ved hjelp av FFI.

Forsvarssjefens kommentarer til prop. 73 S dreier seg i stort om kampflyanskaffelsen og behovet for sentralisering for å minimere driftskostnader. Samtidig skriver han at opprettelsen av fremskutt base på Evenes er «en god operativ løsning» (Forsvarsdepartementet, 2012, s. 151).

Kommentaren kan tolkes til at forsvarssjefen aksepterer daværende forsvarsminister Barth Eides skjønsmessige politisk-militære vurdering som ble diskutert i kapittel 3. Videre er det rimelig å anta at vurderingene rundt besparelser kommer av kostnadsanalyser understøttet av FFI.

I prop. 151 S kan man lese at forsvarssjefen ikke er like optimistisk som regjeringen hva angår gevinstrealisering av effektivisering (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 120).

Videre kan man lese at han ikke er enig i regjeringens ønske om å kun videreføre landmakten i nåværende form (ibid, s.119). Samtidig kommenterer han på regjeringens ønske om en egen *landmaktsstudie*, og at denne raskt blir realisert. Metoden for landmaktstudien er et paradoks, samtidig som det føyer seg inn i de historiske trekkene oppgaven redegjorde for i kapittel 3.

Paradokset kommer i form av at prop. 151 S i utgangspunktet skal være basert på fagmilitære innspill via forsvarssjefens fagmilitære råd. Ser man derimot på mandatet til landmaktsutredningen, skriver forsvarsdepartementet at man spør forsvarssjefen, som regjeringen og Forsvarsdepartementets fremste militære rådgiver, om råd i den videre utviklingen av landmakten (regjeringen.no).

Forsvarsdepartementet ba altså om et råd utenfor rammen av langtidsplanprosessen. I tillegg er det et tegn på at politikken primat tilsynelatende overprøver både FFI og fagmilitære vurderinger.

Mandatet til landmaktsstudien går så langt som å gi føringer på handlemåte hva angår landmaktens behov for mobilitet, helikopterkapasitet og tilstedeværelse i hele landet. Mandatet skriver at langtidsplanen har belaget seg på «forskningsbasert kunnskap fra relevante fagmiljøer».

Til tross for dette ønsker mandatet at forsvarssjefen vektlegger «ny forskning og alternativ tenkning» når man igjen skulle se på landmakten. Basert på formuleringen i mandatet kan det argumenteres for at FFI sitt objektive grunnlag for å støtte i denne landmaktsstudien ble påvirket gjennom konkrete føringer fra politisk nivå.

I gjeldende langtidsplan kan man lese hvordan forsvarssjefens FMR avviker fra gjennomført langtidsplan. Et eksempel i prop. 61 S, er hvor forsvarssjefen mener planen for realisering av midler gjennom effektivisering er for ambisiøs (Forsvarsdepartementet, 2020, s. 123). Som en oppfølging til avsnittet over om forsvarssjefens kommentarer til 151 S, skriver han kort at regjeringen ikke anbefaler tilførsel av helikoptre til Hæren. Dette til tross for at helikopter ble nært forespurt i mandatet til landmaktsutredningen som kom som et resultat av prop. 151 S.

Forsvarssjefens kommentarer til langtidsplanene kan tolkes som etatsjefens mulighet til å gi sin tilbakemelding på langtidsplanen. Som nevnt innledningsvis står hen i en særstilling i Norge. Det er ingen annen etatsjef som har samme anledning til å kommentere på slik måte. I de tre siste langtidsplanene skriver forsvarssjefen at han i stor grad er enig med regjeringens vurderinger. Det kommenteres kort der det er direkte uenigheter, og det gis noe mer utfyllende kommentarer som gjelder punkter hva angår gevinstrealisering, modernisering og effektivisering.

Intervjuobjekter i Forsvarsdepartementet ble spurt om hvordan de så på forsvarssjefens kommentarer. Intervjuobjekt D svarte at opplevelsen til departementet var at forsvarssjefene brukte vedlegget noe forskjellig.

Det viktigste poenget intervjuobjekt D tok frem, var relatert til denne oppgavens funn av spenninger mellom fag og politikk. Intervjuobjektet poengterte at hvis forsvarssjefen brukte hens mulighet til å komme med kommentarer som gikk på tvers av politiske beslutninger eller prioriteringer, kunne dette være med på å få langtidsplanen til å fremstå mindre unison fra forsvarssektoren.

4.15 Tillitsreform i forsvarssektoren

Forsvarsminister Gram ønsker å gjennomføre en tillitsreform i forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2022). Visjonen med reformen er å tydeliggjøre ansvaret for prosesser gjennomført på tvers av etatene i forsvarssektoren. Reformen sier dog ikke noe om hvordan dette skal foregå, men basert på ordlyden er det rimelig å anta at tydeligere avklaringer rundt hvem som skal eie, prioritere og ressurssette prosesser på tvers av etatene, er essensen av reformen. Denne reformen kan være med på å endre roller og ansvarsforhold for både FFI og forsvarssjefen i forhold til Forsvarsdepartementet, i forbindelse med LTP- prosesser.

På den ene siden kan en slik reform, hvis den gjennomføres fullt ut, gi tydeligere ansvar og myndighet til etatssjefen. Dette kan gi tydeligere faglig ledelse fra forsvarssjefen, og dette kan igjen være med på å styre forskningen som FFI støtter forsvarsgrenene med. Videre vil dette kunne gjøre at fagmilitære anbefalinger fremstår mer samstemte enn det som til tider fremkommer nå.

På den andre siden betyr en slik reform at departementet trekker seg tilbake, og at det blir en langt større fallhøyde for forsvarssjefen hvis noe går galt. Størrelsen på både departementet og forsvarsstaben må dessuten endres fullstendig med en slik reform, for å reflektere de reelle arbeidsoppgavene som vil følge av en ny ansvarsfordeling. Per nå har Forsvarsdepartementet over 400 ansatte, mens forsvarsstaben skal gjennomføre en omorganisering.

Per nå er forsvarsstaben på ca. 250 ansatte, og det er tenkt at denne skal reduseres med ca. 40 prosent. Dette påvirker arbeidsmengden og fordelingen, særlig innenfor langtidsplanlegging. Oppgaven har allerede identifisert utfordringene med manglende stabskraft i strategiske staber, så dette forholdet bør tas høyde for ved en eventuell omorganisering.

Videre er det vanskelig å se annet enn at det er strengt nødvendig å inkludere arbeidsoppgavene og prosjektene til FFI i en slik tillitsreform i sektoren. Oppgaven har tidligere identifisert behovet for mer styring av FFIs delanalyser til støtte for langtidsplanlegging. En tillitsreform som gir forsvarssjefen mer ansvar, vil nødvendigvis også bety at FFI sine bidrag i større grad må styres ut fra forsvarssjefens mål, for å oppnå ønsket effekt.

4.16 Delkonklusjon

I dette kapitlet har oppgaven analysert de tre siste langtidsplanene innenfor rammeverket av forrige kapittel. Funnene våre viser at det er en dreining i bruken av FFI innenfor langtidsplanlegging, både fra Forsvarsdepartementets ståsted, samt i rammen av forsvarssjefens fagmilitære råd. Dreiningen kommer først og fremst i form av at instituttets kvantitative og scenariobaserte analyser, og kommer tydeligere frem i FMR og i delanalyser som «Et felles løft» fra 2015.

Dette er tilsynelatende en endring fra perioden før de tre siste langtidsplanene, hvor scenario- og trusselvurderingene til FFI ble viet mindre oppmerksomhet. FFI gis og mer ansvar hva angår kvantitative så vel som kvalitative innspill i Forsvarssjefens fagmilitære råd, og disse virker godt forankret i departementet. Et eksempel på dette finner vi i det løpende, årlige prosjektet «Strategiske forsvarsanalyser».

Videre finner oppgaven at styringsreformen i forsvarssektoren kombinert med Stortingets ønske om mer detaljer for å gjennomføre økonomiske forpliktelser, er med på å underbygge behovet for FFIs kvantitative analysekapasitet.

Tillitsreformen som ønskes gjennomført vil nødvendigvis påvirke hvordan roller, ansvar og myndighet er rundt langtidsplanleggingen. Reformen kan være med på å skape mer balanse i innflytelsen i en langtidsplan.

5 Oppsummering – evolusjonen

5.1 Innledning

Dette kapitlet vil oppsummere funnene som er gjort i oppgaven og søker med det å svare ut problemstillingen. De fem forskningsspørsmålene strukturerer oppsummeringskapitlet. Kapitlet vil avsluttes med et øye til hvordan FFI kan bli brukt i fremtidig langtidsplanlegging i forsvarssektoren. Denne oppgaven begynte med å stille spørsmålet: «Hvordan har Forsvarets forskningsinstituts rolle i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren utviklet seg?»

Ut fra denne problemstillingen har oppgaven tatt for seg de store linjer i FFIs utvikling som aktør i langtidsplanlegging, sammen med Forsvarsdepartementet, samt hvordan instituttet i dag anvendes i langtidsplanlegging.

Kapittel 3 og 4 har analysert nærmere hvordan rollene til FFI, det fagmilitære miljøet under forsvarssjefen, samt Forsvarsdepartementet, har endret seg. En rekke eksterne og interne faktorer har påvirket prioriteringen og vektleggingen mellom disse tre instansene i prosessene.

Utviklingen har vært mer av en evolusjon over tid enn en revolusjon. Overordnet har det vært en utvikling der instituttet har gått fra å ha et rent teknologisk rettet fokus, via å få monopol på trusselbilder- og scenario, til nåtidens større vekt på delstudier. Det har vært vanskelig å peke på konkrete grunner til den evolusjonære utviklingen, noe som i seg selv er et interessant funn. Det tyder på at det langt på vei «blitt slik» gjennom en dynamikk som ikke nødvendigvis har vært bevisst styrt i en bestemt retning. Det kan indikere noen mer generelle trekk ved utviklingen av fagetater og deres forhold til sine departementer i det norske systemet.

Helt siden 1970-tallet har FFI gjennomgående bidratt som en sentral og kritisk viktig aktør i langtidsplanlegging i forsvarssektoren. Instituttets rolle i planleggingen har endret seg i tråd med indre og ytre påvirkning. FFI sin rolle i langtidsplanlegging utøves i dag både i form av direkte forskningsstøtte til Forsvarsdepartementet, og inn mot forsvarssjefen og det fagmilitære rådet, så vel som støtte til forsvarsgrenene på spesifikke områder.

Det første forskningsspørsmålet var hva som er grunnlaget for FFIs støtte til LTP-utviklingen, og om dette grunnlaget er tilstrekkelig for de innspillene som gis til LTP-prosessen? Svaret på dette har avdekket at FFI støtter Forsvarsdepartementet i LTP-prosessen gjennom kontinuerlige prosjekter som dekker kostnadsanalyser på lengre sikt, samt gjennom overordnede strukturanalyser. I tillegg benytter FFI seg av sine nisjemiljøer når det er behov for dette. FFI sin støtte til Forsvarsdepartementets langtidsplanlegging styres gjennom iverksettelsesbrev og en oppdrags- og styringsdialog. Oppgaven har identifisert at FFI i liten grad forholder seg til teksten i en langtidsplan hva angår prioriteringer og fokusering av forskning. Styringen ligger i oppdrags- og styringsdialogen.

FFIs støtte til langtidsplanleggingen utgjør en omfattende portefølje, og er avhengig av å være synkronisert og koordinert med resten av langtidsplanleggingen i forsvarssektoren for å være relevant. Denne oppgaven har identifisert et klart behov for en tett oppdrags- og styringsdialog mellom Forsvarsdepartementet og FFI for å sikre dette.

Intervjuobjekter i Forsvarsdepartementet erkjenner at FFI sin forskning i stor grad er «bottom-up-driven», det vil si at det er instituttet selv som i stor grad bestemmer hva det forskes på. Videre har oppgaven identifisert at FFI ønsker en større grad av styring av forskningen i forbindelse med langtidsplanlegging.

Dette vil kreve at oppdrags- og styringsdialogen blir tydeligere både hva angår finansiering, samt i metode og måleparametere for selve forskningen. Disse utfordringene er kjent i forsvarssektoren, og har blitt prøvd endret ved gjennom en mer kontinuerlig modell for langtidsplanlegging.

Intervjuobjekter ved FFI har beskrevet at de ikke oppleves slik, i alle fall ikke hva angår FMR-prosessene.

Det andre forskningsspørsmålet var hvordan FFIs analyser i de tre siste LTP-prosessene blir behandlet på det strategiske nivået i forsvarssektoren, altså i Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet? På dette punkt har oppgaven identifisert at FFIs støtte til fagmilitær utvikling hovedsakelig kommer til syne gjennom forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR). I FMR-prosessen beskrives FFI å ha en sentral rolle. Avhengig av hvordan forsvarssjefen velger å gjennomføre FMR-prosessen, støtter FFI med forskning inn mot både forsvarsstaben og forsvarsgrenene. Siden 2021 har prosjektet «Strategiske forsvarsanalyser» eller «Forsvarsanalysen», bidratt med å gi et årlig helhetlig råd fra FFI til forsvarssjefen.

Oppgaven har identifisert at stabskraften og dybdekompetansen hva angår fagmilitære forhold som tidligere fantes i Forsvarets overkommando, nå i større grad er flyttet til departementets IV-avdeling. I tillegg er FFIs rolle i LTP-arbeidet endret fra å historisk ha et mer helhetlig eierforhold til LTP-prosessene, til å heller støtte med delanalyser til både de fagmilitære miljøene og Forsvarsdepartementet. FFI støtter både langtidsplanleggingen direkte, og gjennom fagmilitære råd, med ansatte med særlig dybdekompetanse, metodisk kunnskap og lang erfaring innenfor forsvarsplanlegging.

Oppgaven har identifisert at disse sivilt ansatte har en fordel overfor spesielt militært ansatte i Forsvarsdepartementet og i forsvarsstaben, da de har vesentlig lengre fartstid og betydelig kontinuitet innenfor langtidsplanlegging. Det militære karrieresystemet legger i svært liten grad til rette for utvikling av en liknende kompetanse blant offiserene.

Oppgavens tredje forskningsspørsmål setter søkelyset på interessekonflikter. Denne oppgaven har identifisert at FFI har en fordel over forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet i langtidsplanleggingen. Denne fordelene kommer av at instituttet ikke har behov for en lengre initieringsprosess når en ny LTP-prosess iverksettes.

Videre har FFI en spesialisert kompetanse innenfor metodisk kompetanse som overgår de ansatte i de strategiske staber, og det store flertall av instituttets ansatte har gjennomgående mer erfaring og lengre fartstid. En integrering av en høyere andel personell fra instituttet i begge de strategiske stabene i forsvarssektoren vil kunne forbedre LTP-prosessen gjennom både et enda bedre metodisk grunnlag, samt tettere integrering av fagmiljøene. Dette vil igjen være med på å øke validiteten i produktene som leveres inn i LTP-arbeidet. Oppgaven har videre identifisert at Forsvarsdepartementet kan forbedre styringen på hva FFI skal forske på. Dette kan gå på bekostning av instituttets prinsipper, særlig hva angår objektivitet. En tettere styring av FFI kan dermed være med på å skape en interessekonflikt.

Når det gjelder balansen mellom fag og politikk og FFIs rolle i denne som en fagetat, er det i dag en utvikling der instituttets støtte til langtidsplanlegging forskyves fra Forsvarsdepartementet til forsvarssjefen. Dette kommer særlig frem i form av analyser som «Forsvarsanalysen», som minner mer om de holistiske analysene man så under den kalde krigen. Oppgaven har identifisert indikatorer på at FFI begynner å få større innflytelse i langtidsplanlegging enn hva de tidligere hadde på 1990- og 2000-tallet. Analyser av spesielt de to siste langtidsplanene indikerer dette, da de viser til et politisk ønske om høyere grad av konkrete forpliktelser i form av strukturelement, samt at forsvarssjefen har nyttet instituttet til rene kvantitative fremstillinger av Forsvaret i sine fagmilitære råd.

Oppgavens fjerde forskningsspørsmål tok for seg forståelse for mulighetene og begrensingene i FFIs analyser. Forskningen gjort i denne oppgaven har identifisert at både FFI og Forsvarsdepartementet er godt kjent med mulighetene og begrensingene disse analysene gir. Samtidig har oppgaven avdekket at FFIs bruk av scenariobasert analyse ikke er direkte overførbart i en langtidsplan. Oppgaven har avdekket behovet for dialog mellom FFI og Forsvarsdepartementet i bruken av disse analysene, og hvordan de best kan komme til syne i en langtidsplan.

Oppgaven har pekt på utfordringer med overgangen fra helhetlige analyser til delanalyser. Basert på intervjuene av ansatte i både FFI og Forsvarsdepartementet, kan utfordringene med delanalyser reduseres hvis man setter riktig prioritering for analysene. Denne eksersisen kan forsterkes gjennom poenget om helhetlig evaluering av langtidsplanlegging i forsvarssektoren. Hvis erfaringene gjort av Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen/FMR-arbeidet og FFI blir sett på i en helhetlig kontekst, kan man mest sannsynlig effektivisere langtidsplanene prosessuelt.

Summen av delanalyser kan utgjøre strukturelle beslutninger for sektoren. Dette fordrer at FFI og Forsvarsdepartementet er godt kjent med usikkerhetsmomenter og faktorer i delanalysene og scenarioene som legges frem som innspill.

Samtidig vil denne kunnskapen videreføre den teknologisk rettede arven til FFI hva angår å anbefale strukturelle endringer for Forsvaret, for å møte våre dimensjonerende trusler. Oppgaven har vist at Forsvarsdepartementet ikke benytter seg av scenarioer når det kommer til langtidsplanlegging. Dog mener intervjuobjekter ved FFI at instituttet kan forbedre hvordan begrensingene og usikkerheten rundt scenarioer formidles til politisk nivå. I tillegg anbefales det fra intervjuobjekt B ved FFI at Forsvarsdepartementet må bli tydeligere i langtidsplanene på hva som er den dimensjonerende trusselen Forsvaret står ovenfor. Ut over dette har oppgaven sett at det er god kjennskap til fordeler og ulemper med kvantitative og kvalitative analyser og vurderinger.

Det femte og siste forskningsspørsmålet var om selve langtidsplanarbeidet evalueres etter at prosessen med LTP er gjennomført, slik at neste prosess kan bli bedre? Oppgaven har her identifisert at det gjennomføres evaluering av langtidsplanlegging hos etatene og i Forsvarsdepartementene, men dette er fragmentert slik at metoden og resultatene av disse evalueringene er overraskende lite kjent på tvers av de involverte partene i langtidsplanleggingen. Det kan argumenteres for at det i fremtiden bør gjennomføres en felles evaluering av LTP- prosessene. En slik felles evaluering vil kunne være med på å forbedre kvaliteten på leveranser, detaljgraden i oppdrags- og styringsdialogen så vel som det metodiske grunnlaget for selve langtidsplanleggingen. Samtidig vil det fortsatt være et behov for interne evalueringer i både Forsvarsdepartementet og i etatene som ikke nødvendigvis deles. Åpen evaluering vil være med å hemme kvaliteten på evalueringer som har til hensikt å forbedre interne prosesser.

5.2 Kan en revolusjon føre til bedre utnyttelse av FFIs bidrag i langtidsplanlegging?

Langtidsplanlegging er prosesser som i det norske demokratiske systemet eies naturlig av Forsvarsdepartementet. Tidligere forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen skrev i 2009 at måten Norge gjennomførte LTP-arbeid på, var noe av det hun var mest fornøyd med (Solstrand, 2010, s. 9). Intervjuobjekt C ved FFI sier at i møte med utenlandske kollegaer, så oppfattes norsk forsvarsplanlegging som absolutt på høyde med andre stater. Samtidig bør det alltid legges til grunn et ønske om å forbedre måten man arbeider på.

Nåværende forsvarsminister Gram ønsker å gjennomføre en tillitsreform i forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2022). Visjonen med reformen er å tydeliggjøre ansvaret for prosesser gjennomført på tvers av etatene i forsvarssektoren.

Intervjuobjekt B og C ved FFI underbygget dette poenget gjennom et ønske om større eierskap fra Forsvarsdepartementet hva angår forskningsporteføljen til FFI. Intervjuobjekt D og E i Forsvarsdepartementet ville på sin side ha bedre koordinering av FFI sine produkter i tid i forhold til LTP-prosessen.

Begge intervjuobjektene fra FFI beskriver et ønske om et LTP-stabselement utenom nåværende struktur. Et slikt stabselementet er ment å ha som hovedoppgave å lede selve prosessen med langtidsplanlegging, slik at flest mulig faktorer blir ivaretatt på en holistisk måte. Dette underbygges av intervjuobjekt D og E i Forsvarsdepartementet, som sier at de ønsker det samme. Intervjuobjekt D i Forsvarsdepartementet bekrefter at FD IV som avdeling i praksis har denne rollen i dag.

En mulig måte å forbedre langtidsplanleggingen på er gjennom en revolusjon i hvordan forsvarssektoren gjennomfører og leder prosessen. Oppgaven anbefaler at historisk forkastede metoder for forsvarsplanlegging gjeninnføres, samt at ideer som aldri kom til spille prøves ut. Konkret mener denne oppgaven at gjenopprettelsen av den tidligere sentralstaben ved Forsvarets overkommando kan fylle rollen som stabselementet med hovedansvar for langtidsplanlegging. Denne staben vil, med nødvendig politisk mandat og styring fra Forsvarsdepartementet, kunne gjennomføre en kontinuerlig langtidsplanlegging.

I dette stabselementet vil det da være ønskelig å integrere vitenskapelige rådgivere, slik det ble fremmet forslag om på 1960 -tallet. En slik integrering av fagetatene, med riktig distanse til politisk ledelse, vil kunne danne grunnlag for en mer helhetlig langtidsplanlegging. Et slikt stabselement, med riktig ressurssetting av personell fra både Forsvaret og FFI, vil kunne gi helhetlige fagmilitære råd som gjennom tett integrering leder langtidsplanleggingen for forsvarssektoren. En slik organisering vil kunne bote på funnene denne oppgaven har avdekket: at langtidsplanleggingen kan fremstå fragmentert, usynkronisert med politikk, og uten den nødvendige balanserte kontinuiteten av personell i fagmiljøene. Slik integrering vil og kunne være med på å minske faren for at FFI blir videre politisert, da integrering vil kunne øke graden av forståelse i det fagmilitære miljøet for FFI som institusjon, og prinsippene de etterlever. Integrering fordrer naturligvis at instituttets teknologiske og faglige egenart ivaretas og støttes av politisk nivå.

5.3 En fjerde tidsperiode for FFI rolle i forsvarsplanlegging?

Denne oppgaven har synliggjort indikasjoner på at FFIs rolle i langtidsplanleggingen har blitt endret og fortsatt er i endring gjennom en evolusjon og ikke noen revolusjon. Det er på overordnet nivå identifisert tre faser i denne utviklingen, og det er relevant å spørre seg om instituttets rolle kan være på vei inn i en ny, fjerde fase?

Den siste tids forsvarsdebatt har vært preget av saker som tilsynelatende gir inntrykk av at det arbeides på forskjellig faglig grunnlag i forsvarssektoren. Dette er ugunstig, da det bidrar til å undergrave sektorens evne til å gi best mulig politisk beslutningsgrunnlag. Denne oppgaven har avdekket behovet for en rasjonell, forsvarsrelatert prosess i videre evolusjon av langtidsplanlegging i forsvarssektoren. Med dette menes at Forsvarets behov for strukturelement, kapabilitet og kapasitet til å utføre sine pålagte oppgaver må vies oppmerksomheten de fortjener. Solstrand skriver i sin rapport (2010, s. 123) at dette skal være en tung motvekt til beslutningsadferd som påvirkes av utenforliggende hensyn.

Relativ balanse mellom Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen og FFI pekes på fra flere av oppgavens kilder som avgjørende for at langtidsplanlegging i forsvarssektoren skal være valid, helhetlig, og dermed gi mulighet for politiske forpliktelser. Det er ingen tvil om politikkenes primat i bruken av Forsvaret. Politikerne må få et best mulig grunnlag for å ta de riktige beslutningene. Samtidig må det erkjennes at behovet for integrering og balanse utgjør en spenning hva angår objektivitet hos FFI, forsvarssjefen og Forsvarsdepartementet. Ved å anerkjenne behovet for en best mulig balanse av innflytelse mellom disse tre aktørene i langtidsplanlegging, samt anerkjenne deres unike kompetanse og fokusområder, vil langtidsplanlegging i forsvarssektoren kunne ta høyde for tidens sikkerhetspolitiske realiteter på en enda bedre i fremtiden.

Siden 2014 har Norges sikkerhetspolitiske situasjon forverret seg, og det er flere indikatorer på at alvoret i denne situasjonen er i ferd med å realisere seg i Norge. Der nasjonen tidligere har drevet langtidsplanlegging under relativt fredelige forutsetninger, skjer nå utviklingen svært raskt i en spent kontekst, og det er behov for helhetlige, grundige analyser på både kort, midlere og lengre sikt. Oppgaven har avdekket at det i særlig krevende sikkerhetspolitiske situasjoner at man har behov for grundige fagvurderinger fra etater som FFI. Den kalde krigen er et historisk eksempel på dette.

Russland har nok en gang seilt opp som den ene, store dimensjonerende trusselen for norsk forsvarsstrategi. På bakgrunn av dette og krigen i Ukraina er forsvarsbudsjettet i ferd med å øke. Regjeringen har nylig bestemt at målet om 2 prosent av BNP skal nås. Forsvarskommisjonen av 2023 går mye lengre og anbefaler nært en dobling av forsvarsbudsjettet.

Ser man dette i sammenheng med kompetansen FFI har fra system- og operasjonsanalyser samt scenarioutvikling, kan det virke som om FFIs rolle i fremtidens prosesser for langtidsplanlegging kan bli mer sentral. For å ta trusselen på alvor og omsette kraftige økninger i forsvarsbudsjettet til kampkraft må det planlegges meget systematisk og langsiktig. Hvis dette kombineres med en enda mer holistisk tilnærming til LTP-prosessen, hvor roller, ansvar og myndighet er tydeligere fordelt, vil forsvarssektorens produkter i form av fagmilitære råd, forsvarsanalyser og stortingsproposisjoner kunne bidra til enda bredere politiske forankringer og forpliktelser. Like viktig vil det bli å sørge for å få maksimal effekt ut av kraftige budsjettøkninger. Denne prosessen må være forankret både politisk, teknologisk og fagmilitært for å oppnå nødvendig validitet.

Litteraturliste

- Aftenposten. (2012, april 21). *Barth Eide lover mange kampfly på Evenes*.
<https://www.aftenposten.no/norge/i/GG2ql/barth-eide-lover-mange-kampfly-paa-evenes>
- Bjerga, K. I., & Sørli, S. (2020). *Et departement for politikk? 1940-2014* (1. utgave). Fagbokforlaget.
- Bogen, O., & Håkenstad, M. (2015). *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Dreyers Forlag.
- Busch, T. (2018). *Akademisk skriving* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Børresen, J. (2005). *Forsvar uten trussel: Det norske Forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*. Abstrakt Forl.
- Børresen, J., Gjeseth, G., Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie, bind 5. Eide*.
- Dalland, O. (2012). *Metode- og oppgaveskriving for studenter* (5. utg.). Gyldendal akademisk.
- Diesen, S. (2011). *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020* (1. utg.). Cappelen Damm.
- Ekspertgruppen. (2015). *Et felles løft*. Forsvarsdepartementet.
- Fagmilitært råd. (2022). Forsvaret. Hentet 7. september 2022, fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad>
- Fagmilitært råd 2019. (2019). Forsvaret. Hentet 2. mars 2023, fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad/fmr-2019>
- FFI. (2019). *Hvordan styrke forsvaret av Norge? Et innspill til ny langtidspan (2021-2024)*. FFI.
- FFI. (2022). *Forsvarsanalysen 2022*. Forsvarets Forskningsinstitutt.
- Forsvarsdepartementet. (2023). *Vedtekter Forsvarets Forskningsinstitutt*. Forsvarets Forskningsinstitutt. [https://www.ffi.no/om-ffi/styringsdokumenter/_/attachment/download/88fffaa8-6969-4adb-af27-7b681885acc3:d9492619ea048cdf2b9e8cbe128896c16409f8c4/Vedtekter%20for%20Forsvarets%20forskningsinstitutt%20\(FFI\).PDF](https://www.ffi.no/om-ffi/styringsdokumenter/_/attachment/download/88fffaa8-6969-4adb-af27-7b681885acc3:d9492619ea048cdf2b9e8cbe128896c16409f8c4/Vedtekter%20for%20Forsvarets%20forskningsinstitutt%20(FFI).PDF)
- Forsvarsdepartementet. (2008, desember 19). *St.prp. Nr. 36 (2008-2009)* [Proposisjon]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-36-2008-2009-/id541011/>
- Forsvarsdepartementet. (2012, mars 23). *Prop. 73 S (2011–2012)* [Proposisjon]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-73-s-20112012/id676029/>
- Forsvarsdepartementet. (2016). *Prop. 151 S (2015–2016)* [Proposisjon]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-151-s-20152016/id2504884/>
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Prop. 14 S (2020-2021)—Evne til forsvar—Vilje til beredskap. Langtidspanen for forsvarssektoren*.

-
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Prop. 62 S (2019–2020)* [Proposisjon]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>
- Forsvarsdepartementet. (2022, desember 5). *Behov for tillitsreform i Forsvaret* [Taleartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/behov-for-tillitsreform-i-forsvaret/id2949579/>
- Gjelsten, R. (2001). *Simulert Forsvar?* Institutt for Forsvarsstudier.
- Græger, N. (2016). *Norsk forsvarspolitik: Territorialforsvar og internasjonal innsats, 1990-2015*. Spartacus.
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser* (4. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow* (1st ed). Farrar, Straus and Giroux.
- Leonard, R. A. (1967). *A short guide to Clausewitz On War*. Morrison and Gibb Limited.
- Lov om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)—Lovdata. (2023). Hentet 28. februar 2023, fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2015-09-04-86>
- Mæland, K. (2005, januar 18). *Milliardsprekk i forsvarret*. Nettavisen. <https://www.nettavisen.no/12-95-331012>
- NOU. (1992). *Forsvarskommisjonen av 1990*. Statens Forvaltningstjeneste, Seksjon Statens Trykning.
- Regjeringen (2018). *Mandat til FFI LTP 2018*. Forsvarsdepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/mandat-til-ffi_.pdf
- Skagen, K., & Sagberg, I. (2021). *Store norske leksikon på snl.no*. <https://snl.no/coaching>
- Skjelland, E., Berg-Knudsen, E., Arnfinnsson, B., Diesen, S., Glærum, S., Kvalvik, S., Mørkved, T., Olsen, K. E., Sellevåg, S. R., Sendstad, C., Strand, K. R., & Voldheug, J. E. (2022). *Forsvarsanalysen 2022* (Nr. 22/00659). FFI. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:7306/22-00659.pdf>
- Slik er terrorismeforskningen ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). (2023). Norsk. Hentet 28. februar 2023, fra <https://www.ffi.no/forskning/prosjekter/terrorismeforskning>
- Solstrand, R. (2010). *Langsiktig planlegging i Forsvaret – vitenskap i skjæringspunktet mellom politikk, byråkrati og kommandostyring*. FFI.
- Stoa, V. (2016). *Mellom retorikk og realitet. En analyse av norsk sikkerhetsstrategi i nordområdene*. UIO.
- Stortinget— 3. Komiteens merknader. (2020, november 25). [Inns]. Stortinget; utenriks- og forsvarskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-087s/?s=FFI&m=2>

Stortinget—Møte tirsdag den 2. Juni 2020—Sak nr. 11. (2020, juni 2). [Referat]. Stortinget; Stortingets administrasjon. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2019-2020/refs-201920-06-02?s=anniken&m=12>

Stortinget—Skriftlig spørsmål fra Liv Signe Navarsete (Sp) til forsvarsministeren. (2017, august 9). [DOK15]. Stortinget; Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=69315>

Strategiske forsvarsanalyser. (2022). Norsk. Hentet 25. april 2023, fra <https://www.ffi.no/forskning/prosjekter/strategiske-forsvarsanalyser>

Strukturalternativ A. (2020). Forsvaret. Hentet 2. mars 2023, fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad/strukturalternativ-a>

Styringsdokumenter for Forsvarets forskningsinstitutt. (2023). Norsk. Hentet 19. april 2023, fra <https://www.ffi.no/om-ffi/styringsdokumenter>

Vedlegg

Vedlegg A: Intervjuguide intervjuobjekter FFI

1. Hvor lenge har du arbeidet hos FFI?
 2. Hvordan har du vært involvert i FFIs produkter som skal bistå forsvarssektorens LTP prosess?
 3. Kan du beskrive hvordan denne prosessen foregår?
 - a. Fra FFI mottar oppdraget
 - b. Hvordan FFI mottar oppdraget
 - c. Hvordan FFI analyserer oppdraget
 4. Hvordan gjennomføres oppstarts arbeidet i forsvarssektoren når det kommer til LTP?
 - a. Hvilke aktører er involvert?
 5. Hvilke datagrunnlag er det FFI bruker for å simulere/utarbeide produktene til LTP arbeidet?
 - a. Hva er disse datagrunnlagene basert på?
 - b. Opplever du at disse er tilstrekkelige for å svare på bestillingen fra FD?
 6. I hvilken grad opplever du at FFIs produkter blir videre analysert etter at de havner hos FD?
 - a. Opplever du at FD er kjent med mulighetene og begrensingene i FFIs produkter?
 7. Hvordan har du opplevd eventuelle interessekonflikter mellom FFI og FD?
 - a. Er det noen særskilte hensyn som er mer relevante på det ene nivået enn på et annet?
 8. Hvordan opplever du at Forsvarets forsvarskonsept påvirker dette arbeidet?
 9. Hvordan mener du LTP arbeidet kan forbedres i forholdet mellom FFI og FD?
10. I hvilken grad evaluerer FFI selve prosessen etter at LTP-produktene har blitt avhendet til FD?

Da har jeg stilt spørsmålene jeg hadde tenkt å stille. Før vi avrunder;

Er det noe du føler vi ikke har belyst?

Er det noe du ønsker at vi belyser i større grad?

Vedlegg B: Intervjuguide intervjuobjekter Forsvarsdepartementet

-
1. Hvor lenge har du arbeidet i FD?
 2. Hvordan har du vært involvert i Forsvarets LTP prosess?
 3. Kan du beskrive hvordan denne prosessen foregår i FD?
 - a. Fra FD mottar produkter fra FFI
 - b. Hvordan bearbeider FD produktene de får fra FFI?
 - c. Hvordan er dynamikken mellom FD og FST i analysering av FFIs produkter i LTP prosessen?
 4. Hvordan gjennomføres oppstarts arbeidet i forsvarssektoren når det kommer i LTP?
 - a. Hvilke aktører involvert?
 5. Opplever du at produktene fra FFI er tilstrekkelige for å svare på bestillingen fra FD?
 6. Opplever du at FD er kjent med mulighetene samt begrensingene i FFIs produkter?
 7. Hvordan har du opplevd eventuelle interessekonflikter mellom FFI, FD og FST?
 - a. Er det noen særskilte hensyn som er mer relevante på det ene nivået enn på et annet?
 8. Hvordan opplever du at Forsvarets forsvarskonsept påvirker dette arbeidet?
 9. Når LTP prosessen er gjennomført: Hvor lik eller ulik ble den produktet som FFI anbefalte?
 10. Hva tenker du om FSJ rolle som «dobbelhattet»: Både etatsjef OG FD sin fremste fagmilitære bidragsyter?
 11. Ordlyden i Stortingsproposisjonene: Hvordan kan man best mulig tolke denne? Hva tenker du om endringer i denne ordlyden?
 12. Solstrand peker på en nødvendig balanse mellom FFI, Fagmilitær instans og FD. Hva tenker du, og hvordan opplever du denne i dag?
 13. I hvilken grad evaluerer FD selve prosessen etter at LTP prosessen har blitt slutført?
 14. Hvordan mener du LTP arbeidet kan forbedres i forholdet mellom FFI og FD?

Vil du delta i forskningsprosjektet

«Hvordan brukes Forsvarets forskningsinstitutt i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren?»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke dynamikken mellom Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) og Forsvarsstaben (FST) / Forsvarsdepartementet (FD). I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med denne mastergrad studien er å undersøke dynamikken i arbeidet som blir gjort av Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) i forbindelse med langtidsplanlegging i forsvarssektoren (LTP), og hvordan dette arbeidet omsettes videre i Forsvarsdepartementet (FD). I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Opgavens hovedproblemstilling er: «Hvordan har Forsvarets forskningsinstitutts rolle i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren utviklet seg?»

For å kunne svare på problemstillingen vil jeg operasjonalisere den i fem forskningsspørsmål:

1. Hva er grunnlaget for FFIs støtte til LTP-utviklingen, og er grunnlaget tilstrekkelig for de innspillene som gis til LTP-prosessen?
2. Hvordan blir FFIs analyser i de tre siste LTP-prosessene behandlet på det strategiske nivået i forsvarssektoren, altså i Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet?
3. Forekom det interessekonflikter mellom FFI og FD i dette LTP-arbeidet?
4. Er mulighetene og begrensningene i FFIs (kvantitative) analyser forstått på forsvarssektorens strategiske nivå?
5. I hvilken grad evalueres arbeidet etter at prosessen med LTP er gjennomført, slik at neste prosess kan bli bedre?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets høgskole er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å intervju ansatte fra både FFI og FD som har erfaring med LTP-arbeidet. Etter samtale med veileder har jeg kommet frem til at du er en aktuell person å intervju i forbindelse med denne masteroppgaven. Jeg kommer til å intervju 3 personer som er ansatt ved FFI, og 3 personer som har arbeidet med langtidsplanlegging i Forsvaret i Forsvarsdepartementet eller Forsvarsstaben.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg planlegger med å gjennomføre et semistrukturert intervju med deg som deltaker. Intervjuet vil gjennomføres høsten og vinteren 2022/2023, og vil ta omtrent en time. Vi kan sammen avtale hvor og når intervjuet finner sted. Intervjuet vil bli tatt opp med båndopptaker eller lignende, og jeg kommer til å notere underveis i intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. De som vil ha tilgang til dine personopplysninger vil være meg som student, samt min veileder. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data». Videre vil all data lagres på forsvarrets intranett, og sending av data vil kun gå mellom klienter på dette nettverket. Videre vil dataene kun sendes gjennom Forsvarets VPN. Du som deltaker vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen. Dette på grunn av at dine personopplysninger vil anonymiseres i selve oppgaven.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes ultimo mai 2023. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger slettes.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets Høgskole har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Forsvarets Høgskole ved Rune Rippon. Telefonnummer: 97689929.
- Du kan også kontakte prosjektets veileder Professor Kjell Inge Bjerga på telefon: 99092283
- Vårt personvernombud: Forsvarets personvernombud på epost: forsvarets.personvernombud@mil.no eller telefon: **915 03 003**

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Kjell Inge Bjerga
(Forsker/veileder)

Rune Kristian Rippon

Samtykkeerklæring


Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet: "I hvilken grad påvirker FFI langtidsplanlegging i forsvarssektoren?», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg D: Godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD)

 Sikt

[Meldeskjema](#) / [Masteroppgave: I hvilken grad påvirker Forsvarets forskningsinstitutt la...](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer 848704	Vurderingstype Standard	Dato 23.11.2022
----------------------------------	-----------------------------------	---------------------------

Prosjekttittel
Masteroppgave: I hvilken grad påvirker Forsvarets forskningsinstitutt langtidspanleggingen i Forsvarssektoren?

Behandlingsansvarlig institusjon
Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig
Kjell Inge Bjerga


Student
Rune Rippon

Prosjektperiode
19.10.2022 - 31.05.2023

Kategorier personopplysninger
Alminnelige

Lovlig grunnlag
Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.05.2023.

[Meldeskjema](#) 

Kommentar
Personverntjenester har vurdert endringen registrert 22.11.2022.

Endringen innebærer at det er lastet opp revidert informasjonsskriv under Utvalg 1 i meldeskjemaet. Basert på det som er oppgitt under «Hvorfor får du spørsmål om å delta?» i informasjonsskrivet, legger vi til grunn at dette informasjonsskrivet også retter seg mot utvalg 2.

Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg. Behandlingen kan fortsette.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET
Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!