

FOKUS: FORSVARSOMSTILLING

NATOs rolle i norsk forsvarsreform, 1998–2002

Tormod Heier

Forsvarets høyskole (FHS), Norge

Sammendrag

På begynnelsen av 2000-tallet ble det norske invasjon­sforsvaret nedlagt. Men hvilke årsaker var viktigst for denne beslutningen? Var det økonomiske, institusjonelle eller kulturelle årsaksforhold? I denne artikkelen legges hovedvekten på institusjonelle årsaker, særlig den norske frykten for at NATO skulle bli irrelevant for USA. Dermed var det bare en ting å gjøre: å avvikle invasjon­sforsvaret slik at det kunne frigjøres friske penger. For slik kunne et lite allianseavhengig land, i utkanten av Europa, utenfor EU, og med felles grense til Russland, bidra med ekspedisjonære styrker. Ikke minst for å holde liv i et NATO som strevde med å gjøre seg relevante for USA, først på Balkan og senere i Afghanistan. Med kildemateriale fra Washington D.C., Brussel og Oslo mellom 1998 og 2002 tolkes Norges politiske kontekst inn i et institusjonelt perspektiv. Forhold som resiprositet, norsk omdømme og lojalitet i NATO, blir viktig for å forstå invasjon­sforsvarets endelikt.

Nøkkelord: invasjon­sforsvar · resiprositet · samarbeid · NATO · forventninger

Norge ligger i skjæringspunktet mellom en alliert sjø­makt i vest og en potensielt fiendtlig land­makt i øst. Sett med amerikanske og russiske øyne vil derfor den strategiske tomteverdien av Norge alltid fluktuere med temperaturen i det bilaterale forholdet stormaktene imellom. Svingningene gjør også at det norske forsvaret tidvis utsettes for skiftende strømninger, mellom å være en god alliert i vest og en god

*Kontaktinformasjon: Tormod Heier, e-post: theier@fhs.mil.no

©2021 Tormod Heier. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Heier, T. (2021). NATOs rolle i norsk forsvarsreform, 1998–2002. *Internasjonal Politikk*, 79(2), 208–217. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.3083>

nabo i øst. I løpet av siste 30 årene har disse strømmingene hatt store konsekvenser for hovedinnretningen av Forsvaret, hele tre ganger. Fra å være et territorielt mobiliseringsforsvar på 1990-tallet (St.meld. nr. 22 (1997–1998)) ble innretningen mer ekspedisjonær på 2000-tallet (St.prp. nr. 45 (2000–2001); St.prp. nr. 42 (2003–2004)). Siden 2014 derimot, har pendelen svingt tilbake. I dag har igjen den territoriale dimensjonen blitt sterkere, men uten at utenlandsoperasjonene er avvirket av den grunn (Prop. 62 S (2019–2020), s. 25, 26).

Pendelsvingningene hjemme og ute utløser undring om hvordan vi mer allment kan forstå forsvarsreformene. Spørsmålene som kommer til overflaten skyldes i all hovedsak politiske og militære selvransakelser; oppsiktsvekkende innrømmelser som kom i kjølvannet av den siste pendelsvingningen i 2014 da ekspedisjonære idealer mistet kraft og ble erstattet av avskrekking på norsk territorium. Ifølge forsvarsministeren, Ine Marie Eriksen Søreide (2013–2017), hadde Forsvaret de senere år «sluppet seg for langt ned» (Søreide, 2014). Selve «rygggraden» i den norske forsvarsevnen hadde, ifølge forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen (2013–2020), «brukket» (Bruun-Hanssen, 2014). Selv arkitektene bak reformene, embetsverket i Forsvarsdepartementet, var bekymret. Forsvaret fikk riktignok toppkarakteren 6 når det gjaldt utenlandsoperasjoner. På hjemmebane derimot, ble karakteren så vidt over stryk, «mindre god» (Prop. 1 S (2018–2019), s. 56). Ifølge Bruun-Hanssen var ikke Forsvaret lenger i stand til å utøve herredømme i egne nærområder; et vakuum hadde oppstått – og det ville «uten tvil blir fylt av andre» (Bruun-Hanssen, 2019). Forsvaret var, ifølge forsvarssjefen, verken egnet til å forsvare fedrelandet eller å bidra i Natos operasjoner» (Gilbrant, 2019).

I denne artikkelen stiller vi derfor følgende spørsmål: *Hvorfor ble invasjonforsvaret forlatt rundt årtusenskiftet?* Med andre ord, hva var det norske myndigheter ønsket å oppnå da den politiske og militære ledelsen valgte å avvike et forsvarskonsept som siden 1950-tallet hadde hvilt på de fire pilarene invasjonforsvar, allmenn verneplikt, totalforsvar og en balansert forsvarsstruktur?

Her finnes det ingen entydige svar. Snarere tvert om, for svarene avhenger blant annet av hvem som blir spurt, samt hvilke kilder, metoder og teoretiske modeller som brukes (Halperin & Heat, 2020, s. 27–64). Problemstillingen befinner seg dessuten i en sammensatt politisk og sosial kontekst. Dermed vil det til enhver tid være tvil om hvilke årsaksforhold som har størst forklaringskraft. Mange av de mest plausible årsakene lar seg vanskelig isolere fra hverandre, noe som gjør at vi ender opp med et klassisk måleproblem. For hva er de uavhengige, mellomliggende og avhengige variablene (Jacobsen, 2016, s. 227–248)? Mulige årsaksforhold må sorteres, systematiseres og operasjonaliseres, ikke minst for å unngå uønsket samvariasjon og påvirkning fra bakenforliggende årsaker. Kan for eksempel svaret ligge i den økonomiske krisen som gradvis ble mer fremtredende utover på 1990-tallet? Eller var det kanskje ytre rammebetingelser som hadde mest effekt: geopolitiske endringer, som oppløsningen av Sovjetunionen, eller nye forsvarsoppgaver på Balkan og i Afghanistan? Eller var det norsk avhengighet til NATO som slo inn; frykten for å bli forlatt i det høye nord, noe som gjorde at risiko- og byrdefordeling ute ble viktig for sikkerheten hjemme?

Eller ble invasjonforsvaret avvirket fordi det vokste frem nye måter å tolke og forstå Forsvarets rolle på? En kultur der Forsvaret ikke lenger ble sett på som et nasjonalt nødvergeinstrument, men som identitetsmarkør for norske selvbilder i den bredere utenrikspolitikken?

En sak har med andre ord alltid flere sider. I denne saken, om hvordan vi kan forstå avviklingen av invasjonforsvaret velger jeg denne gangen et institusjonelt perspektiv. Det betyr at jeg avgrenser meg til å analysere ett av flere mulige årsaksforhold, nemlig det norske ønsket om å bevare NATO som det fremste ankerfeste til USA. Foruten USA, intet NATO. Og uten NATO, intet troverdig forsvar i de norsk-russiske grenseområdene; ei heller forutsigbare, forpliktende og transparente konsultasjonsmekanismer som knytter verdens mektigste militærmakt til Norge og Europa. Å avvikle invasjonforsvaret for å frigjøre penger til nye styrker som kunne sendes ut av landet, slik at USA fortsatt så nytten av å satse på NATO, var prisen som måtte betales. Dette er den fortettede konklusjonen. Hvordan en slik tolkning er plausibel, fremkommer på de neste sidene.

Analysen er lagt opp slik: Først redegjøres det for et institusjonelt perspektiv som forklarer hvorfor småstater som Norge avvirket det territoriale forsvaret. Deretter bruker jeg modellen til å tolke og forstå empirien, som i all hovedsak stammer fra offisielle dokumenter, taler og foredrag i Washington D.C., Brussel og Oslo mellom 1998 og 2002. Til sist utledes to slutninger som gjør at vi bedre kan forstå hvorfor invasjonforsvaret ble forlatt, tolket gjennom institusjonelle øyne.

En institusjonell forklaring

Norge har aldri vært i stand til å forsvare seg alene. Til det er territoriet for stort og befolkningsgrunnlaget for lite. Hjelp utenfra har derfor alltid vært en grunntanke i norsk etterkrigspolitikk. For små land især betyr dette at flernasjonalt forsvarssamarbeid i institusjonelle rammer blir svært viktig for statlig sikkerhet. Dette er fordi institusjoner over tid utvikler særegne normer, forventninger og tommelfingerregler for hvordan sikkerhetsinteressene skal nås. Det skal ikke skje gjennom et konkurransebasert null-sum-spill, fordi dette favoriserer «jungelens lov» om «den sterkestes rett». Og denne logikken er det stort sett bare stormaktene som tjener på, ikke de små. Derfor er det best å formalisere et sett med forpliktende konsultasjons- og samarbeidsmekanismer, helst i form av nedskrevne regler kombinert med uformelle normer. Sammen kan dette danne ansats til et solidarisk fellesskap preget av samhold rundt et felles trusselbilde som holder alle sammen (Keohane, 1984, s. 84). For ofte er det slik at felles arbeid mot felles mål skaper tillitt over landegrensene, fordi «the shadow of the future seems less frightening» (Axelrod & Keohane, 1993, s. 91). Dermed kan det lettere skapes stordriftsfordeler i sikkerhetsarbeidet, siden medlemmene i fellesskapet til en viss grad kan stole på at hjelp vil komme om en selv skulle trenge det.

Med en slik solidaritet i bunn blir det også lettere for statene, enten de er store eller små, å forfølge bredere, mer inkluderende og helhetlige mål. Dette gir mer

sikkerhet enn om hver og en ville fulgt sine egne snevre sikkerhetsbehov siden samarbeid ikke var mulig (Keohane, 1984, s. 99). Men helt sikker på at andre stater vil komme en selv til unnsetning kan alliansemedlemmene aldri være. For alle stater er, som i realismeskolen, seg selv nærmest. Eventuell usikkerhet medlemmene imellom må derfor håndteres på et vis. Og dette skjer ved å gjøre de institusjonelle forpliktelsene så konkrete og håndfaste som mulig. Eksempler på dette kan være forhåndslagring av amerikansk forsvarsmateriell i Midt-Norge, slik dette har ligget i det bilaterale avtaleverket siden 1981. Eller det kan være storslåtte NATO-øvelser, slik som *Trident Juncture 2018*, der nære allierte trimmet det transatlantiske beredskaps- og forsterkningsplanverk mellom USA og Norge.

Når samarbeid institusjonaliseres på denne måten endres synet på hvordan sikkerhet nås. Statene blir ikke lenger seg selv nok. Nasjonale sikkerhetsinteresser blir i stedet sammenfallende med hva andre medlemmer synes. «En for alle – alle for en» blir mer rasjonelt, fordi flernasjonal solidaritet, kollektiv dugnadsånd, og det å «løfte i flokk», gjør det enklere å ta risiko. Med mindre risiko kan man med andre ord tørre å avvikle deler av eget forsvar, ikke minst for å frigjøre penger slik at fellesskapet blir sterkere. Bak denne logikken ligger tanken om resiprositet: «jeg hjelper deg fordi jeg forventer at da vil også du hjelpe meg». Det er dette Arnold Wolfers kaller «self-abnegation», fordi det ofte fører til «a more modest interpretation of the national interest, [and] to more concern for the interest of others (Wolfers, 1962, i Keohane, 1984, s. 121).

Forventninger om resiprositet forutsetter imidlertid at en selv må være imøtekommende og konstruktiv. Særlig overfor andre medlemmer som tidvis kan komme med forslag og forventninger som ikke nødvendigvis alltid sammenfaller med egne nasjonale interesser, snevert forstått. Et inntrykk av snylting på andres bekostning vil snarere bidra til det motsatte: ikke bare ødelegges landets omdømme, men også selve limet i det kollektive samholdet settes på spill; det institusjonelle samholdet staten selv er avhengig av på hjemmebane. Å unngå merkelappen «gratispassasjer» gjør derfor at de som er mest avhengige av andre også vil være de som er mest tilbøyelige til å være pådrivere for fellesløsninger som gjør alle sterkere. Dette gjelder særlig overfor de viktigste medlemmene i alliansen, noe som gir de største og viktigste medlemmene i alliansen en «asymmetry of attention» (Nye, 1974, s. 92). Det er denne solidariske og imøtekommende holdningen som skaper tillit hos sikkerhetsgarantistene i alliansen. Og det er denne konstruktive og positive holdningen i samarbeidet som gjør at selv små land lyttes til, og inkluderes i beslutninger de selv har interesse av å påvirke. Å være «en god alliert» er således ensbetydende med å hensynta andres sikkerhetsinteresser vel så mye som sin egen (Axelrod, 1981; Keohane, 1984, s. 127).

En empirisk forventning som kan utledes fra institusjonalismeskolen er derfor denne: Norsk NATO-medlemskap forutsetter en aktiv risiko- og byrdefordeling i utlandet. Dette gjelder særlig i konflikter der de viktigste NATO-medlemmene ber om det. Hvis ikke vil det kollektive samholdet forvitte. Å være «gratispassasjer» er derfor ingen mulighet. Dette vil i så fall undergrave de allierte konsultasjons- og

samarbeidsmekanismene som Norge selv trenger for å mønstre militære styrker som er sterke nok i møte med Russland.

Hvordan kan vi så forstå den norske avviklingen av invasjonforsvaret? Først beskrives de allierte forventningene i NATO. Deretter analyseres den norske responsen.

Empirisk analyse

Da Sovjetunionen valgte å oppløse seg selv første juledag 1991 skimtet Norge og de andre europeiske NATO-medlemmene over Atlanterhavet: Hva ville NATOs ubestridte leder og sikkerhetsgarantist foreta seg? Ifølge statsviteren Ronald Asmus (1953–2011) var den amerikanske holdningen at «change was better». De europeiske NATO-landene var imidlertid skeptiske i starten til å reformere styrkene sine. Problemet ble satt på spissen ettersom krigene i det tidligere Jugoslavia utviklet seg raskere enn forventet, samtidig som det ble klart at den eksistensielle trusselen i øst var borte for alltid. Hovedårsaken til skepsisen var, ifølge Asmus, småstatenes frykt for at artikkel V-klausulen i Washington-avtalen fra 1949, om «en for alle – alle for en», skulle utvannes (Heier, 2006, s. 40). Det amerikanske utenriksdepartementet utviklet derfor en *Small Country Strategy* som rettet seg mot de mest avhengige NATO-landene Norge, Danmark og Nederland. Årsaken var at de europeiske småstatene i nord var lettere å overbevise enn de større landene – som Tyskland og Frankrike (Heier, 2006).

De nølende og til dels tafatte europeiske styrkebidragene i Bosnia utover på 1990-tallet viste imidlertid, ifølge NATOs generalsekretær Lord Robertson (1999–2003), at «mighty Europe remains a military pygmy» (Robertson, 2002). Til tross for at europeiske forsvarsbudsjetter til sammen utgjorde to tredjedeler av det amerikanske, så var ikke Europas forsvarsevne to tredjedeler av den amerikanske (NATO, 1999). I tråd med den konseptuelle tenkningen som hadde utviklet seg i USA, med blant annet *Joint Vision 2010* og *Joint Vision 2020*, trengte NATO-landene «fewer unusable conscripts. Smaller heavy metal armies. [And] Fewer static bases» (Robertson, 2002). Snarere var det arbeidsdeling og spesialisering som ble viktig. Ikke minst for at små allierte skulle få råd til å fremskaffe nye kapasiteter som riktig nok var veldig dyre, men som var bedre egnet til operasjoner utenfor landets egne grenser. Europa kunne ikke, ifølge USA, ha 1,4 millioner soldater under våpen, og holde seg med nærmere 50 000 stridsvogner, men likevel ha problemer med å holde 50 000 soldater på Balkan. Ifølge Pentagon ville dette «seriously affect our ability to operate as an effective Alliance over the long term» (DoD, 1999). Joe Bidens sikkerhetsrådgiver, Michael Holtzel, hevdet sågar at «since we share the same values and wishes, we should also share the burden. If there is no reciprocity, the Alliance will gradually wither» (Heier, 2006, s. 39).

For norske myndigheter var erfaringene fra IFOR- og KFOR-operasjonene i Bosnia (1995–1998) nedslående. Norge og de andre allierte i Europa manglet så

vel strategisk forflytningsevne som egenbeskyttelse, etterretningsinformasjon, sikker kommunikasjon og nødvendig utholdenhet (Clark, 2002; Garamone, 1998). Likevel var norske myndigheter skeptiske til å avvike det etablerte invasjonforsvaret, som tross alt hadde tjent dem vel siden 1950-tallet. Dette ville, ifølge Forsvarsdepartementet, skape «en fundamental endring i innretning av det norske territorialforsvaret» (Heier, 2006, s. 95). Mot slutten av 1990-tallet var det imidlertid ingen vei tilbake; de ytre rammebetingelsene som lå til grunn for invasjonforsvaret var fundamentalt endret. Nye trusler i nye innsatsområder krevde en ny type styrker, med bedre materiell og mye mer kompetanse. Ifølge Forsvarsdepartementet risikerte norske myndigheter å bli hektet av det allierte forsvarssamarbeidet om reformene snart ikke kom på plass (Heier, 2006).

Det institusjonelle presset i NATO fikk ytterligere drahjelp av den økonomiske ubalansen på hjemmebane. Utover på 1990-tallet hadde det gradvis oppstått et gap mellom oppgaver, ambisjoner og ressurser (Bogen & Håkenstad, 2015; Diesen, 2011; St.prp. nr. 45 (2000–2001)). Dette ga mer kraft til det som allerede var i ferd med å feste seg: at invasjonforsvarets dager gikk mot slutten. Skulle Norge unngå å bli gratispassasjer i NATO, måtte myndighetene også legge invasjonforsvaret og den russiske restrusselen til side. For bare slik kunne et lite og allianseavhengig land frigjøre friske penger til nye investeringer i «et kvantitativt mindre men kvalitativt bedre forsvar»; et forsvar som mer aktivt kunne bidra til å sikre alliansens fremtidige relevans gjennom risiko- og byrdefordeling i utlandet. Dette hadde Bondevik I-regjeringen (1997–2000) gitt klart uttrykk for i møte med amerikanske myndigheter i 1998; avviklingen av invasjonforsvaret ville snarest bli iverksatt i kommende planperiode, 2002–2005 (Heier, 2006, s. 102).

I februar 2001 gikk startskuddet for den mest dyptgripende forsvarsreformen i moderne tid, men da under Stoltenberg I-regjeringen (2000–2001) som hadde avløst Bondevik I-regjeringen 11 måneder tidligere. Tross regjeringsskifte var det bred enighet om at invasjonforsvaret måtte byttes ut med et mer «alliansetilpasset forsvar». En viktig årsak til dette var, ifølge Stoltenberg I-regjeringen, at «avhengighet av Alliansen i alvorlige krisesituasjoner og krig gjør at vår evne til nasjonal krisehåndtering og bidrag til internasjonal krisehåndtering må ses i sammenheng» (St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 28). Da Stoltenberg I-regjeringen ble erstattet av Bondevik II-regjeringen (2001–2005) åtte måneder senere, fikk avviklingen av invasjonforsvaret ytterligere kraft. I regjeringens *Føringer til Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003* lå det et utvetydig budskap: styrker som bare kunne brukes på eget territorium skulle gis «lav prioritering» (FD, 2002, s. 4). I tillegg skulle «allerede anskaffede og vedtatte strukturelementer tilpasses og utvikles slik at de i størst mulig grad kan bidra til å dekke NATOs konkretiserte behov». Begrunnelsen var NATOs stadig sterkere rolle som «avgjørende rammefaktor» i norsk forsvarsplanlegging:

Det sett av oppgaver og kapasiteter som skisseres i Alliansens strategiske konsept, Ministerial Guidance og Defence Capabilities Initiative (DCI), skal være *fremste rettesnor* for all strukturutvikling i Forsvaret. Der det ikke er truffet konkrete

nasjonale beslutninger som eksplisitt trekker i en annen retning, skal fornyelse av Forsvaret gjennomføres i tråd med de styrkemål som er vedtatt i NATO. (FD, 2002, s. 4; Heier, 2006, s. 105; forfatterens kursivering)

I dette politiske budskapet lå det klare forventninger om at fremtidens forsvar måtte gjøres mindre. Flernasjonalt samarbeid, arbeidsdeling og rollespesialisering måtte økes slik at norske «spesialkomponenter (nisjekapasiteter) [...] kan inngå i ulike allierte styrkepakker» (FD, 2002, s. 4). Bare slik kunne økonomiske midler frigjøres fra drift, og pløyes tilbake i nye og mer fremtidsrettede styrkebidrag. Føringene som ble gitt, var at norske styrker i sin alminnelighet skulle ha strategisk og taktisk mobilitet, høy reaksjonsevne, avansert teknologisk materiell og vervede mannskaper med spisskompetanse. Særlig viktig var det å «(videre)utvikle nisjekapasiteter som *både* er etterspurt i NATO og som Norge har spesielle forutsetninger for å kunne bidra med» (FD, 2002). Forsvarsminister Kristin Krohn-Devold hevdet selv, to uker etter at føringene var presentert for forsvarssjefen, at det «å yte aktive bidrag til å bevare og utvikle NATO, politisk og militært, var et overordnet mål i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. For å nå dette målet [var] det helt nødvendig at Norge er blant de ‘finkeste i NATO-klassen’» (Devold, 2002). Den norske forsvarsinnretningen skulle derfor baseres på såkalte «nisjekapasiteter» av høy kvalitet. Hensikten med dette var å «bidra signifikant til å høyne NATOs samlede militære kapasitet [...]. Alle stener måtte i denne sammenheng snus, og ingen kuer [var] hellige» (FD, 2002, s. 8–9).

I tråd med allierte forventninger i så vel Washington D.C. som i Brussel om *compatible and complementary capabilities*, var det derfor fornuftig å avvikle invasjonforsvaret. Denne tenkningen var tuftet på forventningen om at små og etterspurte nisjebidrag lettere kunne ta risiko og vise synlighet i NATO, ikke minst overfor det eneste landet som kunne lede store operasjoner i utlandet, USA. For dette ville, ifølge Bondevik- og Stoltenberg-regjeringene, styrke solidariteten i NATO, og dermed også forventningen om gjensidig støtte medlemmene imellom (Devold, 2002). Med forsvarsminister Devolds egne ord: Det var viktig å «identify what you are good at, and concentrate on it [...]. In that way you can play with the big boys, even if you are small» (Brzezinski, 2003).

Avslutning

Hvorfor avvirket norske myndigheter invasjonforsvaret på begynnelsen av 2000-tallet? En institusjonell tolkning av kildematerialet gir oppgav til to slutninger. For det første, invasjonforsvaret ble avvirket fordi det måtte frigjøres penger til nye investeringer i styrker som raskere kunne håndtere kriser i utlandet eller i egne nærområder. Da nyttet det ikke med innretninger som baserte seg på allmenn verneplikt, massemobilisering av sivilister og et balansert forsvar med territoriell innretning.

For det andre, invasjonforsvaret ble avvirket fordi norske myndigheter fryktet å bli marginalisert i NATO – i utkanten av Europa, utenfor EU, og med felles grense

til Russland. Dersom Norge ble oppfattet som «gratispassasjer» i NATO ville det undergrave den kollektive solidariteten som norske myndigheter selv trengte i møtet med russiske styrker i nord. Å være på rett sted, til rett tid, med styrker som utgjorde en forskjell i teatret, enten det var på Balkan eller i Afghanistan, ville snarere gjøre Norge bedre egnet til å vinne frem i NATOs såkalte *beauty contest* overfor USA, det eneste landet i verden som kunne tilby Norge troverdige sikkerhetsgarantier i møtet med Russland (Heier, 2019, s. 40).

De to slutningene gir grunnlag for å utlede en viktig lærdom for dagens situasjon, som kan minne om en ny «kald krig» mellom øst og vest. Dramatiske og dyptgripende reformer som på kort sikt kan være fristende å gjør på vegne av USA og NATO kan vise seg å slå feil ut på lengre sikt. For avviklingen av invasjonforsvaret synes i ettertid å ha gått for langt. 20 år med vedvarende risiko- og byrdefordeling i utlandet har snarere bidratt til et systematisk overforbruk av en knapp forsvarsressurs i Norge. Dette har i dag bidratt til å redusere det militære handlingsrommet som norske myndigheter trenger for å holde USA og Russland på en armlengdes avstand i eget nærområde. Dette er ikke det samme som å si at vedvarende utenlandsoperasjoner er den fremste grunnen til at Norge ikke klarer å holde stormaktene unna egne nærområder. Tvert om, for fraværet av flere styrker er kanskje den største forklaringen. Ifølge forsvarssjef Bruun-Hanssen var det nemlig svært vanskelig å både opprettholde kontinuerlige styrkebidrag i utlandet, samtidig som det også skulle opprettholdes en troverdig tilstedeværelse i nord (Forsvaret, 2019, s. 20). Denne samtidighetsproblematikken hadde tidligere blitt poengtert av lederen for Utenriks- og forsvarskomiteen og Hærsejfen i 2010, som mente at «enten må det ansettes flere folk, eller redusere ambisjonene ute» (Stortinget, 2010; NTB, 2010). I 2015 bidro dette overforbruket til en militærfaglig anbefaling om å øke alliert tilstedeværelse på norsk jord i fredstid (Forsvaret, 2015). For uten evnen til selv å håndtere egne episoder, hendelser og kriser i møtet med Russland må disse oppgavene *outsources* til USA. Og dermed blir det vanskeligere for Norge å videreføre de lange linjene i norsk sikkerhetspolitikk, om både å være en god alliert i vest og samtidig en god nabo i øst. For Russland frykter ikke et lite NATO-tilpasset norsk forsvar som knapt nok fungerer i fredstid. Det Russland frykter, er at Norge brukes som springbrett for amerikanske operasjoner. Enten nordover mot Kola og de strategiske styrkene på den andre siden av norskegrensen. Eller østover, for å beskytte utsatte NATO-land i Østersjøen (Heier, 2019).

Om forfatteren

Tormod Heier er oberstløytnant i Hæren, forskningsleder ved Forsvarets høgskole, professor-II ved Høgskolen i innlandet, og Docent ved Forsvarshøgskolen i Stockholm.

Litteratur

- Axelrod, R. (1981). The emergence of cooperation among egoists. *American Political Science Review*, 7(2), 306–318. <https://doi.org/10.2307/1961366>
- Axelrod, R. & Keohane, R. O. (1993). Achieving co-operation under anarchy: strategy and institutions. I D. A. Baldwin (Red.), *Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate* (s. 85–115). Columbia University Press.
- Bogen, O. & Haakenstad, M. (2015). *Balansegang. Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Dreyer forlag.
- Bruun-Hanssen, H. (2019). Forsvarssjefens årlige statusoppdatering – gjennomføringsevne og modernisering (Foredrag i Oslo militære samfund, 21. januar).
- Brzezinski, A. (2003, 24. august). Who's afraid of Norway? *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2003/08/24/magazine/who-s-afraid-of-norway.html>
- Bruun-Hanssen, H. (2014). Forsvaret ved inngangen 2014 – status og utfordringer (Foredrag i Oslo militære samfund, 13. januar 2014).
- Clark, W. (2002). *Waging modern war*. Public Affairs.
- Devold, K. D. (2002 26. februar). Omstillingen av Forsvaret – noen perspektiver (Foredrag til Institutt for forsvarsopplysning, Oslo).
- Diesen, S. (2011). *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Cappelen Damm.
- Forsvaret. (2015). Et forsvar i endring. Forsvarssjefens militærfaglige råd. <http://www.forsvarslinjer.no/images/Marketing/Artikler/EtForsvariEndring-Nett.pdf>
- Forsvaret. (2019). Et styrket forsvar. Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019. https://www.regjeringen.no/contentassets/8abeb7eedf034b1aaaf1c2b63729f2cd/fmr_2019_utskriftbar-versjon.pdf
- Forsvarsdepartementet. (2002). Føringer til Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003.
- Garamone, J. (1999, 14. oktober). DoD studies Kosovo lessons learned. *DoD News*. <https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=42881>
- Gilbrant, J. (2019, 9. oktober). Forsvaret er på et minstenivå for et Norge i fredstid. *Dagbladet*.
- Halperin, S. & Heat, O. (2020). *Political research* (3. utg.). Oxford University Press.
- Heier, T. (2006). *Influence and marginalization. Norway's adaptation to U.S. transformation efforts in NATO, 1998–2004* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. <http://hdl.handle.net/11250/284818>.
- Heier, T. (2019). *Et farligere Norge?* Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm.
- Keohane, R. (1984). *After hegemony: Co-operation and discord in the world of political economy*. Princeton University Press.
- NATO. (1999 15. november). Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, Amsterdam. <https://www.nato.int/docu/speech/1999/s991115a.htm>
- NTB. (2010, 4. oktober). Belastes hardere enn NATO anbefaler. *NRK.no*. Belastes hardere enn NATO anbefaler – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet.
- Nye, J. S. (1973). Transnational relations and interstate conflicts: An empirical analysis. *International Organization*, 28(3), 961–996.
- Prop. 1 S (2018–2019). *For budsjettåret 2019 under Justis- og beredskapsdepartementet Utgiftskapitler: 61, 400–491 Inntektskapitler: 3400–3490*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613564/>
- Prop. 62 S (2019–2020). *Vilje til beredskap – evne til forsvar Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>
- Robertson, G. (2002, 24. januar). Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the First Magazine Dinner, London. <https://www.nato.int/docu/speech/2002/s020124a.htm>
- St.meld. nr. 22 (1997–1998). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-1997-98-/id191476/>
- St.prp. nr. 45 (2000–2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-45-2000-2001-/id204348/>
- St.prp. nr. 42 (2003–2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-42-2003-2004-/id208939/>
- Stortinget. (2010, 6. oktober). Muntlig spørsmål fra Ine Eriksen Søreide (H) til forsvarsministeren. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/101006/muntligsporretime>
- Søreide, I. M. E. (2014, 6. januar). Et åpnere forsvar – en mer bærekraftig forsvarspolitik. Foredrag i Oslo militære samfund. <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-et-åpnere-forsvar-en-mer-baerekraftig-forsvarspolitik/>

Abstract in English

NATO's Role in Norway's Defence Reforms, 1998–2002

At the turn of the new millennium, Norway's anti-invasion defence concept vanished. What was the rationale for this decision? Was it economic, institutional or cultural reasons? The findings in this article emphasise institutional perspectives. Norwegian apprehensions over a possibly irrelevant NATO in the eyes of the United States stirred a fundamental post-Cold War defence reform. To preclude a future marginalisation of NATO, decision-makers in Oslo needed to free scarce resources from a static, territorial defence that had lost its political and military relevance in the High North. By forging a smaller but more professional force, with improved deployability, survivability and usability abroad, Norway could more effectively contribute to allied cohesiveness. Not least through improved risk- and burdensharing in NATO's out-of-area operations on the Balkans and in Afghanistan. By using primary sources from Washington, DC, Brussels and Oslo between 1998 and 2002, the data is interpreted through the lens of liberal institutionalism. Explanatory mechanisms such as Norwegian reciprocity in the High North, US expectations towards dependent allies abroad, and Norway's collective solidarity may explain why the anti-invasion concept died.

Keywords: anti-invasjon · defence reform · reciprocity · allied expectations · NATO