

IFS Info 4/05

Tormod Heier

Forsvarsreformene 2000–2004:

Gir Forsvaret politisk uttelling?

Om forfatteren

Tormod Heier

Tormod Heier er major og tilsatt ved Hærens transformasjons- og doktrinekommando (TRADOK). Han leverte sin doktorgradsavhandling sommeren 2005 etter tre år ved Institutt for forsvarsstudier. Avhandlingen vurderer Norges tilnærming til amerikanske ønsker om militær transformasjon i NATO i 1998–2004. Denne artikkelen bygger på deler av dette forskningsarbeidet.

Forsvarsreformene 2000–2004: Gir Forsvaret politisk uttelling?

av Tormod Heier

Scroll down to read an English summary of this article.

I denne artikkelen drøftes den sikkerhetspolitiske relevansen av forsvarsreformene i Norge mellom 2000 og 2004. Utgangspunktet er det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet som norske myndigheter har med NATO og bilaterale samarbeidspartnere. Et viktig motiv for samarbeid og integrasjon har vært å hindre en marginalisering der alliertes mottakelighet for norske synspunkter avtar. Å søke innflytelse gjennom aktiv deltakelse har vært et viktig kjennetegn ved norsk sikkerhetspolitikk; landet er for lite og utfordringene for store til at Norge kan håndtere konflikter alene.¹ Det er, i følge Forsvarsdepartementet, "...viktig å unngå situasjoner der kriser som blir for store for Norge blir for små for NATO".² Avhengigheten av lydøre allierte og frykten for å bli marginalisert danner bakteppet for følgende problemstilling: Har forsvarsreformene 2000–2004 gjort Norge bedre egnet til å fremme norske synspunkter og interesser i selskap med allierte?

Utgangspunktet for analysen er krisefornemmelsen som det regjeringsoppnevnte *Forsvarspolitisk utvalg* omtalte i sin sluttrapport fra juni 2000: "Selv om ikke alle utviklingstrekk er negative, viser hovedtrekkene i bildet et forsvar i dyp krise".³ I den sammenheng fikk forsvarsreformene bred parlamentarisk oppslutning, slik dette kom til uttrykk i de to påfølgende stortingsproposisjonene nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* og nr. 42 (2004–2005) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Forsvarskomiteen samtykket i til dels radikale endringer: "Flertallet er enig i den overordnede retningen som skisseres av Regjeringen ... og understreker betydningen av å skape et moderne og fleksibelt norsk forsvar".⁴ Garnisoner og avdelinger ble lagt ned; ressurser frigjort fra drift til investering; kvalitet skulle prioriteres fremfor kvantitet. Ambisjonen fra stortingsproposisjon nr. 45 i februar 2001 om et robust alliansetilpasset forsvar som hadde troverdighet hjemme og

-
- 1 Rolf Tamnes: "Norway's Struggle for the Northern Flank, 1950–1952", i Olav Riste (red.): *Western Security The Formative Years*, Oslo (Universitetsforlaget), 1985, ss. 215–243; Rolf Tamnes: "Integration and Screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945–1986", i Rolf Tamnes (red.): *Forsvarsstudier. Årbok for Forsvarshistorisk forskningscenter*, bind 6, Oslo (TANO), 1978, ss. 59–100; Jacob Borresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes: *Allianseforsvar i endring. 1970–2000*, bind 5 i *Norsk forsvarshistorie*, Bergen (Eide forlag), 2004, ss. 46–51.
 - 2 Stortingsproposisjon nr. nr. 42 (2003–2004): *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, Oslo (Forsvarsdepartementet), s. 44.
 - 3 NOU: *Et nytt Forsvar. Innstilling fra forsvarspolitisk utvalg*, nr. 20, Oslo (Statens forvaltningstjeneste), 2000, s. 18. Se også Stortingsproposisjon nr. 45 (2000–2001): *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, Oslo (Forsvarsdepartementet), s. 9.
 - 4 Innstilling til Stortinget (Innst.S.) nr. 234 for 2004–2005 (jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004)), s. 8.

ute utgjorde ledetråden i omstillingsprosessen. Et mobiliseringsforsvar tuftet på anti-invasjon som hovedoppgave ble avvirket til fordel for et mindre, men mer anvendelig reaksjonsforsvar. Ved Stortingets behandling av stortingsproposisjon nr. 42 i juni 2004 var krisefornemmelsen borte: "Komiteens flertall ... vil understreke at den operative nasjonale beredskapen er styrket, og at Forsvaret er på vei ut av krisen".⁵

Mot dette bakteppet kan det diskuteres i hvilken grad det nye forsvarskonseptet – et allianseilpasset forsvar – er egnet til å oppnå politisk innflytelse i selskap med større og mektigere allierte.

Problemstillingen analyseres på følgende måte: Innledningsvis avklares hvilken politisk nytteverdi Forsvaret kan ses i lys av. Deretter diskuteres på generelt grunnlag hvordan politisk innflytelse oppnås med militære virkemidler i et bredere allianseperspektiv. Mot denne bakgrunn analyseres den politiske relevansen av det norske forsvarskonseptet slik dette kom til uttrykk i *Langtidsproposisjonen for Forsvaret* (St. prp. nr. 42 for 2004–2005). Avslutningsvis utledes noen slutninger om hvilke alternative forsvarskonsepter som kan bidra til å forebygge politisk marginalisering for allianseavhengige land.

Forsvarets politiske nytteverdi – i forhold til hva?

For å kunne vurdere den politiske effekten av "... en av de mest omfattende omlegginger i norsk offentlig sektors historie",⁶ må det klargjøres hva Forsvaret skal brukes til. Hvilke kriterier skal legges til grunn for å måle den politiske effekten av et

forsvarskonsept som årlig mottar cirka 30 milliarder kroner i offentlig støtte?⁷ Er det evnen til troverdig nasjonal krisehåndtering i nordområdene? Er det evnen til å stille med tellende styrkebidrag i det kollektive allianseforsvaret? Eller er det evnen til å understøtte en internasjonal rettsorden med synlige FN-bidrag? Å vurdere hvilke politiske suksesskriterier Forsvaret skal måles opp imot kan være vanskelig fordi Forsvarets roller og oppgaver ikke utgjør entydige størrelser. Av den grunn finnes det heller ingen enhetlig og samlet oppfatning av hva Forsvaret skal gjøre eller hvilken rolle Forsvaret skal spille i en bredere utenrikspolitisk portefølje.⁸ Ulike politiske aktører har forskjellige oppfatninger av hva som skal være Forsvarets rasjonale. Dette kommer særlig til uttrykk når omgivelsene fremstår som usikre, og mulige forsvarskonsepter mange. Under slike forhold kan ulike aktører, for eksempel Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Stortinget, betrakte Forsvaret mer i lys av institusjonelle behov enn ut ifra et samlet og overordnet hele.⁹

Perioden 2000–2004 kan tjene som eksempel: Forsvarsdepartementet var særlig opptatt av å sikre et lite, men godt reaksjonsforsvar som kunne operere med allierte styrker hjemme og ute.¹⁰ Ulike avdelinger i Utenriksdepartementet, herunder bilateral avdeling, utviklingspolitisk avdeling og avdeling for menneskerettigheter, så mer ut til å vektlegge Forsvarets stabiliserende rolle. I et bredere fredsbyggingsperspektiv tilsier dette et forsvarskonsept basert mer på personell enn avanserte våpensystemer.¹¹ På

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Med begrepet forsvarskonsept menes den grunnleggende idé som ligger til grunn for innretningen av Forsvaret, og som skal understøtte de oppgaver Forsvaret er satt til å løse (St. prp. nr. 42 (2004–2005), s. 46).

8 Se blant annet Iver B. Neumann: "Norges handlingsrom og behovet for en overgripende strategi", *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr. 3, Oslo (Den norske atlantterhavskomite), 2002; Olav Riste: *Norway's Foreign Relations – A History*, kap. 13, Oslo (Universitetsforlaget), 2004; Ståle Ulriksen: *Den norske forsvarstradisjonen*, Oslo (Pax forlag), 2002.

9 Bjørn Olav Knutsen, Alf Granviken, Mats Ruge Holte, Anders Kjøberg og Finn Aagaard: "Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom", *FFI Rapport*, nr. 46, Kjeller (Forsvarets forskningsinstitutt), 2000, s. 11, 12. Se også Graham T. Allison: "Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis", *The American Political Science Review*, LXII (3), 1969, s. 689.

10 Forsvarsdepartementet: *Styrke og relevans. Strategisk konsept for Forsvaret*, Oslo, 11. oktober 2004.

Stortinget var de fleste partier opptatt av å understreke bred nasjonal tilstedeværelse, støtte til NATO, samt en tydeligere FN-rolle.¹²

Rivningen mellom ulike idealer og interesser kan derfor være en sentral forklaring på at de politiske suksesskriterier som Forsvaret skal måles opp imot er tvetydige. Slutten på den kalde krigen medførte, ifølge professor Olav Riste, også slutten på sikkerhetspolitikken primat i norsk utenrikspolitikk:

Unwilling to make that choice, and deeply divided on the issue of membership of the EU, Norway has instead chosen to emphasise the one foreign policy issue on which all parties can agree: the “missionary impulse” towards profiling the country as the champion for peace, human rights and development aid.¹³

Samtidig kunne det også synes som om norske politiske aktører ønsket å få i pose og sekk: Tydelig tilstedeværelse i nordlige områder, økt satsing på FNs fredsarbeid, samt økt tilpasning til NATOs transformasjonskriterier, så alle ut til å være prioriterte oppgaver.¹⁴ Norge var, i følge kritiske røster, “... i ferd med å få et Forsvar som kan brukes til nesten alt”.¹⁵ Med knappere ressurser til rådighet, blant annet som følge av økte lønnskostnader og dyrere militære materiell,¹⁶ kunne de politiske ambisjonene fortone seg som gjensidig utelukkende: Omfattende tilstedeværelse nasjonalt var økonomisk uforenlig med satsing på kvalitet; større bidrag til ulike FN-opdrag lot seg vanskelig kombinere med allianseforpliktelser til NATO Response Force; kjøp av avansert materiell gjorde

Forsvaret mindre og dermed dårlig egnet til å stå lenge i konfliktområder.

Med en fortsatt satsing på kvalitet fremfor kvantitet er det mye som tilsier at Norges allianseavhengighet vil bestå: “Norge vil forbli kritisk avhengig av alliert støtte for å møte større militære utfordringer mot eget område. [Forsvaret må derfor] ha evnen til å skape de militære forutsetningene for at det etableres en artikkel 5-situasjon i de tilfeller der det ikke er mulig eller ønskelig å håndtere en konflikt på egen hånd”.¹⁷ Forventningen om resiprositet blant nøkkelallierte er dermed en kritisk faktor i norsk sikkerhetspolitikk. Fraværet av en konstituerende trussel som holder allierte sammen, kan ha økt usikkerheten ytterligere på dette punkt. Faren for politisk marginalisering, definert som “avtagende mottakelighet for norske synspunkter”,¹⁸ kan ha økt. Utenriksminister Jan Petersens utenrikspolitiske redegjørelse til Stortinget i januar 2004 kan tjene som eksempel:

I den kalde krigens tid var det som følge av vår utsatte posisjon ikke vanskelig å få forståelse og støtte fra våre nære venner og allierte. I dag er situasjonen radikalt forandret. ... Konkurransen om å få omverdenens gehør er blitt vesentlig tøffere – på en måte heldigvis. Men vårt behov for gode og lydhøre forbundsfeller er ikke blitt mindre. Tvert i mot har vi erfart gang på gang at vellykket nettverksbygging er nødvendig for å få forståelse og gjennomslag for våre synspunkter og interesser. Og vi har også fått erfare det motsatte: Hvor tungt det kan være å forhandle i en situasjon hvor jevnbyrdighet

11 Utenriksdepartementet (UD): *Strategisk rammeverk: Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging. Norges rolle*, Oslo, 16. august 2004.

12 Innst. S. nr. 234 s. 19, 50, 53, 54, 55, 58, 67.

13 Riste: *Norway's Foreign Relations...*, s. 275.

14 Innst. S. nr. 234, side 8, 9, 12, 14, 15, 20, 25, 26, 50, 53, 54, 55, 58.

15 Nils Morten Udgaard: “Når Forsvaret settes på hodet”, *Aftenposten*, 9. februar 2005.

16 Forsvarssjef Sigurd Frisvold: “Utfordringer på vei mot fremtidens forsvar”, tale i Oslo militære samfund, Oslo, 4. oktober 2004.

17 Forsvarsdepartementet (FD): “Føringer til forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003”, Oslo, 13. februar 2002, s. 3.

18 Knutsen et al.: “Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid...”, s. 12.

ikke er akkurat det stikkordet som renner en i hu.¹⁹

Faren for politisk marginalisering kan ha blitt mer presserende fordi USA, Norges nærmeste allierte, ser ut til å legge mindre vekt på formelle beslutningsmekanismer i NATO. I tråd med USAs nasjonale sikkerhetsstrategi fra september 2002 vil Norges nære alliert "... defeat adversaries at the time, place and in the manner of our choosing".²⁰ USA viser, i følge utenriksminister Petersen, "mindre tålmodighet i multilaterale fora. Ved flere anledninger har amerikanerne foretrukket koalisjoner av frivillige fremfor faste allianser. ... Her står vi overfor en stor utfordring".²¹ Konsekvensene kan i følge Forsvarsdepartementet bli større grad av politisk marginalisering; det er "viktig å verne om og styrke NATOs [formelle] konsultasjonsmekanismer for å hindre en eventuell marginalisering av de mindre lands interesser".²² En utvikling mot mer uformelle koalisjoner av frivillige gjør det mer krevende for små land å hevde egne syn og interesser fordi institusjonelle mekanismer svekkes. I følge Forsvarsdepartementet "... vil en slik situasjon være alvorlig, gitt avhengigheten av NATO, herunder amerikanske forsterkninger".²³

I lys av dette perspektivet kan det være fruktbart å drøfte omstillingen av Forsvaret. I hvilken grad vil "et mindre men bedre Forsvar", slik dette kommer til uttrykk i *Langtidsmeldingen*, gjøre allierte samarbeidspartnere mer mottakelige for Norges syn og interesser? Er satsingen på et såkalt "scenario-robust" forsvar, som kan "... håndtere et bredt spekter av utfordringer på en fleksibel måte", den beste måten å styrke forsvarsevnen på? I det neste avsnittet

drøftes på generelt grunnlag hvilke operative suksesskriterier som gir sikkerhetspolitisk uttelling i alliansesammenheng; deretter analyseres forsvarsreformene 2000–2004.

Hvilke militære bidrag gir småstater sikkerhetspolitisk uttelling?

I boken *On War* definerer Carl von Clausewitz krig som fortsettelsen av politikk med andre midler.²⁴ Bruken av militærmakt settes inn i en større politisk sammenheng; den organiserte utøvelsen av vold gir kun mening dersom den understøtter myndighetenes overordnede målsetting. Koblingen mellom politikk og militærmakt defineres derfor som strategi; en kunst hvis fremste formål er å forene militære midler med politiske mål.

Hvordan kommer denne definisjonen til uttrykk for små stater som frykter politisk marginalisering? Et sentralt poeng kan være å sette den nasjonale forsvarsevnen inn i en politisk kontekst der militære kapasiteter ses i sammenheng med evnen til å oppnå innflytelse, i form av lydøre allierte. I tråd med Kenneth N. Waltzs neo-realisme gir den rådende anarkien i det internasjonale politiske system sterke incentiver til forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid for å fremme egne interesser.²⁵ Ønsket om innflytelse for å trygge egen sikkerhet gjør at stater allierer seg for å balansere en potensielt sett sterkere motstander: "Secondary states, if they are free to choose, flock to the weaker side; for it is the stronger side that threatens them".²⁶ Småstater søker imidlertid ikke alltid den svakeste i forsøket på å balansere en sterkere stat. Stephen M. Walt argumenterer for at småstater er vel så opptatt av å balansere *trusler* som å balansere *stater*. Dette er, ifølge

19 Jan Petersen: "Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren", Stortinget, Oslo, 27. januar 2004.

20 The President of the United States: "The United States' National Security Strategy" Washington D.C. (Det hvite hus), 2002.

21 Jan Petersen: "Sikkerhetspolitisk samarbeid i Europa eller over Atlanterhavet? Ja takk, begge deler", tale i Oslo militære samfund, Oslo, 13. oktober 2003.

22 St. prp. nr. 45 (2000–2001), s. 22; St. prp. nr. 42 (2004–2005), s. 26.

23 St. prp. nr. 45 (2000–2001), s. 24.

24 Carl von Clausewitz: *On War*, redigert og oversatt av Michael Howard og Peter Paret, Princeton (N.J.: Princeton University Press), [1831]/1976.

25 Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*, Reading, Mass. (Addison-Wesley), 1979, s. 166.

26 Ibid, s. 127.

Walt, småstatens strategi for å utjevne den maktpolitiske asymmetri den selv er utsatt for i egne nærområder:

Although power is an important part of the equation, it is not the only one. It is more accurate to say that states tend to ally with or against the foreign power that poses the greatest threat. States may balance by allying with other strong states if a weaker power is more dangerous for other reasons.²⁷

Walts argument kan føres videre. Småstatens lokale og regionale sikkerhetsutfordringer overfor en mektigere nabo kan gi næring til politiske mål hvis fremste hensikt er å hindre en bilateralisering av konfliktpotensialet, med mindre småstaten selv ønsker det. I dette perspektivet kan politisk effekt måles ut ifra innflytelse i alliansen: i hvilken grad klarer alliansepartneren å påvirke beslutningsprosesser i en retning som tjener en selv? Den sikkerhetspolitiske gevinsten følger av andre alliertes mottakelighet for egne synspunkter. Forutsetningen er at småstatens representanter kommer med i beslutningsprosesser hvorfra særegne syn og interesser kan fremmes. Dette er, i tråd med Waltz og Walt, i fora der det til syvende og sist er andre og mektigere stater som reelt sett bestemmer. Mot dette argumentet kan det hevdes at allianser bygger på konsensus og enstemmighet, og at små stater formelt sett har like stor betydning som større.²⁸ Walt hevder imidlertid at så ikke alltid er tilfelle; det militært sterkeste medlem i alliansen oppnår mest innflytelse gjennom rollen som militær donor og sikkerhetsgarantist for de andre medlemmene: "The more aid, the greater the control by the donor over the recipient".²⁹

Småstatens politiske og militære avhengighet utgjør derfor et viktig premiss

for egne reformer. Viktigheten av å kunne binde sikkerhetsgarantisten til alliansen legger føringer på egen styrkestruktur og eget forsvarskonsept, men utgjør naturligvis ikke den eneste dimensjonerende faktor. En slik politikk er mindre problematisk når utfordringene oppfattes som samlende fordi store og små medlemmer drar i samme retning og forventningen om resiprositet er troverdig. Når retningen blir uklar, i den forstand at utfordringene ikke danner grunnlag for enstemmighet, vil latente spenninger mellom allierte komme til syne. Indre uenighet gjør det vanskeligere å få gehør for egne synspunkter i konkurransen fra andre og ofte større stater. Gjennomslag kommer ofte som resultat av lydørhet og aksept fra toneangivende medlemmer.

Hvordan kommer evnen til å forebygge marginalisering til uttrykk i den militære sfære? Respekt og anerkjennelse for egne synspunkter bygger ofte på de militære bidrag som medlemmet gir til fellesskapet. Desto mer unikt og kritisk det militære bidraget er for andre, desto større anerkjennelse får bidragsyteren. Viktige bidrag gjør at nasjonale representanter gis muligheten til å delta i sentrale allierte beslutningsprosesser på strategisk nivå. Fra disse posisjonene kan nasjonale syn og interesser fremmes; retning og tempo på alliansens utvikling eller håndtering av internasjonale hendelser kan påvirkes. Sentral posisjonering gjennom unike styrkebidrag kan derfor gjøre småstater mer innflytelsesrike enn deres reelle politiske egenvekt skulle tilsi. Militære styrkebidrag som ikke er kritiske for fellesskapet, vil føre til det motsatte; nasjonale representanter blir utelatt fra beslutninger på strategisk nivå fordi de ikke anses som "tunge nok" i forhold til sitt lands bidrag. Faren for marginalisering øker tilsvarende.

27 Stephen M. Walt: *The Origins of Alliances*, Ithaca, N.Y. (Cornell University Press), 1978, ss. 21–22.

28 Robert O. Keohane: "The Big Influence of Small States", *Foreign Policy*, 2/1974, ss. 161–182; Robert O. Keohane: "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War", i David A. Baldwin (red.): *Neorealism and neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York (Columbia University Press), 1993, s. 271; Robert O. Keohane: *After Hegemony. Co-operation and Discord in the World of Political Economy*, Princeton N.J. (Princeton University Press), 1984, s. 84.

29 Walt: *The Origins of Alliances*, s. 46.

Ut fra dette perspektivet kan det hevdes at allianseavhengige staters militærreformer skiller seg fra de større medlemmenes transformasjon. Mens stormaktenes mål for transformasjon primært fokuserer på "combat agility" og "decisiveness",³⁰ kan det hevdes at småstatenes forsvarsreformer blant annet består i å velge kapasiteter som kan gi innpass og innflytelse; egne komparative fortrinn kommer til sin rett og utnytter en tilsvarende mangel hos andre allierte.³¹ Målet med forsvarsevnen er blant annet å oppnå politisk uttelling på bakgrunn av militære mangler hos andre, og som er kritiske for suksess.

Hvis målsettingen om alliert lydighet legges til grunn kan det være naturlig å stille følgende spørsmål: Hvilket forsvarskonsept er best egnet for småstater til å fremme egne syn og interesser i møtet med større allierte? Hvilke militære kapasiteter gir best grunnlag for å besette sentrale posisjoner i en alliert kommandokjede hvorfra politisk innflytelse kan oppnås? I tråd med vår definisjon av strategi bringer dette oss fra den politiske til den militære sfære; militære kapasiteter og konsepter gjøres til gjenstand for sikkerhetspolitisk vurdering. Den politiske relevansen av militære reformer drøftes med ett av sine mål for øye: å sørge for at landet blir representert på et politisk og militært nivå der marginalisering kan forebygges. I et slikt perspektiv kan forsvarsreformenes militære nytteverdi på slagmarken tillegges mindre vekt, med mindre bidragene sikrer tilgang til det strategiske nivå hvor sentrale beslutninger fattes. Hva er vel en taktisk seier

på slagmarken verdt om den ikke kan omsettes til politisk gevinst?

Er det nye forsvaret egnet til å oppnå politisk innflytelse?

På bakgrunn av de generelle betraktninger som er gjort om ulike sammenhenger mellom politisk gevinst og militær innsats kan følgende spørsmål stilles: Hvordan kommer mulighetene for politisk innflytelse i alliansesammenheng til uttrykk i det nye forsvaret?

Et naturlig utgangspunkt for analysen kan være forsvarsminister Kristin Krohn Devolds hovedretningslinjer for Forsvarets utvikling i februar 2002. I dokumentet *Føringar til forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003* kommer den politiske ambisjonen til uttrykk: "[Forsvaret] skal kunne møte et bredest mulig spekter av utfordringer med færrest mulige begrensninger".³² Fra militært hold ble de politiske ambisjonene fulgt opp i *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*. Resultatet av "... hva som vil være den best mulige anvendelsen av de tilgjengelige midler",³³ var et forsvar bestående av 32 ulike kapasiteter fordelt på Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret.³⁴ I den påfølgende *Langtidsproposisjonen* ble den fagmilitære anbefalingen videreført som et "scenario-robust forsvar": Så mange kapasiteter som mulig skulle ha både en nasjonal og internasjonal rolle for å løse et bredest mulig spekter av oppgaver på en fleksibel måte.³⁵

Det kan settes spørsmålsteget ved i hvilken grad et "scenario-robust forsvar" er egnet til å gi Norge sikkerhetspolitisk innflytelse, og

30 Se blant annet Richard B. Myers: "The National Military Strategy of the United States", Washington D.C. (The Joint Chiefs of Staff), 2004. (Med begrepet "agility" menes den militære evnen til å sette inn en kampklar styrke som kan understøtte seg selv med egen logistikk over lengre tid i en bestemt operasjon; med begrepet "decisiveness" menes evnen til å foreta et avgjørende slag mot fienden i den hensikt å nedkjempe ham raskt som mulig fremfor å slite han ut over tid).

31 Intervju med assisterende generalsekretær i NATO, Robert G. Bell, Brussel, 19. oktober 2003.

32 FD: "Føringar til forsvarssjefens...", side 6.

33 *Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser*, vedlegg nr. 1 i St. prp. nr. 42 (2004–2005), s. 130.

34 Forsvarssjefen: *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*, Oslo, 8. desember 2003, s. 2. Med begrepet kapasitet menes "evne til å løse en avgrenset del av Forsvarets samlede oppgaver. Et strukturelement er en enhet eller en avdeling som bidrar til å fremskaffe en slik kapasitet" (FD: *Styrke og relevans*, s. 76). Antall kapasiteter kan variere noe avhengig av hvilke styrker som defineres som kapasiteter og hvilke som defineres som strukturelementer.

35 St. prp. nr. 42 (2004–2005), s. 53.

dermed redusere potensialet for politisk marginalisering. På den ene side kan det hevdes at et slikt forsvar øker det politiske handlingsrommet i forhold til flernasjonalt deltakelse. Ved å videreføre i overkant av 30 ulike kapasiteter oppnås en operativ fleksibilitet som politiske myndigheter kan bruke til å understøtte allierte oppgaver i mange forskjellige konfliktyper. Fra norsk side er dette viktig for å styrke solidariteten innad i alliansen, og synliggjøre overfor de andre at Norge tar allianseforpliktelsene på alvor;³⁶ «å yte aktive bidrag til å bevare og utvikle NATO, politisk og militært, er et overordnet mål i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. For å nå dette målet er det helt nødvendig at Norge er blant de 'flinkeste i NATO-klassen'». ³⁷ Ifølge

Forsvarsdepartementet vil denne satsingen gi mindre land gode muligheter til å bidra med tellende styrker i hele spekteret av allierte operasjoner. Dette bidrar til å opprettholde alliert oppmerksomhet overfor «... de interesser og problemstillinger man på norsk side er særlig opptatt av». ³⁸ Samtidig vil en bred materiellportefølje gjøre Forsvaret bedre egnet til å understøtte NATO fremfor EU som den viktigste arena for transatlantisk dialog og samarbeid. Det er derfor, i følge Forsvarsdepartementet, viktig for Norge å bidra med blant annet nisjekapasiteter som andre land i alliansen har behov for. ³⁹

På den annen side kan det stilles spørsmål ved den politiske gevinsten som oppnås med den valgte tilnærming. Vil «et scenario-robust forsvar» med over 30 ulike kapasiteter sikre norsk innflytelse i alliansesammenheng? Er kapasitetene av en slik karakter at norske myndigheter får innpass i allierte beslutningsprosesser på strategisk nivå? Tre aspekter viser det problematiske i denne tilnærmingen.

For det første kan det hevdes at med knappe ressurser til rådighet vil en bred materiell- portefølje føre til det motsatte, nemlig økt politisk marginalisering, fordi knappe ressurser spres på for mange ulike kapasiteter. Ressurser til den operative delen av forsvaret blir spist opp av en uforholdsmessig stor logistikk- og støttevirksomhet. En stor andel av sårt tiltrengte ressurser i forsvarsbudsjettet vil gå med til å understøtte, oppgradere og vedlikeholde en rekke forskjellige kapasiteter. Fordelt på mange ulike strukturelementer og våpensystemer vil knappe ressurser bety at det blir lite penger igjen til å stille med større enheter som kan operere over lenger tid der NATO måtte ha behov for det. Argumentet finner også støtte i uttalelser fra forsvarssjefen fra april 1999 til april 2005, general Sigurd Frisvold: «Jeg anbefaler færre og større oppdrag enn mange og små. Større oppdrag gir styrkene bedre sikkerhet, gjør dem mer robuste og gir Norge større innflytelse». ⁴⁰ Forsvarets ønske om større avdelinger og mer internasjonal innflytelse er imidlertid uforenlig med en metode som søker å holde fast ved en bred og ressurskrevende materiellportefølje:

Kreves rask innsetting og oppdraget kan løses med mindre ildkraft og beskyttelse, kan avdelingene la sitt tunge materiell stå igjen. ... Kreves en mer robust styrke for et mer krevende oppdrag, kan strids- og stormpanservognene f. eks. sjøtransporteres. ⁴¹

Den andre innvendingen bygger på den første: uviljen mot å konsentrere knappe ressurser om et mindre antall kapasiteter gjør at norske myndigheter bare unntagelsesvis blir representert på strategisk nivå i allierte beslutningsprosesser. Årsaken til dette er at

36 St. prp. nr. 45 (2000–2001), s. 21, 28. Se også St. meld. nr. 38 (1998–1999): *Tilpassning av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner*, Oslo (Forsvarsdepartementet), s. 10, 11.

37 Kristin Krohn Devold (2002): «Omstillingen av Forsvaret – noen perspektiver», foredrag til Institutt for forsvarsopplysning, Oslo, 26. februar.

38 St. prp. nr. 45 (2000–2001), s. 22.

39 FD (2004): *Styrke og relevans*, s. 73.

40 «Forsvarssjefen bekymret over små ressurser», *NTB/Aftenposten*, 12. oktober 2004.

41 Frisvold: «Utfordringer på vei mot fremtidens forsvar».

de kapasitetene som har potensial for strategisk innvirkning på allierte beslutningsprosesser, som for eksempel ISTAR-enheter med reell stridsevne,⁴² strategiske transportfly og langtrekkende presisjonsstyrte missiler, ikke kan finansieres. Med dette reduseres også muligheten til å utvikle unike enheter som allierte mangler, og som kunne ha lagt til rette for en sentral posisjonering av norske myndigheter på strategisk nivå. Med unntak av spesialstyrker opererer ingen av Forsvarets kapasiteter på et strategisk nivå hvorfra norske myndigheter gis anledning til å kultivere et nettverk av allierte beslutningstakere.⁴³ Nisjekapasiteter innen transportkontroll, minerydding, flernasjonalt logistikk og etterretning er viktige, men gir beskjeden politisk uttelling i et bredere allianseperspektiv. Årsaken er at kapasitetene ikke er unike eller av kritisk viktighet for allierte. En helikopterving i Kosovo, et vaktkompani i Kabul, en trafikkstyringsenhet i Bagram eller et ingeniørkompani i Basra signaliserer riktignok politisk sympati med de land norske myndigheter ønsker tette bånd til. Det kan imidlertid settes spørsmålsteget ved kapasitetenes unike egenskaper, og deres evne til å gi norske myndigheter innpass i strategiske beslutningsprosesser.

Denne utfordringen forsterkes ytterligere som en følge av at det ikke finnes ledige ressurser til å styrke den operative utholdenheten til kapasitetene når de først er deployert i konfliktområdet. I konkurransen med andre lands mer substansielle bidrag, for eksempel en tungt oppsatt bataljonstridsgruppe, store bidrag av spesialstyrker eller jagerfly, blir representasjon og innflytelse høyere oppe i kommandokjeden besatt av andre. Denne ulempen kommer særlig til uttrykk i landforsvaret. I følge *Årsrapport for Hæren*

2003 vil de ressurser som er stilt til rådighet, redusere "... Norges evne til å opprettholde en landmilitær styrke for deltakelse i operasjoner utenlands – over kompani størrelse over tid".⁴⁴ En aktiv tilstedeværelse søkes derfor oppnådd ved å rullere på ulike bidrag av begrenset størrelse mellom de tre forsvarsgrenene. I tråd med de generelle betraktninger som ble gjort ovenfor, kan det hevdes at bidragene blir for små og for konvensjonelle til å rettferdiggjøre innpass på strategisk nivå i allierte kommandokjeder.

Den tredje innvendingen mot et "scenario-robust forsvar" tar utgangspunkt i Forsvarets institusjonelle vegring mot endring. Ved å henvise til politiske ambisjoner om operativ fleksibilitet gis forsvarsgrenene sterke og legitime incentiver til å bevare såkalt "kritisk kjernekompetanse" – kunnskap som ingen andre har, og som de hevder er viktig for nasjonal forsvarsevne. Dette kan innebære at store deler av forsvarsstrukturen fra den kalde krigen føres videre, om enn i mindre målestokk.⁴⁵ Det kan også hevdes at Forsvaret generelt, og forsvarsgrenene spesielt, sikrer seg politisk legitimitet ved å holde fast ved en bred og kostnadsdrivende materiellportefølje i forskjellige landsdeler. Dette kan gjøre det vanskelig å foreta reelle endringer, noe som igjen bidrar til en såkalt "salami-taktikk": Reduksjonene fordeles jevn utover avdelingene uten at det foretas reelle prioriteringer. Forsvarsgrenenes ønske om å beholde så mange forskjellige kapasiteter som mulig bidrar derfor til at den gamle forsvarsstrukturen består, men med mindre volum og operativ utholdenhet. I likhet med den foregående innvendingen kan det hevdes at den militære virkelighetsforståelsen i forbindelse med bruken av knappe ressurser er paradoksal: Til tross for at den anbefalte strukturen har begrenset operativ utholdenhet opprettholdes

42 ISTAR er forkortelsen for intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance. Enhetene i en ISTAR-avdeling består oftest av små patruljer som samler inn informasjon, driver overvåking og gir målavgivelse til egne beslutningstakere.

43 St. prp. nr. 42 (2004–2005), s. 55.

44 Generalinspektøren for Hæren: *Årsrapport for Hæren 2003*, Oslo, mai 2004, s. 26.

45 Ved en sammenlikning av Stortingsmelding nr. 16 (1993–1994): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i perioden 1994–1998*, og St. prp. nr. 42 (2004–2005) er det stort sett de samme kapasitetene som går igjen; det eneste som er utfaser er kystfortene, til fordel for mer mobile Stridsbåt-90 kapasiteter.

en bredest mulig materiellportefølje;⁴⁶ "enhver offiser, og især enhver hæroffiser, ser at dette nærmer seg en grense for hva vi kan tåle. [...] Resultatet kan være egnet til å slå alarm".⁴⁷

Det kan hevdes at de militære bekymringene overfor knappere ressurser i stor grad er selvforskyldt. Så lenge Forsvaret velger "... å bygge den nye Hæren på den gamle",⁴⁸ på konvensjonelle og kostnadsdrivende kapasiteter med basis i den kalde krigen, gis det lite rom for å tenke nytt. Når stridsvogner, artillerienheter og stormpanservogner utgjør de viktigste strukturelementene ved modernisering av landforsvaret er det naturlig at en av Hærens mest prioriterte avdeling, *Brigade Nord*, ikke kan deploieres utenlands med mer en ett kompani om gangen og for en meget begrenset periode.⁴⁹ Vdereføringen av en rekke ulike kapasiteter er kostnadsdrivende sammenliknet med en smalere og mer homogen materiellportefølje med færre ulike plattformen. Dette innrømmes også fra de militære selv: en av de største utfordringene er "... en høyst påkrevd materiellmessig systemoppnydding".⁵⁰

Konseptuelle konsekvenser

Målet for den norske transformasjonsprosessen har vært "... å skape et forsvar som er bedre i stand til å håndtere uforutsigbarhet og et bredt oppgavespekter".⁵¹ Denne artikkelen har argumentert for at denne tilnærmingen har begrenset gyldighet av tre årsaker: (a) fokuset på et bredt oppgavespekter bidrar til at knappe ressurser spres på for mange ulike

kapasiteter og gjør det mer krevende å stille med tellende bidrag i NATO; (b) kapasitetene når ikke opp på strategisk nivå, og dette reduserer myndighetenes evne til å få innflytelse i sentrale allierte beslutningsprosesser; og (c) ønsket om å håndtere et bredt oppgavespekter gir forsvarsgrenene sterke incentiver til fortsatt satsing på en bred og kostnadsdrivende struktur. I sum bidrar disse faktorene til å øke faren for marginalisering fordi forsvarsreformene ikke fokuserer på de konsepter som gir best forutsetning for innflytelse og samhandling med allierte på et politisk og strategisk nivå.⁵² Hvilke alternative forsvarskonsepter kan, innenfor realistiske økonomiske rammer, øke Norges innflytelse i møtet med større allierte?

En naturlig slutning kan være at reformene må legge mer vekt på å identifisere hvilke operative mekanismer som gir politisk innflytelse blant allierte. Disse operative mekanismer kan for eksempel være kombinasjonen av stor forflytningsevne, høy reaksjonsevne, reell stridsevne og operativ utholdenhet; dette er en kritisk mangelvare i de fleste europeiske lands forsvarskonsepter. En tydeligere fokusering på disse mekanismene vil kunne gjøre forsvarskonseptet mer politisk relevant og sette norske myndigheter i stand til å være tidligere og mer meningsfullt tilstede i forestående operasjoner. Dette bidrar igjen til at nasjonale representanter kommer tidlig inn i de prosesser som finner sted når allierte kommandostrukturer formes, posisjoner besettes og beslutninger skal fattes.

46 Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser, vedlegg 1 i St. prp. nr. 42 (2004–2005), s. 130. Se også Forsvarssjefen: *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*, s. 41.

47 Lars J. Sølvberg: "Operasjon Jupiter – på vei mot en ny hærordning", Generalinspektøren for Hærens tale i Oslo militære samfund, Oslo, 9. januar 2004. Se også Lars J. Sølvberg: "En svekket hær. Er styrket Forsvar?", *Aftenposten*, 28. oktober 2004.

48 Lars J. Sølvberg: "En ny Hær", *Norges forsvar*, 1/2005, s. 48.

49 Generalinspektøren for Hæren: *Hærens årsrapport 2003*, Oslo, mai 2004, s. 26.

50 Ibid.

51 St. prp. nr. 42 (2004–2005), s. 50.

52 En tilsvarende slutning om norsk marginalisering kommer også til uttrykk i Knutsen et al.: "1990-tallet har vist at ulike innenrikspolitiske aktørers respons på internasjonale endringer mer bestemmes av den institusjonelle kultur, heller enn et rasjonelt aktør perspektiv hvor institusjonene forfølger den strategi som gir høyest uttelling på preferanseskalaen. En slik begrensning av handlingsrommet kan også føre til øket fare for marginalisering" (Knutsen et al.: "Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid...", s. 12.)

Kommer styrkebidraget på et senere tidspunkt, når den kritiske fasen er over og andre allierte har tatt den politiske risikoen ved å være først til stede, blir bidragene relativt sett mindre viktige. Bidrag som kommer sent, som er små, og som ikke utgjør en reell forskjell, vil ikke rettferdiggjøre en sentral posisjonering hvorfra innflytelse på strategisk og politisk nivå kan utøves. I tillegg vil sentrale posisjoner som innledningsvis er besatt i en kommandokjede sjelden avgis; det enkelte land holder fast på sine posisjoner så høyt oppe i kommandokjeden som mulig for å sikre en fortsatt representasjon og innflytelse i de pågående prosesser.

Hvordan kommer kombinasjonen av strategisk forflytning, høy reaksjonsevne, reell stridsevne og operativ utholdenhet til uttrykk konseptuelt? Et mulig alternativ kan være en organisering der forsvarskonseptet deles inn i *innsatsstyrker* og *oppfølgingsstyrker*. Innsatsstyrken forlegges til Bardufoss og Setermoen i Nord-Norge, oppfølgingsstyrken med tyngre materiell legges til Østerdalen i Sør-Norge. Innsatsstyrkene kan bestå av to bataljoner på anslagsvis 500 mann; disse kan være organisert på en måte som gjør dem egnet til lufttransport hvor som helst i verden, og med en reaksjonstid som er lavere enn hva de fleste allierte opererer med. For å oppnå denne reaksjonsevnen, samt for å øke den operative utholdenheten, må utrustningen være lett og ensartet. En lett og ensartet materiellportefølje kan bety én type kjøretøy, for eksempel et åpent, upansret patruljekjøretøy, én type personlig utrustning, én type håndvåpen, og så få tunge og ulike avdelingsvåpen som mulig. Med en lettere og mer homogen materiellsammensetning vil avdelingene kunne bli mindre logistikkavhengige og bedre egnet til å forflytte seg hurtig over store avstander.⁵³

Et argument som taler mot en lettere og mer homogen utrustning, kan være at innsatsstyrkens reelle stridsevne vil være begrenset og at egen sårbarhet vil bli uforholdsmessig stor. I en tidlig og kritisk innsetting vil derfor tapene potensielt sett kunne bli store, og operasjonen dermed avbrutt som en følge av innenrikspolitisk press. Argumentet kan ha stor gyldighet i en tid der følsomhet for egne tap er påtrengende, og der mediene i særlig grad retter kritiske søkelys mot soldatenes trening, utrustning og forutsetninger for å klare seg i strid.

Hvordan kan reell stridsevne og egenbeskyttelse oppnås *uten* tyngre pansret materiell? Dersom innsatsstyrkene har evne til å lede fly og langtrekkende missiler mot de mål som ønskes engasjert, kan tilstrekkelig operativ robusthet oppnås. Forutsetningen er at innsatsstyrken, fordi den er lett og sårbar, kan kommunisere med egne og allierte luft- og sjøstridskrefter som bærer missilene. Dette er ikke usannsynlig, siden norsk deltakelse i all hovedsak kun vil utgjøre en mindre del av en større alliert operasjon.⁵⁴ Ved å kunne lede andre styrkers våpenvirkning mot målet fremfor å transportere dem selv, vil en lett og potensielt sårbar styrke kunne bli mer robust. Denne måten å operere på vil også øke egenbeskyttelsen fordi stridshandlingen finner sted uten at innsatsstyrken må gå i direkte konfrontasjon med en potensielt mer slagkraftig motstander. En hurtig deployerbar innsatsstyrke som kan engasjere en fiende, uten selv å slite seg ut personell- og materiellmessig, kan i så måte oppnå en betydelig styrkeøkonomisering.

Der kan også hevdes at den politiske relevansen av gripbare innsatsstyrker kan virke som en katalysator for en mer effektiv ressursutnyttelse av en liten stats forsvarsressurser. I motsetning til en konseptuell tilnærming der operativ fleksibilitet oppnås gjennom en bred materiellportefølje i de tre forsvarsgrenene,

53 Til sammenligning består Telemarkbataljon av cirka 14 forskjellige kjøretøyer som hver for seg krever et betydelig støtte- og logistikkapparat for drift og vedlikehold. En fransk bataljon organisert på samme måte som Telemarkbataljonen krevde 44 løft av en *Antonov-124* under operasjon *Artemis* i Kongo i 2003 (Ståle Ulriksen, Catriona Gourlay og Catriona Mace: "Operation Artemis: The Shape of Things to Come?", *International Peacekeeping*, 11 (3)/ 2004, s. 516.)

54 St.prp. nr. 42 (2004–2005), s. 36.

oppstår anvendelighet som følge av forsvarsgrenenes gjensidige avhengighet til hverandre. Med et konsept der de ulike forsvarsgrenene integreres, i den forstand at sjø- og luftstridskreftene får til oppgave å transportere landstyrker og understøtte dem med ild, kan det bli enklere å frigjøre ressurser som ellers ville blitt brukt til å reindyrke forsvarsgrenenes egen fortreffelighet. En luftmobil landstyrke som gis ildstøtte fra Sjøforsvarets kryssermissiler, kan således virke forsterkende på en reformprosess som har til hensikt å øke effekten av hver forsvarskrone.

En rekke forhold taler imidlertid for at innsatsstyrkene vil kunne ha begrenset operativ utholdenhet. I ressurskrevende konflikter, for eksempel langvarige stabiliseringsoppdrag eller konvensjonelle krigsscenarioer, vil materiell- og personellbehovet raskt kunne overgå innsatsstyrkenes begrensede ressurser. Et forsvarskonsept som opprettholder den politiske gevinst som innsatsstyrkene innledningsvis fremskaffet, kan derfor være viktig. Såkalte oppfølgingsstyrker kan ses i dette perspektivet. Styrken kan for eksempel operere innenfor en brigaderamme på cirka 2000 mann, og bestå av to til tre manøverbataljoner. Dersom oppfølgingsstyrken, i likhet med innsatsstyrken, har en homogen materiellsammensetning bestående av én type stridskjøretøy og færrest mulig ulike avdelingsvåpen, vil styrken kunne klare seg med færre logistikk- og støttefunksjoner enn i dag. Samtidig vil knappe ressurser som i dag går til Forsvarets logistikkorganisasjon kunne overføres til den spisse enden. Dette vil kunne frigjøre ressurser til større og mer tellende bidrag som vil kunne rotere i operasjonsområdet over lenger tid. Når innsatsstyrken trekkes ut, vil en større og mer utholdende styrke kunne overta oppdraget. I politisk øyemed er oppfølgingsstyrkens viktigste hensikt å overta de posisjoner og kanaler for innflytelse som innsatsstyrken

innledningsvis besatte, og som sikrer norske myndigheter fortsatt tilgang til løpende beslutningsprosesser internasjonalt.

Konklusjon

I denne artikkelen reiste vi innledningsvis spørsmålet om de norske forsvarsreformenes politiske relevans i 2000–2004. På bakgrunn av den empiriske analysen som er gjort, hvilke konklusjoner kan utledes? Tre aspekter kan være rimelig å trekke frem.

For det første, *innenrikspolitiske begrensninger* bidrar til at forsvarsreformene blir mindre effektive enn uten slike begrensninger. Det politiske landskap ønsker i pose og sekk; ambisjonsnivået settes uforholdsmessig høyt sett i forhold til de midler som stilles til rådighet. Politiske ambisjoner om å håndtere flest mulige utfordringer på en fleksibel måte gjør forsvarsreformene ufokuserte i forhold til hva som bidrar til å redusere småstaters marginalisering. Ønsket om operativ fleksibilitet i flest mulige situasjoner gjør med andre ord de politiske styringssignalene uklare.⁵⁵

For det andre, *forsvarsgrenvise begrensninger* bidrar til at forsvarsreformene blir ineffektive. Skepsisen til reelle endringer, i den forstand at flere kostnadsdrivende våpensystemer må avhendes for å få råd til nye enheter, er sterk.⁵⁶ Med henvisning til politiske krav om et "scenario-robust forsvar" videreføres en kostnadsdrivende og tung struktur fra den kalde krigen; konseptet svekker evnen til å oppnå politisk innflytelse gjennom unike styrkebidrag som er ettertraktet i alliansesammenheng.

For det tredje, *ressursmessige begrensninger* forsterker de foregående konklusjonene. Når forsvarsbudsjettet justeres for teknologisk fordyrelse på militært materiell og økning i lønnskostnader, blir realverdien av forsvarsbudsjettet i dag 60% av forsvarsbudsjettet fra 1990.⁵⁷ Økonomiske begrensninger forsterker derfor

55 Kommentar av forsvarssjef Sverre Diesen i Agnar Kaarbo: "Politikerne må være presise", *Aftenposten*, 1. april 2005.

56 Jonny M. Otterlei: "Norwegian Defence Reforms of the 1990s", *FFI Rapport nr. 01206*, Kjeller (Forsvarets forskningsinstitutt), 2002, s. 19.

allerede eksisterende ufordringer knyttet til en klarere prioritering av forsvarspolitiske mål og oppgaver, og hvilke militære kapasiteter som skal til for å realisere disse.

The Norwegian Defence Reforms 2000–2004: Do the Armed Forces Capitalize Politically?

Summary in English

This article discusses the political utility of Norway's Armed Forces at the start of a new millennium. The analytical starting point is the security and defence related cooperation that Norway forges with key allies in NATO. A primary motive for this arrangement has been the effort to preclude political marginalisation. Being a dependent ally on the outskirts of Europe, the quest for access and influence in a competitive state system has been a key feature in Norway's security and defence policy.

If the political objective of access and influence is important, it presents a slightly different context for the Armed Forces to transform within. This is particularly so in a conventional military paradigm that favours combat excellence at the tactical level. We may therefore be tempted to ask the following questions: (a) Which defence concept is most relevant in terms of gaining political influence on the international arena; (b) are the Norwegian defence reforms adequately designed to underscore this object; and if not, (c) how may a small state conceptualise if marginalisation is to be precluded?

The analysis first clarifies military ambitions as voiced by different actors in the Norwegian political landscape. While the Ministry of Defence emphasises a smaller but qualitatively better force designed to undertake the most demanding tasks (those of high-intensity combat performance) at home and abroad, key segments within the Ministry of Foreign Affairs seem to emphasise the role of peace-building. In the Parliament, most parties favour a sustainable presence in the High North, but also substantial contributions to NATO – and strong UN-commitments. The struggle between rivaling actors as to how the Armed Forces are to be conceptualised may explain some of the ambiguity attached to military

reforms. As a consequence, scarce resources are spent in a less focused manner.

As a consequence, the article explores how scarce resources allocated to defence can be spent more effectively. Which defence concepts are best designed to underscore a client's quest for access and influence in decision-making processes dominated by larger patrons? By means of theoretical propositions, the analysis identifies military mechanisms that may elevate a small state's defence officials into central positions from where leverage can be exerted. It is argued that the development of unique capabilities that is the best investment for gaining access and influence among key allies. This logic, however, challenges the traditional role of the Armed Forces. Rather than focusing on a concept that favours a decisive military outcome at the tactical level, capabilities designed for a long-term political outcome at the strategic level are put at the front.

On this fundament, the article discusses the Norwegian defence reforms. Is a tiny force able to provide a strategic and political outcome in conjunction with larger and more powerful allies? It is argued that the military logic of tactical excellence has blurred the political effect of a small state's military. Being an exceptionally expensive approach, the emphasis on a broad array of various combat systems and platforms has rendered the Norwegian force of minimal usage. Being less clear on the expected political and strategic outcome, Norway is deprived of a coherent force with strategic rather than tactical punch. As a consequence, Norwegian defence officials are poorly represented higher up in a coalition's chain of command. In the effort to preclude marginalisation, in the sense that Norwegian views and preferences are listened to, access and influence is constrained.

Finally, the article elaborates on the conceptual consequences. Which alternative may, within realistic budgets, increase the political outcome? How may a small state's force facilitate national representation higher up in a coalition's chain of command? A precondition for access and influence above

the tactical level is a military force that is relevant for other allies' success. Few allies possess a "first in, first out" concept that can deploy to any place on Earth within 96 hours. Being organised in two battalions with lightweight platforms situated in North Norway, the concept could be both affordable and more relevant as compared to the existing armour-heavy force. A so-called "follow-up" force in South-Norway could compensate for the absence of operative robustness and sustainability. Consisting of a total of four battalions with different characteristics, Norway would possess a flexible brigade able to respond quickly to various challenges at home and abroad.

Kildeoversikt

Litteratur

- Allison, Graham T.: "Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis", *The American Political Science Review*, 62 (3)/1969, ss. 689–718.
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes: *Allianseforsvar i endring. 1979–2000*, bind 5 i *Norsk forsvarshistorie*, Bergen (Eide forlag), 2004.
- Clausewitz, Carl von: *On War*, redigert og oversatt av Michael Howard og Peter Paret, Princeton (N.J.: Princeton University Press), [1831]1976.
- Keohane, Robert O.: "The Big Influence of Small States", *Foreign Policy*, 2/1974, ss. 161–182.
- Keohane, Robert O.: "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War", i David A. Baldwin (red.): *Neorealism and neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York (Columbia University Press), 1993, ss. 269–300.
- Keohane, Robert O.: *After Hegemony. Co-operation and Discord in the World of Political Economy*, Princeton N.J. (Princeton University Press), 1984.
- Knutsen, Bjørn Olav, Alf Granviken, Mats Ruge Holte, Anders Kjølberg og Finn Aagaard: "Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom", *FFI Rapport*, nr. 46, Kjeller (Forsvarets forskningsinstitutt), 2000.
- Neumann, Iver B.: "Norges handlingsrom og behovet for en overgripende strategi", *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr. 3, Oslo (Den norske atlantterhavskomiteé), 2002.
- Otterlei, Jonny M.: "Norwegian Defence Reforms of the 1990s", *FFI Rapport*, nr. 1206, Kjeller (Forsvarets forskningsinstitutt), 2002.
- Riste, Olav: *Norway's Foreign Relations – A History*, Oslo (Universitetsforlaget), 2004.
- Tamnes, Rolf: "Norway's Struggle for the Northern Flank, 1950–1952", i Olav Riste (red.): *Western Security. The Formative Years*, Oslo (Universitetsforlaget), 1985, ss. 215–243.
- Tamnes, Rolf: "Integration and Screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945–1986", i Rolf Tamnes (red.): *Forsvarsstudier. Årbok for Forsvarshistorisk forskningscenter*, bind 6, Oslo (TANO), 1987, ss. 59–100.
- Ulriksen, Ståle: *Den norske forsvarstradisjonen*, Oslo (Pax forlag), 2002.
- Ulriksen, Ståle, Catriona Gourlay og Catriona Mace: "Operation Artemis: The Shape of Things to Come?", *International Peacekeeping*, 11 (3)/ 2004, ss. 508–25.
- Walt, Stephen M.: *The Origins of Alliances*, Ithaca, NY (Cornell University Press), 1978.
- Waltz, Kenneth N.: *Theory of International Politics*, Reading, Mass. (Addison-Wesley), 1979.

Offisielle dokumenter

- Forsvarsdepartementet (FD): Føringar til forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003, Oslo, 13 februar 2002.
- Forsvarsdepartementet (FD): *Styrke og relevans. Strategisk konsept for Forsvaret*, Oslo, 11. oktober 2004.
- Forsvarssjefen: *Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*, Oslo, 8. desember 2003.
- Forsvarssjefen: Forsvarssjefens prinsipielle syn på det nye Forsvaret, hovedutfordringer og langsiktige konsekvenser, vedlegg nr. 1 i St. prp. nr. 42 (2004 – 2005), 2004.
- Generalinspektøren for Hæren: *Årsrapport for Hæren 2003*, Oslo, mai 2004 (Forsvarsnett [online], dokumentet er tilgjengelig på: http://www.mil.no/haren/2003/start/jssessionid=4QLJVH4SO0FV1FOUN3NCFEQ?_requestid=2211932).
- Innst. S. nr. 234 (2003–2004): Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008, Oslo (Forsvarskomiteen), 7. juni.

- Myers, Richard B.: *The National Military Strategy of the United States. A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow* (Washington D.C.: Joint Chiefs of Staff), 2004. (United States Department of Defense [online], tilgjengelig på : <http://www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nms.pdf>.)
- NOU: *Et nytt Forsvar. Innstilling fra forsvarspolitisk utvalg*, nr. 20, Oslo (Statens forvaltningstjeneste), 29. juni 2000.
- Stortingsmelding nr. 16 (1993–1994): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i perioden 1994–1998*, Oslo (Forsvarsdepartementet), 12. februar, 1994.
- Stortingsmelding nr. 38 (1998–1999): *Tilpasning av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner* (Oslo: Forsvarsdepartementet), 4. juni, 1999.
- Stortingsproposisjon nr. 45 (2000–2001): *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*, Oslo (Forsvarsdepartementet), 16. februar, 2001.
- Stortingsproposisjon nr. 42 (2004–2005): *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*, Oslo (Forsvarsdepartementet), 12. mars, 2004.
- The President of the United States: *The United States' National Security Strategy*, Washington DC (The White House), 17. September 2002.
- Utenriksdepartementet (UD): *Strategisk rammeverk: Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging. Norges rolle*, Oslo, 16. august 2004. (Odin [online 25 Aug 2005]).

Avisartikler, taler og foredrag

- BBC News*: "Nato turns to terrorism fight", 18. oktober 2003.
- Devold, Kristin Krohn: "Omstillingen av Forsvaret – noen perspektiver", foredrag til Institutt for forsvarsopplysning, Oslo, 26. februar 2002. (Odin [online]).
- "Forsvarssjefen bekymret over små ressurser" *NTB/Aftenposten*, 12. oktober 2004.
- Frisvold, Sigurd: "Utfordringer på vei mot fremtidens forsvar", tale i Oslo militære samfund, Oslo, 4. oktober 2004. (Forsvarnett [online], tilgjengelig på: http://www.mil.no/multimedia/archive/00048/foredrag_oms_-_11100_48277a.pdf.)
- Hellstrøm, Ulf Petter: "NATO pusser opp fasaden – og skjuler sprekkene", *Aftenposten*, 28. juni. 2004.
- Kaarbø, Agnar: "Politikerne må være presise", *Aftenposten*, 1. april 2005 (Aftenposten [online]).
- Narum, Paul: "Derfor krymper Forsvaret", *Aftenposten*, 28. april 2005 (Aftenposten [online]).
- Petersen, Jan: "Sikkerhetspolitisk samarbeid i Europa eller over Atlanterhavet? Ja takk, begge deler", tale i Oslo militære samfund, Oslo, 13. oktober 2003. (Odin [online]).
- Petersen, Jan: "Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren", Stortinget, Oslo, 27. januar 2004. (Stortinget [online]).
- Sølvberg, Lars J.: "Operasjon Jupiter – på vei mot en ny hærordning", tale av Generalinspektøren for Hæren, Oslo militære samfund, Oslo, 19. januar 2004.
- Sølvberg, Lars J.: "En svekket hær. Et styrket Forsvar?", *Aftenposten*, 28. oktober 2004.
- Sølvberg, Lars J. (2005): "En ny Hær", *Norges forsvar*, nr. 1, ss. 46–48.
- Udgaard, Nils Morten (2005): "Når Forsvaret settes på hodet", *Aftenposten*, 9. februar.

Intervjuer

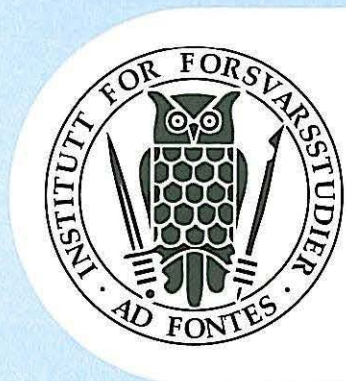
- Intervju med assisterende generalsekretær i NATO, Robert G. Bell, Brussel, 19. oktober, 2003.

IFS Info 4/05

Tormod Heier

Forsvarsreformene 2000–2004:

Gir Forsvaret politisk uttelling?



Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies

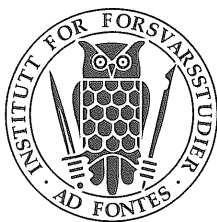
IFS Info 4/2005

Tormod Heier

Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies

Tollbugt. 10
N-0152 OSLO
Norway

Tlf: +47 23 09 31 05
Fax: +47 23 09 33 79



Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies