

FFI RAPPORT

UTENLANDSOPERASJONER Ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løs vekt?

AABAKKEN, Ola

FFI/RAPPORT-2006/01729

UTENLANDSOPERASJONER
Ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løs vekt?

AABAKKEN, Ola

FFI/RAPPORT-2006/01729

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2006/01729 1a) PROJECT REFERENCE FFI-I/888/911	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	3) NUMBER OF PAGES 31		
4) TITLE UTENLANDSOPERASJONER Ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løs vekt? Military operations abroad Prepacked contributions or tailor-made for the occasion?				
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) AABAKKEN, Ola				
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)				
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> a) <u>Defence policy</u> b) <u>Force structure</u> c) <u>Military operations abroad</u> d) <u>NATO operations</u> e) <u>UN operations</u> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> IN NORWEGIAN: a) <u>Forsvarspolitik</u> b) <u>Styrkestruktur</u> c) <u>Utenlandsoperasjoner</u> d) <u>NATO operasjoner</u> e) <u>FN operasjoner</u> </td> </tr> </table>			a) <u>Defence policy</u> b) <u>Force structure</u> c) <u>Military operations abroad</u> d) <u>NATO operations</u> e) <u>UN operations</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Forsvarspolitik</u> b) <u>Styrkestruktur</u> c) <u>Utenlandsoperasjoner</u> d) <u>NATO operasjoner</u> e) <u>FN operasjoner</u>
a) <u>Defence policy</u> b) <u>Force structure</u> c) <u>Military operations abroad</u> d) <u>NATO operations</u> e) <u>UN operations</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Forsvarspolitik</u> b) <u>Styrkestruktur</u> c) <u>Utenlandsoperasjoner</u> d) <u>NATO operasjoner</u> e) <u>FN operasjoner</u>			
THESAURUS REFERENCE: 8) ABSTRACT The main topic of this report is the transformation of The Norwegian Armed Forces and how best to prepare for operations both at home and abroad. The balance between operations abroad and at home is discussed as well as the composition of Norwegian contributions to actual operations. It is argued the Norwegian military contributions abroad today are at a reasonable and sustainable level. However, if it is a political goal to increase the Norwegian military footprint abroad, a transformation is needed both of the force structure and the long term planning process.				
9) DATE 2006-02-15	AUTHORIZED BY This page only Jan Erik Torp	POSITION Director		

ISBN 82-464-1010-5

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
2	MÅL, OPPGAVER OG STRATEGI	8
2.1	Mål og oppgaver	8
2.2	Militær strategi	9
3	BÆREKRAFTIGE UTENLANDSOPERASJONER	10
3.1	Hvor, hva og hvor mye?	10
3.2	Øvre grense	11
3.3	Nedre grense	14
3.4	Interoperabilitet	15
3.5	Logistikk og sanitet	17
3.6	Legitimering og ledelse av operasjoner	18
4	UTENLANDSOPERASJONER OG HJEMMEFORSVAR	20
4.1	Få store eller mange små bidrag?	20
4.2	Konsekvenser for forsvarsstruktur og styrkeproduksjon	21
5	OPPSUMMERING	26
	APPENDIKS	27
A	OFFENTLIG PRIVAT PARTNERSKAP(OPP)	27
B	MODELLER FOR PRODUKSJON AV ENHETER TIL UTENLANDSOPERASJONER	29
	Modell A: Stående avdeling	29
	Modell B: Vernepliktsmodellen	29
	Modell C: Reservemodellen	29
	LITTERATUR	30

UTENLANDSOPERASJONER

Ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løs vekt?

1 INNLEDNING

Denne rapporten setter fokus på en del sider ved utenlandsoperasjoner og sammenhengen mellom disse og hjemmeforsvar. Rapporten har hovedsakelig en militærfaglig vinkling og ser på hvor store styrker Norge til enhver tid kan ha i utlandet, og hva som er den beste fordelingen mellom utenlandsoperasjoner og hjemmeforsvar. Hvor langt kan vi gå i å samarbeide med andre lands styrker før vi mister evnen til å handle på egen hånd?

Rapporten tar utgangspunkt i gjeldende planer for Forsvarets omstilling¹, og Forsvarets oppgaver og den gjeldende militære strategi. Den stiller spørsmål om hvor norske styrker bør delta utenlands og under hvilken ledelse; NATO, FN eller EU. Rapporten drøfter temaet bærekraftig operativt tempo for dagens norske forsvar og belyser avveiningen mellom få store eller mange små bidrag i utenlandsoperasjoner. En hovedutfordring er å få en god sammenheng mellom evne og kapasitet til å operere både i Norge og utenlands. Bl a er det ønskelig at erfaring og kompetanse som vinnes ute kan komme til nytte hjemme. Noen sider ved denne utfordringen vil bli belyst. Problemstillinger knyttet til logistikk, interoperabilitet og til legitimering og ledelse av flernasjonale operasjoner blir også belyst. Rapporten avsluttes med en diskusjon av sammenhengen mellom utenlandsoperasjoner og hjemmeforsvar, samt en kort oppsummering.

Politiske beslutninger er naturligvis avgjørende for Forsvarets evne og kapasitet til å operere ute og hjemme. I mange år har det periodevis vært uenighet mellom den militære og den politiske ledelse om omfanget av utenlandsoperasjonene. Uenigheten har bunnet i ressursbruk, tilgjengelig personell og balanse mellom virksomhet ute og hjemme. Her vil rapporten se på hva som kan regnes som et bærekraftig volum på utenlandsoperasjonene, gitt de nye oppgaver og rammevilkår.

Et viktig tema knyttet til utenlandsoperasjoner er utholdenhet; evnen til å løse et oppdrag over lengre tid. Kvantifiserbar utholdenhet er nå i de fleste sammenheng ikke stilt som et spesifikt krav til Forsvaret. Utholdenhet forbindes som oftest med kvantitet, men er også i mange tilfeller

¹ Denne rapporten bygger bl. a. på

- Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003
- St. prp nr 42 (2003-2004). Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2006
- Inst. S.nr 234 (2003-2004) basert på nevnte proposisjon
- Referat fra diskusjonen i Stortinget 10 juni 2004
- FMINs iverksettelsesbrev av 14 september 2004
- Strategisk konsept for Forsvaret, Styrke og relevans, utgitt av FD november 2004
- Forsvarets fellesoperative doktriner utgitt 2000 (under revisjon)
- Forsvarets doktriner for luft-, maritime- og landoperasjoner utgitt 2002 og 2004 (for land)

en kvalitet i seg selv. Kravet om å kunne deployere militære styrker raskt og på kort varsel reduserer utholdenheten. Konsekvenser av de valg og prioriteringer man gjør på dette området vil også bli belyst, herunder en del økonomiske konsekvenser.

2 MÅL, OPPGAVER OG STRATEGI

2.1 Mål og oppgaver

Det overordnede målet med Stortingsproposisjon nr 42 (2003-2004) var å skaffe Norge moderne, fleksible, gripbare og deployerbare militære styrker av høy kvalitet.² Alle disse begrepene skal beskrive en type kvalitet. Kvalitet er imidlertid en relativ faktor. Målestokken er ikke nøyaktig kjent og vil kunne variere over tid. De militære enhetene som beskrives ved bruk av slike begrep, skal kunne løse sine forskjellige oppdrag i et utall av tenkte situasjoner, over hele verden, mot forskjellige motstandere av forskjellig kvalitet (materieell, trening, doktrine) under forskjellige vilkår og miljø. En generell bedømmelse av hvor godt disse kravene tilfredsstilles er derfor vanskelig, for ikke å si umulig å gi. Dessuten står flere av de ønskede kvalitetene i motstrid til hverandre. I denne rapporten vil bare noen få faktorer som virker inn på de ønskede kvalitetene bli vurdert.

Hva er det Regjeringen og Stortinget ønsker å oppnå politisk med omleggingen av Forsvaret? Flere ting, men et nøkkelord er handlefrihet, det vil si frihet til å handle slik man vil – i tid, i rom og med passende virkemidler. For å skaffe politisk handlefrihet må militære organisasjoner være mest mulig fleksible. Men den totale fleksibilitet eksisterer naturligvis ikke. Man må velge på hvilke områder man skal være mest fleksibel. Tilsvarende må beredskap graderes og presiseres i tid, rom og kapasitet. Både fleksibilitet og beredskap koster. Det er en av grunnene til at Forsvaret blir stadig mindre. Men den reduserte størrelsen fører til nye problemstillinger for operasjoner både hjemme og ute. Noen av de valg som må gjøres får også betydning for kvalitet og handlefrihet.

Gjeldende sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske mål finnes i St. prp. nr. 42 (2003-2004). Basert på disse har forsvarsministeren gitt Forsvarets oppgaver i tre hoveddeler: Nasjonale oppgaver (dvs oppgaver Norge skal opprettholde en selvstendig evne til å løse), oppgaver som skal løses i samarbeid med allierte, og andre oppgaver. Den siste kategorien skal ikke være dimensjonerende for valg av forsvarsstruktur, men bare utføres i den grad det er mulig med tilgjengelige ressurser.³ For denne rapporten er det ”oppgaver som løses i samarbeid med

² Med moderne forstås flere ting, men spesielt at materiellet er teknologisk avansert etter en vestlig (NATO) standard. Med fleksible menes at avdelingene skal kunne løse flest mulig forskjellige typer oppdrag, både hjemme og ute. Med gripbare menes at avdelingene er relevante og har høy beredskap til å kunne løse alle disse forskjellige oppdragene. Særlig er det viktig å komme fort i gang når beslutningen er tatt. Deployerbar betyr at avdelingene raskt kan flyttes dit behovet er, ofte over lange avstander. For hæravdelinger er det da ønskelig med lette avdelinger som i stor grad kan flytransporteres dersom det er nødvendig.

³ Oppgavene er:

Nasjonale oppgaver

1. Å sikre nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåking og etterretning
 2. Å håndheve norsk suverenitet
 3. Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder
 4. Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder
- Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre

allierte” som er mest aktuelle, og spenningen mellom disse og nasjonale oppgaver.

For å løse alle disse oppgavene må Forsvaret kunne gjennomføre forskjellige former for militære operasjoner. For dette formålet brukes her en inndeling som primært legger vekt på intensitet og kompleksitet i operasjonene. Hensikten er å si noe om de krav som stilles til militære enheter for å kunne utføre de oppgavene som normalt må løses i slike operasjoner.

Denne rapporten skiller mellom tre typer operasjoner som kan rangeres i en skala:

- a) Høyintensitets krig, også mot en avansert motstander
- b) Fredsopprettende- og stabiliseringsoperasjoner. Disse krever evne til å gjennomføre et bredt spekter av oppgaver. Avhenging av situasjonen, kan både intensitet og kompleksitet variere mye.
- c) Fredsbevarende- og humanitære operasjoner. Disse inkluderer en rekke oppgaver av politimessig art, men kan periodevis måtte gjennomføres under nokså ustabile forhold.

Det er etter hvert enighet om at det ikke er nok å stanse krigshandlinger (vinne krigen), men at en politisk og samfunnsmessig prosess er nødvendig for å løse den underliggende konflikten. Derfor er fredsbygging (peacebuilding) og statsbygging sentrale begrep i dag. Dersom vi knytter dette til nevnte skala så krever det at andre aktører enn de militære kommer på banen, gjerne tidligst mulig. Da oppstår et betydelig koordineringsbehov, som øker i takt med det sivile oppbyggingsarbeidet.

Typisk for den nevnte inndelingen er at det krever forholdsvis lite av en avdeling å bevege seg nedover på skalaen, mens det er meget krevende både i tid og ressurser å bevege seg oppover. Dersom man organiserer, utstyker og trener en avdeling for de mest krevende oppdrag tar det relativt kort tid, krever lite utskiftning av materiell og begrenset tilleggsutdanning og trening for å løse enklere, mindre krevende oppdrag. På den annen side er det svært kostbart å utruste og trene en avdeling for mer krevende oppgaver enn den kommer til å utføre. Det er derfor både kostbart og vanskelig å produsere militære styrker som kan oppfylle de politiske mål om stor fleksibilitet.

Det kreves ganske forskjellig militær kompetanse avhengig av hvor man befinner seg på nevnte skala. Fra tid til annen foreslås det derfor at Forsvaret bør utdanne flere typer soldater; noen ”krigersoldater” og noen ”humanitærsoldater”. Problemet er at de aktuelle konfliktene sjelden har bare den ene eller den andre formen og overgangen fra en fase til en annen kan skje fort.

2.2 Militær strategi

Mål og oppgaver, slik de er definert gjennom den politiske prosessen vil så gjenspeiles i Forsvarets militære strategi for å løse disse oppgavene. Begrepet strategi brukes om to forskjellige sider av militær aktivitet

5. Å bidra til kollektivt forsvar mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødeleggelsesvåpen

6. Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering og flernasjonale fredsoperasjoner

Andre oppgaver

7. Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen

8. Å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre samfunnsoppgaver

- Krigføring (operasjoner), hvordan man bruker militære styrker til å nå sine mål
- Styrkeproduksjon, hvordan produsere militære styrker klare til strid

Selv om disse to aktivitetene henger nøye sammen, er de såpass forskjellige at det i realiteten dreier seg om to forskjellige strategier. Tradisjonelt er begrepet ”Militær strategi” brukt primært om anvendelsen av militære styrker for å nå politiske mål, og det er denne strategien som skal styre styrkeproduksjonen. Beslutninger om hvilken type krig eller operasjoner Forsvaret skal kunne gjennomføre, stiller krav til doktrine, utstyr og utdanning, altså styrkeproduksjon. Samtidig legger styrkeproduksjonen grunnlaget for operasjonene og svikt i styrkeproduksjonen kan få avgjørende følger for krigføringen. Å skaffe seg moderne, fleksible, gripbare og deployerbare styrker av høy kvalitet er altså deler av en militær strategi.

Som beskrevet i St. prp. Nr 42 (2003-2004) er utgangspunktet nå at storparten av det norske forsvaret, unntatt Heimevernet⁴, skal kunne delta sammen med våre allierte i en høyintensiv krig hvor som helst i verden, også mot en avansert motstander. I en slik krig må de norske enhetene kunne vinne på taktisk nivå, enten alene eller sammen med allierte. Tapene må være små både for å opprettholde rekrutteringen og den politiske vilje til å delta i slike operasjoner. Det er ikke stilt spesifikke krav til utholdenhet. Hvilke nisjer Norge skal bidra med til allianseforsvaret er et viktig strategisk valg som rapporten kommer tilbake til.

Rapporten skal senere ved hjelp av noen eksempler belyse sammenhengen mellom operasjoner og styrkeproduksjon. Et spesielt område som har betydning for både styrkeproduksjon og operasjoner er økt privatisering, særlig av militær støttevirksomhet. En kort omtale er gitt i appendiks A. En grundigere vurdering av temaet finnes i boken ”Mot et avnasjonalisert forsvar?” (Ref: Janne Haaland Matlary (red), Abstrakt forslag: Oslo, 2005)

3 BÆREKRAFTIGE UTENLANDSOPERASJONER

3.1 Hvor, hva og hvor mye?

Helt siden Tysklandsbrigaden ble trukket hjem og Brigaden i Nord-Norge ble etablert i 1953 har Forsvarets hovedoppgave vært selvforsvar av landet og spesielt i Nord-Norge. Fram til 1992 var utenlandsoperasjoner stort sett avgrenset til fredsbevarende operasjoner i FN regi. Fra Koreakrigen til Golfkrigen i 1991 deltok Norge utenlands oftest med støtteavdelinger og som regel i FN regi. Fra 1992 ble NATO en aktør i fredsstøttende operasjoner, særlig knyttet til konfliktene på Balkan. Tidlig på 1990-tallet ble det vedtatt at Norge skulle bidra til NATOs Immediate Reaction Force (IRF) og Rapid Reaction Force (RRF), og bl a ble Telemark bataljon opprettet. Imidlertid ble vedtakene ikke fulgt opp, og styrkene ble ikke fullt operative etter de nye kravene. Dette ble avdekket i forbindelse med Kosovo i 1999. Operasjonene ble ”skarper” og derfor ble det stilt større krav til de avdelingene som skulle delta. I 1999 fikk NATO et nytt strategisk konsept som bl a satte bekjempelse av internasjonal terror på kartet. NATOs virkeområde ble utvidet til ”å bevare fred og stabilitet i hele det Euro-Atlantiske området”.

⁴ Generalinspektøren for Heimevernet har imidlertid uttalt at internasjonale oppdrag også kan bli aktuelt for den nye innsatsstyrken i Heimevernet, se <http://www.siste.no/innenriks/politikk/article> ”Vil sende HV-soldater til utlandet”.

Samme år la Regjeringen fram St. meld. Nr. 38 (1998-1999) med nye og langt større ambisjoner for vårt utenlandsengasjement. Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner (FIST) på over 3500 soldater ble foreslått og senere vedtatt i Stortinget. Imidlertid fant Stortinget ved en samlet Forsvarskomite grunn til å presisere at ”utplassering av hele styrken på ca 3500 personell, kun vil foreligge som en teoretisk mulighet og evt med svært kort varighet. Målsetningen er å kunne holde et nivå på vårt løpende uteengasjement nær det som har vært gjennomsnittet på 1990-tallet, ca 1500 personell fra alle grener. Komiteen vil her likevel peke på at størrelsen på den foreslått ”styrke-poolen”, 3500 personell er meget stor sett i forhold til Norges folketall sammenlignet med andre land”.⁵

Etter terrorangrepene i New York og Washington DC 11. september 2001 kom erkjennelsen av at terrortrusselen er global og at NATO derfor i selvforsvar må kunne operere globalt. Siden årtusenskiftet er operasjonsområdet for Forsvaret utvidet fra i all hovedsak å være Norge og nærområdene til nå potensielt hele verden. Denne utvidelsen av operasjonsområdet får nødvendigvis store konsekvenser for Forsvaret. Samtidig er volumet av Forsvaret sterkt redusert, og bare deler av det gjenværende modernisert.

Utenlandsoperasjoner er blitt aktuelle oppgaver for en større del av Forsvaret. Før var det stort sett Hæren som stod for fredsbevarende operasjoner, støttet av transportfly og helikoptre fra Luftforsvaret. Marinefartøyer deltok rutinemessig i NATOs stående marinestyrker. De siste årene har hæravdelinger, ubåter, fregatter, motortorpedobåter, helikoptre, transportfly, overvåkingsfly, jagerfly, luftkontrollenheter, spesialstyrker, mine- og eksplosivryddere, transportkontrollører og mannskap på AWACS overvåkningsfly har deltatt utenlands. I tillegg kommer stabspersonell, observatører og CIMIC-personell. Oppgavene har variert fra tradisjonell fredsbevaring til bekjempelse av internasjonal terror.

Forsvarets operative struktur inneholder nå langt flere tilgjengelige og deployerbare enheter for utenlandsoperasjoner enn før, inklusive flere felleskapasiteter. Hovedideen bak dette er å skape handlefrihet på politisk nivå, når det gjelder å delta i slike operasjoner. Dessuten skal belastningen på personellet fordeles på flere og nyttig erfaring komme flere til gode. Derfor er også personellsystemet under endring.

Til tross for sterk satsing på utenlandsoperasjoner, har innsatsen ute (målt i antall hoder) blitt halvert de siste 10 årene. Særlig er deltakelsen i FN-ledete operasjoner blitt sterkt redusert.⁶ I budsjettforslaget for 2006 varslet daværende regjering at den ønsket å doble budsjett for utenlandsoperasjoner fra 800 mill. kroner til 1,6 mrd kroner i løpet av fireårsperioden 2007-2010. Men er en doubling av utenlandsbudsjettet tilstrekkelig for å kunne doble innsatsen i utlandet og nærme seg samme nivå som på 1990-tallet?

3.2 Øvre grense

Det er vanskelig å skjønne at Forsvaret, med ca 15 000 fast ansatte og ca 9 000 som gjennomfører førstegangstjeneste, bare kan stille med ca 600 personer til utenlandsoperasjoner for en lengre periode. Hovedgrunnen er selvfølgelig at Forsvaret har mange oppgaver hjemme

⁵ Inst. S. Nr 152 – 1999-2000, side 8

⁶ Stoltenberg-regjeringen har både i plattformen fra Soria-Moria, i tiltredelseserklæringen og ved forsvarsministerens redegjørelse i Stortinget 9 november 2005 erklært at den vil øke innsatsen i forhold til FN.

og ikke er organisert for å produsere mest mulig til utenlandsoperasjoner.

Hvor store styrker kan Norge bidra med til utenlandsoperasjoner? For å svare på det må man også ta stilling til det operative behovet hjemme. Det er her forutsatt at vi er i en normal fredssituasjon i Norge, og at det operative behovet hjemme derfor er stabilt. Andre viktige faktorer er kontingentens størrelse og sammensetning, rotasjon, beredskap, logistikk og økonomi.

Det er naturligvis en nær sammenheng mellom kontingentens størrelse og hvor lenge et bidrag kan opprettholdes. Det er også store forskjeller mellom forsvarsgrener og forskjellige avdelinger. I det etterfølgende er imidlertid diskusjonen holdt på et generelt nivå for ikke å komplisere saken mer enn nødvendig.

Det er ofte ønskelig å kunne delta med samme type avdeling over lengre tid, både sett fra Forsvarets side og fordi det er et ønske fra den organisasjon (eller det landet) som leder operasjoner. For å kunne delta i en operasjon utover 4-6 måneder, kreves flere avdelinger hjemme for hver avdeling som skal deployeres ute. Alle avdelingene krever infrastruktur, materiell, vedlikehold og trening. Alt dette må regnes med når størrelse og kostnader for en forsvarsstruktur skal beregnes.

Det er to hovedgrunner til at flere avdelinger trengs for å kunne deployere en avdeling:

- a) Beredskap
- b) Rotasjon, utskifting av personell og/eller materiell

Under utenlandsoperasjoner må personellet og/eller materiellet roteres blant annet fordi:

- Personellet trenger permisjon, blant annet for å kunne besøke sine familier
- Personellet trenger trening for andre oppgaver enn de som blir utført under deployeringen
- Personellet må læres opp på nytt/forskjellig materiell som skal tas i bruk
- Materiellet må vedlikeholdes og oppdateres/moderniseres
- Personellet og evt hele avdelinger trengs for å løse oppdrag hjemme eller andre steder ute.

Rotasjon kan gjennomføres på flere måter:

- Rotere hele avdelinger, både personell og materiell
- Rotere bare personellet og la materiellet bli
- Rotere deler av personellstyrken, eventuelt helt ned til enkeltpersoner
- Rotere materiellet uavhengig av personellet

Måten rotasjonen gjennomføres på, må tilpasses den enkelte avdeling, og kan ha stor betydning for både beredskap og styrkestruktur.

Materiell krever vedlikehold og stadig oftere også oppdatering. For å opprettholde full operativitet i feltavdelingene til enhver tid, trengs materiell som kan være til vedlikehold/oppdatering i tillegg til det materiellet som er i operativ bruk. Vanligvis blir hovedmateriellet brukt mer og hardere ved utenlandsoperasjoner enn ved normal utdanning, trening og øving hjemme. Derav følger også større behov for vedlikehold og reparasjoner.

Logistikkorganisasjonen må tilpasses det høyere operative tempo og materiellet blir raskere utslitt. USA har beregnet at under operasjonene i Irak og Afghanistan slites materiellet 3-10 ganger så hardt som under vanlig fredstids utdanning og trening. Det er store forskjeller mellom materiellkategoriene, men tyngden synes å ligge på 3-6 ganger normal slitasje.⁷

Generelt sett er det imidlertid belastningen på personellet som er den viktigste begrensende faktor både for lengden på en kontingent, og for hvor lang tid man trenger før den samme avdelingen kan sendes ut igjen. Personellets mulighet til å opprettholde full operativ status under utenlandsoperasjoner, samt utskiftning av personell og oppøving av ny kontingent før neste deployering er også viktige faktorer.

Et spørsmål som fortjener grundigere analyse er forskjellige modeller for å produsere enheter til utenlandstjeneste, sett i sammenheng med tilgjengelige reserver og kravet til gripbarhet. En kort beskrivelse av de forskjellige produksjonsmodeller er gitt i appendiks B. Det kan være mye å vinne ved å utnytte øvde reserver på en systematisk måte, både som enkeltpersoner og enheter. Dette bør koples med det faktum at i dag tjenestegjør langt flere hæroffiserer (som eksempel) i andre deler av Forsvaret enn i Hæren.

Kravet til gripbarhet og beredskap bør sees i sammenheng med den styrkegenereringsprosess som foregår i NATO og i en viss grad også i EU og FN. Gjennom disse prosessene vet landene hva de skal bidra med til f eks NRF eller operasjoner i Afghanistan lang tid (måneder og år) i forveien. Kravet om gripbarhet (rask reaksjonsevne) er derfor ikke det samme for hele styrkestrukturen.

Det kan være nyttig å se på andre lands erfaringer. Storbritannia har lang erfaring med bare frivillige i forsvaret og operasjoner utenlands (ekspedisjonskorps). Den britiske hærs definisjon av hva som er bærekraftig er 24 måneders intervall mellom operative "tours". Sagt på en annen måte kan 20 % av felthæren være deployert til operasjoner til enhver tid. Dersom man øker prosenten vil det i etterkant kreves tid til gjenvinning. Etter krigen i Irak 2003 sa stabssjefen for den britiske hær, general Michael Walker, at hæren ikke ville være i stand til å delta med et tilsvarende bidrag i en lignende operasjon før 2008 eller 2009.⁸

Det samme vil måtte gjelde for den norske hæren. Dersom Norge skal ha som ambisjon å ha en bataljon i utenlandsoperasjoner til enhver tid, ville det kreve fem bataljoner i felthæren. Dersom det forutsettes at den norske felthæren er på ca 2000⁹ soldater kan altså ca 400 til enhver tid være deployert til operasjoner. Dette er et betydelig lavere tall enn Forsvaret normalt har hatt ute i operasjoner. Men etter hvert som den store styrkebrønnen som mobiliseringsforsvaret representerte tørker ut, er det grunn til å anta at dette kan bli et realistisk tall.

I St prp nr 42 (side 62) er ambisjonsnivået for Hæren beskrevet bl a slik: "Hæren skal raskt kunne deployere en styrke på bataljonstørrelse for internasjonale operasjoner og vedlikeholde et engasjement over en periode på tentativt 3-5 år forutsatt at situasjonen stabiliseres. Samtidig

⁷ Vince Crawley, "War's Toll on U.S. Military Gear May Be \$8B a Year, Defence News, April 11 2005

⁸ UK Ministry of Defence, July 2004: Delivery Security in a Changing World. Future Capabilities

⁹ Hæren skal i 2008 bestå av ca 3000 personer. I tillegg kommer personell som avtjener førstegangstjeneste. Å produsere en felthær på 2000 ut av totalt 3000 mann vil bli svært krevende. Da må ca 1000 mann ivareta alt av administrasjon, støtte, styrkeproduksjon og fredsoperativ virksomhet som vil måtte foregå utenom felthæren.

skal Hæren kunne opprettholde en styrke på høy beredskap hjemme for nasjonale oppdrag, eller for ytterligere deployering internasjonalt.” Med dagens størrelse på Hæren og hærens budsjetter er dette urealistisk.

Generalinspektøren for Hæren sa i foredrag i Oslo Militære Samfund 30 januar 2006: ”Hæren vil om få år neppe klare å stille med mer enn en kompanistridsgruppe, eller ca 300 soldater i utenlandsoperasjoner kontinuerlig”. Han forutsatte da ”et flatt budsjett som i realiteten betyr et synkende budsjettnivå.”

Et annet eksempel illustrerer sammenhengen mellom utenlandsoperasjoner og styrkeproduksjon. Norge har påtatt seg å stille fire helikoptre til disposisjon for en styrkesjef. Kontingenten drar av gårde med fem helikoptre (fordi ett til enhver tid vil være til vedlikehold) og seks besetninger for alltid å kunne være operative med fire fly. Seks andre besetninger inngår i rotasjonen for å kunne avvikle permisjon og ferie samt opprettholde kompetansen. Norge har i alt 20 besetninger på denne helikoptertypen. Dersom oppdraget varer ett år og hver besetning har gjennomsnittlig fire måneder ute vil det kreve at 18 av 20 besetninger deltar i utenlandsoperasjoner dette året. Det sier seg selv at det da vil ta tid for å komme à jour med styrkeproduksjon hjemme.

For å oppsummere kan vi gå tilbake til britenes erfaringer som viser at den optimale fordeling for vedvarende operasjoner er i område 3 – 4 skip og 5 Hær- og Luftenheter for hver enhet som er deployert. Flere andre land har kommet til omtrent samme tall.¹⁰

Forsvaret vil ha begrenset evne til å vedlikeholde et engasjement i utenlandsoperasjoner med samme type enhet i lengre tid. Ideen er derfor å tilby ulike enheter, gjerne fra forskjellige forsvarsgrener, i stedet for å rullere samme type enhet. Om dette vil lykkes gjengår å se. Det er behovet i operasjonene som bestemmer etterspørselen. Vi bør ikke glemme at Norge i mange år hadde enheter på beredskap for FN som det var lite eller intet behov for. Samtidig var det et skrikende behov for andre kapabiliteter¹¹, spesielt hæravdelinger, i FN-operasjoner.

3.3 Nedre grense

Den andre siden av spørsmålet er hvor liten utenlandsaktiviteten kan være uten at det går ut over avdelingens operativitet og personellens forventninger og moral. Nå synes ikke minimumsaktivitet å være særlig aktuelt så lenge etterspørselen/behovet er større enn tilgangen på styrker og den norske regjeringen har et sterkt ønske om å bidra. Men dette gjelder ikke alle styrke kategorier. Behovet har alltid vært stort for landstyrker, men det spørres ikke like ofte om f eks kampfly eller fregatter. En nedre grense for utenlandsaktiviteten er et spørsmål som burde tas med i fremtidige analyser, fordi et redusert behov ute raskt vil påvirke aktivitet og virksomhet hjemme.

Et viktig moment er at en stor del av forventet inntekt for mange er knyttet opp til utenlandsaktiviteten. Forsvarsministeren har signalisert at disse problemstillingene trolig vil tvinge fram en nyordning av lønn og tillegg, med økning av fastlønn og reduksjon av tillegg.

¹⁰ NATO vedtok på Istanbul toppmøtet 28. juni 2004 at av landsstyrkene skal 40 % være deployerbare og 8 % klare for deployering til enhver tid. Landene var imidlertid ikke enige om grunnlaget for prosentberegningene.

¹¹ Det er en viktig distinksjon mellom kapasitet og kapabilitet. Kapasitet er først og fremst knyttet til volum, mens kapabilitet er knyttet til evne til å gjøre noe.

Fagmilitært vil det være viktig at enhetene deltar regelmessig utenlands for å kunne opprettholde den nødvendige militære kompetanse. Integrering av norske styrker med/i allierte lands styrker vil øke dette behovet.

På politisk nivå vil det kunne bli et sterkere krav om at militærmakten brukes for å rettferdiggjøre utgiftene knyttet til dens eksistens og kompetanse. Så lenge det militære forsvaret har få oppgaver hjemme, vil den politiske verdi ut fra et slikt resonnement ligge i hva Forsvaret gjør ute i verden.

3.4 Interoperabilitet

Interoperabilitet er en kvalitet ved militære enheter som er av vesentlig og til dels avgjørende betydning ved utenlandsoperasjoner. Sterkt forenklet kan man si at interoperabilitet er evnen til å samarbeide for å nå felles mål. Det gjelder både personer, systemer, materiell og avdelinger. Noen karakteristiske trekk ved utenlandsoperasjoner i dag er

- mange nasjoner er involvert/deltar
- multinasjonale styrkebidrag, til dels i småskala
- lang varighet av operasjonene
- avhengig av mobilitet, spesielt strategisk mobilitet
- operasjonene er ofte asymmetriske

Denne utviklingen stiller nye krav til interoperabilitet. Dette gjelder både artikkel 5 (NATO) og andre operasjoner. Mange faktorer påvirker interoperabilitet. Disse kan i hovedsak deles i tre grupper, som i varierende grad er gjensidig avhengige:

- a) En kompetansedel som består av kunnskaper, ferdigheter, holdninger og verdier hos personellet.
- b) En retningslinjedel som består bl a strategi, doktrine, taktikk og prosedyrer.
- c) En teknisk, materiellmessig del som også inkluderer programvare og data.

Kompetansedelen må bygges opp over mange år og er antakelig den viktigste. Den lar seg ikke improvisere. Her må lista legges høyt for å sikre et solid fundament for interoperabilitet. Strategi og doktrine er avgjørende fordi disse styrer utviklingen av taktikk, organisasjon og prosedyrer.¹² Minst viktig er i de fleste tilfeller materielldelen, når man ser bort fra sambandsmateriell i vid forstand. Kommunikasjon er helt nødvendig. Dessuten er materiell viktig når små enheter skal operere tett sammen med andre og når kravet til interoperabilitet av andre grunner settes spesielt høyt.

Det finnes mange grader av interoperabilitet. Når kravet settes høyt, er det nødvendig med et meget nært samarbeid mellom den norske enheten og den større utenlandske som den inngår i. Dette må inkludere utdanning og øvelser. Personellet må lære hverandre å kjenne og må kunne stole på hverandre. Et slikt nært samarbeid kan føre til mindre fleksibilitet sett fra norsk side,

¹² Det er påfallende hvor lite problemstillinger knyttet til utenlandsoperasjoner og til spørsmålet ute-hjemme er behandlet i doktrinene, selv om både den fellesoperative og den for landoperasjoner har egne kapitler om fredsstøttende operasjoner. Doktrine som tema blir imidlertid ikke behandlet i denne rapporten.

fordi det kan bli vanskelig og tidkrevende å knytte seg til et tredje lands avdeling, dersom det skulle bli aktuelt.

Da norske bidrag som regel vil være relativt små, blir materielldelen også viktig for interoperabiliteten. Generelt gjelder at desto mindre en militær enhet er desto viktigere er interoperabilitet på alle områder. Ideelt bør den lille enheten integreres i den store fordi den lille er helt avhengig av støtte på mange områder.¹³ Også for større enheter kan det oppstå problemer. Når en norsk bataljon går inn i en nederlandsk brigade som går inn i et tysk korps kan det bli spørsmål om hva som er viktigst:

- tilpassing til den nederlandske brigaden
- tilpassing til det tyske korpset
- tilpassing nasjonalt til de øvrige deler av det norske forsvaret

Det er ikke gitt at alle disse hensyn kan forenes, og det vil uansett kreve betydelige ressurser. Dessuten kan man ikke utelukke at hele eller deler av den norske bataljonen i en annen sammenheng kan komme til å gå inn i f eks en britisk brigade.

Økonomisk drift og logistikk er viktig. Når mange land skal bidra med få og små enheter, er likt materiell en forutsetning for å få en økonomisk drift.

Kravene til utstyrmessig og dermed total interoperabilitet på det høyeste nivå settes av USA som også bestemmer hvilke land som skal få tilgang til den mest avanserte teknologien. NATO-kravene har alltid vært noe på etterskudd, og har preg av et ”minste felles multiplum”. Dersom Norge vil være med på det høyeste og mest krevende nivå, må våre styrker være interoperable med USAs styrker. Dette gjelder også for de andre NATO-landene. Vi skal også huske at valg av hovedmateriell (f eks kampfly) har betydning for mye mer enn selve materiellet. Alt fra organisasjon, utdanning/øving og vedlikehold til doktriner blir berørt.

Interoperabilitet er aldri gratis, men kostnadene kan reduseres ved at kravene tas inn i bl a kravspesifikasjonene på et tidlig tidspunkt. Spørsmålet er hvilke krav som skal stilles? Hvor høyt skal lista legges og hvilke land skal Norge knytte seg til? Økt interoperabilitet kan gi en bestemt enhet både økt styrke og større handlefrihet. På den annen side vil det innenfor en bestemt ressursramme føre til

- et mindre antall avdelinger/enheter, eller
- lavere kvalitet på noen andre forsvarskomponenter eller
- at noen komponenter må utgå totalt

Det siste er høyst aktuelt nasjonalt og kanskje også i NATO. Redusert antall, kvalitet og tilgjengelighet kan få innvirkning både på militær effekt og politisk handlefrihet. Spørsmålet om hvor stor grad av interoperabilitet som er tilstrekkelig må besvares ut fra en helhetsvurdering av operativt miljø, rammefaktorer, oppdrag og organisasjon. Til sist blir det et politisk spørsmål om hvor viktig det er å kunne delta sammen med våre allierte, med tellende bidrag allerede i starten av en operasjon (initial entry) og i selve stridsfasen. Dersom målet for noen enheter er å

¹³ Et eksempel på sårbarheten til små enheter er angrepet på PRT Meymaneh i Afghanistan 7 februar 2006.

kunne delta først etter at den egentlige stridsfasen er over, kan kravet til interoperabilitet på en del områder senkes betraktelig. Men selv om det kan gjøres er det ikke sikkert at det bør gjøres, i et forsvar som blir stadig mindre og derfor mer avhengig av internasjonalt samarbeid.

Et stadig sterkere fokus på både legitimering og legalitet ved internasjonale operasjoner, har ført til økt oppmerksomhet rundt juridisk eller legal interoperabilitet. I tillegg til forskjellig lovgivning på en rekke områder, vil land som deltar i flernasjonale operasjoner kunne ha forskjellige folkerettslige forpliktelser og/eller forskjellig forståelse av sine forpliktelser mht krigens folkerett. Behovet for rettslig interoperabilitet kompliserer flernasjonale operasjoner og er særlig krevende for små enheter, både grunnet store berøringsflater og mangel på egen juridisk kompetanse.

Forskjellige klimatiske forhold stiller forskjellige krav til både kompetanse, retningslinjer og teknikk. Materiellet må fungere og personellet må utdannes og trenes for å kunne mestre forholdene, enten det er snø, is og kulde eller ekstrem varme og sandstorm. Dette tar lang tid å lære og er svært krevende. Erfaringen fra krigen i Norge i 1940 viste at utrustning og øving er vesentlige forutsetninger for å kunne lykkes når terreng og vær stiller spesielle krav til militære avdelinger. For å øke troverdigheten til de allierte forsterkningsplanene har Norge derfor lagt stor vekt på allierte øvelser i Norge. For å være forberedt på innsetting ”over alt” burde alle norske avdelinger nå øve over store deler av verden. Det lar seg imidlertid ikke gjøre av økonomiske og praktiske grunner.

Våre styrkebidrag må så langt råd er, være tilpasset den type operasjoner de skal delta i. Desto mer krevende operasjonene er, desto høyere er kvalitetskravet til de enhetene som skal bidra. Det krever tid og ressurser å oppnå høy interoperabilitet. For de mest krevende oppdrag kreves at den norske enheten integreres i en bestemt utenlandsk avdeling. Antall land som Norge skal ha et så nært militært samarbeid med må begrenses sterkt for at dette skal lykkes og for at dette ikke skal gå på bekostning av vår nasjonale interoperabilitet.

3.5 Logistikk og sanitet

Logistikk er et område der økt handlefrihet koster, både tid, ekstra materiell, utdanning og øving, i sum mange penger. Dersom en militær avdeling på kort varsel skal kunne dra hvor som helst i verden og gjennomføre militære operasjoner, er tid og rom nøkkelfaktorer. Ikke bare skal avdelingen med alt materiell flyttes, men den nødvendige logistikkstøtte må følge med. Rask og sikker transport er alltid en nøkkelfaktor på logistikksiden. Rask transport krever i dag fly, men store mengder materiell må fortsatt gå på kjøll eller jernbane grunnet kostnader og fordi antall store transportfly er begrenset. Norge har ikke strategiske transportfly og er derfor avhengig av andre land, eller det private marked, for å kunne deployere raskt over store avstander.¹⁴

Kravet til økonomisk drift blir stadig sterkere også på logistikksiden. Derfor går en stadig større del av forsyningene direkte fra leverandør/lager og til avdeling. Mellomlagrene i operasjonsområdet blir mindre. Videre skal et moderne logistikksystem til enhver tid gi full oversikt over status og hvor forsyningene er, samt sikre forsyninger på rett sted til rett tid. Systemet skal også gi muligheter for omfordeling mellom avdelinger i operasjonsområdet fra de

¹⁴ Alle NATO land unntatt USA har for liten strategisk lufttransportkapasitet. Planer for å øke kapasiteten i NATO finnes, men det vil gå mange år før planene er realisert.

som har (mye) til de som ikke har.

For at dette skal virke etter forutsetningene under utenlandsoperasjoner, må det norske systemet kunne integreres i det systemet som den aktuelle moderavdelingen bruker. Så lenge ikke hele NATO bruker ett og samme system, kan dette bli vanskelig. Alternativet er å være nasjonalt selvhjulpen med logistikkstøtte. Dette vil bli særdeles kostbart.

Kosteffektiv logistikk kan oppnås når flere like enheter støttes av samme logistikkavdeling. Dette blir stadig mindre aktuelt for det norske forsvaret, særlig ved utenlandsoperasjoner, fordi antall enheter er sterkt redusert og spesialisert. Samarbeid mellom flere nasjoner kan løse deler av dette problemet, men kan også skape nye problemer ved at Norge kan bli avhengig av støtte fra andre land i alle situasjoner. Et alternativ på noen områder kan være å basere seg på tilsvarende støtte fra sivil industri, men dette er ikke nødvendigvis mindre problemfylt. Uansett vil internasjonalt samarbeid tvinge seg fram, ikke minst for å få ned driftskostnadene.

For materiell kan man velge flere løsninger for å øke handlefriheten. Enten kan man ha flere forskjellige sett (f eks av uniformer), eller man kan kreve at materiellet skal kunne fungere godt under alle forhold. Det siste leder til svært kostbart materiell, og er heller ikke alltid gjennomførbart rent teknisk. En mellomvei er å tilpasse materiellet rett før man deployerer til en ny operasjon. Man må da ha tid og ressurser tilgjengelig for dette når det trengs. En viss grad av tilpasning må man som regel uansett regne med før alle utenlandsoperasjoner.

Operasjonsområdet har stor betydning for planlegging og gjennomføring av sanitetstjenesten. Operasjoner i Norge skjer i et kjent miljø med kjente sykdommer og mulighet til å trekke direkte på sivile sykehus og andre sivile ressurser. Ved operasjoner i utlandet må ofte alle sanitetsressurser bringes med enten av Norge eller av andre land, som etter avtale støtter norske avdelinger. Desto mer fremmedartede miljø desto større utfordringer. Norge har begrensede ressurser og kompetanse til å gjennomføre nødvendig etterretning, planlegging og drift av en effektiv sanitetstjeneste i mange områder av verden. Støtte fra større allierte vil ofte være nødvendig.

Kravet til logistikk og sanitet vil variere med operasjonsområde, spesielt med klimasoner. Forsvaret ønsker derfor å vite hvor det kan bli aktuelt å operere, for å kunne forberede seg best mulig. Dette er særlig kritisk for landstyrker. Innsetting på kort varsel kan innebære stor risiko, f eks i den tropiske sone.

Det nye logistikksystemet som planlegges innført i Forsvaret blir bedriftsøkonomisk mer effektivt, men operativt mer sårbart for en rekke mottiltak. Forsyningsmengden i kjeden blir redusert. Reserver (av alle slag) er kostbart, og kanskje ikke kosteffektivt i mange tilfeller, men reserver gir handlefrihet og fleksibilitet til å møte uventede situasjoner.

3.6 Legitimering og ledelse av operasjoner

Arten og omfanget av en flernasjonal operasjon legger også sterke føringer for hvilke stater eller organisasjoner som kan lede operasjonen både politisk og militært og får på den måten betydning for kravet til interoperabilitet og for hvordan Norge kan og bør bidra.

En høyintensitetskrig vil alltid bli ledet av USA på vestlig side, fordi bare USA har alle de militære ressurser som trengs for å vinne en slik krig raskt og med små egne tap. De stridende avdelinger som skal delta må tilfredsstillende amerikanske krav og standard. Disse vil ofte være andre og høyere enn NATOs standarder.

Stabiliserings- og/eller fredsopprettende operasjoner varierer sterkt i intensitet, men kan innebære strid av lavere intensitet, ofte begrenset både i tid og rom. Store slike operasjoner vil normalt bli ledet av USA eller NATO. EU har foreløpig ikke kapasitet til å lede slike operasjoner i full skala, men det vil trolig komme. Mindre operasjoner kan bli ledet av FN, EU eller stater som på vegne av disse organisasjonene står for gjennomføringen.

Fredsbevarende operasjoner er tiltak med sikte på å overvåke og bevare en fredsavtale eller våpenhvile i et område. Slike operasjoner kan ledes av NATO, EU, en koalisjon eller FN. USA ønsker normalt ikke å lede denne type operasjoner, men kan delta med begrensede styrker.

Humanitære operasjoner omfatter alt fra evakuering av personell fra utsatte eller truede områder, til forskjellige støtteoppdrag der humanitære organisasjoner av sikkerhetsmessig eller andre grunner ikke kan utføre oppgavene. Slike operasjoner kan bli ledet av mange forskjellige organisasjoner, koalisjoner eller enkeltland, avhengig av situasjonen.

Mange mener at Norges militære støtte til FN er blitt for liten, og at Norge bør støtte FN i stedet for NATO. Stoltenberg-regjeringen har gjort det klart at Norge skal øke deltakelsen både sivilt og militært i FNs fredsbevarende arbeid, med hovedvekt på Afrika. Forandring av disse prioriteringene kan potensielt ha en rekke konsekvenser for Forsvaret. Det er viktig å understreke at med FN-operasjoner menes i denne rapporten militære operasjoner som ledes direkte av FN, og ikke operasjoner som for eksempel ledes av NATO eller en koalisjon på vegne av FN, eller etter autorisasjon fra FN. FN mangler både et politisk og militært apparat til å kunne lede de mest krevende militære operasjonene. Sikkerhetsrådet vil derfor ikke gi mandat og nasjonene ikke stille de nødvendige militære styrker til disposisjon for FN til slike operasjoner. FNs rolle vil i overskuelig framtid ligge på den nedre delen av skalaen; fredsbevarende og humanitære operasjoner samt i begrenset grad stabiliserings- og fredsopprettende operasjoner.

Rett nok er mange av dagens FN-operasjoner mer robuste enn for noen år siden. De gis oftere et mandat som gir anledning til å bruke makt utover selvforsvar (kapittel VII-mandat). Men en robust FN-operasjon er noe helt annet enn en robust NATO-operasjon.

Regjeringen og Stortinget har forutsatt at hele Forsvarets operative struktur (med noen unntak) i prinsippet skal kunne delta i alle typer operasjoner, nasjonalt og internasjonalt.¹⁵ Det er også en kjensgjerning at praktisk operativ erfaring i krigføring i dag først og fremst vinnes i utenlandsoperasjoner, sammen med våre allierte. Ved å satse tungt på FN-operasjoner i stedet for NATO, vil Norge derfor i realiteten avskrive ambisjonen om å kunne delta i krigsoperasjoner utenlands.

¹⁵ Se St prp nr 42 (2003-2004) og Innst. s. nr 234 (2003-2004). Reservasjoner gjelder bl a for HV og Kystvakten, men disse reservasjonene er ikke klart formulert.

Dette betyr ikke at Norge bør la være å delta i FN-operasjoner. Men for store deler av strukturen, for eksempel kampfly og kampfartøyer, er dette uaktuelt fordi FN ikke har behov for og heller ikke kan lede den type styrker. For landstyrker, inkludert lufttransportkapasitet, er problemet først og fremst at Hæren er blitt for liten til å kunne delta både i FN- og NATO-operasjoner med ønsket volum. En mulig løsning kan i store trekk være at Sjøforsvaret, Luftforsvaret og spesialstyrkene bidrar primært til NATO- og koalisjonsoperasjoner, mens størstedelen av Hærens bidrag går til FN- og EU-operasjoner.¹⁶

4 UTENLANDSOPERASJONER OG HJEMMEFORSVAR

4.1 Få store eller mange små bidrag?

Spørsmålet om å delta få eller mange steder har vært diskutert mellom den militære og politiske ledelse i Forsvaret mange ganger de siste 15 årene. Dessuten har UD og FD noen ganger representert forskjellige syn. Spørsmålet er viktigst når det gjelder å bidra med operative enheter, men er relevant for alle bidrag. Det er store forskjeller mellom forsvarsgrenene også på dette området. Sjøforsvaret deltar med ett og ett fartøy bortsett fra missiltorpedobåter hvor ambisjonen er en skvadron. Minedykkere og minejegere vil alltid være få. Luftforsvaret deltar med et lite antall fly, helikoptre eller en luftvernenhet. Hæren har tradisjonelt deltatt med en bataljon og/eller selvstendige kompanier. Politisk sett er det ofte et ønske å kunne delta flere steder samtidig, og noen ganger er det å kunne delta viktigere enn størrelsen på bidraget.¹⁷ Derfor deltar Norge med små spesialenheter, observatører og stabsoffiserer. Som eksempel deltok Norge våren 2005 i 8-10 operasjoner med 1-12 personer hvert sted.

Mange forsvarssjefer har anbefalt få og store heller enn mange små bidrag.¹⁸ En viktig grunn er sikkerhet for personellet og mulighet for informasjon og etterretning til norske enheter. Dessuten gir et større bidrag mulighet for robuste avdelinger med selvstendig evne til å løse oppdrag. Videre gir det bedre balanse mellom primær- og støttefunksjoner, og er generelt mer kosteffektivt fordi overheadkostnader pr enhet reduseres. Viktig er også muligheter for erfaring og kompetanseoppbygging både i bredde og høyde, samt for større innflytelse på hele operasjonen. Derimot vil små enheter alltid bli sterkt avhengige av andre på en rekke områder.

Hvor mange operasjoner Norge skal delta i samtidig og hvor store bidragene/kontingentene skal være, kan realistisk sett bare planlegges på kort sikt. Bidraget må tilpasses situasjonen ut i fra behovet og de ressursene man har tilgjengelig. Dette betyr ikke at man som system bør satse på bidrag etter "løs vekt" prinsippet, men at Forsvaret alltid må være forberedt på "ompakking" før et nytt oppdrag.

Ved en slik vurdering må man også ta stilling til hvor lang varighet et bidrag skal ha. Ved oppstart av en operasjon tar man vanligvis bare stilling til den første kontingenten, men det er nyttig, og ofte nødvendig, å ha et noe lengre siktemål. Ved kortvarige operasjoner blir planlegging, deployering og avvikling uforholdsmessig dyrere enn i operasjoner der

¹⁶ Statssekretær Espen Barth Eide signaliserte en slik dreining i foredrag på Forsvarets stabsskole, 15 mars 2006

¹⁷ Jacob Børresen/Gullow Gjeseth/Tolf Tamnes, Norsk forsvarshistorie, Bind 5, Del 3, Maktbruk på den internasjonale scenen.

¹⁸ Sigurd Frisvold, Norsk Militært Tidsskrift nr 11-2004, s 10 "Utfordringer på veien mot fremtidens forsvar".

engasjementet varer over flere kontingenter. Dessuten gir erfaring og tilbakemeldinger muligheter for at nye kontingenter blir bedre i stand til å løse oppdraget enn den første kontingenten var. På den annen side blir erfaringsgrunnlaget mye det samme. Det er militært sett lite hensiktsmessig for Norge å stille med en bataljon for å løse det samme oppdraget i til sammen 20 år, slik vi gjorde i Libanon. Det gir verken fleksibilitet eller økt kompetanse.

Kunnskap om, og erfaringer fra, fellesoperasjoner er viktig for Forsvaret. Det er likevel svært sjelden at norske avdelinger fra flere forsvarsgrener deltar i samme operasjon utenlands, og enda sjeldnere at de kan operere sammen i en utenlandsoperasjon. Noen unntak finnes, for eksempel spesialstyrker, mineryddere og helikopterstøtte. Den erfaring man får i fellesoperasjoner (joint) skjer derfor i en annerledes organisasjon enn den hjemlige norske, og som regel med andre prosedyrer. Erfaringene er derfor ikke direkte overførbare til norske forhold. Utdanning og øving på fellesoperasjoner må derfor skje hjemme, noe som krever at man har tilgjengelige operative avdelinger til å gjøre det. Dette vil bli stadig vanskeligere å få til. Trenings- og øvingsplanlegging blir et vanskelig puslespill der operative avdelinger skal forberede seg til å kunne operere både innen- og utenlands, både i en nasjonal og en alliert ramme, og settes i stand til å løse forskjellige og krevende oppdrag under varierende forhold.

Et problem som følger av mange små bidrag er at man enten overbelaster personellet eller må overdimensjonere de deler av organisasjonen som må være med uansett kontingentens størrelse. Et typisk eksempel er sambandspersonell. Andre eksempler kan være enkelte kategorier av sanitets-, etterretnings- og logistikkpersonell.

Norske bidrag vil som regel være små i internasjonal sammenheng, selv om de er store for Norge. Man kan altså konkludere med at en konsentrasjon av den norske innsatsen utenlands er ønskelig og at få store bidrag er bedre enn mange små. De viktigste faktorene i denne sammenheng er

- å kunne utdanne, øve og videreutvikle en mest mulig komplett avdeling
- mulighet for innflytelse og påvirkning på operasjoner
- nasjonale bidrag og kontroll på etterretningssiden
- kommando og kontroll
- logistikk
- økonomisk drift
- sikkerhet

Disse faktorene må veies mot et eventuelt politisk ønske om å kunne bidra militært mange steder.

4.2 Konsekvenser for forsvarsstruktur og styrkeproduksjon

Balansen mellom nasjonale sikkerhetsoppgaver og internasjonalt engasjement har stått i fokus de senere år. I denne rapporten drøftes hvilke konsekvenser en økt satsing på utenlandsoperasjoner kan få for organisasjon og styrkeproduksjon.

Det er mange grunner til at norske myndigheter ønsker å delta med militære styrker i operasjoner i utlandet. Hensikten er å ivareta og fremme norske interesser. Dette kan skje ved støtte til FN, NATO, EU eller en koalisjon. Det vil ikke her bli gått nærmere inn på grunnene for slik deltakelse, men det kan konstateres at det langt på vei foreligger en rollefordeling

mellom de forskjellige organisasjoner og koalisjoner, fordi det militære ambisjonsnivået varierer. Høyest militær evne vil en koalisjon ledet av USA kunne ha, dernest NATO, EU og lavest FN. Disse forholdene, kombinert med Norges ambisjonsnivå om deltakelse, gir føringer for utviklingen av Forsvaret.

Behovet for militære styrker til forskjellige former for internasjonale operasjoner er i dag større enn tilbudet av styrker. Dette gjelder særlig hærstyrker samt en del logistikk og andre støtteenheter. Ingenting tyder på at dette vil endre seg i nær tid. For alle land, også Norge, er det derfor et valg

- hvilke typer oppgaver man vil prioritere
- hvor man skal bidra med militære styrker
- når og hvor lenge
- med hvilke styrker

Selv om det er store forskjeller mellom forsvarsgrenene når det gjelder utenlandsoperasjoner er det også mange fellestrekk. Geografi, klima og vær er fortsatt viktige faktorer for militære enheter når krevende operasjoner skal gjennomføres. Det kreves store investeringer i materiell og lang tid til utdanning og trening for at en avdeling skal kunne operere over alt og under alle værforhold.¹⁹ Dessuten vil kravet til språkkunnskaper og kulturforståelse bli enormt. Tid og ressurser strekker ikke til for å bli "best" både hjemme og ute. En sterk satsing på militær fleksibilitet internasjonalt for å oppnå politisk handlefrihet, vil derfor i mange tilfeller måtte gå på bekostning av spisskompetanse knyttet til hjemlige forhold. En rekke hensyn taler for at Norge bør foreta en geografisk avgrensning for sin militære deltakelse. Dette bør gjøres med utgangspunkt i norske interesser og våre nasjonale behov. Det vil lette utdanning og øving samt alle andre forberedelser og redusere kostnadene, spesielt materiellkostnadene.

En sterk satsing på utenlandsoperasjoner kan føre til redusert handlefrihet til å løse nasjonale oppgaver. Det ambisjonsnivået Regjeringen har lagt seg på i siste Langtidsproposisjon vil føre til at forsvarsgrenene blir rettet inn mot utenlandsoperasjoner, som i realiteten får førsteprioritet. Styrkeproduksjonen og logistikkstøtten blir innrettet mot å delta utenlands. Samtidig vil personellet ha et ønske om å delta i de operasjoner som de er utdannet og øvet for, også fordi det gir økonomiske og karrieremessige fordeler. En konsekvens av alt dette kan periodevis bli få innsatsklare avdelinger tilgjengelig i Norge. Dersom det oppstår et sterkt behov nasjonalt vil det naturligvis være mulig å trekke militære enheter tilbake fra en utenlandsoperasjon på kort varsel, men dette vil være en politisk belastning og derfor noe man vil nøle med å gjøre.

Det er verdt å merke seg at økt handlefrihet f eks for NATO eller FN kan bety redusert handlefrihet for Norge. Når f eks Telemark bataljon er stilt til disposisjon for NATO Response Force (NRF), enten på beredskap eller i operasjoner, skal det mye til før Norge vil trekke bataljonen tilbake og disponere den til andre operasjoner. Dette kan i bestemte situasjoner redusere Norges handlefrihet sterkt, fordi man har få deployerbare operative hærstyrker tilgjengelig.

¹⁹ Ambisjonsnivået er på dette området uklart. De politiske styringsdokumenter gir ingen begrensning av potensielle operasjonsområder. Enkelte militære kravdokumenter gir slike begrensninger.

Styrkebehovet hjemme er ikke bare knyttet til operasjoner og politisk handlefrihet, men også til styrkeproduksjon i videste forstand. Det må være tid og ressurser til utdanning og øving, til å oppnå en høy grad av interoperabilitet i hele Forsvaret og i Totalforsvaret. Dessuten må Forsvaret videreutvikles og tilpasses nye rammer og oppgaver.

Når utenlandsoperasjoner i realiteten blir førsteprioritet får det betydning for alle sider av styrkeproduksjonen. Alt fra doktrine, krav til materiell, taktikk, utdanning og øving må tilpasses utenlandsoperasjoner både generelt (krav til materiell) og mer spesielt, rettet mot den enkelte operasjon. Norsk innsats ute har i hovedsak vært av fredsbevarende art. Da er det naturlig at mange ønsker å legge sterk vekt på de oppgaver som mest sannsynlig skal løses. Dette kan få uheldige konsekvenser. F eks kan det hevdes at Hæren ikke trenger artilleri for å løse fredsbevarende oppgaver. Men det betyr ikke at Hæren ikke trenger artilleri.

Norske militære styrker har fått mye skryt for sin innsats i utenlandsoperasjoner både av norske politikere og militære sjefer, og av allierte sjefer. Det er sikkert vel fortjent. Men det er viktig å være klar over at med noen få, små unntak har de norske bidragene vært på et lavt eller midlere intensitetsnivå. Våre styrker har generelt sett aldri vært testet i å løse de mest krevende, avanserte oppgavene. Det ligger en betydelig oppgave i å utdanne, trene og øve norske avdelinger for høyintensitets krigføring når det som kreves av dem i praksis ligger på et annet plan. Hva det betyr for en militær avdeling både å være forberedt på å føre krig og samtidig kunne gjennomføre fredsbevarende operasjoner, er lite forstått, både her i landet og i verden forøvrig. Her er det ønskelig med ytterligere forskning.

For de mest krevende operasjonene er det også nødvendig med omfattende forberedelser og fasthet i organisasjonen, både nasjonalt og i forhold til våre allierte. Hvilken større enhet skal det norske bidraget gå inn i og være en del av? De fleste militære hensyn taler for "ferdigpakkede" bidrag i størst mulig grad. Dette bør derfor tilstrebes selv om realitetene ofte vil kreve noe "ompakking" før innsetting i en bestemt operasjon.

Det legges i dag økt vekt på fellesoperasjoner og det å få alle deler av Forsvaret til å kunne virke sammen. Dette er bl a ett av fundamentene i tenkningen om Nettverksbasert Forsvar (NBF). Samtidig har utenlandsoperasjoner relativt sett økt i omfang og fått større betydning. Utenlandsoperasjonene gjør det vanskeligere å oppnå høy kompetanse på fellesoperasjoner nasjonalt. Det er svært sjelden at norske avdelinger fra flere forsvarsgrener kan operere nært sammen under utenlandsoperasjoner. Tvert imot vil den enkelte norske avdeling inngå i et annet lands avdeling.²⁰ Når en norsk avdeling skal ut må den derfor gjennom utdanning og øving legge vekt på samarbeidet til den utenlandske avdelingen (eller NATO-avdelingen) som den skal bli en del av. Dette samarbeidet skjer som regel forsvarsgrenvis. Utenlandsoperasjoner kan derfor føre til en fragmentering av det norske forsvaret. Det vil kreve mye tid og nasjonale øvelser for å sikre at hele det norske forsvaret kan operere sammen som en integrert enhet av høy kvalitet. Utdanning, trening og øvingsplanlegging blir derfor særdeles krevende. I en situasjon med trange ressursrammer blir det neppe nok tid og penger til å forberede seg godt til både utenlandsoperasjoner og fellesoperasjoner hjemme.

²⁰ Fra februar til mai 2006 kunne fire norske F-16 jagerfly støtte norske hærenheter i Afghanistan, men både fly og hærenheter var del av en større organisasjon på hvert sitt område.

Ønsket om å delta i flere operasjoner samtidig kan sette Forsvaret og spesielt Hæren i en vanskelig situasjon. Som vist i diskusjonen om få store eller mange små bidrag, er det avgjørende for Hæren å kunne delta med en hel bataljon i utenlandsoperasjoner. Dersom bataljonen deles opp i kompanier for å kunne delta flere steder samtidig fører det til en fragmentering av Hæren. I tilfelle dette blir et mønster kan det i verste fall etter hvert gjøre Hæren ute av stand til å føre selvstendige operasjoner.

Det gjelder altså å finne et bærekraftig operativt tempo, der hensyn tas både til beredskap og til alle operasjoner både utenlands og hjemme. Selvfølgelig vil omfanget av de operative aktivitetene variere over tid, men når aktiviteten i en periode er ”for høy”, kreves det i etterkant tid til innhenting.

Deler av Forsvaret er allerede på et kritisk minimum. Ytterligere reduksjoner vil føre til at enkelte kapabiliteter tas ut av strukturen, eller at man prøver å bevare en minimumskapasitet gjennom et nært samarbeid med andre land.²¹ Et slikt samarbeid vil reise mange nye spørsmål, bl a knyttet til nasjonal kontroll og ansvar. Spørsmålene vil være forskjellige avhengig av om en slik enhet skal brukes nasjonalt eller i utlandet.

Hvor langt kan man gå i samarbeid og etter hvert integrering med andre lands styrker før man mister evnen til å handle militært på egen hånd? Det er naturligvis ikke mulig å gi et enkelt svar på dette fordi man ikke kjenner den militære utfordring som må møtes og hvilke krav som stilles til utfallet. Men Forsvaret er i en situasjon der det ikke lenger er noen farbar vei å bare redusere kapasitet (mengde), men hvor man også må fjerne kapabiliteter igjen, f eks hele våpensystemer.

General Sverre Diesen sier i en artikkel at ”Forestillingen om et nasjonalt forsvar som er alliansetilpasset – dvs i stand til å føre krig på egen hånd, men samtidig kan motta og samvirke med allierte forsterkninger – viker med andre ord for et forsvar som er allianseintegrert, dvs som bare i begrenset grad fungerer uavhengig av den større organisasjon det er sydd sammen med”.²² ”Allianseintegrert” er her ikke et helt dekkende begrep fordi det gir inntrykk av at integrasjonen skjer i NATO, for eksempel slik man har gjort med det luftbårne varslings- og kontrollsystemet AWACS. Men det aktuelle alternativ er en integrering med enheter fra ett eller flere andre land av noenlunde samme størrelse som Norge, eventuelt en integrering av norske styrker i et større lands styrker (f eks Tyskland eller Storbritannia). Dette er ikke noen ønsket utvikling, men det kan komme til å kreve store summer å unngå en slik situasjon.

En avgjørende tese er at det vil være mulig, gjennom detaljerte avtaler, å sikre den nødvendige nasjonale disposisjonsfrihet over den norske delen og deler av fellesressursene til enhver tid. Det gjenstår å se om dette er mulig. En betingelse for å lykkes er at Norge er villig til å redusere/gi slipp på kontrollen med det norske bidraget til fellesressursene (resiproisitet) når det

²¹ Forsvarssjefen sa i et foredrag i Oslo Militære Samfund (OMS) 28. november 2005 at ca fjerdeparten av forsvarets i alt ca 30 hovedkapasiteter begynner å føle problemer knyttet til kritisk masse. Med kritisk masse menes her det minste antall enheter man må operere med hvis man i det hele tatt skal ha den kapasiteten i strukturen.

Generalinspektøren for Hæren sa i OMS 30. januar 2006 bl a følgende om konsekvensene av et flatt budsjett: ”Hæren vil enten måtte vurdere å legge ned en eller flere troppearter, eller integrere disse med allierte samarbeidspartnere”.

²² Sverre Diesen (2004) ”Det militære paradigmeskifte og dets konsekvenser for norsk forsvar” Norsk Militært Tidsskrift nr 10-2004.

kreves av andre land. Fordi et nært samarbeid med andre land synes å tvinge seg fram på en del områder, primært av økonomiske grunner, haster det med en overordnet konsekvensvurdering av slike ordninger.

Sterk satsing på utenlandsoperasjoner med et høyt ambisjonsnivå koster penger.²³ Materiell blir særlig kostbart fordi det skal kunne brukes i alle klimasoner. Dessuten må det gi god beskyttelse. Interoperabilitet med allierte blir viktig og for små enheter avgjørende for å kunne delta. Til dels må det også anskaffes materiell som man ellers ikke ville trengt. Noen ganger trengs også bygg og anlegg.²⁴ Ekstra trening og øving er nødvendig sammen med allierte enheter, ofte utenlands.

Dersom vi tar som utgangspunkt at en militær enhet er i stand til å løse sine oppdrag i Norge og nærområdene, vil det kreves noe i tillegg for at den samme enheten skal kunne løse sine oppdrag hvor som helst i verden. Hvor mye som trengs i tillegg og hva det vil koste vil variere sterkt fra enhet til enhet, men kostnadene pr. enhet vil øke. Det fører igjen til færre enheter, altså en mindre struktur. Det vil også være behov for enkelte støtteavdelinger utenlands, som man ikke trenger hjemme. Heller ikke er all kompetanse som trengs i utenlandsoperasjoner nødvendig i en nasjonal sammenheng.

Forsvaret som helhet må i nær sagt all sin virksomhet tenke operasjoner både innen- og utenlands. Det gjelder alt fra strategi, taktikk og prosedyrer til personellsystem, materiell, organisasjon, utdanning og øvelser. Forskjellene er på mange områder store og selv om mange av de krav og hensyn som er nevnt foran lar seg kombinere, er det ikke alltid mulig. Da må det foretas valg og prioriteringer, for eksempel mellom

- kvalitet og kvantitet
- nasjonale krav og de tilleggskrav utenlandsoperasjoner stiller

Så lenge den overordnede strategi er allianseilpasning må de nasjonale krav veie tyngst.

Dersom den overordnede strategien endres til allianseintegrering kan disse valg og prioriteringer bli langt vanskeligere.

Allianseintegrering vil føre til at Norge må satse på nisjebidrag til allianseforsvaret.²⁵

Nisjetenkningen kan komme til å snu opp ned på deler av forsvarsplanleggingen. I stedet for først å komme fram til en operativ struktur (krigsorganisasjon) og deretter vurdere det produksjons- og støtteapparat som trengs, vil man ta utgangspunkt i de komparative fortrinn som ligger i produksjons- og støtteapparatet, for å finne ut hvilke nisjer Norge er best på i NATO. Innenfor disse nisjene vil man så velge hva Norge skal satse på som bidrag til allianseforsvaret.

²³ I Forsvarssjefens årsrapport 2004, angis som en hovedgrunn til merforbruket i 2004, (pkt 9.1.1 (1)) "FMO har hatt et høyt aktivitetsnivå, med omfattende og kostnadskrevende operative leveranser". Ettersom det ikke skjedde noe spesielt krevende operativt her hjemme, må dette skyldes utenlandsoperasjonene. Det skjedde for øvrig i et år da forsvarsledelsen flere ganger understreket at vi hadde relativt få mennesker i utenlandsoperasjoner (ca 600 mot ca 1200 i 1990-årene). Det gir forøvrig ikke et komplett bilde å bare telle hoder som deltar i utenlandsoperasjoner.

²⁴ Regjeringen informerer i revidert nasjonalbudsjett 2006 p, at det settes av inntil 150 millioner kroner til sikringstiltak for de norske soldatene i Meymaneh i Nord-Afghanistan. Bakgrunnen er de erfaringer som ble gjort i forbindelse med angrepet mot det norske regionale stabiliseringslaget i Meymaneh 7 februar 2006.

²⁵ Nasjonal rollespesialisering i Forsvaret er et omfattende tema. Øverste Gunnar Karlson har gitt en kort og god oversikt i artikkelen "Nasjonell rollspesialisering" i Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handling og Tidsskrift nr 4-2005.

Norge vil sikkert lengst mulig søke å beholde en balansert operativ nasjonal struktur. Men samtidig som det blir stadig vanskeligere å beholde dette som et realistisk styrende mål, tvinger nisjetenkningen seg fram av økonomiske grunner. For forsvarsplanleggingen blir dette en stor utfordring. I tillegg til en ny omstilling av Forsvaret er det da også nødvendig med en omstilling av forsvarsplanleggingen. Begge deler bør skje med basis i en ny overordnet strategi.

5 OPPSUMMERING

De krav som utenlandsoperasjoner generelt stiller og spesielt NATO- og USA-ledede operasjoner, setter i dag sitt preg på Forsvaret. Kravene virker inn på alle felt fra overordnet strategi, hvilke land vi samarbeider nært med militært, personell- og lønnsystem, krav til materiell, organisasjon, taktikk og prosedyrer, til utdanning og øving. Utenlandsoperasjoner er på mange områder blitt den styrende faktoren for Forsvaret.

Denne utviklingen har en rekke positive effekter og bidrar til at Forsvaret blir et bedre forsvar for de aller fleste aktuelle formål. Utenlandsoperasjoner gir verdifull erfaring og kompetanse som bidrar til å heve den hjemlige standard på mange områder, men samtidig mister vi noe på andre områder, som kan være viktig i et nasjonalt perspektiv. De viktigste negative effektene er mindre volum og utholdenhet, fordi utenlandsoperasjoner er kostnadsdrivende. Det gir grunn til bekymring. Regjeringen sa i 2001 at "På lang sikt står valget mellom gradvis nedbygging av Forsvaret og gradvis reell økning av forsvarsbudsjettet". Siden den gang har det ikke vært noen reell økning av forsvarsbudsjettet. Selv om omstillingen av Forsvaret stort sett har gått etter planen, er vi derfor på full fart mot en ny kraftig reduksjon av Forsvaret.

Siden 1991 er de operative delene av Forsvaret blitt halvert to ganger. Med et flatt budsjett og tilsvarende kostnadsutvikling i de kommende ti år vil den nåværende forsvarsstruktur måtte halveres igjen før 2020.²⁶ Sterk satsing på utenlandsoperasjoner vil fremskynde disse reduksjonene. En del strukturelementer/kapabiliteter må utfases, selv om Norge på noen områder satser på integrerte løsninger med andre land. Norge må tidligere enn antatt ta stilling til allianseintegrasjon og deltakelse i flernasjonale styrker, eller øke budsjettene kraftig.

De kostnadmessige og andre negative effekter kan reduseres noe ved å senke kravet til fleksibilitet og politisk handlefrihet, ved f.eks. å konsentrere det nære militære samarbeidet om færre land og begrense det potensielle innsettingsområdet, f.eks. kan de mest krevende klimasoner utelukkes. En bevisst satsing på få store bidrag heller enn mange små vil virke positivt både økonomisk og fagmilitært.

Den modell vi velger for å delta i utenlandsoperasjoner vil påvirke vår evne (både kapabilitet og kapasitet) til å løse militære oppdrag nasjonalt. Stor spredning av våre utenlandsengasjementer kan føre til fragmentering av Forsvaret. Spredningen kan skyldes et politisk ønske om å delta i mange operasjoner, ønsket om å kunne delta over hele verden, den overordnede ledelse (FN, NATO, EU) som norske styrke opererer under og valg av (mange) nære samarbeidsland. En ny kraftig reduksjon av antall operative enheter i Forsvaret, kombinert med krav om stor politisk handlefrihet når det gjelder utenlandsoperasjoner, kan altså få store konsekvenser for vår nasjonale militære evne.

²⁶ Espen Berg-Knutzen, 2005, "Omstillingen må fortsette", Forsvarets Forum nr 3, 2005

APPENDIKS

A OFFENTLIG PRIVAT PARTNERSKAP(OPP)

Både samfunnsutviklingen generelt og utviklingen i Forsvaret spesielt fører til økt privatisering. I det offentlige brukes nå begrepet ”Offentlig privat partnerskap” som i Forsvaret omfatter bortsetting, partnering og offentlig privat samarbeid (OPS).²⁷

Spørsmålet om privatisering eller ikke i Forsvaret har hittil primært hatt et bedriftsøkonomisk utgangspunkt. Andre faktorer er i liten grad vurdert. Men økt privatisering reiser også nye spørsmål bl. a. knyttet til maktutøvelse og lojalitet, særlig i forbindelse med utenlandsoperasjoner.

Flere av våre allierte har gått lengre og tatt i bruk OPP på flere områder enn vi har. Norske militære enheter og enkeltpersoner må derfor være forberedt på å møte representanter for private selskaper i støttefunksjoner på mange faglige områder og på mange nivå under utenlandsoperasjoner.

Denne utviklingen krever derfor avklaringer på en rekke områder, f eks:

- På hvilke områder skal vi, eller skal vi ikke ta OPP i bruk nasjonalt? Dette er strategiske politiske valg.
- Hvordan skal vi forholde oss i et flernasjonalt samarbeide der en eller flere av våre allierte bringer sivile selskaper inn på sin side? Det kan være selskaper som norske enheter trenger støtte fra og kanskje også på områder der vi nasjonalt ikke vil bruke OPP.
- Hvordan skal norske offiserer forholde seg til, og hvilken kompetanse kreves for å samarbeide godt og effektivt med private selskaper under utenlandsoperasjoner?

Norske militære enheter kan også komme i en konkurransesituasjon til sivile aktører som tilbyr de samme tjenester.

Erfaringer fra Irak og Afghanistan viser at dette er aktuelle problemstillinger. Særlig USA bruker private selskaper til å utføre en rekke oppgaver, fra vedlikehold og vakthold til tolking og avhør av fanger.

Slike spørsmål vil også være mer krevende å håndtere for en liten enn for en stor militær enhet.

²⁷ Forsvarsdepartementet (2003) i Stortingsproposisjon nr 42 (2003-2004), pkt 8.5.6

B MODELLER FOR PRODUKSJON AV ENHETER TIL UTENLANDS-OPERASJONER

Forsvaret bruker tre modeller for å produsere enheter til utenlandstjeneste og andre operative leveranser. Forskjellene dreier seg om hvordan personellet (særlig menige og lavere ledere) rekrutteres og utdannes. I alle modellene vil de aller fleste befall være yrkes- eller kontraktsansatte, men i modell C kan man ha et større innslag av vernepliktig befall, midlertidig tilsatt på kontrakt.

Modell A: Stående avdeling

Kalles også yrkes- eller fastløntmodellen fordi alt personell i avdelingen enten er yrkesmilitære eller i det minste fastlønte (ansatte) for en periode på 3-6 år. Andre betegnelser er profesjonelle avdelinger og beredskapsmodellen, fordi denne modellen gir høyest beredskap. Slike avdelinger trenger bare en kort misjonsspesifikk forberedelsesperiode før innsetting.

Modell B: Vernepliktsmodellen

Kalles også Brig-N-modellen. Her brukes førstegangstjenesten til å utdanne og øve en avdeling slik at den etter 12 måneders førstegangstjeneste er klar til utenlandstjeneste. Før deployering blir alle som skal deployeres tilsatt på kontrakt for 6 måneder eller for oppdragets varighet. Det tar altså normalt ett år å produsere en deployeringsklar avdeling med denne modellen i dag.

Modell C: Reservemodellen

Også kalt mobiliseringsmodellen eller JAR-modellen etter Jegerkorpset/Akershus regiment, som i mange år satte opp avdelinger etter denne modellen, bl a til tjeneste i Libanon. Modellen ble også brukt innledningsvis i Bosnia, Kosovo og Irak.

Modellen forutsetter tilstrekkelig ferdig utdannet personell som står i reserven og melder seg frivillig til utenlandstjeneste. En avdeling kan settes sammen av enkeltpersoner og av små eller større enheter som har tjenestegjort sammen før. Avdelingen får en oppfriskning av kunnskaper og ferdigheter før den deployeres. Modellen har fått et litt dårlig rykte fordi kvaliteten på noen av de avdelinger vi sendte ut ikke var god nok. Hovedgrunnen til dette var for kort samtreningssperiode før deployering. Med lengre tid til disposisjon før deployering (3-6 måneder) kan man med denne modellen produsere like gode avdelinger som med de andre modellene. Med nevnte forutsetninger kan man produsere en innsatsklar avdeling vesentlig raskere med modell C enn med modell B.

LITTERATUR

- (1) Jacob Børresen (2005): Forsvar uten trussel. Abstrakt forlag, Oslo
- (2) Jacob Børresen/Gullow Gjeseth/Rolf Tamnes (2004): Norsk forsvarshistorie, bind 5
- (3) Dahl, Arne Willy (2003): Håndbok i militær folkerett, Cappelen, Oslo
- (4) Diesen, S (2003): Forsvarets konsept for nettverkssentrisk krigføring, *Norsk Militært Tidsskrift*, Nr 5 2003.
- (5) Forsvarets overkommando (2000) Forsvarets fellesoperative doktrine, del A og B
- (6) Forsvarets overkommando (2002): Forsvarets doktrine for maritime operasjoner.
- (7) Forsvarets overkommando (2002): Forsvarets doktrine for luftoperasjoner
- (8) Forsvarsstaben (2004): Forsvarets doktrine for landoperasjoner.
- (9) Forsvarets stabsskole (2001): Introduksjon til Nettverkbasert Forsvar.
- (10) Forsvarsstaben (2005): Forsvarssjefens årsrapport 2004.
- (11) Forsvarsdepartementet (1999): Stortingsmelding nr 38 (1998-1999). Tilpasning av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner.
- (12) Forsvarsdepartementet (2004) Strategisk konsept. Styrke og relevans
- (13) Forsvarsdepartementet (2004): Stortingsproposisjon nr 42 (2003-2004), Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008.
- (14) Forsvarsdepartementet (Feb 2005): Konsept for offentlig privat partnerskap(OPP) Justert versjon.
- (15) Forsvarsdepartementet (2005): St prp nr 1 (2005-2006).
- (16) Frisvold, S (2000): Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000.
- (17) Frisvold, S (2003): Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003.
- (18) Frisvold, S (2003): Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 - Konsept for nettverkbasert anvendelse av militærmakt- grunnlag.
- (19) Lunde, Nils Terje og Mæland, Bård (red) (2006): Militæretikk, Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- (20) NATO: STANAG 2895 Extreme climatic conditions and derived conditions for use in defining design/test criteria for NATO Forces materiel
- (21) Strømmen, Wegger og Leraand, Dag (2005): I kamp for fred UNIFIL i Libanon - Norge i UNIFIL 1978-1998

- (22) Janne Haaland Matlary og Øyvind Østerud (red) (2005): Mot et avnasjonalisert Forsvar; Abstrakt forlag, Oslo.
- (23) UK Ministry of Defence (July 2004): Delivering Security in a Changing World. Future Capabilities.
- (24) Aabakken, Ola (2002): Interoperabilitet. Kostnadsdriver og styrkemultiplikator, FFI/Rapport-2002/02320, Ugradert