



Etterretning i NATO

Fra ambisjon til feilslått reform?

Per Kristian Norheim

Forsvarets stabsskole (FSTS)

Akershus festning, bygning 10, Postboks 1550 Sentrum, 0015 Oslo, Norge

Forsvarets stabsskole er en del av Forsvarets høyskole (FHS). Som faglig uavhengig høyskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1 – 5).

Sjef Forsvarets stabsskole: flaggkommandør Jan Østensen Berglund

Militære studier er en militærfaglig tidsskriftserie innenfor Forsvarets stabsskoles ulike fagområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen står for forfatterens egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Ansvarelig redaktør: oberstløytnant Tormod Heier (PhD)

Ass. redaktør: Yngvild Sørbye

Norwegian Defence Command and Staff College

Akershus festning, bygning 10, Postboks 1550 Sentrum, 0015 Oslo, Norway

The Norwegian Defence Command and Staff College is part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognized scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1 – 5).

Chief Norwegian Defence Command and Staff College: Commodore Jan Østensen Berglund

Militære studier is an independent military journal attached to the Norwegian Defence Command and Staff College's broad portfolio of professional interests. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor-in-chief: Lieutenant Colonel Tormod Heier (PhD)

Assistant editor: Yngvild Sørbye

Etterretning i NATO

Fra ambisjon til feilslått reform?

Per Kristian Norheim

Utgiver

Forsvarets stabsskole/FHS

Redaksjon

Oberstløytnant Tormod Heier (ansv.)

Yngvild Sørbye

Grafisk design

commandogroup.no

ISSN

1894-2547

Forsidebilde

Øverstkommanderende for NATOs styrker i Europa (SACEUR), general Philip M. Breedlove, med soldater under øvelsen *Noble Jump 2015* i Zagan, Polen.

Foto

Ole-Sverre Haugli, Hæren

Trykk

07 Media – 07.no

Henvendelser om skriftserien kan rettes til

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høyskole
post.fhs@mil.no

Forfatteren

Per Kristian Norheim jobber som seniorrådgiver i Forsvaret. Han avtjente verneplikten i Infanteriet, og har blant annet tjenestegjort ett år i det norske styrkebidraget i KFOR-operasjonen i Kosovo. Norheim fullførte russisk hovedfag ved Universitetet i Oslo i 1999. Han avla sin mastergrad i militære studier ved Forsvarets høyskole i 2015.

Summary

This thesis explores the motivational origins of NATO's Knowledge Development (KD) concept. Given its degree of implementation in the alliance command structure, KD might or might not have led to enhanced military decision-making at NATO's operational and strategic levels.

The findings suggest that KD was conceived as a way of meeting the challenges experienced in the NATO operations in the Balkans and Afghanistan. The alliance needed a combined, civil-military effort to crisis management. Recognizing the operational lack of coordination, NATO adopted the so-called Comprehensive Approach. As part of this whole nation approach, KD was designed to increase the limitations of traditional military intelligence when it comes to decision-making support.

The thesis regards KD as a conceptual innovation, imbued with the ambition of reforming NATO's information domain. Due to economic and strategic shortcomings, however, the member states didn't wholeheartedly support its formal implementation. Nevertheless, parts of the KD concept have found their way into the command structure. Both at the strategic level (SHAPE) and the operational level (JFC Brunssum), KD seems to have enabled a more holistic, situational understanding, and thus to a certain extent has reformed and improved decision-making within NATO. However, the basic challenges of international cooperation remain. Most likely, the ambitions behind Comprehensive Approach and KD have been too high. NATO's contribution to crisis management will still be dependent on, and hampered by, its military instruments of power. The member nations will continue to control intelligence and limit information sharing. Rather than focusing on conceptual reforms, it seems that future development will be characterized by pragmatic, individually tailored solutions.

Keywords: NATO, Knowledge Development, comprehensive approach, intelligence, decision-making, alliance command structure, crisis management

Innhold

Forfatteren	5
Summary	5
Redaktørens forord	9

Kapittel 1 Innledning **11**

Formål, problemstilling og struktur	13
Skriftlige NATO-kilder	14
Informanter	16
Metode, fortolkning og forklaringstyper	18
Sekundærkilder og etterretningsteori	22

Kapittel 2 Begrepsavklaringer **25**

Knowledge Development (KD)	25
Etterretning	27
KD og etterretning – likheter og forskjeller	29
Funksjon	29
Fordeling	33
Sikkerhet	33
Situasjonsbevissthet	35
Oppsummering	36
Etterretning ifølge AJP-2 (A)	37

Kapittel 3 Innføring og motivasjon **39**

KD og helhetlig tilnærming	39
Etterretningsmessig ubalanse: Balkan, Afghanistan	41
Sviende oppgjør: Flynn-rapporten	46
KD og moderne teknologi	50
Elektronisk kommunikasjon	50
Åpne, ugraderte kilder	52
Militære fordeler?	53

Kapittel 4 Samvirke eller rivalisering? **56**

Etterretningsreform og kunnskapsreform	56
Fra konsept til implementering	59
Strategisk nivå – motstand i systemet	62

Taktskifte: CCOMC og CMA	64
Operasjonelt nivå – integrering	67
Suksess, fiasko eller status quo?	70
Kapittel 5 Bedre beslutningsstøtte?	72
Etterretning – kan det måles?	72
Etterretningens dilemma	74
Rettidighet, relevans, pålitelighet	77
KDs begrensninger og utfordringer	78
Etterretningens dominerende posisjon	79
KD som kontekstspesifikt fenomen	80
Manglende nasjonal støtte	81
Manglende felles situasjonsbevissthet	82
Sikkerhet som begrensende faktor	83
Pragmatiske løsninger?	84
CMA som beslutningsstøtte – strategisk nivå	85
J2 IKAP som beslutningsstøtte – operasjonelt nivå	87
Kunnskapsutvikling og veien videre	88
Kapittel 6 Konklusjon	91
Et tilsvar på internasjonale operasjoner	91
Positive effekter	93
Fremtidige utfordringer?	95
Forkortelser	97
Definisjoner og begreper	99
Intervjuguide	101
Litteraturliste	103

Redaktørens forord

Kjære leser!

I denne utgaven av *Militære studier* retter vi et kritisk søkelys mot NATOs evne til å tilpasse seg nye kriger. Det historiske bakteppet er NATO-landenes manglende evne til å forstå de politiske, religiøse, etniske og kulturelle skillelinjene i typiske konfliktområder etter den kalde krigen, som Balkan og Afghanistan. Selv om alliansens medlemsland står for mer enn 40 prosent av verdens militærutgifter, og til tross for at de vinner nesten hvert slag på bakken, har de ennå til gode å omsette den militære suksessen i politisk uttelling. Situasjonsforståelsen til de vestlige styrkene er for fiendefokusert, soldatenes militærfaglige kompetanse for smal, og doktrinene ofte for voldelige.

Ifølge vedtaket fra NATOs toppmøte i Bucuresti 2008 om «helhetlig tilnærming» (*Comprehensive Approach*) skulle vestlige styrker tilpasse maktbruken til andre, mer langsiktige og sivile maktmidler: diplomatisk, juridisk og økonomisk bistand. Tanken var at NATOs etterretning skulle gi soldatene mer kunnskap om de lokale omgivelsene før de startet egne angrep. I 2010 ble dette fulgt opp med etterretningsreformen *Knowledge Development*.

Fem år etter ser vi at denne kunnskapsreformen langt på vei har mislykkes. Når NATO-landene er mest opptatt av å unngå tap (*Force Protection*), blir etterretningsarbeidet nødvendigvis farget av trusler mot liv og helse. Det skorter ikke på kunnskap om konvensjonelle motstandere. Derimot savnes en bredere tilnærming til hva soldatene på bakken trenger å vite, slik at volden de utøver ikke virker mot sin hensikt. Reformene som hadde til hensikt å gi militære styrker et mer nyansert beslutningsgrunnlag, ble imidlertid møtt med motstand langt inn i NATOs egne rekker. Dette er oppsiktsvekkende og nedslående. Ikke bare fordi erfaringene fra Afghanistan, Irak, Libya og Syria viser at vestlige militære har store problemer med å forstå de politiske og sosiale stamme- og klanbaserte kontekstene de opererer innenfor. Men også fordi NATO blir dårligere egnet til å møte alle former for hybrid krigføring. Like viktig som å drive militær etterretning er det å bygge kunnskap om de ikke-militære truslene. Det er her skoen trykker, noe vi tragisk nok fikk demonstrert under terrorangrepene i Paris fredag 13. november.

Tormod Heier

Ansvarlig redaktør/oberstløytnant

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høgskole

Kapittel 1

Innledning

Knowledge Development (KD) er et relativt nytt begrep i NATO, både doktrinelt og i praktisk bruk.¹ Konseptet om kunnskapsutvikling ble forankret i alliansens direktiv for planlegging og gjennomføring av operasjoner på strategisk og operasjonelt nivå, COPD,² i 2010. Ideen er videreført i den nyeste versjonen av COPD fra 2013.

I NATO-direktivet beskrives KD som del av alliansens såkalte helhetlige tilnærming til krisehåndteringsoperasjoner (Comprehensive Approach). Helhetlig tilnærming har også en sentral plass i NATOs strategiske konsept *Active Engagement, Modern Defence*. Dersom det internasjonale samfunnet skal klare å løse dagens og fremtidens kriser og konflikter,³ trengs en helhetlig tilnærming som kombinerer bruk av politiske, sivile og militære virkemidler. Informasjonsdeling og praktisk samvirke trekkes frem som forutsetninger for at militære og sivile aktører skal klare å samarbeide og koordinere sine bidrag.⁴ Innføringen av KD kan derfor sees som et forsøk på å muliggjøre informasjonsdeling med aktører utenfor NATO, både *ut fra* alliansen og *inn til* alliansen.

¹ I denne studien brukes den engelske termen *Knowledge Development*, forkortet KD. Hensikten er å tydeliggjøre at det er snakk om en betegnelse som har en bestemt betydning i NATOs terminologi. Det norske «kunnskapsutvikling» brukes bare unntaksvis for variasjonens skyld.

² *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive*.

³ NATO, 2010, s. 6; NATO, 2013, s. 1–1.

⁴ NATO, 2013, s. 1–7.

Etterretning (intelligence) er en sentral brikke i NATOs planlegging og gjennomføring av operasjoner. Alliansen har imidlertid få egne etterretningskapabiliteter, og følgelig er den avhengig av medlemslandenes bidrag. Nasjonene eier og kontrollerer ikke bare innsamlingskapasitetene, men også etterretningsinformasjonen og -produktene. Det er nasjonene som bestemmer hva slags etterretningsinformasjon som skal tilflyte NATO – og når og hvordan det skal skje. En konsekvens av dette nasjonale eierskapet er at alliansen ikke alltid blir gitt tilstrekkelig tilgang til nasjonenes etterretningsprodukter, verken kvantitativt eller kvalitativt. Det er nærliggende å betrakte KD som et forsøk på å omgå denne nasjonale kontrollen over kunnskaps- og informasjonsdomenet.⁵

Informasjons- og kunnskapsdomenet er i stadig endring. Moderne informasjonsteknologi gjør at utviklingen går raskere enn tidligere. Både de nasjonale etterretningstjenestene og NATO-organisasjonen må evne å møte de utfordringer og muligheter som utviklingen skaper. KD kan sies å være et tilsvar på disse endringene. Det er hensiktsmessig å etablere nettverk som gjør NATO i stand til å nyttiggjøre seg informasjon og kunnskap fra sivile, eksterne aktører som NGOer, universiteter, tenketanker og medier.

KD innebærer en utvidelse av informasjons- og kunnskapsdomenet ut over den tradisjonelle, militære etterretningens fokus på fienden og terrenget. Likevel vil hovedhensikten med kunnskapsutvikling og informasjonsdeling fortsatt være å gi beslutningsstøtte. Spørsmålet er derfor om innføringen av KD har ført til at beslutningstakerne i NATO faktisk har fått en bredere og bedre støtte enn tidligere. Har KD bidratt til et bedre beslutningsgrunnlag i praksis?

⁵ Begrepet «informasjons- og kunnskapsdomenet» benyttes i denne studien gjennomgående som en generisk samlebetegnelse på forhold relatert til informasjon, kunnskap og etterretning.

Formål, problemstilling og struktur

Dette forskningsprosjektet springer ut fra et ønske om å forstå hva Knowledge Development er, hvorfor konseptet ble utviklet – og i hvilken grad det er innført og fungerer i praksis. Forskning på kunnskap og informasjon som beslutningsstøtte i militære operasjoner tar som oftest utgangspunkt i nasjonale forhold og etterretning. Det er forsket lite på hva som kjennetegner kunnskaps- og informasjonsdomenet i NATO, og det er skrevet så godt som ingenting om KD. Studiens formål er derfor todelt: på den ene side å bidra til grunnleggende innsikt i hvordan etterretning og KD fungerer som beslutningsstøtte innen NATO; på den annen side å belyse hvorvidt innføringen av KD har lyktes.

Det er vanskelig å gi et endelig svar på hvorvidt innføringen av KD har vært hensiktsmessig, eller si hvorvidt KD vil overleve i fremtiden. Samtidig er det klart at behovet for informasjons- og kunnskapsbasert beslutningsstøtte vil fortsette å ha prioritet, og NATO vil fortsette å søke løsninger som gjør denne støtten enda bedre. Utviklingen av det moderne militære informasjons- og kunnskapsdomenet har betydning ikke bare for NATO, men også for Norge og Forsvaret som viktige bidragsytere i alliansen. Kjennskap til denne utviklingens utfordringer og muligheter kan forhåpentlig bidra til å danne et bedre grunnlag for norske myndigheters håndtering av det militære kunnskaps- og informasjonsdomenet i fremtiden.

Den sentrale problemstillingen i denne studien kan formuleres som følger:
I hvilken grad har innføringen av Knowledge Development i NATO bidratt til bedret beslutningsstøtte til militære sjefer på strategisk og operasjonelt nivå?

Selv om KD-konseptet er tenkt å gjelde på alle nivåer,⁶ har denne studien valgt å fokusere på strategisk og operasjonelt nivå. Det er flere grunner til dette. For det første vektlegger NATO-dokumentene KDs betydning på de to øverste nivåene. For det andre har det vært nødvendig å begrense studiens omfang. For det tredje er studien dels basert på primærintervjuer, og dette ville ha vært utfordrende å gjennomføre på taktisk nivå. Fremfor alt kan en analyse på strategisk og operasjonelt nivå så absolutt gi en dekkende forståelse av KD som fenomen, både konseptuelt og i praktisk anvendelse.

⁶NATO, 2011, s. 1–1, § 1–4.

Hovedproblemstillingen blir operasjonalisert ved hjelp av fire forskningsspørsmål:

- I hvilken grad er det prinsipielle forskjeller mellom KD og etterretning?
- Hva var motivasjonen som førte frem til utviklingen og innføringen av KD?
- I hvilken grad har KD-konseptet blitt implementert i NATOs kommandostruktur på strategisk og operasjonelt nivå? Og herunder: Hva er den praktiske ansvarsfordelingen mellom KD og etterretning?
- I hvilken grad har KD gitt ønsket effekt, altså bedret beslutningsstøtte?

Studien er organisert etter disse fire underproblemstillingene, som er viet hvert sitt kapittel. I dette innledningskapitlet redegjøres for kilder, metode og teori. I den avsluttende konklusjonen (kapittel 6) sammenstilles funnene.

Skriftlige NATO-kilder

Primærkildene i denne studien er både skriftlige og muntlige. De utgjøres på den ene side av offisielle NATO-dokumenter, på den annen side av førstehåndsinformasjon fra egne informanter.

De sentrale skriftlige primærkildene som omhandler KD, er COPD og *KD Handbook*.⁷ Hovedkildene til etterretning i NATO-systemet er AJP-2.1(A) og AJP-2(A).⁸ Slike direktiver, doktriner, dokumenter og *Allied Joint Publications* er ikke resultatet av én forfatters hånd, men snarere et fellesprodukt av hele NATO-strukturen og alle medlemslandene.⁹ Godkjente publikasjoner

⁷ I COPD (*Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive*) er det særlig kapittel 2, «Situational Awareness», som omtaler KD. I *Bi-Strategic Command Knowledge Development Pre-Doctrinal Handbook*, i denne studien kalt *KD Handbook*, gis en mer utfyllende beskrivelse av konseptet.

⁸ *Allied Joint Publication (AJP)-2.1(A) Intelligence Procedures* er som helhet gradert NATO RESTRICTED, men det er kun benyttet tekst fra avsnitt som er punktgradert med NATO UNCLASSIFIED. Utkastet til ny utgave av NATOs etterretnings-, kontraetterretnings- og sikkerhetsdoktriner, *Allied Joint Publication (AJP)-2(A) for Intelligence, Counter-Intelligence and Security, Version 1, Ratification Draft 1*, er i sin helhet gradert NATO UNCLASSIFIED.

⁹ Offisielle NATO-dokumenter er i så måte en offentlig, institusjonell kilde, til forskjell fra en privat, personlig kilde (Jacobsen, 2005, s. 182).

har derfor en relativt høy grad av kvalitet, troverdighet og autoritet.¹⁰ De som utarbeider manualene har kunnskap og kompetanse, mens nødvendig forankring og kvalitetskontroll sikres av nasjonene. Samtidig kan dokumentene være generaliserende og utvannet i den forstand at kontroversielle temaer er unngått, og at kompromisser har vært påkrevd. NATO-dokumentene er altså faglig solide, men de er ikke nødvendigvis særlig spisset, og tar heller ikke opp i seg alle nyanseringer.

NATO-dokumenter er ikke bare deskriptive, de er også normative. Det er forventet at nasjonene vil tilstrebe å følge de føringene som ligger i dokumentene, selv om det i siste instans er opp til nasjonene om de vil gjøre det eller ikke. COPD er ikke en offisielt godkjent doktrine, men den synes likevel i stor grad å bli brukt i planlegging og gjennomføring av operasjoner ved det strategiske hovedkvarteret og de operasjonelle hovedkvarterene.¹¹ I så måte kan man hevde at doktrinen har en høy autoritet. *KD Handbook*, derimot, er *pre-doktrinell*. Håndboken er mer deskriptiv og konseptuell enn normativ og autoritativ. Det betyr ikke at det faglige innholdet i håndboken er svakt, men det innebærer at den ikke er like førende for NATO-strukturen og nasjonene. Håndboken gir et teoretisk grunnlag for KD, men ikke et tilstrekkelig imperativ for å gjennomføre endringer i praksis.

AJP-2.1(A) utkom i 2005 og er en offisielt godkjent og ratifisert doktrine. Den er selve det autoritative dokumentet på etterretning i NATO. Utkastet til ny doktrine, AJP-2(A) er fra 2015. Den står over AJP-2.1(A) i dokumenthierarkiet, men er ennå ikke ratifisert (2015). Den kan derfor ikke tillegges for stor autoritativ vekt, men samtidig gir den en oppdatert beskrivelse av etterretningsfunksjonen, noe som utdypes i kapittel 2.

Denne studien har valgt å vektlegge COPD for analyse og drøftinger av KD-konseptet, mens AJP-2.1(A) er vektlagt i diskusjonene om etterretning. Samtidig brukes *KD Handbook* og AJP-2(A) som kilder til en utdypende *konseptuell*

¹⁰ Den britiske sosiologen Martyn Denscombe påpeker at dokumenters gyldighet generelt sett bør vurderes i henhold til fire kriterier: autentisitet, representativitet, betydning og troverdighet (credibility) (Denscombe, 1998, s. 221 – 222). Offisielle NATO-dokumenter tilfredsstillter etter mitt syn alle disse kriteriene.

¹¹ Gjert Lage Dyndal og Cornelia Vikan poengterer at selv om COPD ikke er en offisiell NATO-doktrine, så fungerer direktivet for alle praktiske formål som en doktrine for planlegging av operasjoner på strategisk og operasjonelt nivå (Dyndal og Vikan, 2015, s. 2).

forståelse av både KD- og etterretningsbegrepet. Den viktigste kilden til vurderinger av konseptenes *praktiske* anvendelse har vært informantene.

Informanter

Denne studien gjør bruk av fem informanter. Alle ble intervjuet i første halvdel av 2015, og alle er anonymisert. De utvalgte er offiserer fra flere nasjoner med ansvar og innsikt, det vil si personer som sitter/har sittet i posisjon og/eller har faglig kunnskap som har gitt dem mulighet til å påvirke og forstå KD og etterretning som fenomen. Blant disse er tre offiserer med arbeidserfaring på strategisk nivå, som alle tilfredsstillende begge kriterier. Én offiser hadde relativt nylig (2015) avsluttet sitt engasjement i NATO, mens to offiserer fortsatt jobbet ved SHAPE.¹² To hadde ledende stillinger, mens én hadde en noe lavere posisjon. To hadde jobbet med KD og etterretning i NATO i tre år eller mer, mens én hadde under ett års erfaring.

I tillegg er det intervjuet to offiserer med arbeidserfaring på operasjonelt nivå. Begge hadde lang fartstid og god kunnskap om KD. Én offiser hadde flere års bakgrunn som analytiker ved Allied Joint Force Command Brunssum, blant annet ved J2 (Intelligence) og Political Advisor-enheten. Offiseren hadde opplevd flere omorganiseringer av etterretnings- og informasjonsstrukturen ved Brunssum. Den andre offiseren har jobbet ved Brunssum fra ca. 2012, både som analytiker og planlegger. Denne offiseren var involvert i implementeringen av KD ved Brunssum.

Offisielle NATO-dokumenter er ofte resultatet av en årelang prosess som involverer et stort antall personer. Intervjuinformasjon kan kontrastere, moderere og nyansere et offisielt dokument, ettersom fordi intervjusituasjonen potensielt åpner for en mer spontan og umiddelbar utveksling av informasjon. Denne flyktigheten ved intervjuinformasjon er en viktig kvalitet. Informantens muntlige ytringer er i større grad enn tekster preget av hvem de blir sagt

¹² Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

til, når de blir sagt og i hvilken situasjon. Kontrasten til informasjonen i et gjennomarbeidet dokument er i så måte stor.

Intervjuformen som ble valgt i dette øyemed var *løs struktur og åpen spørsmålsstilling*.¹³ Årsaken til dette var et ønske om å gi informantene spillerom til å utdype og nyansere sine synspunkter. Statsviterne Joel Aberbach og Bert Rockman skriver at denne formen for intervju gir større fleksibilitet og mulighet for å fange opp en bredere kontekst. De poengterer videre at åpne spørsmål og løs struktur kan være særlig egnet i forbindelse med såkalte «eliteintervjuer», ettersom det lar informantene formulere svarene innenfor sine egne referanserammer. Elitepersoner som har høy utdanning og sitter i maktposisjoner, slik som offiserene i NATO-strukturen, vil sjelden være komfortable i en intervjusituasjon der svaralternativene er faste og strukturen er stram (Aberbach og Rockman, 2002, s. 674).¹⁴

En sentral utfordring i analysen av intervjuinformasjonen har vært å skille mellom det strukturelle og det individuelle. Offiserene som ble intervjuet, må betraktes som *både offentlige, institusjonelle kilder og private, personlige kilder*. På den ene side uttalte de seg i kraft av sin posisjon i NATO-systemet; på den annen side stod de relativt fritt til å mene hva de ville. Det siste ble trolig forsterket av at intervjuene var ugraderte og anonymiserte, i tillegg til at informasjonen kun skulle benyttes i forskningsøyemed. Gitt at intervjuinformasjonen benyttes til noe mer enn bare å forstå enkeltpersoner, er det derfor avgjørende å opprettholde et analytisk skille mellom individ og struktur.

Det finnes nok ikke en endelig fasit på hvordan man skal løse denne utfordringen, slik at intervjudataene behandles på en måte som sikrer hundre prosent validitet. En god rettesnor er likevel den metodiske tilnærmingen som John W. Creswell anbefaler i sin bok *Research Design*. Dataene i denne

¹³ Jamfør skalering av strukturen i et intervju fra helt lukket til helt åpen. Intervjuere i denne studien har i så måte tendert mot en åpen struktur. De har fått en «intervjuguide med tema, fast rekkefølge og kun åpne svar» (Jacobsen, 2005, s. 145). Spørsmålene ble tilsendt på forhånd, og de transkriberte intervjuene er tilgjengelige i ettertid.

¹⁴ Også statsviteren Jeffrey Berry påpeker at eliteintervjuer med åpen spørsmålsstilling er velegnet dersom forskeren ønsker å belyse et fenomenes dybde og kontekst (Berry, 2002, s. 682). Berry skriver også om metodologiske utfordringer knyttet til datainnsamling i eliteintervjuer, og hans råd er forsøkt etterlevd i denne studien. Se også Dag Ingvar Jacobsen for en diskusjon av valgene og vurderingene som intervjueren må gjøre i forkant av og underveis i et intervju (Jacobsen, 2005, s. 143 – 153).

studien er kodet og organisert i henhold til den tematiske inndelingen i intervjuguiden (se bakerst i denne publikasjonen). Inndelingen gjenspeiles i studiens fortellende fremstilling,¹⁵ som altså er strukturert ved hjelp av de fire forskningsspørsmålene. De tematiske fremstillingene inneholder analytiske fortolkninger, som forsøker å belyse hvilke lærdommer informasjonen kan gi oss (Creswell, 2014, s. 200–201).

Metode, fortolkning og forklaringstyper

Denne studien har en *konstruktivistisk* tilnærming til KD som forskningsobjekt. Konstruktivismens bærende idé er at utvikling og frembringelse av kunnskap oppstår gjennom menneskelig aktivitet, språk og samhandling. Den mening og betydning som aktørene tillegger KD, må ut fra en slik tankegang avdekkes gjennom å studere tekster, observere adferd og gjennomføre samtaler. Det betyr også at det vil være vanskelig å gi en absolutt objektiv og sann beskrivelse av KD som fenomen, ettersom de ulike aktørene vil ha forskjellige oppfatninger – både som enkeltindivider og i samspill med andre mennesker.

Studien har benyttet en kvalitativ metode. Tilnærmingen er beskrivende og fortolkende, snarere enn generaliserende og forklarende. Denne avgrensningen er dels praktisk og tidsmessig begrunnet, men kan også forsvares rent vitenskapsteoretisk. Etterretning, kunnskap og informasjon – og effekten og nytten av disse – lar seg vanskelig tallfeste på en måte som gir kvantitativ analytisk verdi. Behovet for å undersøke og forstå KD som fenomen krever dybdeanalyse og fortolkning av begreper, intensjoner og erfaringer. Dette gjøres best ved hjelp av kvalitativ metode, der hensikten er å beskrive og fortolke den meningen som aktørene tillegger KD – enten de omtaler det skriftlig eller muntlig.¹⁶

¹⁵ Creswell poengterer at en slik fortellende form (qualitative narrative) er den vanligste måten å fremstille tematikken på i kvalitative studier (Creswell, 2014, s. 200). Målsettingen er å gi en sammenstilt fenomenologisk fremstilling av de ulike erfaringene; det Creswell kaller «the essence of the experiences» (ibid., s. 14).

¹⁶ Når dette er sagt, så kunne en bredt anlagt kvantitativ brukerundersøkelse ha supplert det kvalitative datatilfanget, gitt at dette hadde vært et flerårig forskningsprosjekt.

Denne studiens analyse av primærdata baserer seg på en tilnærming som forsøker å kombinere *det holistiske kriteriet* og *aktørkriteriet*. Ifølge det holistiske kriteriet vurderes informasjon som et selvstendig og helhetlig fenomen, mens forskerens oppgave blir å avdekke de interne meningslagene. Aktørkriteriet tar høyde for informasjonens utenforliggende kontekst, der forskeren forsøker å forstå hvorfor, hvordan og når informasjonen har blitt formidlet (Gilje og Grimen, 1993, s. 159 – 161). Det vitenskapsfilosofiske grunnlaget for en slik tilnærming er hermeneutisk, i tråd med den tyske filosofen Hans-Georg Gadamer.¹⁷

Den norske statsviteren Raino Malnes har beskrevet de analytiske hjelpemidler som forskeren besitter for å kunne forstå andre mennesker i henhold til en hermeneutisk tilnærming. Både *induktive*, *abduktive* og *introspektive* resonnementer har i så måte vært nyttige i forbindelse med denne studien.¹⁸ Samtidig innebærer alle slike resonnementer en viss grad av spekulasjon, med tilhørende fare for feilslutninger. Uten klare empiriske belegg er risikoen relativt stor for at vi som forskere kan ta feil. Forskning bør altså i størst mulig grad underbygges av empiriske observasjoner. I denne studien skiller det mellom empirisk baserte synspunkter og resonnementer basert på en viss grad av spekulasjon.

Samfunnsviterne Nils Gilje og Harald Grimen poengterer nytten av å ha to ulike analytiske tilnærminger i forsøket på å forstå og forklare ytringer og handlinger. På den ene side kan forskeren gjøre såkalte *informasjonsanalyser*, som vurderer ytringenes og handlingenes sannhetsverdi: I slike analyser «er det viktig å ta stilling til om det aktøren sier [og gjør] er sant eller falskt. Det er forholdet mellom det aktøren [gjør] og sier om verden, og verden slik den faktisk er, som står i fokus» (Gilje og Grimen, 1993, s. 200). Den motsatte tilnærmingen, *perspektivanalyse*, innebærer at forskeren forsøker å tolke ytringer og handlinger sett fra aktørens perspektiv (ibid., s. 200 – 202).

¹⁷ Se Eriksen (1993, s. 313 – 323) for en kort innføring i hermeneutikken og Gadamers tenkning.

¹⁸ *Induksjon* innebærer en overgang fra det unike til det generelle. *Abduksjon* inneholder en spekulativ komponent, ved at forskeren trekker slutninger fra det som er observert til det som ikke er observert. *Introspeksjon* kan betegnes som muligheten til å forstå andre ved å forstå seg selv (Malnes, 2012, s. 65 – 69).

Fortolkningene i denne studien prøver å anvende både en informasjonsanalytisk og perspektivanalytisk tilnærming. Det er brukt flere ulike valideringskilder («multiple sources of validation») for å vurdere informasjonens gyldighet og pålitelighet (Creswell, 2014). Samtidig har jeg forsøkt å nyansere fortolkningene ved å ta høyde for aktørenes eget perspektiv.

Creswell påpeker at det som forsker er viktig å være åpen om egne fordommer (ibid., s. 202). Min egen bakgrunn fra norsk, akademisk utdanning og arbeidserfaring som sivilt ansatt i Forsvaret har sikkert hatt innvirkning både på oppgavens innretning og analytiske konklusjoner. Det har derfor vært viktig å la andre personer – både veiledere og uavhengige lesere – kritisk vurdere holdbarheten i fortolkningene.

Creswell anbefaler at man bruker en kombinasjon av flere strategier for å sikre fortolkningenes gyldighet i kvalitative studier (ibid., s. 201 – 203). Jeg har benyttet følgende strategier: triangulering, tydeliggjøring av egne fordommer, gjengivelse av motstridende informasjon, og altså kritisk gjennomgang av både veiledere og eksterne lesere.¹⁹ Etter gjennomføring av disse prosedyrene anser jeg fortolkningenes kvalitative gyldighet («qualitative validity») som relativt høy, det vil si at intervjuene og dokumentene faktisk har bidratt til å gi svar på forskningsspørsmålene.²⁰

Kvalitativ pålitelighet («qualitative reliability») beskrives av Creswell som dataenes og fortolkningenes konsistens og stabilitet (ibid., s. 203). Dette innebærer at informasjonen tilegnes og behandles på en redelig, etterprøvable og sporbar måte (Jacobsen, 2005, s. 20). Jeg har derfor tilstrebet å være mest mulig åpen om hvordan dataene er samlet inn og fortolket.

Formålsforklaringer fremstår som den viktigste forklaringstypen i denne studien.²¹ For eksempel legges det til grunn at NATOs innføring av KD har

¹⁹Triangulering, slik Creswell beskriver begrepet, betyr at man sammenligner data og informasjon fra flere kilder. For denne studiens del innebærer det at de analytiske fortolkningene baserer seg på både primærdata i form av intervjuer og dokumenter – og sekundærdata i form av tidligere forskningsarbeider.

²⁰Se også Jacobsen for en tilsvarende definisjon av empirisk gyldighet (Jacobsen, 2005, s. 19 – 20).

²¹De humanistiske fagene og samfunnsfagene ulike forklaringsmodeller for menneskelig atferd og ytringer deles normalt inn i tre hovedtyper av forklaringer: årsaksforklaringer, formålsforklaringer og funksjonelle forklaringer (Gilje og Grimen, 1993, s. 106 – 141).

vært et bevisst, rasjonelt valg for å oppnå bestemte mål. Langt på vei prøver jeg også å forklare oppnådde effekter – eller fraværende og utilsiktede sådanne – som resultat av aktørers intensjonelle valg. En viktig del av analysen består derfor i å beskrive og fortolke disse valgene for på den måten å forstå KD som fenomen.

Teorien om rasjonelle valg er problematisk. Både Gilje og Grimen og Malnes vier mye plass til å nyansere tanken om at mennesker alltid handler rasjonelt. De problematiserer også hvorvidt samme type rasjonalitet er gjeldende i alle samfunn og til alle tider. Malnes avviser ikke følelsenes betydning som beveggrunn for handlinger, men ender likevel opp med å fremheve «rasjonalitetens primat» (Malnes, 2012, s. 98). Tilsvarende diskuterer Gilje og Grimen ulike typer rasjonalitet – og rasjonalitet i et relativistisk perspektiv. Konklusjonen er likevel at teorien om rasjonelle valg som oftest er det beste utgangspunktet for å forstå og forklare menneskelige handlinger (Gilje og Grimen, 1993, s. 213 – 214).

Årsaksforklaringer er et omstridt begrep i samfunnsvitenskapene. Sosiologen Gunnar C. Aakvaag konkluderer – i tråd med filosofen Jon Elsters argumentasjon – med at menneskelig aktivitet sjelden lar seg forklare ved hjelp av lover (Aakvaag, 2008, s. 22). Samtidig åpner Aakvaag og Elster for at kausale mekanismer og mønstre kan være virksomme i forbindelse med mellommenneskelig adferd (ibid., s. 19 – 20). I tillegg gir generell etterretningsteori grunnlag for å hevde at også det militære informasjons- og kunnskapsdomenet er styrt av en del grunnleggende og tilbakevendende mekanismer. I den grad det har vært relevant, har jeg derfor prøvd å belyse studiens funn ved hjelp av slike etterretningsteoretiske mekanismer.²²

²² For eksempel kan påstanden om at etterretning som fenomen er et resultat av konkurranseforholdet mellom stater sies å være en slik mekanisme. Tilsvarende påpeker den amerikanske historikeren Michael Warner hvordan staters strategi, teknologi og regimetype har vært styrende for etterretningens utvikling (Warner, 2014, s. 5).

Sekundærkilder og etterretningsteori

Studiens teoretiske rammeverk er bygd opp av sekundærkilder. Disse kan grovt deles i to hovedkategorier: NATO- og KD-relatert forskning samt generell etterretningsteori.

Som Gunnar Aakvaag påpeker, innebærer all forskning en grad av generalisering eller abstrahering av enkelttilfeller. Teorier er forskernes instrument for en slik abstrahering: «...teori er *all beskrivelse av og all refleksjon over samfunnet som abstraherer fra beskrivelser av enkeltsituasjoner*» (Aakvaag, 2008, s. 16). Mesteparten av den teorien som anvendes i studien, faller innenfor de kategoriene som Aakvaag kaller begreper og mellomnivåteorier.

Nøkkelbegreper og definisjoner i denne studien (se s. 88) utgjør en viktig del av redegjørelsen og drøftingen i kapittel 2, som forsøker å begrepsfeste KD som fenomen.²³ Mellomnivåteorier sidestilles av Aakvaag med Elsters mekanismer og mønstre. Denne type teoretisk tankegang – der forskningen ser etter kontekstavhengige og tidsspesifikke mønstre – synes å være dekkende for brorparten av det som er skrevet av etterretningsfaglig sekundærlitteratur.

Det er gjort lite dybdeforskning på informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO. Jeg har benyttet deler av den forskningen som finnes om NATOs helhetlige tilnærming, der diskusjon omkring betydningen av informasjons- og etterretningsdeling har en naturlig plass. Tilsvarende er det benyttet etterretningsteoretisk forskning som berører internasjonalt etterretningssamarbeid.

Jeg har også dratt nytte av et forskningsprosjekt som har sett spesifikt på KD, nemlig Jørgen Egballes avhandling *Knowledge Development & etterretningsvirksomhed* (2011). Egballes avhandling har en konseptuell tilnærming, med funn som er relevante for denne studiens problemstilling.

Det er skrevet lite norsk, ugradert etterretningsteori. Studien baserer seg i så måte nesten utelukkende på angloamerikansk etterretningsteori, som i stor grad er åpent tilgjengelig. Den etterretningsfaglige utviklingen i USA

²³Tilnærmingen til definisjoner og begrepsavklaring har vært todelte. For det første har denne studien lagt til grunn NATOs beskrivelse av KD i COPD, og tilsvarende beskrivelse av etterretning i AJP-2.1(A). Dermed er dette begrepsapparatet fortolket og drøftet ved hjelp av generell etterretningsteori.

og Storbritannia har dessuten vært toneangivende for militær etterretning både i Forsvaret og NATO.

Engelsk og amerikansk etterretningsteori er et relativt nytt fagfelt i sterk vekst.²⁴ Det er viktig å poengtere at denne studiens gjengivelse og bruk av etterretningsteori på ingen måter er uttømmende. Generelt er det vanskelig å peke på bestemte skoleretninger som har grunnleggende forskjellige syn på etterretningens vesen og formål. Det er imidlertid en del felles kjennetegn ved de teoretikerne som er benyttet i denne studien.

For det første beskrives etterretning innenfor en vestlig, demokratisk, liberal tradisjon. For det andre betraktes etterretning primært som *nasjonal kapasitet og beslutningsstøtte*. Denne studien vil derfor ikke belyse hvordan etterretning fungerer og benyttes i undertrykkende og diktatoriske stater. Den går heller ikke i dybden på etiske og juridiske spørsmål, herunder hvorvidt det er mulig og ønskelig å prøve å regulere etterretningsaktivitet ved hjelp av internasjonal lovgivning. Likevel vil jeg tidvis komme inn på forskjellen mellom nasjonale etterretningsbehov og de etterretningsbehov som internasjonale organisasjoner som NATO, FN og EU har, da dette er en sentral utfordring med relevans for studiens problemstilling.

Etterretningsteorien som benyttes i denne studien, lener seg i hovedsak på *realismen* innenfor internasjonal politisk teori.²⁵ Ifølge en slik tilnærming er verdensordenen grunnleggende anarkisk, i den forstand at de enkelte statene selv er ansvarlige for egen sikkerhet og velstand. Konsekvensen av et slikt selvhjelpssystem er at statene er i en mer eller mindre konstant konkurransesituasjon, der de mektigste statene vil ha størst relativ innflytelse og fremgang. Etterretning er ett av flere maktmidler i denne konkurransen.

Det er selvsagt også mulig å forstå etterretning på andre måter, for eksempel ved hjelp av en mer idealistisk eller kritisk tilnærming til etterretningens rolle

²⁴ Johnson, 2012, s. xiii. Den engelske og amerikanske etterretningsteorien har den særegenheten at dens bidragsyttere ofte har praktisk arbeidserfaring, snarere enn akademisk skoleing, innenfor fagfeltet. De mest anerkjente teoretikerne kombinerer gjerne flere års praktisk erfaring med en akademisk tilnærming og ambisjon. Michael Herman skriver: «I hope that, despite the security limitations, this combination of personal experience with ideas developed in an academic milieu will be found useful» (Herman, 1996, s. xiii).

²⁵ For en kort innføring i internasjonal politisk teori, herunder realismen, se for eksempel Robinson, 2011.

i nasjonal og internasjonal politikk.²⁶ Imidlertid anser jeg at realismen har den sterkeste *deskriptive* forklaringskraften på etterretning som fenomen. Dette synet deles tilsynelatende av brorparten av vestlige etterretningsteoretikere.

Innenfor klassisk etterretningsteori har jeg særlig hatt nytte av britiske Michael Hermans to hovedverker, *Intelligence power in peace and war* og *Intelligence services in the information age*.²⁷ Amerikanske Michael Warners *The rise and fall of intelligence* gir en historisk oversikt, mens Mark Lowenthals *Intelligence: From secrets to policy* er en generell innføring i etterretningsteori, med vekt på amerikanske organisasjoner og forhold. Robert M. Clarks *Intelligence analysis: a target-centric approach* beskriver blant annet hvordan forbedrede analytiske ferdigheter kan bidra til å redusere faren for etterretningssvikt. Richard Betts' *Enemies of intelligence: Knowledge and power in American national security* gir en grundig fremstilling av faktorer som påvirker etterretningsmessig suksess og svikt.

Britiske Sir David Omand har i oversiktsverket *Securing the state* skrevet om etterretningens rolle og funksjon i et moderne, nasjonalstatlig, demokratisk, medie- og trusselfokusert perspektiv. Loch K. Johnson beskriver i *National security intelligence* tilsvarende problemstillinger sett fra et amerikansk ståsted. Antologien *Transforming U.S. intelligence*, redigert av Sims og Gerber, tar for seg amerikansk etterretning de siste tiårene og fokuserer på endringer som er påkrevd dersom etterretningen skal klare å fylle sin rolle i det moderne samfunnet.

²⁶ En idealistisk tilnærming vil typisk fokusere på de etiske og juridiske problemstillingene som anvendelsen av etterretning reiser. En kritisk tilnærming vil i tillegg til disse aspektene fremheve etterretningens svakheter og mangler som beslutningsstøtte. Studien vil tidvis belyse sistnevnte forhold, blant annet ved å anvende Richard M. Betts' fremstilling av etterretningssvikt.

²⁷ Med unntak av Hermans førstnevnte bok er alle de nyere oversiktsverkene som nevnes i det følgende, fra 2000-tallet.

Kapittel 2

Begrepsavklaringer

Dette kapitlet inneholder en drøfting av følgende forskningsspørsmål: *I hvilken grad er det prinsipielle forskjeller mellom KD og etterretning?*

Innledningsvis kontrasteres og sammenlignes ulike definisjoner. Deretter sirkles begrepene inn via en drøfting av hovedforskjeller og likheter. Endelig gjennomgås etterretning slik det omtales i utkastet til ny NATO-doktrine, AJP-2.

Knowledge Development (KD)

COPD definerer Knowledge Development på følgende måte:

KD is a proactive, collaborative and iterative process carried out at all levels of Allied Command Operations, drawing on NATO and non-NATO entities, to develop and then maintain a holistic understanding of complex environments in support of NATO political and military authorities' decision-making (NATO, 2013, s. L–3).

KD Handbook benytter en litt annerledes definisjon av begrepet: «A process that collects and analyses information, integrates isolated data into a useable body of information based on an understanding of systems, and makes it available so it can be shared» (NATO, 2011, s. 7–2).

Begge definisjonene fremhever det prosessuelle ved kunnskapsutvikling i den forstand at KD er et sett med strukturerte handlinger som har en bestemt hensikt. I COPD er denne hensikten konkret formulert som støtte til NATOs politiske og militære beslutningstakere. *KD Handbook* beskriver mer generelt at hensikten med KD er å frembringe informasjon som kan deles. Både direktivet og håndboken poengterer at KD skal bidra til forståelse innenfor hele bredden av operasjonsfeltet.

I den klareste beskrivelsen av sammenhengen mellom informasjon og kunnskap i COPD fremstilles KD som en kumulativ meningsdannende prosess som begynner med rådata, går via informasjon og ender i forståelse:

Knowledge is the meaning rendered from data and information, using the skills acquired through experience or education, that contributes to the theoretical or practical understanding of a subject. Iteratively applied, the KD process converts basic data to more usable information, information to awareness (what is happening) and awareness to understanding (why it is happening) (NATO, 2013, s. 2–2).

Informasjon er ifølge denne definisjonen altså grunnlaget for kunnskap, mens kunnskap er den mening og forståelse man får ut av informasjonen etter å ha bearbeidet den. Særlig begrepet *forståelse* (understanding) blir sentralt i COPDs fremstilling, ettersom det knyttes direkte til beslutningsstøtte: «Within a military context, understanding is the perception and interpretation of a particular situation in order to provide the context, insight and foresight required for effective decision-making» (NATO, 2013, s. 2–1).

KD skal benytte informasjon og kunnskap fra både militære og ikke-militære kilder (NATO, 2013, s. 2–10). Et sentralt poeng er at tilgangen på relevant

informasjon, som grunnlag for kunnskapsutvikling, ikke bare skal ivaretas ved hjelp av interne strukturer og kapasiteter. Såkalte emneeksperter, «Subject Matter Experts» – både interne og eksterne – skal bidra til informasjonstilfanget og kunnskapsutviklingen (NATO, 2013, s. 2 – 11).

Etterretning

Karakteristisk nok inneholder COPD ingen definisjon av etterretning. Når etterretning i det hele tatt omtales, er det nærmest som en underordnet del av KD: «While some functional areas (e.g. Intelligence) have their own internal processes, their output contributes to the overall knowledge requirements of their headquarters and ACO» (NATO, 2013, s. 2 – 2).

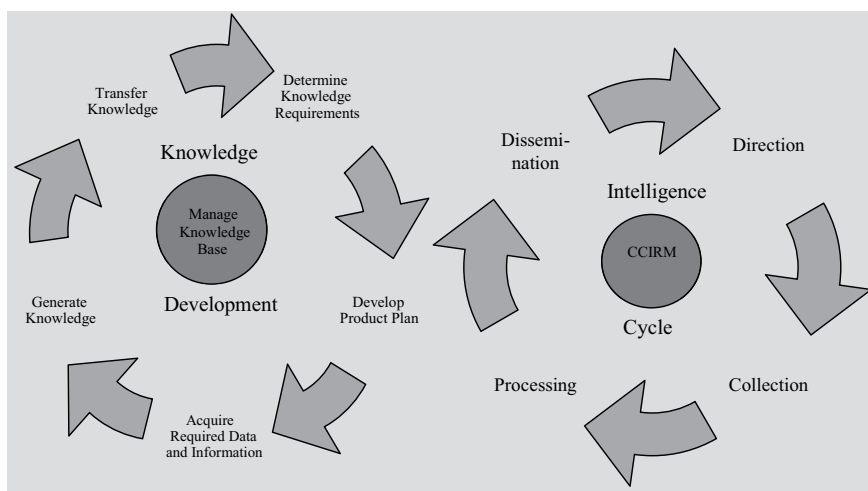
AJP-2.1(A), som i sin helhet er en doktrinell beskrivelse av etterretningsfunksjonen, omtaler etterretning på en mer utfyllende og utdypende måte. Beskrivelsene, som er spredt utover i hele doktrinen, har mange likhetstrekk med definisjonene av KD. Selve kjernen i etterretningsbegrepet, slik det fremstår i doktrinen, har imidlertid fått en noe annerledes betoning:

Intelligence provides the commander with a judgement of his adversary's most likely tactics, an assessment of his capabilities, strengths, disposition, organisation and a prediction of his intentions. It also provides an assessment of the effects of the environment on both friendly and adversary operations as well as an assessment of friendly actions on the adversary (NATO, 2005, s. 2 – 1).

AJP-2.1(A) fremhever med andre ord at etterretningens viktigste fokus skal være motstanderen og omgivelsenes innvirkning på militære operasjoner.

Det er den militære sjefen (commander) som skal støttes. På samme måte er det de klassiske *militære* etterretningsoppgavene som betones i doktrinen.²⁸

Den prosessuelle beskrivelsen av etterretning i AJP-2.1(A) er til forveksling lik beskrivelsen av KD i COPD. På samme måte som KD-prosessen omhandler den såkalte etterretningssyklusen innsamling, bearbeiding og fordeling av informasjon (NATO, 2005, s. 2–2 – 2–3). Både etterretning og KD betoner hvor viktig styring og ledelse er. Som et sentralt nav i KD-prosessen, med ansvar for å styre og koordinere alle trinnenes samhandling, ligger kunnskapsledelse²⁹ (NATO, 2013, s. 2–12). Tilsvarende inneholder etterretningssyklusen en sentral koordineringsfunksjon som kalles koordinering og ledelse av innsamling og informasjonsbehov³⁰ (NATO, 2013, s. 2–6). Den parallelle konseptuelle strukturen i KD-prosessen og etterretningssyklusen kommer tydelig frem i figur 1:



Figur 1: Kretsdiagrammet til venstre viser KD-prosessen fem trinn (NATO, 2013, s. 2–11), mens diagrammet til høyre viser etterretningssyklusens fire trinn (NATO, 2005, s. 2–2).

²⁸ Disse såkalte kjernefunksjonene (Key Intelligence Functions) beskrives som: indikasjon og varslings (Indication and Warning), etterretningsmessig klargjøring av operasjonsmiljøet (Joint Intelligence Preparation of the Battlespace), støtte til målutvelgelse (Support to Targeting), skadevurdering (Battle Damage Assessment) og styrkebeskyttelse (Force Protection) (NATO, 2005, s. 1–11 - 11–14).

²⁹ Knowledge Management (KM).

³⁰ Collection Coordination and Intelligence Requirements Management (CCIRM). AJP-2(A) bruker betegnelsen Intelligence Requirement Management and Collection Management (IRM & CM) (NATO, 2015, s. 4–2).

KD og etterretning – likheter og forskjeller

Felles for KD og etterretning er at de begge skal gi beslutningstakerne en bedret forståelse. Forskjellen er at mens etterretningen er spisset mot å frembringe kunnskap om motstanderen og omgivelsene, så favner KD alle typer kunnskap. I det følgende diskuteres disse likhetene og forskjellene, og hvilke konsekvenser de har, ved hjelp av de fire faktorene funksjon, fordeling, sikkerhet og situasjonsbevissthet.

Med *funksjon* forstås den rolle og hensikt som henholdsvis KD og etterretning skal fylle i NATOs militære beslutnings- og kommandoapparat. *Fordeling* er trinnet i KD-prosessen og etterretningssyklusen som beskriver deling av informasjon med brukere. *Sikkerhet* omhandler behovet for å beskytte visse typer informasjon, kilder og kapasiteter. *Situasjonsbevissthet* betegner graden av innsikt i og forståelse av operasjonsmiljøet, herunder fysiske omgivelser, aktører, intensjoner og kapasiteter.

Funksjon

Den amerikanske historikeren og CIA-medarbeideren Sherman Kent regnes som den moderne etterretningsanalysens far. Hans klassiske definisjon av etterretning som både organisasjon, aktivitet og kunnskapsprodukt (sitert i Herman, 1996)³¹ er i stor grad gjeldende den dag i dag.³² Etterretningens hovedfunksjon er direkte beslutningsstøtte. Informasjonen og kunnskapen som etterretningen frembringer, er med andre ord ikke nøytral. Til forskjell fra for eksempel forskning, medier og statistikk tilstreber ikke etterretningen å være uavhengig eller unnlate å velge side. Etterretningen tjener staten,

³¹ Se f.eks. Sherman Kent (1949), *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. Herman siterer fra «Introduction», s. xxiii, 1965-utgaven, Hamden, Conn.: Archon Books. Se også Sherman Kent (1946), «Prospects for the National Intelligence Service», *Yale Review*, 36 (Autumn), s. 116 – 130.

³² Se for eksempel den norske etterretningsdoktrinen (Forsvaret, 2013, s. 7). NATOs offisielle definisjon av etterretning er tilsvarende generisk (NATO, 2014a, s. 2-I – 6).

og statsledernes behov for en viss type informasjon medfører en viss type aktivitet og en viss type organisasjoner.

Briten Michael Herman viser hvordan etterretningens fremvekst som et moderne, vestlig fenomen fra midten av 1800-tallet kan knyttes til bekjempelse av henholdsvis ytre og indre fiender. Under første og andre verdenskrig ble det avgjørende for de sivile og militære lederne i de enkelte statene å ha kjennskap til motstandernes intensjoner og kapasiteter. Tilsvarende ble det nødvendig å bygge opp ekspertise for å overvåke egne eller utenlandske borgere som ved hjelp av terroraksjoner, subversjon (undergraving) og/eller spionasje truet sentralmaktens evne til å styre. Resultatet var etablering av henholdsvis utenlandsetterretning (herunder militær etterretning) og innenlands sikkerhetsetterretning i de fleste vestlige land.³³

Det kan være nyttig å forstå etterretningens funksjon innenfor rammen av et *konkurransesforhold*. Den britiske statsviteren Mark Phythian underbygger en slik forståelse av etterretningens vesen i sin artikkel «Intelligence theory and theories of international relations». Phythian legger til grunn realismeteorien i internasjonal politikk når han hevder at etterretningens viktigste funksjon er å gi en *relativ fordel* i den mellomstatlige konkurransen. Dette fører nødvendigvis til et behov for hemmelighet:

In a self-help system secrecy is essential to the success of operations, the prospects of their successful repetition, and to minimize the risk of reaction from other states (or non-state actors), given that states can rely on no one else to provide for their security (Phythian, 2009, s. 58 – 59).

Herman beskriver tilsvarende etterretning som en form for makt (Intelligence Power), det vil si noe som genererer fordelaktige effekter (Herman, 1996, s. 2).

³³ Denne tematikken er gjennomgående i Hermans bok *Intelligence power in peace and war*. Se særlig kapittel to for en beskrivelse av fremveksten av det moderne vestlige etterretningsvesenet (Herman, 1996, s. 16 – 35). Også de tre første kapitlene i Michael Warners *The rise and fall of intelligence* omhandler utviklingen av etterretningsvesenet i perioden frem til og med andre verdenskrig (Warner, 2014, s. 11 – 130).

Også AJP-2.1(A) er tydelig på at etterretning skal sørge for å gi den militære sjefen en fordel vis-à-vis sin motstander i operasjoner. Dette kan skje ved å redusere risiko og øke muligheten for suksess:

The possession of intelligence affords the commander a critical advantage over his opponent in that he is able to 'get inside' his opponent's mind and form insight into what the adversary's actions or reactions are likely to be. The commander can therefore plan his own actions based on this knowledge thus decreasing the risks inherent in combat and increasing his chance of achieving success in the conduct of operations (NATO, 2005, s. 2 – 1).

Etterretningens funksjon er med andre ord å bidra til å oppnå fordeler og unngå ulemper, enten det er overfor andre stater eller ikke-statlige aktører, i krig, krise eller fred. Hemmelighold – og forsøk på å forsere tilsvarende hemmelighold hos motparten – er en mer eller mindre selvfølgelig konsekvens av et slikt konkurranseforhold.³⁴

Oppsummert med Herman og Phythian kan det hevdes at etterretningens primære funksjon omfatter 1) informasjon vedrørende utenlandske eller fiendtlige aktører eller handlinger, presumptivt med en prediktiv komponent, 2) spesialiserte former for innsamling og bearbeiding av informasjon, gjerne forbundet med en grad av beskyttelse og hemmelighold, 3) nasjonale organisasjoner som har nødvendige ressurser og kapasiteter til å samle inn informasjon og bearbeide den slik at beslutningstakernes behov for konkurransefortrinn blir dekket.

KDs funksjon har et annerledes fokus enn den klassiske etterretningsfunksjonen. KD skal ifølge COPD bidra med nødvendig informasjon og kunnskap i analysen, planleggingen og gjennomføringen av krisehåndteringsoperasjoner – alt innenfor rammen av helhetlig tilnærming (NATO, 2013, s. 2 – 2).

³⁴ Herman skriver følgende om dette særtrekket ved etterretningsinnsamling: «Intelligence collection is gathering information without targets' cooperation or knowledge. Usually it is by special, covert means designed to penetrate targets' organized secrecy» (Herman, 1996, s. 81).

En interessant nyanse mellom etterretningens funksjon og KDs funksjon er at etterretningen betoner *makt og konkurranse*, mens KD betoner *gjensidig nytte og samarbeid*. Der etterretningen baserer seg på spesialisert innsamling og analyse, utført av nasjonalt kontrollerte organisasjoner, vil KD basere seg på åpent tilgjengelig informasjon og ekspertise, enten denne befinner seg innenfor eller utenfor statlige strukturer. Det siste momentet har utvilsomt blitt aktualisert av den raske informasjonsteknologiske utviklingen. Et avsluttende poeng er at etterretningen krever beskyttelse av informasjon og høy grad av hemmelighet. KD vil på sin side etterstrebe åpenhet (transparency) og størst mulig grad av informasjonsdeling:

Operations planning in support of NATO's contribution to the Comprehensive Approach must be underpinned by a culture of mutual respect, trust, transparency and understanding. This is built through information sharing and practical cooperation and must be encouraged to allow collaboration and cooperation across NATO bodies, among civil and military actors, and with relevant non-NATO actors and local authorities (NATO, 2013, s. 1 – 7).

Oppsummert, basert på COPDs beskrivelse av KD, kan det hevdes at KDs funksjoner primært omfatter 1) informasjon vedrørende hele kompleksiteten i operasjonsmiljøet, 2) et vidt spekter av innsamling og bearbeiding av informasjon, helst forbundet med størst mulig grad av åpenhet, 3) samarbeid mellom stater og internasjonale organisasjoner, slik at man er i stand til å løse kompliserte krisehåndteringsoperasjoner. Hovedforskjellene mellom etterretningens og KDs grunntrekk og funksjon er fremstilt i figur 2:

Funksjon	Etterretning	Kunnskapsutvikling
Type informasjon	Motstanderen	Hele operasjonsmiljøet
Innsamling og bearbeiding	Spesialisert, nasjonal	Allmenn, internasjonal
Sikkerhet	Hemmelighet	Åpenhet
Beslutningsstøtte	Konkurransefortrinn	Samarbeid

Figur 2: Skjematisk fremstilling av ulikheter i etterretningens og KDs grunntrekk og funksjon.

Fordeling

De funksjonelle forskjellene mellom etterretning og KD medfører en del ulike utfordringer når det gjelder sammenhengen mellom fordeling av informasjon og ivaretagelse av sikkerhetsmessige hensyn. Fordeling av informasjon, både innenfor etterretning og KD, innebærer rent normativt *at rett mottaker får rett informasjon til rett tid – og i det formatet som er mest hensiktsmessig*. Beskyttelsesverdig informasjon må ikke falle i uvedkommende hender. Sikkerhet er i så måte et forhold som man må ta hensyn til innenfor alle trinnene i etterretningssyklusen og KD-prosessen.

Fordeling er et kritisk trinn både i etterretningssyklusen og KD-prosessen.³⁵ Fordelingens kritiske – og sårbare – funksjon kan best forklares ved at den innebærer en bevegelse mellom to domener. En felles forutsetning for etterretningens og KDs evne til beslutningsstøtte er at informasjon blir flyttet fra innsamlings- og produksjonsdomenet over til brukerdomenet. Dette har til tider vist seg vanskelig å få til i praksis, enten fordi man ikke har tilgang til felles fysiske eller elektroniske møteplasser, eller fordi kulturelle, organisasjonsmessige, sosiale, språklige, kognitive eller psykologiske faktorer gjør at produsent og mottaker ikke forstår informasjonen på samme måte.

Sikkerhet

For etterretningens del er det viktig at informasjonen blir samlet inn, behandlet og overlevert på en sikker måte, slik at informasjonen kun når den tiltenkte mottakeren. Det er særlig etterretningens metoder, kilder og kapasiteter som trenger strenge beskyttelsestiltak. Dette skal forhindre at motstanderen iverksetter mottiltak mot innsamlingen:

³⁵ Hermans klassiske formulering om fordeling poengterer dette forholdet: «Dissemination tends to be intelligence's Achilles' heel» (Herman, 1996, s. 45).

The main common feature is the sensitivity of its [the intelligence's] collection/exploitation (and covert action), for reasons that include questions of propriety and legality but are mainly based on the vulnerability of its sources and methods to countermeasures. From this comes intelligence's special secrecy, extending from collection/exploitation to cover most aspects of analysis. Secrecy is intelligence's trademark: the basis of its relationship with government and its own self-image (Herman, 2001, s. 4–5).

Sikkerhetstiltak som hemmelighold, eksklusivitet og kontraetterretning springer ut av en slik gjensidig dynamikk mellom innsamling og mottiltak. Slike tiltak utgjør på mange måter etterretningens særtrekk (ibid.).³⁶

KDs fokus på åpenhet og samarbeid signaliserer en annen tilnærming til informasjonsdeling og sikkerhet. Der etterretningen kjennetegnes av det sikkerhetsfremmende prinsippet *need-to-know*, kjennetegnes KD av det delingsfremmende prinsippet *need-to-share*. Prinsippet *need-to-know* innebærer at den enkelte kun skal ha tilgang til den informasjonen som hun eller han strengt tatt trenger for å kunne gjøre jobben sin. En konsekvens av *need-to-know* er såkalt sektorinndeling (compartmentalisation) av tilgangen til informasjon ved hjelp av systemer som har forskjellige grader av sikkerhetsgradering, klarering og autorisasjon. *Need-to-share*-prinsippet betyr at man tilstreber å dele informasjonen så bredt som mulig og til så mange som mulig, uavhengig av om de har et eksplisitt behov for informasjonen eller ikke.

³⁶ Det klassiske historiske eksemplet på denne dynamikken er de alliertes forsøk på – og suksess med – å knekke den tyske kodemaskinen Enigma under andre verdenskrig. Tyskerne mistenkte at maskinen kunne være kompromittert. De innførte stadig nye sikkerhetstiltak, men endte alltid opp med å anse det som umulig for utenforstående å kunne dekryptere meldingene. De allierte var på sin side engstelige for at tyskerne skulle bli så mistenksomme at de sluttet å bruke kodemaskinen. Tilgangen til og bruken av dekrypterte meldinger på alliert side var derfor belagt med stor grad av restriksjoner, sikkerhetstiltak og hemmelighold. Se Keegans *Intelligence in War* for en beskrivelse av alliert bruk av Enigma-meldinger under henholdsvis invasjonen på Kreta og ved slaget om Atlanterhavet (Keegan, 2004, s. 165–210; 253–294). Se Michael Warners *The rise and fall of intelligence* for en generell beskrivelse av etterretning under andre verdenskrig, herunder kodeknekkingen av Enigma (Warner, 2014, s. 79–130).

Betyr dette at man innenfor KD-prosessen kan se helt bort fra sikkerhetshensyn og beskyttelse av kilder, metoder og kapasiteter? Selvsagt ikke, men det betyr at man gjennomgående vil tilstrebe å frembringe informasjon som kan deles med flest mulig. Konseptuelt forstått innebærer KD et forsøk på å unngå de sikkerhetsmessige begrensningene som den tradisjonelle etterretningen er belagt med.

Situasjonsbevissthet

Situasjonsbevissthet griper inn i kjernen i etterretningens og KDs funksjon, nemlig beslutningsstøtte. COPD definerer situasjonsbevissthet som en helhetlig forståelse av virkeligheten:

Situational Awareness (SA) is the human perception of all available elements of information in relation to a specific situation that allows for a more holistic and informed interpretation of reality. SA contributes to all phases of the process by providing a holistic understanding of the environment (NATO, 2013, s. 2 – 5).

COPD poengterer videre at KD-prosessen skal bidra til en *felles* situasjonsbevissthet, ikke bare som beslutningsstøtte internt i alliansen på alle nivåer, men også som grunnlag for samarbeid med eksterne aktører (NATO, 2013, s. 2 – 10).

AJP-2.1(A) beskriver på sin side situasjonsbevissthet innenfor rammen av et felles operasjonsbilde.³⁷ Operasjonsbildet omfatter opplysninger om både egne, nøytrale og fiendtlige styrker, samt om operasjonsmiljøet. Bildet skal

³⁷ Common Operational Picture.

bidra til den militære sjefens situasjonsbevissthet, og det blir dannet og anvendt på et enkelt nivå (NATO, 2005, s. 1 – 12).³⁸

Oppsummering

Selv om etterretning og KD har markante forskjeller, har de også en del grunnleggende likhetstrekk. Både etterretning og KD skal støtte beslutningstakere, noe som gjøres ved hjelp av informasjonsinnsamling og utarbeidelse av produkter som gir svar. Felles for begge fenomener er at de er *rådgivende* snarere enn besluttsende. Det er heller ikke slik at informasjonen eller vurderingene som gis er ufeilbarlige; verken etterretning eller KD er sikker vitenskap. I beste fall kan etterretning og KD bidra til å gjøre beslutningstakerne klokere. Det handler om, som Sir David Omand treffende uttrykker det, «to improve the quality of decision-making by reducing ignorance» (Omand, 2010, s. 22).³⁹

Når det gjelder forskjeller, kan de oppsummeres som følger: *Etterretningens fokus* er motstanderen, spesialisert innsamling og bearbeiding av informasjon, støtte til nasjonale beslutningstakere og militær sjef på ett nivå for å dekke behovet for konkurransefortrinn – noe som fører til en relativt høy grad av beskyttelsestiltak og hemmelighet. *KDs fokus* er helheten i operasjonsmiljøet, utstrakt innsamling og bearbeiding av informasjon, samt støtte til militære og sivile myndigheter på alle nivåer for å bidra til samarbeid på tvers av nasjoner og organisasjoner – og størst mulig grad av åpenhet og informasjonsdeling i prosessen. I sum betyr dette at KD innebærer konseptuell nytenkning.

Informantene på både strategisk og operasjonelt nivå deler langt på vei denne studiens oppfatning av de konseptuelle forskjellene mellom etterretning og KD. De to offiserene ved Brunssum (informant 4 og 5) fremhever begge at

³⁸ Når AJP-2.1(A) poengterer at operasjonsbildet dannes og anvendes på et nivå («a level of command»), så betyr det, etter min oppfatning, at strategisk, operasjonelt og taktisk nivå ikke nødvendigvis vil ha den samme forståelsen av operasjonsmiljøet.

³⁹ Herman skriver tilsvarende om hvordan etterretningen kan bidra til å redusere usikkerhet: «One of the effects of Western Allies' high-grade intelligence in the second half of the Second World War was simply to reduce uncertainty in decision-making» (Herman, 1996, s. 144).

etterretning primært er fokusert på fienden, noe som gjør at den er særlig rettet mot å avdekke og varsle om trusler og risiko. Etterretningen benytter derfor dedikerte og spesialiserte innsamlingsmetoder og -kapasiteter. Etterretningens viktigste oppgave er å støtte opp om bruken av militærmakt. KD skal på sin side forsøke å kartlegge og forstå alle aktører og hele operasjonsmiljøet. Den benytter hele spekteret av informasjonskilder – militære, ikke-militære og åpne. Ideelt sett skal KD også kunne støtte bruken av ikke-militære maktinstrumenter.⁴⁰ Samtidig fremhever både informant 4 og 5 at KD ikke skal erstatte etterretningen, men komme i tillegg. En felles målsetting for etterretning og KD er at begge deler skal bidra til beslutningstakernes situasjonsforståelse.

Etterretning ifølge AJP-2 (A)

AJP-2.1(A) forelå i 2005. Selv om doktrinen er klar på etterretningsfunksjonens betydning gjennom hele konfliktspekteret, herunder i krisehåndteringsoperasjoner og kontraterroroperasjoner,⁴¹ så er den i hovedsak innrettet med tanke på å klargjøre etterretningens rolle i tradisjonelle, mellomstatlige krigsoperasjoner. Utkastet til ny doktrine, AJP-2(A), som er fra 2015, tar inn over seg erfaringene fra NATOs engasjement på Balkan og i Afghanistan på en helt annen måte enn det som var mulig ti år tidligere. Det er i så måte interessant å sammenligne beskrivelsen av etterretning i de to doktrinene.

AJP-2(A) poengterer at dagens etterretning må ha en bred tilnærming når man skal forstå konflikter (NATO, 2015, s. 1 – 1 – 1 – 2). Like viktig som å kjenne fiendens militære kapasiteter og styrkesammensetning er det å forstå kultur, motivasjon og grad av folkelig støtte. Fokus skal ikke lenger ligge utelukkende på mellomstatlige konflikter, men dreies mot intervensjoner i mindre skala og mot opprørsbekjempelse. Fremfor alt skal etterretningen drives i tråd med NATO-konseptet *helhetlig tilnærming*. Etterretningen skal støtte

⁴⁰ NATO beskriver fire maktinstrumenter (Instruments of Power): militært, politisk, økonomisk og sivilt (NATO, 2013, s. 1 – 9).

⁴¹ Crisis Response Operations [and] Counter Terrorism Operations (NATO, 2005, s. 2 – 26).

beslutningstakere på alle nivåer. Betegnende nok beskriver utkastet et behov for altomfattende etterretning (all-encompassing intelligence) (NATO, 2015, s. 2 – 2).

I sum betyr dette at AJP-2(A) lar etterretningen ta opp i seg mange av KDs nyskapende konseptuelle særtrekk. Utkastet refererer riktignok til KD som den overordnede prosessen innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet, men fremhever etterretningen som største og viktigste bidragsyter:

Intelligence will often provide the majority of information used for this [KD] process or provide key inputs, which will be combined with information from other parts of the staff and even non-NATO actors in the development and maintenance of comprehensive understanding (NATO, 2015, s. 2 – 4).

Redefineringen av AJP-2(A) kan indikere at NATO er i ferd med å la et mer oppdatert og omfattende etterretningsbegrep erstatte KD-konseptet. Det er i hvert fall påtagelig at skillet mellom etterretning og KD er mindre tydelig i den nyere doktrinen AJP-2(A) enn i AJP-2.1(A).

Kapittel 3

Innføring og motivasjon

I dette kapitlet drøftes følgende underproblemstilling: *Hva var motivasjonen som førte frem til utviklingen og innføringen av KD?*

Innledningsvis diskuteres i hvilken grad det er rimelig å betrakte KD som et tilsvarende på de utfordringene og mulighetene som har åpnet seg i forbindelse med NATOs vektlegging av såkalt helhetlig tilnærming (Comprehensive Approach) til krisehåndteringsoperasjoner. Videre drøftes hvorvidt KD er et forsøk på å overkomme alliansens vansker med å få tilstrekkelig tilgang til nasjonenes etterretning. I tillegg undersøkes mulige sammenhenger mellom KD og den senere tids teknologiske utvikling innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet.

KD og helhetlig tilnærming

NATOs strategiske konsept fra 2010 beskriver helhetlig tilnærming⁴² som følger:

⁴² For en gjennomgang av begrepet helhetlig tilnærming som begrep, se for eksempel Bjørn T. Hansens bidrag til boken *Innblikk i fellesoperasjoner* (Hansen, 2012, s. 117 – 124), Gjert Lage Dyndal og Cornelia Vikans artikkel «NATO's Comprehensive Approach: Still something for the future?» (Dyndal og Vikan, 2015), og Christa Meindersmas bokkapittel «A comprehensive approach to state building» (Meindersma, 2009). Som Meindersma påpeker, er ideen om helhetlig tilnærming til krisehåndtering og krig ikke ny. President Kennedy brukte begrepet i forbindelse med den amerikanske krigsinnsatsen i Vietnam (ibid., s. 183). NATOs strategiske konsept knytter helhetlig tilnærming spesifikt til krisehåndtering (*crisis management*), som utropes til en av alliansens tre hovedoppgaver. De to andre hovedoppgavene er kollektivt forsvar (*collective defence*) og sikkerhetssamarbeid (*cooperative security*) (NATO, 2010).

The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management. The Alliance will engage actively with other international actors before, during and after crises to encourage collaborative analysis, planning and conduct of activities on the ground, in order to maximise coherence and effectiveness of the overall international effort (NATO, 2010, s. 6).

Erfaringene fra Balkan og Afghanistan gjorde det klart at militærmakt alene ikke er nok for å håndtere komplekse kriser og konflikter. Bruk av voldsmakt er ofte en nødvendig forutsetning for å skape et sikkert miljø, men det er ikke tilstrekkelig for å møte utfordringer knyttet til statsbygging og samfunnsutvikling. I Afghanistan hadde NATO-styrkene militær kontroll, men de hadde verken ressurser til eller ambisjoner om å kunne løse sivile, humanitære oppgaver på egen hånd. Løsningen ble derfor å legge til rette for et tettest mulig samarbeid og samordning av den militære og sivile innsatsen. Det oppstod derfor et behov for å finne frem til gode samarbeidsmekanismer med internasjonale organisasjoner som FN og EU og andre ikke-statlige aktører. NATO var til stede i operasjonsområdet sammen med disse aktørene og måtte derfor koordinere og samordne innsatsen med dem. Den amerikanske statsviteren David S. Yost skriver følgende om denne utviklingen:

The Balkan conflicts since 1991 and NATO's engagement in Afghanistan since 2002 – 2003 have been the main drivers of the Alliance's increasingly extensive cooperation with other international organizations. (...) All the allies recognize NATO's limitations and the fact that the Alliance cannot achieve its political, development, and reconstruction goals in Afghanistan or elsewhere without help from other international organizations and NGOs. (...) The Allies have come to take it for granted that in non-Article 5 operations – the tasks that have consumed most of NATO's resources and day-to-day attention since the early 1990s – the Alliance will work in cooperation

with other international organizations. Other organizations have the capabilities and mandates that the Alliance lacks but that are essential for success in the overall mission (Yost, 2014, s. 246 – 247).

En slik koordinert innsats forutsetter en felles forståelse av operasjonsmiljøet og aktørene. Ambisjonen om helhetlig tilnærming innebærer, som Yost påpeker, en stor grad av informasjonsdeling og samordnede situasjonsvurderinger (ibid., s. 268).

Både COPD og *KD Handbook* er tydelige på informasjonsdelingens rolle og betydning – og på at KD er tiltenkt å være en avgjørende bidragsyter til en helhetlig tilnærming.⁴³ Hensikten med KD er å bidra til felles situasjonsbevissthet, både innad i alliansen og med eksterne samarbeidspartnere, som utgangspunkt for felles innsats i henhold til helhetlig tilnærming. KD skal dessuten ha en holistisk tilnærming til operasjonsmiljøet, der forståelse av både militære og sivile aktører er en sentral målsetting.⁴⁴

KD skal altså på den ene side skape forutsetninger for at NATO og alliansens samarbeidspartnere skal kunne koordinere og samordne sin innsats i internasjonale krisehåndteringsoperasjoner. På den annen side skal KD i størst mulig grad bidra til forståelse av kompleksiteten i operasjonsmiljøet.

Etterretningsmessig ubalanse: Balkan, Afghanistan

Tanken om at informasjons- og etterretningsdeling er nødvendig i internasjonale operasjoner, er ikke ny. Allerede på begynnelsen av 2000-tallet påpekte Michael Herman det økende behovet for etterretningsstøtte til internasjonale og fredsbevarende operasjoner (Herman, 2001, s. 21). Også antologien *Peacekeeping intelligence: New players, extended boundaries* etterlyste en ny type

⁴³ NATO, 2013, s. 1–7; NATO, 2011, s. iii.

⁴⁴ NATO, 2013, s. 2–10; NATO, 2011, s. vi–vii, 1–3.

etterretningsstøtte i internasjonalt samarbeid (Carment, Rudner og Heide, 2006, s. 1).

I artikkelsamlingen *International military operations in the 21st century* understrekes at behovet for bedre etterretningsstøtte i hovedsak skyldes fire forhold: operasjonenes sterke politiske kontekst, nødvendigheten av å forstå det såkalte menneskelige landskapet, behovet for å integrere informasjon fra både militære og sivile kilder – og behovet for å kunne dele informasjonen med alle bidragsyttere, både militære og sivile (Nyhamar og Norheim-Martinsen, 2015, s. 227).

Samtidig har NATOs erfaringer fra Balkan og Afghanistan vist at det var vanskelig å få nasjonene til å dele informasjon og etterretning innad i alliansen.⁴⁵ Utfordringen er, som kanadiske Stéphane Lefebvre påpeker, at mesteparten av internasjonalt etterretningssamarbeid foregår innenfor bilaterale rammer, snarere enn innenfor en multinasjonal allianse som NATO (Lefebvre, 2011, s. 537). For eksempel er amerikanske myndigheter, både sivile og militære, fortsatt tilbakeholdne med å dele etterretning med andre nasjoner (Lowenthal, 2009, s. 271).

Det er betegnende å lese de erfaringene som en amerikansk offiser gjorde seg etter å ha jobbet med etterretning i den NATO-ledede IFOR-operasjonen i Bosnia på 1990-tallet. Her opererte de enkelte medlemslandene med egne etterretningsstrukturer og -kapasiteter på siden av NATO-strukturen. Selv innad i den nasjonale strukturen kunne det være begrensinger på deling og bruk av etterretning:

Because all three of the multinational divisions had their own national agendas in addition to their NATO responsibilities, it is likely that significant portions of

⁴⁵ Den norske offiseren Helge Arnli har forsket på deling av *etterretning* med vertsnasjoner i forbindelse med opprørsbekjempelse i Afghanistan. Arnli konkluderer med at en slik deling innebærer en rekke utfordringer både språklig, kulturelt, etisk, sikkerhetsmessig og kompetansemessig. Arnli undersøker bl.a. relasjonen mellom informasjonsdeling og sikkerhet og identifiserer fem sirkler av tillit: internt nasjonalt og bilateralt; multilateralt; NATO-strukturen; ISAF-strukturen; afghanske sikkerhetsmyndigheter. Graden av etterretningsdeling er størst i den innerste sirkelen og lavest i den ytterste sirkelen (Arnli, 2010, s. 36).

their intelligence collection were siphoned off to national command channels or national intelligence agencies rather than being reported to the ARCC and HQ IFOR (...) Some of these intelligence entities did not even readily and easily share their intelligence information with consumers from their own nations (Gramer Jr., 1996, s. 12).

Under ISAF-operasjonen i Afghanistan ble ledelsen i NATO, i henhold til informant 1, for alvor oppmerksom på den mangelfulle etterretningsstøtten. Samtlige informanter anser at de nasjonale etterretningsproduktene ikke ga tilstrekkelig helhetlig forståelse av konflikten. Sivile forhold påvirket militære operasjoner og motsatt, uten at dette ble reflektert i analysene til de nasjonale etterretningsorganisasjonene. De nye konfliktene og truslene, som ikke lenger var bare militære av natur, genererte med andre ord et informasjonsbehov som nasjonene ikke klarte eller var villige til å dekke. Den nasjonale etterretningen som ble alliansen til del, kom ikke frem i tide, hadde ikke riktig format, og var av for dårlig kvalitet⁴⁶. Misforholdet mellom hva som ble produsert av nasjonal etterretning og hva nasjonene valgte å dele med alliansen ble med andre ord stadig større.

Den øverste militære ledelsen i NATO så med bekymring på denne utviklingen. Ettersom både SACEUR,⁴⁷ Deputy SACEUR og stabssjefen ved SHAPE fikk direkte støtte av dedikerte *nasjonale* etterretningselementer, fikk de en god situasjonsbevissthet. Samtidig så de at nasjonene ikke ønsket å bidra til at alle i NATOs kommandostruktur fikk samme bevissthet. En tilsvarende ubalanse oppstod under pågående operasjoner. Her valgte nasjonene å støtte egne styrkebidrag med dedikerte nasjonale etterretningselementer, på siden av NATOs J2-struktur. I verste fall gjorde dette at de forskjellige beslutningstakerne i kommandostrukturen satt på ulike beslutningsgrunnlag.

I første omgang forsøkte den militære ledelsen i NATO å påvirke nasjonene til å dele mer etterretning og informasjon, men dette hadde liten effekt. Nasjonene eide sine egne etterretningskapasiteter og -produkter, og de kunne selv bestemme hva og når de ville dele. Resultatet var at nasjonene ofte valgte

⁴⁶ I henhold til informant 1.

⁴⁷ Supreme Allied Commander Europe.

å holde på etterretning og informasjon av politiske og sikkerhetsmessige grunner – og eventuelt dele den utenfor NATO-strukturen. Informant 1 mener at de nasjonale etterretningsorganisasjonene var trege med å bygge opp tilstrekkelig etterretningskompetanse på sivile forhold, slik at det i mange land oppstod en uheldig rivalisering mellom organisasjoner med henholdsvis militær og sivil kompetanse. Dette førte til at nasjonene tidvis manglet både vilje og evne til å bidra med etterretning og informasjon på det nivået alliansen trengte.

Ifølge informant 1 var utviklingen av KD et tilsvarende svar på manglene ved den nasjonale etterretningen. Formålet med KD var i så måte todelt: på den ene side å utvikle evnen til å dekke de nye informasjonsbehovene, på den annen side å omgå den nasjonale kontrollen over etterretning og informasjon. Et kjennetegn ved denne tilnærmingen var ønsket om å bruke åpent tilgjengelig informasjon som grunnlag for ugraderte vurderinger, herunder å benytte kunnskap og informasjon fra eksterne, sivile institusjoner. Tilsvarende skulle felles dataverktøy og databaser sørge for at hele kommandostrukturen kunne få det samme situasjonsbildet.

De øvrige fire informantene gir langt på vei uttrykk for samme oppfatning. Der etterretningen benyttet nasjonale etterretningskilder, skulle KD benytte alle typer informasjonskilder. Der etterretningen var særlig fokusert på militære forhold, trusler og sikkerhet, skulle KD fokusere på alle forhold som kunne være relevante for alliansen og dens operasjoner. I tillegg var den nasjonale etterretningen for lukket og lite innrettet mot informasjonsdeling. KD innebar derfor en overgang fra *need-to-know* til *need-to-share*. En slik overgang var nødvendig med tanke på både intern og ekstern informasjonsdeling. Intern informasjonsdeling har en dobbelt utfordring; for det første å få kjennskap til at etterspurt informasjon i det hele tatt eksisterer, og for det andre få nødvendige tilganger til informasjon og tilhørende databaser. Ekstern informasjonsdeling er påkrevd for å få tilgang til relevant informasjon om ikke-militære forhold og for å kunne etablere samarbeid med eksterne aktører.

Tradisjonelt har ikke NATO vært flink til å dele etterretning og informasjon med eksterne aktører. Innad i NATO-strukturen har *need-to-know*-prinsippet og sikkerhetstiltak gjort at ikke alle får tilgang til den informasjonen de trenger (NATO, 2011, s. 4 – 1). Utad har alliansen vært tilbakeholden med å dele gradert informasjon med eksterne, sivile partnere. De sivile aktørene

er på sin side tilsvarende motvillige når det gjelder informasjonsdeling. På tross av at internasjonale organisasjoner som FN klart ser behovet for et bredere samarbeid innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet, har det vært en vedvarende skepsis i FN til å utveksle informasjon med en militær aktør som NATO.⁴⁸

Tilsynelatende kan det virke lettere for internasjonale organisasjoner som FN og EU å etablere etterretningssamarbeid og informasjonsutveksling enn det er for NATO. Både FN og EU har i utgangspunktet bedre forutsetninger for å lykkes med en helhetlig tilnærming, ettersom de – i motsetning til NATO – besitter både militære og sivile virkemidler. Samtidig har det vist seg krevende å få på plass robuste integrerte sivil-militære etterretnings- og informasjonsstrukturer også i FN og EU.⁴⁹

Utfordringene for FN og EU er på mange måter de samme som for NATO. Informasjonsutveksling er en av forutsetningene som må på plass for å få henholdsvis FNs integrerte operasjoner (integrated missions) og EUs og NATOs helhetlige tilnærming til å fungere. Samtidig er nasjonenes kontroll over etterretnings-, kunnskaps- og informasjonsdomenet den største hindringen for slik utveksling i alle de tre organisasjonene. I det øyeblikket oppdraget blir uklart eller kontroversielt, og etterretningen og informasjonen blir tilsvarende sensitiv, velger nasjonene i større grad å beholde kontrollen over innsamling, analyse og fordeling av informasjon.

Oppsummert skal KD ifølge intensjonen bidra til bedre informasjonsflyt (internt og eksternt), slik at både militære og sivile beslutningstakere får tilgang til den informasjonen de trenger. I så måte skal KD medvirke til å bryte ned hindre for utveksling av informasjon, herunder såkalte vanntette skott⁵⁰ mellom organisasjoner og strukturer. *KD Handbook* poengterer at det eksisterer store mengder informasjon innad i alliansen som ikke nødvendigvis er lett

⁴⁸ Kanadiske Walter Dorn påpeker hvordan FN tradisjonelt har vært skeptisk til etterretning og hemmelig informasjon, samtidig som organisasjonen er klar over behovet for denne type beslutningsstøtte både sentralt og i operasjoner (Dorn, 2006).

⁴⁹ Se artikkelen «Towards intelligence-driven peace operations? The evolution of UN and EU intelligence structures» (Norheim-Martinsen og Ravndal, 2011).

⁵⁰ Den engelskspråklige etterretningslitteraturen benytter uttrykket «stovepipe» som et bilde på at informasjon blir kanalisert og ikke beveger seg på kryss og tvers. «Stovepipe» har ikke en direkte norsk ekvivalent, men uttrykket «vanntette skott» får frem noe av den samme betydningen.

tilgjengelig for beslutningstakerne. Målsettingen med KD er å systematisere og fordele denne informasjonen, slik at den kan benyttes på tvers av nivåer, funksjoner og operasjonsfaser.⁵¹

Sviende oppgjør: Flynn-rapporten

Hva slags type beslutningsstøtte skal KD gi? Eller sagt på en annen måte – hva slags informasjon og kunnskap trenger beslutningstakerne for at alliansen skal lykkes med helhetlig tilnærming? Erkjennelsen om at tunge internasjonale operasjoner trengte en helhetlig tilnærming, innebar også en erkjennelse av at helhetlig tilnærming trenger en annen type beslutningsstøtte enn den som ble tilført av tradisjonell etterretning. Helhetlig tilnærming forutsatte en langt bredere forståelse av operasjonsmiljøet:

Firstly, NATO and national intelligence activities are focused primarily on actual or potential adversaries within a specific country or region. However, the ability for NATO to act effectively within a Comprehensive Approach requires information and knowledge regarding the capabilities, interaction and influences of all key actors across a much broader operational environment (NATO, 2011, s. vi).

Den såkalte Flynn-rapporten gir en god og veldokumentert fremstilling av behovet for en ny type beslutningsstøtte i forbindelse med ISAF-operasjonen i Afghanistan. Rapporten ble publisert i 2010. Arbeidet ble ledet av den daværende amerikanske generalmajor Michael Flynn, som på denne tiden var militær etterretningssjef (CJ2) i den NATO-ledede International Security Assistance Force (ISAF). Rapporten baserer seg på samtaler med flere hundre

⁵¹ NATO, 2011, s. 1–2.

informanter og er et sviende oppgjør med etterretningens innsats og bidrag i operasjonen.⁵²

De tre forfatterne bak Flynn-rapporten konkluderte med at etterretningen har hatt et for ensidig og reaktivt fokus på fienden. Støtte til militære kinetiske operasjoner har hatt førsteprioritet. Innenfor rammen av opprørsbekjempelse (counter-insurgency – COIN) har denne etterretningen og informasjonen i beste fall bidratt til å ta livet av sentrale opprørsledere, mens den i verste fall har hatt liten eller ingen militær nytteverdi. Samtidig har ikke etterretningen klart å bidra til den overordnede strategien om å vinne befolkningens støtte og isolere opprøret. Rapporten påpekte at om ISAF-operasjonen virkelig skulle endre fokus fra å være fiendefokusert til å bli befolkningsfokusert, ville det kreve en tilsvarende endring i informasjons- og etterretningsstøtten.

Flynn-rapportens anbefalinger er relativt omfattende og radikale på etterretningsfunksjonens vegne. For det første anbefalte man å opprette såkalte informasjonssentre (Information Centres) som kunne motta, behandle og fordele informasjon. Denne informasjonen skulle komme fra flest mulig kilder, ha lavest mulig gradering og distribueres bredest mulig. Ledelsen av sentrene skulle være sentralisert og kunne være enten sivil eller militær. Målet var å oppnå en mer helhetlig forståelse av operasjonsmiljøet, noe som ble ansett som avgjørende for å kunne lykkes med operasjonen i Afghanistan:

What we conclude is there must be a concurrent effort under the ISAF's commander's strategy to acquire and provide knowledge about the population, the economy, the government, and other aspects of the dynamic environment we are trying to shape, secure, and successfully leave behind (Flynn, Pottinger og Batchelor, 2010, s. 10).

Dersom vi sammenligner Flynn-rapportens anbefalinger og konklusjoner med beskrivelsene av KD i COPD og *KD Handbook*, er likhetene slående.

⁵² Flynn-rapporten vurderer konkret den amerikanske etterretningsinnsatsen i Afghanistan. Samtidig har rapportens problemstillinger og konklusjoner klar overføringsverdi til NATOs innsats på et overordnet plan.

Fellesnevneren er oppfatningen om at tradisjonell etterretning ikke klarer å gi tilstrekkelig helhetlig situasjonsforståelse og beslutningsstøtte i komplekse krisehåndteringsoperasjoner.

Den danske forsvarsanalytikeren Jørgen Egballe publiserte i 2011 en avhandling om KD og etterretning. Her undersøkte han nettopp i hvilken grad det var samsvar mellom den konseptuelle beskrivelsen av KD (i COPD og *KD Handbook*), AJP-2s beskrivelse av etterretning og Flynn-rapportens anbefalinger.⁵³ Langt på vei konkluderer Egballe med at de doktrinære forutsetningene er til stede for å kunne frembringe relevant kunnskap til beslutningstakerne, riktignok med et forbehold vedrørende taktisk nivå:

(...) de strukturer og procedurer som doktrinerne og direktivet beskriver, kan gjøre den relevante viden tilgjengelig for beslutningstagerne på nasjonalt, strategisk og operativt nivå samt relevante samarbeidspartnere på samme nivå, men ikke for beslutningstagerne på taktisk nivå og derunder, hvor primært de civile beslutningstagerne svigtes (Egballe, 2011, s. 74).

Interessant nok påpeker Egballe at Flynn-rapportens fokus på behovet for økt informasjonsdeling og lavt graderte etterretningsprodukter ikke er tilstrekkelig reflektert i NATO-dokumentene. Hensynet til sikkerhet og beskyttelse av kilder og metoder veier fortsatt tyngst (ibid., s. 74 – 75).

Når dette er sagt, er det grunn til å stille spørsmål ved om Flynns mer eller mindre utelukkende negative kritikk av etterretningsinnsatsen i Afghanistan er for ensidig. En alternativ forståelse vil være å hevde at beslutningstakere og militære sjefer selv er ansvarlige for hvordan etterretningen er strukturert, og for hvilken type støtte den gir.⁵⁴ Dersom etterretningen er feil innrettet – slik Flynn åpenbart mente at den var i Afghanistan – må ledelsen iverksette organisasjonsmessige, funksjonelle og strukturelle endringer. Rapporten

⁵³ Egballe benytter et utkast til AJP-2(B), *Allied Joint Doctrine for Intelligence, Counterintelligence and Security*, fra 2010.

⁵⁴ AJP-2.1(A) understreker tydelig den militære sjefens overordnede ansvar for etterretning: «Intelligence is command led» (NATO, 2005, s. 2 – 1).

foreslo da også en rekke endringer av etterretnings- og informasjonsprosessene i Afghanistan. Tilsvarende var innføringen av KD et forsøk på å innføre generelle endringer i NATO-organisasjonen. I begge tilfeller er det nødvendigvis beslutningstakernes ansvar å utvikle konsepter for slike endringer, og deretter sørge for at de blir gjennomført.

Hvorvidt innføring av KD fører til en mer helhetlig situasjonsforståelse, avhenger neppe bare av økt informasjonstilfang. Dette poengteres av informant 4 og 5 i denne studien, som understreker at mer sofistikerte analysemetoder er viktige. Begge mener at KD var med på å fremme såkalt PMESII- og systemanalyse som arbeidsmetodikk.⁵⁵ Informant 5 påpeker at hensikten med metodikken er å avdekke hvordan ulike systemer er avhengige av hverandre. En slik kunnskap vil gi beslutningstakerne flere handlingsalternativer. Ved å vite hva som kan påvirkes og hvilke resultater en slik påvirkning kan gi, vil det være enklere å nå målet og unngå uønskede effekter, noe vi stadig ser ved ensidig bruk av kinetisk militærmakt.⁵⁶ Denne type tilnærming vil kreve mer sivil ekspertise, herunder såkalte emneeksperter.

NATOs hensikt med å utvikle og innføre KD har vært å etablere kapasiteter innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet som skal gjøre alliansen i stand til å praktisere en helhetlig tilnærming til krisehåndteringsoperasjoner. NATOs erfaringer fra Balkan og Afghanistan – og erkjennelsen av at militærmakt alene ikke er tilstrekkelig for å lykkes – medførte et behov for en ny type planlegging, analyse og gjennomføring av krisehåndteringsoperasjoner. Alliansen så at den tradisjonelle etterretningens innretning og fokus ikke muliggjorde adekvat beslutningsstøtte i slike operasjoner. På samme måte som helhetlig tilnærming ble NATOs tilsvaret for å bedre evnen til krisehåndtering, ble KD tilsvaret for å bedre evnen til å støtte opp under en slik tilnærming med tilstrekkelig informasjon og kunnskap.

⁵⁵ COPD anvender PMESII (Political, Military, Economic, Social, Infrastructure, Information) som en samlebetegnelse på de faktorene som man må kjenne, både individuelt og i relasjon, for å kunne forstå et komplekst operasjonsmiljø. Systemanalyse er en metode for å avdekke hvordan ulike systemer, delsystemer og PMESII-faktorer er bygd opp, samvirker og påvirker hverandre (NATO, 2013, s. 2–7 – 2–9).

⁵⁶ For eksempel førte NATOs omfangsrige bombing av serbisk infrastruktur under Kosovo-krigen til at befolkningen vendte seg mot alliansen, hvorpå vesteuropeiske land måtte besørge og betale for gjenoppbygningen, som påpekt av informant 5.

KD og moderne teknologi

Fremveksten av KD kan neppe sees uavhengig av de siste tiårs teknologiske utvikling, både innenfor informasjonsdomenet generelt og militærmakten spesielt. Denne utviklingen har blitt diskutert av militærteoretikere innenfor ulike skoleretninger. En vanlig samlebetegnelse på dette miljøet er *Revolution in Military Affairs* (RMA). Noe forenklet kan man si at disse skoleretningene fremhever den positive betydningen som moderne informasjonsteknologi kan ha for militærmaktens evne til å føre krig. Økt tilfang av informasjon og mulighet til rask informasjonsdeling vil gjøre at beslutningstakere på alle nivåer får en bedret situasjonsforståelse, og at beslutningsløyfen vil gå langt hurtigere enn tidligere. Informasjonsoverlegenhet vil da medføre en militær fordel og fungere som en styrkemultiplikator.

En av intensjonene med KD er å kompensere for det som av mange oppfattes som en svakhet ved etterretningsfunksjonen – nemlig dens høye grad av beskyttelse og eksklusivitet (compartmentalisation).⁵⁷ Samtidig skal KD bidra til å bryte ned skiller mellom ulike kommunikasjonssystemer og databaser, både innad i NATO-strukturen og utad mot eksterne aktører.⁵⁸ Spørsmålet er om moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan bidra til å realisere disse målsettingene.

Elektronisk kommunikasjon

Tilgjengelighet av tilstrekkelige fysiske og elektroniske møteplasser er på mange måter et praktisk og økonomisk spørsmål, samtidig som det har et sentralt sikkerhetsmessig aspekt. Samband, dataforbindelser og videokonferanser har i de fleste tilfeller global rekkevidde. Partene kan snakke sammen, sende dokumenter og sågar se hverandre, selv om de er fysisk atskilte. Utfordringen er at kommunikasjonsteknologi koster penger, og det er ikke alltid er klart

⁵⁷ NATO, 2011, s. 4–1.

⁵⁸ NATO, 2011, s. 5–1 - 5–2.

hvem som kan eller vil betale regningen. For eksempel er NATO avhengig av at medlemslandene sier seg villige til å finansiere nye kommunikasjonssystemer.

De elektroniske systemene må også kunne snakke sammen. Dette er en klassisk og vedvarende utfordring i forbindelse med bruk av militært samband og datautveksling, både innenfor nasjonale rammer og, ikke minst, i flernasjonalt samarbeid. Interoperabilitet – det vil si ulike avdelingers, våpengreners og nasjoners evne til å operere sømløst sammen – forutsetter nettopp at de ulike partene har systemer som muliggjør felles kommunikasjon og samhandling. For en flernasjonalt allianse som NATO er dette en kritisk kapabilitet – og en tilsvarende sentral sårbarhet.

Felles kommunikasjonsteknologi som grunnlag for evne til interoperabilitet er særlig utfordrende innenfor etterretningsfunksjonen. Nasjonale systemer for etterretningskommunikasjon eksisterer på siden av NATOs kommando-, kontroll- og kommunikasjonssystemer. De nasjonale systemene er innrettet for å ivareta nasjonale, bilaterale og multilaterale interesser utenfor alliansen. Konsekvensen er at medlemslandene ikke nødvendigvis ser seg tjent med å sette av ressurser for at alliansen skal bygge opp robuste og tilstrekkelige kommunikasjonssystemer innenfor etterretningsdomenet.

Utfordringene knyttet til felles kommunikasjonssystemer er delvis de samme for KD som innenfor etterretningsdomenet. Etablering av slike systemer, med tilhørende databasestruktur og brukermuligheter, vil koste betydelige summer. Innad i alliansen er det nok langt på vei mulig å bruke eksisterende systemer, men vis-à-vis parter utenfor alliansen vil man være avhengig av å finne felles praktiske og økonomiske løsninger. En nærliggende løsning er selvfølgelig å benytte det eksisterende internettet som plattform, men dette har en del sikkerhetsmessige utfordringer.

Åpne, ugraderte kilder

Flere etterretningsteoretikere fremhever betydningen av ugradert informasjon, såkalte åpne kilder eller *Open Source Intelligence* (OSINT).⁵⁹ Michael Herman skriver at økt tilgang til åpne kilder kan føre til mindre hemmelighold og større helhet i analysen:

The effect would be to swing the emphasis some way from the predominance of national covert collection/exploitation towards intelligence as the all-source expert. Rather less secrecy would be needed, consistent with the revolution in the amount of information available from open sources (Herman, 2001, s. 23).

Også Sir David Omand argumenterer for en utvidet forståelse av det moderne informasjons- og etterretningsdomenet. Omand ønsker å erstatte etterretningens tradisjonelle innsamlingsbegrep (collection) med et tilgangsbegrep (access) (Omand, 2010, s. 113 – 137). Tilgang betegner både de tradisjonelle skjulte etterretningskapasitetene, OSINT og det som Omand kaller beskyttet informasjon, eller Protected Information (PROTINT). Den siste omfatter personopplysninger som befinner seg i statlige eller kommersielle databaser.

KD vil i utgangspunktet være rettet mot informasjon som er åpent tilgjengelig, altså informasjon som har mindre behov for beskyttelse. På denne måten vil KD kunne nyttiggjøre seg informasjon som ligger utenfor de nasjonale etterretningsorganisasjonenes kontroll.⁶⁰ Åpent tilgjengelig eller lavt beskyttet informasjon vil være lettere å samle inn, behandle og spre bredt – samtidig som den vil bidra til en mer helhetlig situasjonsbevissthet enn den tradisjonelle etterretningen klarer alene.⁶¹

⁵⁹ Se for eksempel Amy Sands' artikkel «Integrating open sources into transnational threat assessments» for en diskusjon om hvilken rolle OSINT kan spille innenfor etterretningsdomenet (Sands, 2005).

⁶⁰ I henhold til informant 1.

⁶¹ *KD Handbook* påpeker at KD-prosessens tre viktigste informasjonskilder vil være etterretning, databaser og åpne kilder (internett) (NATO, 2011, s. 2 – 2).

Militære fordeler?

Det hevdes ofte at informasjonsteknologi og informasjonsoverlegenhet automatisk fører til avgjørende militære fordeler. Slike påstander bør betraktes med sunn skepsis. Kritikerne av teoretiske samlebegreper som *Information age warfare* og *Revolution in military affairs* er da også mange, og motargumentene deres nyanserer den ensidige troen på teknologiens positive effekter.⁶² Det sentrale ankepunktet er at mer og raskere tilgjengelig informasjon ikke er et gode i seg selv, men snarere tvert imot kan føre til informasjonsmessig overbelastning (information overload), beslutningsvegring i påvente av total situasjonsforståelse, og en risiko for at høyere nivå detaljstyrer lavere nivå.⁶³

Når det gjelder bruk av åpne kilder, hevder både Clark og Lowenthal at ubegrenset tilgang på informasjon er den store fordelen. Samtidig er det nettopp den enorme mengden av informasjon som er den største utfordringen (Clark, 2007, s. 92; Lowenthal, 2009, s. 104). Den informasjonsteknologiske revolusjonen kan føre til at militære sjefer blir forstyrret av unødvendig informasjon, eller at de får en urealistisk tiltro til hva etterretningen kan levere av tidsriktig og relevant støtte (Lowenthal, 2009, s. 273–274).

Det er viktig å ta i betraktning at økt tilgang på teknologi og informasjon i en krig potensielt også vil gjelde motstanderen. Dette kan utjevne den tiltenkte fordelene, og er en kritikk som er gjeldende overfor alle typer RMA-tenkning. Økt avhengighet av informasjonsteknologi fører dessuten til nye sårbarheter, ettersom teknologien kan svikte eller bli slått ut av motstanderen (Gosler, 2005, s. 110–111). Videre er det viktig å huske at de færreste kriser, konflikter og kriger blir avgjort i informasjonsdomenet alene. Soldater på bakken, i luften eller på sjøen vil være avgjørende også i fremtiden.

⁶² Se for eksempel Christopher R. Smiths studie *Network centric warfare, command and the nature of war* for en grundig gjennomgang av moderne militærteori knyttet til «information age warfare». Smith konkluderer med at moderne teknologi primært vil kunne gi taktiske fordeler, mens den menneskelige faktor fortsatt vil være det viktigste på operasjonelt og strategisk nivå (Smith, 2010, s. 67–68).

⁶³ I boken *Joint operational warfare* diskuterer Milan Vego blant annet informasjonsteknologiens betydning for militær kommando og kontroll. Vego konkluderer: «Friction and the fog of war are inherent parts of any war. Advanced information technologies can only reduce uncertainty, never eliminate it. Technologies, no matter how capable and advanced, are only means to an end, not ends in themselves» (Vego, 2008, s. 27–28).

I begeistring over moderne informasjons- og datateknologi er det lett å glemme at mesteparten av informasjonen vi omgir oss med må tolkes og vurderes før den gir mening. Datakraft og programvare er nyttige hjelpemidler, men de kan ikke fortelle oss hvilken betydning vi skal tillegge fakta og ulike data. Uten at de har gjennomgått prosessering og analyse gir rådata som oftest liten verdi. Særlig i analyseprosessen er det vanskelig å klare seg uten menneskelig hjernekraft. AJP-2.1(A) understreker da også betydningen av den menneskelige faktor i analysen. Kanskje utgjør dette den avgjørende forskjellen i dagens teknologisamfunn:

Improved technology will enable the acquisition of far greater volumes of information and intelligence and will provide improved methods of processing and disseminating this data. It will not, however, replace the human analysis of information in the production of intelligence (NATO, 2005, s. 1 – 5). (...). This aspect of processing [analysis] is almost totally cerebral and is the critical point in the intelligence cycle where there is, as yet, no substitute for the experience and judgement of the analyst (ibid., s. 2 – 14).

Også *KD Handbook* påpeker behovet for kildekritikk og analyse av åpne kilder:

Open sources available through the World Wide Web reflect an endless supply of information, although the sources are mostly unevaluated and of undetermined reliability (...). It should be clearly understood that through the Knowledge Development process all information, independent of its reliability, will be processed and considered. It is vital that only evaluated and reliable information and intelligence be used in external planning, operations or assessments and to inform decision makers (NATO, 2011, s. 2 – 3, 2 – 6).

Den overflod av informasjon som KD kan medføre, innebærer med andre ord en fare for at den mest verdifulle kunnskapen forsvinner i unyttig og

ubearbeidet støy. Harald Høiback og Collin van Loon er inne på lignende tanker: «Informasjonsteknologien som kjennetegner det såkalte kunnskapssamfunnet har gitt oss uendelige mengder data, men neppe mer kunnskap enn vi hadde før» (Høiback og Loon, 2012, s. 356).

De fleste nasjoners etterretningsorganisasjoner har definert det åpent tilgjengelige informasjonsdomenet som en egen etterretningsdisiplin med sin egen metodikk.⁶⁴ Dette sikrer på den ene side at åpent tilgjengelig informasjon kan integreres i etterretningsanalysen, og på den annen side muliggjøres kvalitetskontroll av informasjonen og kildene. Samtidig kan man tenke seg at de enkelte medlemsland på denne måten tar tilbake den nasjonale kontrollen over også dette informasjonsdomenet. Det siste vil i så fall være en utfordring mot intensjonen bak KD-konseptet.

KD ønsker i utgangspunktet å bruke de mulighetene som den moderne datateknologien åpner for. Dels innebærer dette en ambisjon om å nyttiggjøre seg av den nye tilgangen på moderne kommunikasjonssystemer og åpent tilgjengelig informasjon – og dels innebærer det en ambisjon om å omgå den nasjonalkontrollerte etterretningen. Utfordringen er at teknologien og informasjonen ikke nødvendigvis er så åpen, tilgjengelig og anvendelig som man skulle tro.

Funnene i dette kapitlet har forhåpentlig bidratt til å klargjøre NATOs hensikter med henholdsvis etterretningsfunksjonen og KD-funksjonen. Den innbyrdes forskjellen mellom funksjonene er oppsummert i figur 3:

Hensikt	Etterretning	Kunnskapsutvikling
Type informasjon	Militær, beskyttet	Sivil, åpent tilgjengelig
Innsamling og bearbeiding	Nasjonalt; militær stabsfunksjon	Åpne kilder, militær og sivil ekspertise
Fordeling og sikkerhet	Sektorinndeling mellom personer/staber/nasjoner iht. need-to-know	På tvers, innad i alliansen og utad iht. need-to-share
Beslutningsstøtte	For å vinne krigen ved hjelp av militærmakt	For å lykkes med helhetlig tilnærming i krisehåndtering

Figur 3: Skjematisk fremstilling av ulikheter i etterretningens og KDs hensikt.

⁶⁴ Se for eksempel *Etterretningsdoktrinen*, der åpne kilder etterretning (OSINT) defineres som en av de tekniske etterretningsdisiplinene (Forsvaret, 2013, s. 21).

Kapittel 4

Samvirke eller rivalisering?

Dette kapitlet inneholder en drøfting av følgende forskningsspørsmål: *I hvilken grad har KD-konseptet blitt implementert i NATOs kommandostruktur på strategisk og operasjonelt nivå? Hva er den praktiske ansvarsfordelingen mellom KD og etterretning?*

I den følgende analysen vil jeg undersøke hvorvidt den konseptuelle forståelsen av KD reflekteres i den endrede organiseringen av informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO. Kapitlet vil redegjøre for de foreslåtte og gjennomførte endringene. Videre diskuteres hvordan forholdet mellom etterretning og KD er organisert.

Etterretningsreform og kunnskapsreform⁶⁵

Etterretningsreform (intelligence reform) er et hyppig benyttet begrep i etterretningsteori, særlig i amerikanske litteratur og debatt. Etterretningsreform

⁶⁵ I denne studien betraktes KD som en reform av hele informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO, snarere enn en reform som begrenser seg til etterretningen som funksjon.

omfatter alle større endringer av måten etterretningen i et land eller organisasjon jobber på (Lowenthal, 2009, s. 297). Et klassisk eksempel på amerikansk etterretningsreform er opprettelsen av CIA i 1947, som i stor grad var et direkte tilsvarende for å forhindre et nytt Pearl Harbor. Tilsvarende ble den nye amerikanske etterretningslovingen i 2004 innført i kjølvannet av terrorangrepene 11. september 2001. En annen motivasjon bak det nye lovverket var den amerikanske etterretningens feilaktige vurdering av Iraks masseødeleggelsesprogram (Lowenthal, 2009, s. 298).

Vestlige etterretningsreformer har i perioden etter den kalde krigen vært innrettet mot å øke evnen til å håndtere nye behov og trusler (Lowenthal, 2009, s. 297–299). Etter murens fall gikk det noen år før etterretningen fant sin nye rolle. Dagens struktur og oppgaveportefølje er rettet mot særlig tre forhold: kontraterror og kontramasseødeleggelsesvåpen, fremmede stater og støtte til militære operasjoner.⁶⁶ Støtte til operasjoner omfatter beslutningsstøtte både under utdanning og trening i fredstid og under skarpe operasjoner i kriser og krig, noe som er særlig relevant for denne studiens problemstilling.

NATO har i perioden etter den kalde krigen innrettet sin militære trening og innsats mot deltakelse i internasjonale krisehåndteringsoperasjoner. Som argumentert for i forrige kapittel er det nettopp dette skiftet i bruk av militærmakt som i stor grad har avstedkommet behovet for endret beslutningsstøtte. Innføringen av KD har på mange måter vært alliansens tilsvarende på denne utfordringen.

Mark Lowenthal poengterer at hensikten med etterretningsreformer bør forstås som forsøk på å forbedre (improve) praksis, snarere enn å rette opp feil. Reformene bør være en kombinasjon av strukturelle (organisasjonsmessige) og prosessuelle endringer. I tillegg vil reformer kunne berøre de funksjonelle aspektene i en organisasjon, slik de er identifisert av Robert M. Clark. I henhold til Clark vil *struktur* i hovedsak omfatte personer og relasjoner, *funksjon* vil

⁶⁶ Antologien *Did intelligence matter in the Cold War* gir en grei og kortfattet vurdering av vestlig etterretningsinnretning og betydning under den kalde krigen (Herman, Mastny og McDonald, 2006). Michael Warner gir i boken *The rise and fall of intelligence* en historisk oversikt over utviklingen av vestlig etterretning i perioden etter den kalde krigen (Warner, 2014, s. 227–339). Den norske Etterretningstjenestens tre hovedoppgaver er i dag transnasjonale trusler, støtte til norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk, og støtte til Forsvaret (Forsvaret, 2015, s. 3).

omfatte produkter og beslutninger, mens *prosess* vil omfatte aktiviteter og ekspertise (Clark, 2007, s. 240).

Hvilke prosessuelle endringer innebærer så KD-konseptet? Her er det nyttig å bruke Clarks begrepsapparat. Etterretning som aktivitet skal primært støtte den militære sjefen og hans stab. Dette skjer ved hjelp av nasjonalt innsamlet, behandlet og distribuert informasjon. KD som aktivitet skal derimot støtte hele det internasjonale samfunnets innsats, noe som skjer ved hjelp av et mye bredere spekter av informasjon. Den tradisjonelle etterretningsekspertisen er tilsvarende dominert av de nasjonale, militære etterretningsorganisasjonene.⁶⁷ KD på sin side vektlegger i minst like stor grad betydningen av eksternt, uavhengig, sivil kompetanse.

Tilsvarende (og igjen med Clarks begrepsapparat) kan man hevde at det er prinsipielle strukturelle forskjeller mellom etterretning og KD. Den typiske aktør innenfor den klassiske, militære etterretningsstrukturen er yrkesoffiseren, som skifter stilling minst hvert tredje til femte år. Personellet innenfor KD-strukturen vil kunne være langt mer heterogent, fra korttidskontraktører til spesialister som tilbringer hele yrkeskarrieren innenfor et fagfelt. Relasjonene i NATOs kommandostruktur er også annerledes. Etterretningen er del av J-strukturen, der funksjonenes primær oppgave er å støtte sjefer og staber vertikalt, det vil si oppover og nedover i beslutningskjeden. I henhold til konseptet skal KD ligge over og utenfor J-strukturen, og det skal støtte alle funksjoner og nivåer – horisontalt, vertikalt og *ut og inn av alliansen*.

Etterretningens og KDs funksjon er heller ikke den samme. Etterretningen skal primært støtte med analyser og vurderinger som kan bidra til at den militære innsatsen lykkes. KD skal i tillegg gi beslutningsstøtte som kan bidra til en helhetlig tilnærming. Etterretningen skal støtte den militære sjefens beslutninger, mens KD dessuten også skal støtte sivile myndigheters beslutninger.

Lowenthal understreker at sentrale aspekter som ledelse, informasjonsdeling, informasjonsteknologi og administrasjon må vurderes ved gjennomføring og evaluering av reformer (Lowenthal, 2009, s. 299 – 310). Disse begrepene er også nyttige for å kontrastere etterretningens og KDs tilnærming til struktur,

⁶⁷I henhold til informant 1.

prosess og funksjon. Ledelse innenfor etterretning utgjøres ganske enkelt av den militære sjefen. Svakheten ved NATO-systemet er at denne sjefen ikke leder eller kontrollerer nasjonenes etterretningsapparat. Ledelse innenfor KD kan derimot like gjerne være en sivil sjef. Svakheten er at denne sjefen ikke leder eller kontrollerer verken nasjonenes etterretningsapparat eller de eksterne aktørenes informasjonstilfang og ekspertise.

Etterretningens informasjonsdeling er sikkerhetsfokusert og sektorinndelt, mens KDs informasjonsdeling er åpent tilgjengelig og tverrsektoriell. Etterretningens informasjonsteknologi er opptatt av å skape egne fordeler og utnytte motstanderens svakheter. KDs informasjonsteknologi skal legge til rette for at flest mulig aktører skal kunne dele og utnytte felles tilgjengelig informasjon. Etterretningens administrasjon er relativt lukket og oversiktlig, mens KDs administrasjon er mer åpen og uoversiktlig.

Fra konsept til implementering

KD-konseptet kvalifiserer utvilsomt som en ambisjon om reform. I det følgende vil jeg kort redegjøre for de foreslåtte prosessuelle, strukturelle og funksjonelle endringene slik de er formulert i COPD og *KD Handbook*, før jeg diskuterer i hvilken grad endringene har blitt satt ut i livet. Her omtales endringer på strategisk og operasjonelt nivå, i tråd med studiens avgrensning.

COPD gir en generisk, overordnet fremstilling av hvordan KD-prosessen skal organiseres.⁶⁸ Her understrekes at *KD skal være den sentrale, koordinerende og overordnede prosessen innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO*. KD skal være sektor- og funksjonsovergrepene og gå på tvers av kommando- og stabsstrukturen. Det innebærer at etterretningen kun er én av flere leverandører inn i den overordnede KD-prosessen (NATO, 2013, s. 2 – 2). Dette betyr også at kunnskapsledelse⁶⁹ er overordnet etterretningsledelse⁷⁰:

⁶⁸ NATO, 2013, s. 2 – 1 – 2 – 13.

⁶⁹ Knowledge Management (KM). KMs innebygde komponent er Information Management (IM).

⁷⁰ Collection, Coordination and Intelligence Requirements Management (CCIRM).

KM, and its intrinsic component IM, is the means by which NATO organisations determine what knowledge is required, manage existing knowledge and identify knowledge gaps to be filled, including who will fill them (e.g. Civil Military Analysis (CMA)/Civil-Military Interactions (CMI)/Intel other) (NATO, 2013, s. 2 – 12).

KD skal håndtere informasjons- og kunnskapsdomenet ved blant annet å styre en *kunnskapsbase* (Knowledge Base). Denne kunnskapsbasen, som omfatter felles arbeidsstasjoner og informasjonsnettverk, skal være KDs viktigste redskap for å administrere informasjon og kunnskap til og fra interne stabelementer og funksjoner, nasjonale databaser og eksterne aktører.⁷¹

Alliansens *KD Handbook* tegner et relativt detaljert bilde av hvordan kunnskapsutvikling bør integreres strukturelt på strategisk og operasjonelt nivå.⁷² KDs evne til å styre og koordinere skal sikres gjennom etableringen av tre KD-elementer i NATOs kommandostruktur: to på strategisk nivå og én på operasjonelt nivå. I tillegg skal KD-prosessen støttes av mer uformelle ad hoc-strukturer ved behov.⁷³

Ifølge COPD skal det opprettes et strategisk KD-ledelsessenter (Knowledge Management Centre) med overordnet ansvar for å styre og administrere KD-prosessen. Dette senteret skal ligge i SHAPE.⁷⁴ Ansvaret for å samle inn, analysere og tilgjengeliggjøre informasjon og kunnskap på strategisk nivå blir lokalisert til et KD-senter (Knowledge Development Centre), som igjen

⁷¹ NATO, 2013, s. 2–9 – 2–12.

⁷² NATO, 2011, s. 4–1 – 4–7.

⁷³ Disse såkalte KD-enhetene (Knowledge Development Entities) kan omfatte ulike deler av kommandostrukturen, men også elementer hos eksterne samarbeidspartnere (NATO, 2011, s. 4–5).

⁷⁴ COPD kaller denne enheten for KD-ledelsesseksjon – Knowledge Development Direction (KDD) Section. Seksjonens ansvar beskrives å skulle omfatte Knowledge Management og overordnet styring av KD-prosessen (NATO, 2013, s. 3–5).

er samlokalisert med det strategiske etterretningscenteret NATO Intelligence Fusion Centre (NIFC) i Molesworth i Storbritannia.⁷⁵

COPD går inn for at kunnskapssentre (Knowledge Centres) på operasjonelt nivå skal plasseres i de operasjonelle hovedkvarterene, for tiden Allied Joint Force Command HQ Napoli og Allied Joint Force Command HQ Brunssum. Disse kunnskapssentrene skal primært støtte den militære operasjonelle sjefen, men samtidig fungere som bindeledd både opp mot de strategiske KD-elementene og ned mot deployerte enheter og hovedkvarter. Sistnevnte enheter anbefales å omfatte deployerte KD-kapabiliteter med dedikert støtte fra ikke-deployerte KD-enheter (såkalt «reach-back»-kapasitet).

De funksjonelle endringene som innføringen av KD var tiltenkt å medføre, er allerede uttømmende beskrevet tidligere i studien – særlig i kapittel 3. Som vi har sett, er etterretningens primære funksjon å støtte den militære sjefen i å vinne krigen, mens KDs primære funksjon er å bidra til en helhetlig tilnærming til konflikthåndtering.

De foreslåtte endringene er oppsummert i figur 4:

KD som foreslått reform	Fra etterretning	Til kunnskapsutvikling
Struktur	Selvstendig del av den interne, vertikale kommandostrukturen	Sektorovergrepene, horisontalt og vertikalt, internt og eksternt
Funksjon	Støtte til militære operasjoner	Støtte til helhetlig tilnærming
Prosess	Etterretningssyklusen (CCIRM)	KD-prosessen (overordnet etterretningssyklusen)

Figur 4: Skjematisk fremstilling av foreslåtte strukturelle, funksjonelle og prosessuelle endringer etter innføring av KD.

⁷⁵ Samlokaliseringen av KD-senteret og NIFC er ikke beskrevet i teksten i håndboken, men er gjengitt i figuren som illustrerer KD-funksjonenes plassering (NATO, 2013, s. 4–2). Tanken bak den tiltenkte samlokaliseringen var trolig at den ville legge til rette for integrering av etterretning og KD. Som vi skal se i det følgende, har samlokaliseringen ikke blitt gjennomført.

Strategisk nivå – motstand i systemet

KD som reform og visjon om endringer er et ambisiøst prosjekt. Det har også vist seg vanskelig å få omsatt endringene til ny praksis. Ulike forslag og planer for omorganisering har blitt utviklet og lagt frem. I denne prosessen har man ofte endt opp med resultater og kompromisser som ser noe annerledes ut enn det som var tiltenkt i COPD og *KD Handbook*. Dette fremkommer tydelig av intervjuene i denne studien.

Informant 1 var sentralt plassert i NATO-systemet og hadde god innsikt i forsøkene på å innføre KD på strategisk nivå. I henhold til informanten forelå det opprinnelig et forslag om at etterretning og KD burde legges sammen organisasjonsmessig. Dette forslaget møtte imidlertid motstand internt i NATOs militære ledelse, ettersom KD-konseptet var utviklet nettopp i et forsøk på å omgå etterretningsstrukturen. I tilfelle en sammenslåing av etterretning og KD fryktet man at de nasjonale etterretningsorganisasjonene – som premissleverandører for NATOs etterretningsprosess og -struktur – ville ta kontroll over KD. På den måten ville ikke KD kunne kompensere for manglene ved etterretningen, slik man hadde håpet. To nye forslag ble derfor utviklet.

Det første forslaget som skissert i *KD Handbook* var at det strategiske KD-senteret skulle samlokaliseres med det strategiske etterretningssenteret NIFC i Molesworth. NIFC hadde allerede bygd opp en solid kompetanse som kombinerte militær og sivil analyse, med et analytikerkorps på ca. 200 personer. Ved å tilføre et KD-senter, i første omgang med rundt 40 KD-analytikere, ville man kunne styrke og komplementere den allerede eksisterende kompetansen og oppnå et tett samarbeid og synergier mellom etterretning og KD. Dette forslaget møtte imidlertid stor motstand fra medlemslandene og ble følgelig ikke noe av. Motstanden var både faglig og økonomisk motivert. Økonomiske prioriteringer var et ankepunkt, samtidig som nasjonene ikke ønsket å avgi sivile fageksperter og analytikere til et militært etterretningssenter.⁷⁶

Forslag nummer to var å opprette et KD-kontor ved enten Oxford eller Cambridge-universitetet. Ettersom intensjonen bak KD blant annet var å kunne trekke vekslere på kompetansen og kunnskapen ved universiteter,

⁷⁶ Både informant 1 og 2 er av den oppfatning at nasjonene ikke ønsket å gi KD tilgang inn i NIFC-strukturen.

tenketanker, NGOer og andre sivile institusjoner, var tanken at et slikt kontor ville kunne fungere som et liaisonelement mot eksterne fagmiljøer. Også dette forslaget ble stoppet av nasjonene, nok engang med henvisninger til økonomi.

Informant 1 forteller for øvrig at Allied Command Transformation, NATOs transformasjonskommando, som hadde ansvaret for å utvikle KD-konseptet, opprettet et KD-element ved et amerikansk universitet for å teste ut reformen. Dette elementet produserte blant annet vurderinger av situasjonen i ulike land, som så ble publisert med NATO-logo. Betegnende nok førte dette til at enkelte medlemsland protesterte, med påfølgende politisk kontrovers i alliansen. Det var med andre ord vanskelig å oppnå uavhengig og åpen kunnskapsproduksjon og -formidling, så lenge produktene ble oppfattet som offisielle uttrykk for NATOs politikk.

Alternativet, påpeker informant 1, hadde vært å opprette et helt uavhengig KD-senter, altså en institusjon som ikke benyttet NATOs logo. Utfordringen med en slik løsning hadde vært at det ville bli vanskelig å bruke produktene i planlegging og gjennomføring av operasjoner, ettersom man ikke kunne kontrollere og vurdere kvaliteten på informasjonen. Nettopp det å finne en tilstrekkelig balanse mellom uavhengighet og kontroll viste seg å være en utfordring ved KD-konseptet, ifølge informant 1.

En annen utfordring var å utvikle og etablere felles nettverk og datasystemer for informasjons- og kunnskapsdomenet. Delvis skulle dette ivaretas gjennom ulike planleggingsverktøy. Blant disse var Tool for Operations Planning Functional Area Service (TOPFAS) for operasjonsplanlegging, Intelligence FAS (INTFAS) for etterretningsplanlegging og Logistic FAS (LOGFAS) for logistikkplanlegging. Samtidig viste det seg at etterretning og KD fortsatte å operere med ulike databaser og nettverk, uten at det nødvendigvis var gjensidig tilgang på tvers av funksjonene.⁷⁷

⁷⁷I henhold til informant 1.

Taktskifte: CCOMC og CMA

Det oppstod et taktskifte i reformarbeidet da admiral James Stavridis ble ny SACEUR i 2009. Stavridis ønsket å omorganisere det strategiske hovedkvarteret ved SHAPE. I første omgang ble det opprettet et krisehåndteringscenter – Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC).

CCOMC har ansvar på strategisk nivå for å overvåke og varsle om potensielle krise- og konfliktområder,⁷⁸ for å utvikle initiell situasjonsbevissthet, og for å støtte planlegging, gjennomføring og terminering av oppdrag. Ifølge informant 1 mente Stavridis at senterets oppgaver krevde en tverrfaglig organisering, noe som gikk på tvers av J-strukturen. Etterretning var etter Stavridis' oppfatning ikke nok til å kunne forutsi og forstå kriser og konflikter. Resultatet var at CCOMC skulle støttes av både etterretning og KD.

Informant 1 konkluderer med at CCOMC fikk lederansvaret og -rollen for KD på strategisk nivå, herunder oppgaven med å integrere etterretning og KD. Samtidig lyktes man ikke i å etablere en felles ledelse av etterretning og KD, ettersom J2 (Intelligence) bestod som en selvstendig del av stabsstrukturen. Generelt ville en levedyktig innføring av KD ha krevd mer tid, penger og menneskelige ressurser enn det nasjonene var villige til å avsette. Det hadde vært lettere å få et mer uavhengig KD-senter til å fungere dersom det hadde ligget ved det politiske hovedkvarteret i Brussel fremfor i SHAPE, ifølge informanten. Men igjen – dette var ikke nasjonene villige til å støtte eller betale for.

I henhold til informant 2 var det ikke nødvendigvis slik at KD-konseptet var en direkte premissleverandør for opprettelsen av CCOMC. Det strategiske KD-senteret ble imidlertid lagt under CCOMC. Utfordringen var at dette senteret ikke ble oppsatt med ressurser eller personell som gjorde det i stand til å lede KD-prosessen og -produksjonen på strategisk nivå. Dette misforholdet gjorde at KD-senteret skiftet navn til Civil-Military Analysis (CMA) Branch,⁷⁹ fortsatt som del av CCOMC.

⁷⁸ Såkalt «horizon scanning» (NATO, 2013, s. 2–3 – 2–5).

⁷⁹ COPD definerer ansvaret til CMA Branch som regional og tematisk forskning og analyse (Research and Analysis). CMA skal særlig bidra til kontekstuell forståelse av sivile forhold som er relevante for NATOs interesser og evne til konflikthåndtering (NATO, 2013, s. 3–5).

Informant 2 og 3, som begge jobbet ved CMA da denne studien ble utført, er enige om at CMAs arbeidsoppgaver er mer analytiske enn administrative. I så måte er det ingen elementer ved CCOMC som utfører kunnskapsledelse, det vil si Knowledge Management – verken CMA eller andre underavdelinger. CMA og J2 har snarere et delt analytisk ansvar for å gi beslutningsstøtte på strategisk nivå. Håndtering av informasjonsbehov og innsamlings- og produksjonsledelse ivaretas ved hjelp av koordinerende møter, der både CMA og J2 deltar. Det faktum at CMA og deler av J2 er samlokalisert, legger til rette for en slik koordinering.

Den viktigste arbeidsfordelingen mellom CMA og J2 er at førstnevntes innsamling, analyse og produksjon fokuserer på informasjon som berører ikke-militære forhold – mens sistnevnte fokuserer på militære forhold. Et annet hovedskille er at der J2 ser på motpartens militære kapasiteter, så ser CMA på motpartens intensjoner med å besitte og bruke disse kapasitetene. Tilsvarende har CMA en overvekt av sivil ekspertise⁸⁰, mens J2 har en overvekt av militær ekspertise og militære analytikere. I praksis er ikke fordelingen og skillene absolutte, ettersom J2 også besitter sivile eksperter som analyserer sivile forhold, mens CMA besitter militære eksperter som kan analysere militære forhold. I sum skal CMA og J2 gi beslutningstakerne et helhetlig situasjonsbilde (Comprehensive Picture), med SACEUR og hans kommandogruppe som viktigste brukere.⁸¹

I tillegg til det tette samarbeidet med J2 skal CMA drive selvstendig innsamling og analyse av informasjon, ifølge informant 2 og 3. CMA kan lese etterretningsprodukter, men skal ikke bruke etterretning i sine egne, frittstående produkter. I så måte benytter CMA hele spekteret av informasjonskilder, herunder informasjon fra eksterne aktører. CMA tilstreber å jobbe ugradert eller med så lav gradering som mulig, noe som gjør det lettere å dele informasjon med eksterne. Det faktum at CMA ikke bruker betegnelsen etterretning, gjør det lettere for eksterne aktører å involvere seg i informasjonsdeling med CMA, ifølge informantene.

⁸⁰ CMA er i 2015 besatt med 17 analytikere, hvorav 11 er sivile og 6 er militære analytikere, i henhold til informant 2 og 3.

⁸¹ I henhold til informant 2 og 3.

Opprinnelig fikk CCOMC et eget element som hadde ansvar for å etablere kontakt og samarbeid med eksterne aktører på strategisk nivå. Dette ansvaret ivaretas nå av CMA. Det er opprettet fysiske arbeidsstasjoner, der sivile organisasjoner som FN og Røde Kors kan logge seg på. I henhold til informant 2 og 3 har det i praksis vist seg vanskelig å gi eksterne aktører tilgang til arbeidsplasser og datanettverk ved SHAPE.

All den tid de fleste arbeidsprosessene ved det militære hovedkvarteret foregår via graderte nettverk, vil det å gi eksternt personell nødvendige tilganger kreve et omfattende klarerings- og autoriseringsregime. Verken NATO eller alliansens samarbeidspartnere (herunder både medlemsland og organisasjoner) synes å være villige til å bruke tilstrekkelige ressurser for å få på plass et slikt regime. Det er særlig vanskelig å få nasjonene til å akseptere at eksterne, sivile organisasjoner skal ha tilgang til etterretningsinformasjon.

Da informant 1 avsluttet sitt engasjement i NATO, var formelle avtaler om hvordan man skulle samarbeide og utveksle informasjon med eksterne aktører bare i liten grad på plass.⁸² I praksis ivaretar CMA slik kontakt og informasjonsutveksling ved hjelp av uformelle møter. CMA gir i utgangspunktet ikke fra seg skriftlige produkter, men deler kun informasjon muntlig. Offisielle, skriftlige NATO-produkter kan skape politisk kontrovers, og ekstern distribusjon av slike dokumenter er derfor regulert i avtaler og prosedyrereguleringer. CMAs uformelle kontaktflate omfatter akademiske miljøer, tenketanker, NGOer og sivile, nasjonale myndighetsorganer.

Det er tilsynelatende CMA og CCOMC som ivaretar KD-konseptets intensjoner på strategisk nivå. Samtidig er det ingen direkte kobling mellom CMA/CCOMC og KD slik den strategiske kommandostrukturen er organisert i dag. Som tidligere påpekt var det særlig to forhold som ble ansett sentrale med tanke på å implementere KD: *opprettelse av en sentral, felles kunnskapsbase – og opprettelse av en sentral, overordnet ledelse av informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO*. Ingen av disse forholdene synes å ha blitt virkeliggjort i dagens

⁸² Den norske offiseren Jan Østbø har forsket på hvordan NATO har implementert helhetlig tilnærming på strategisk og operasjonelt nivå (Østbø, 2011). Østbø fremhever at NATOs sikkerhetsregime er en stor utfordring dersom man ønsker å dele informasjon med eksterne aktører. Selv om NATO har overordnede rammeavtaler med FN, EU og Røde Kors, så har alliansen få spesifikke sikkerhetsavtaler som regulerer informasjonsdeling med eksterne aktører.

struktur på strategisk nivå. Snarere er det snakk om en utvannet versjon av KD, noe som kjennetegnes av et pragmatisk samarbeid og en uformell arbeidsfordeling mellom CMA og J2.

Informant 2 er tydelig på at KD aldri ble formelt implementert i NATO-strukturen, men har forblitt et konsept som beskriver en prosess. Arbeidet med å utvikle et Military Committee policy-dokument for KD ble stoppet, og dette er fortsatt (2015) ikke ferdigstilt. Så lenge dokumentet ikke fullføres, mangler KD en forankring øverst i NATOs dokumenthierarki. Et bindende policydokument ville ha vært forpliktende for nasjonene og kunne ha gitt nødvendige føringer for implementering og finansiering. Uten et slikt policydokument er det umulig å snakke om at KD er eller kan bli del av kommandostrukturen, ifølge informant 2.

Ettersom KD aldri har blitt noe mer enn den konseptuelle, prosessuelle beskrivelsen man finner i COPD og *KD Handbook*, har heller ikke CMA noe spesifikt, formelt ansvar for å ivareta KD. I henhold til informant 2 har alle enheter i kommandostrukturen et ansvar for KD-prosessen – på tvers av seksjoner og funksjoner.

Kort oppsummert har ikke medlemsnasjonene vært villige til å avgi tilstrekkelig tid, penger og menneskelige ressurser til at KD kunne etableres som en robust funksjon i kommandostrukturen på strategisk nivå. Manglende felles datanettverk og databaser, og nasjonenes manglende vilje til å dele etterretning, spesielt eksternt, gjorde at implementeringen av KD ble utvannet. Det faktum at etterretning ble beholdt som del av J-strukturen, tyder dessuten på at nasjonene ikke ønsket å gi KD et overordnet ansvar for informasjons- og kunnskapsdomenet, slik KD-konseptet har som ambisjon.

Operasjonelt nivå – integrering

På operasjonelt nivå fulgte innføringen av KD en annen utviklingslinje enn på strategisk nivå. I stedet for å skille etterretning og KD valgte man å integrere dem i samme struktur. Tilnærmingen ved de to operasjonelle hovedkvarterene

var dessuten ulik. Ved Allied Joint Force Command (JFC) Brunssum ble informasjons- og kunnskapsdomenet i en periode omorganisert til en horisontal KD-struktur.⁸³ Deretter gikk man tilbake til den vertikale J2-strukturen, og i dag er KD Branch en del av J2. JFC Napoli beholdt J2-strukturen hele tiden.⁸⁴ Drøftingen i det følgende er begrenset til å gjelde JFC Brunssum, ettersom de to intervjuene på operasjonelt nivå ble gjennomført der.

Dagens struktur ved Brunssum integrerer etterretning og KD i samme enhet: J2 Intelligence, Knowledge and Production (J2 IKAP). Ifølge informant 4 og 5 har J2 IKAP ansvaret for analyse og produksjon innenfor hele PMESII-spekteret, herunder kunnskapssyklusen og CPOE-prosessen i forbindelse med øvelser og operasjonsplanlegging.⁸⁵ Enheten består av både militære og sivile analytikere, som besvarer ett sett av informasjons- og kunnskapsbehov med en felles produksjon.

Ansvaret for å vedlikeholde, organisere og distribuere en felles kunnskapsbase⁸⁶ ligger hos en egen seksjon for kunnskapsledelse,⁸⁷ en enhet som befinner seg på samme hierarkiske nivå som J2 IKAP. Databasen inneholder informasjon fra etterretningskilder, ikke-militære kilder og åpne kilder. Dette gir analytikere mulighet til å integrere alle typer informasjon i sin analyse og produksjon. Samtidig er det utfordrende å integrere informasjon fra eksterne aktører og å distribuere informasjon til disse. For det første begrenser det eksterne kildetilfanget seg til sivile kunnskapsentre som tenketanker, universiteter og akademiske miljøer. Samarbeid og informasjonsutveksling med statlige organer, internasjonale organisasjoner og ikke-statlige organisasjoner ivaretas primært på strategisk nivå. På operasjonelt nivå må liaisonering med slike samarbeidspartnere godkjennes av politisk-strategisk nivå.

⁸³ Informant 4 poengterer at informasjons- og kunnskapsdomenet ved hovedkvarteret i Brunssum en periode på 2000-tallet var organisert som en matriseorganisasjon. I denne perioden hadde KD et overordnet, tverrsektorielt ansvar for etterretning og kunnskapsutvikling.

⁸⁴ I henhold til informant 2.

⁸⁵ Informant 4 bruker begrepet kunnskapssyklus (Knowledge Cycle), snarere enn KD-prosessen slik den betegnes i COPD. Comprehensive Preparation of Operational Environment (CPOE) er en tverrsektoriell prosess som benyttes under operasjonsplanlegging på operasjonelt nivå i den hensikt å oppnå kunnskap om operasjonsmiljøet. CPOE-prosessen skal ledes av etterretnings- og kunnskapsenheten, ifølge COPD (NATO, 2013, s. 4–10).

⁸⁶ Shared Knowledge Platform.

⁸⁷ Knowledge Management Section. Seksjonen består i 2015 av fire personer, i henhold til informant 4.

Informant 5 påpeker at databasen må oppdateres fortløpende for å være relevant. Han mener at ansvaret for dette burde ligge på strategisk nivå, men i praksis er ansvaret for databasen delegert til operasjonelt nivå. JFC Brunssum kan samle inn informasjon, men har ikke mulighet til å starte en planprosess uten godkjenning fra SHAPE. Videre er ikke NATOs digitale nettverk tilrettelagt for informasjonsutveksling med eksterne aktører. TOPFAS, som er NATOs felles dataverktøy for operasjonsanalyse, -planlegging og -vurdering, opererer på NATO SECRET. Ettersom TOPFAS ikke skiller mellom gradert og ugradert informasjon, blir det i utgangspunktet vanskelig å gi sivile aktører nødvendige tilganger til systemet eller informasjonen som ligger i det. Dette er en klar begrensning ved dagens system, slik informant 5 ser det.

Informant 2 påpeker at den nasjonale etterretningsstøtten til NATO muliggjør en mer helhetlig situasjonsforståelse på strategisk nivå enn på operasjonelt og taktisk nivå.⁸⁸ Selv om det empiriske grunnlaget er noe sparsomt og gjør det vanskelig å konkludere endelig, så virker det som om både ressurstilgangen og mandatet er mer tilpasset en bred tilnærming på strategisk enn på operasjonelt nivå. En slik tolkning peker i retning av at strategisk nivå lettere kan håndtere de politiske kontroverser som kan oppstå ved at NATO samler inn, analyserer og vurderer informasjon om sivile aspekter ved krig og konflikter. Nærheten til politisk nivå og tilgangen til det strategiske etterretningssenteret NIFC i Molesworth – sammen med ressursene ved CCOMC og CMA – bidrar ut fra en slik tankegang til at strategisk nivå får et handlingsrom som mangler på operasjonelt nivå.

Det er nærliggende å tenke seg at operasjonelt og taktisk nivå tenderer mot å fokusere på militære forhold, med styrkebeskyttelse og direkte støtte til militære operasjoner som viktigste oppgaver. Så lenge nasjonenes største bekymring er å sikre egne soldaters liv og helse, er det naturlig å vektlegge etterretningens fokus på motstanderen og direkte trusler på disse nivåene. I et slikt perspektiv er det mindre plass for KD og helhetlig tilnærming. JFC Brunssum synes heller ikke å ha fått mulighet til å prøve KD-konseptets tilnærming til helhetlig situasjonsforståelse fullt ut under ISAF-operasjonen i Afghanistan.

⁸⁸ Jørgen Egballe konkluderer delvis i samme retning, når han hevder at evnen til beslutningsstøtte er mest robust på høyere nivå. Særlig utøvende taktisk nivå mangler ressurser og analysekapasitet til å kunne bidra til helhetlig situasjonsforståelse i tilstrekkelig grad, slik Egballe vurderer det (Egballe, 2011, s. 74).

Likevel ligger JFC Brunssums *interne organisering* av informasjons- og kunnskapsdomenet på mange måter nærmere KD-konseptets intensjoner. Riktignok er beskrivelsene i COPD og *KD Handbook* av en sektorovergripende struktur, der KD har overordnet ledelse og ansvar for både etterretning og kunnskapsutvikling, ikke realisert. JFC Brunssums forsøk på en slik tilnærming varte bare i en kort periode. Dagens struktur – med felles og integrert informasjonstilgang, analyse og produksjon – legger imidlertid til rette for at J2 IKAP kan gi helhetlig situasjonsforståelse og beslutningsstøtte. Både en felles kunnskapsbase og kunnskapsledelse er i så måte på plass som sentrale forutsetninger. Etterretningens og KDs plassering i samme enhet kan bidra til at unødvendige skillelinjer og skadelig rivalisering ikke oppstår og befester seg.⁸⁹

Suksess, fiasko eller status quo?

Som analysen viser, har ikke KD-konseptets intensjoner latt seg realisere fullt ut. Verken på strategisk eller operasjonelt nivå har det blitt gjennomført omfattende funksjonelle, strukturelle eller prosessuelle endringer som er i tråd med konseptets ambisjoner. J2 er beholdt som den dominerende strukturen innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet både på strategisk og operasjonelt nivå. Ambisjonen om at KD-prosessen skal være overordnet etterretningssyklusen er med andre ord ikke realisert. Nødvendige felles databaser, nettverk, samarbeidsavtaler og sikkerhetsprosedyrer som skal sikre intern og ekstern informasjonsdeling er bare delvis på plass.

NATO har valgt å skille etterretning og KD både strukturelt, prosessuelt og funksjonelt på strategisk nivå. Den viktigste grunnen til et slikt skille er trolig politiske hensyn. Operasjonelt nivå – ved JFC Brunssum – har på sin side gått for en løsning der etterretning og KD er integrert. Den viktigste

⁸⁹ Informant 4 forteller at forholdet mellom etterretning og KD tidvis har vært preget av interessekonflikter og intern rivalisering (turf wars). Langt på vei er dette et tilbaketrukket stadium, slik informanten ser det, og ledelsen ved Brunssum har gjort det klart at det ikke er noen grunnleggende forskjeller eller direkte motsetninger mellom de to kapasitetene.

grunnen til en slik organisering er sannsynligvis det operasjonelle nivåets begrensede ressurser og mer rendyrkede militære mandat.⁹⁰

Et sentralt poeng, som påpekt av informant 2, er at KD aldri har blitt forankret i et offisielt policydokument. Medlemsnasjonene stoppet arbeidet med et slikt dokument og satte på den måten en effektiv stopper for KDs formelle implementering i kommandostrukturen. Løsningene som ble valgt innebærer derfor bare en delvis implementering av KD-konseptet. Fraværet av en toppstyrt, formell implementering har trolig gjort at sjefer på henholdsvis strategisk og operasjonelt nivå har valgt hvilke løsninger og aspekter ved KD-konseptet som skal operasjonaliseres. I sum betyr dette at etterretningen langt på vei synes å ha fortsatt fokus på sin funksjon som støtte til militære operasjoner, mens evnen til å støtte en helhetlig tilnærming har forblitt begrenset. Disse funnene er oppsummert i figur 5:

KD som gjennomført reform	Etterretning	Kunnskapsutvikling
Struktur	J2 beholdt på strategisk og operasjonelt nivå	CCOMC på strategisk nivå, KD som del av J2-struktur på operasjonelt nivå
Funksjon	Opprettholdt som støtte til militære operasjoner	Begrenset som støtte til helhetlig tilnærming
Prosess	Ikke underlagt KD	Ikke overordnet etterretning

Figur 5: Skjematisk fremstilling av gjennomførte strukturelle, funksjonelle og prosessuelle endringer som følge av innføringen av KD.

⁹⁰ Det er heller ikke utenkelig at nasjonale forhold kan spille inn. Øverstkommanderende for NATOs Allied Joint Force Command Brunssum per 2015, Hans-Lothar Domröse, som tiltrådte i 2012, er tysk, og Tyskland var en viktig pådriver bak KD-konseptet, i henhold til informant 1.

Kapittel 5

Bedre beslutningsstøtte?

Dette kapitlet tar for seg følgende underproblemstilling: *I hvilken grad har KD gitt ønsket effekt, det vil si bedret beslutningsstøtte?*

Selv om allerede funnene i forrige kapittel tilsier at svaret neppe er et entydig ja, er det viktig å belyse problemstillingen fra flere vinkler. Dette kapitlet går derfor nærmere inn på *etterretningsaspektet* av KD-reformen.

Innledningsvis vil jeg problematisere hvorvidt det er mulig å måle etterretningsmessig suksess. Ved hjelp av sentrale etterretningsteoretikere vil jeg også diskutere hvorfor kunnskapsreformer ofte ikke lykkes med å løse etterretningens grunnleggende utfordringer. Deretter vil jeg, med bakgrunn i funnene i forrige kapittel, drøfte mer konkret hvorvidt de innførte endringene i NATOs informasjons- og kunnskapsdomene har gitt bedre beslutningsstøtte.

Etterretning – kan det måles?

Den første utfordringen når man skal prøve å vurdere hvorvidt etterretningsreformer har lyktes, er hvordan man skal måle suksess. Måling av kvalitet er utfordrende innenfor all menneskelig aktivitet. Å bli enige om kvalitative standarder og klare å bedømme aktiviteter og resultater opp mot disse standardene,

er langt vanskeligere enn å fastsette og måle kvantitative størrelser.⁹¹ De fleste undersøkelser og evalueringer av effekter og effektivitet – enten det er i privat eller offentlig sektor – vil da også tendere mot kvantifisering og målbare endringer.⁹²

Anvendt innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet vil en slik kvantifisering av resultater i verste fall kunne gi et totalt misvisende målbilde. Dersom for eksempel antall rapporter er målestANDARDEN, vil ti korte rapporter på en side telle ti ganger så mye som en rapport på hundre sider. Tilsvarende vil rapporten på hundre sider telle ti ganger så mye som de korte rapportene dersom målestANDARDEN er antall sider. I begge tilfeller mangler en vurdering av det man egentlig ønsker å måle, nemlig hvorvidt rapportene ga beslutningstakerne den informasjonen de trengte. Kanskje var en av de korte rapportene med på å forhindre et terrorangrep? Kanskje ga den lange rapporten en helt ny innsikt i et fremmed lands militære intensjoner og kapasiteter?

Vurderinger og målinger av etterretningens effekt bør med andre ord inneholde en eller annen form for kvalitativ evaluering. Den vanligste og mest fornuftige standarden for slike kvalitative evalueringer er å ta utgangspunkt i etterretningens hensikt, nemlig beslutningsstøtte.

Mark Lowenthal fremhever fire kjennetegn ved god etterretning: Den skal være rettidig, skreddersydd (i henhold til beslutningstakernes informasjonsbehov), fordøyelig (det vil si forståelig og anvendbar) og tydelig (på hvor sikker informasjonen er).⁹³ Michael Herman påpeker at etterretning må tilstrebe nøyaktighet, troverdighet og relevans.⁹⁴ Tilsvarende skriver Richard K. Betts

⁹¹ Flere etterretningsteoretikere påpeker hvor vanskelig det er å måle etterretningens effekt og effektivitet. Se Betts, 2007, s. 187–190; Herman, 1996, s. 382–383 og Lowenthal, 2009, s. 148–149; 304–305. Lowenthal fremhever også behovet for å fastsette standarder for å evaluere etterretningsanalyse, som et avgjørende tiltak for å kunne forbedre det han kaller etterretningssyklusens viktigste trinn (Lowenthal, 2005, s. 237).

⁹² NATOs kriterium for å måle operativ suksess, nemlig operasjonsvurdering (Operations Assessment), legger til grunn at standardene bør være kvantifiserbare: «Additionally, a MOE [Measures of Effectiveness] should be reducible to a quantity (as a number, percentage, etc.)» (NATO, 2013, s. 5–14).

⁹³ Timely, tailored, digestible, clear (Lowenthal, 2009, s. 147).

⁹⁴ Accuracy, credibility, relevance (Herman, 1996, s. 382).

at etterretningen må være både sannferdig og nyttig for beslutningstakerne dersom den skal ha verdi.⁹⁵

Hensikten med etterretningsreformer er med andre ord å sørge for at beslutningstakere i større grad får pålitelig informasjon som de trenger – og at de får den når de trenger den.⁹⁶ Samtidig er flere etterretningsteoretikere skeptiske til om det faktisk er mulig, i vesentlig grad, å oppnå en slik kvalitetsheving.

Etterretningens dilemma

I sin klassiske gjennomgang av årsakene til etterretningssvikt, *Enemies of Intelligence*, bruker Betts mye tid på å prøve å forklare hvorfor svikt er en naturlig og på mange måter uunngåelig del av etterretningens natur. Han påpeker at behovet for etterretning gjerne oppstår i uklare og ambivalente situasjoner, når det eksisterer en grunnleggende usikkerhet om hva som skjer eller skal skje (Betts, 2009, s. 51). Det pressede tidsaspektet bidrar til at etterretningen som oftest er nødt til å støtte beslutningstakerne med informasjon og vurderinger som inneholder en eller annen grad av usikkerhet.

Betts understreker at den vanligste årsaken til etterretningssvikt (intelligence failure) ikke ligger i innsamlings- og produksjonsapparatet, men i beslutningstakernes

⁹⁵ Betts, 2007, s. 190. En interessant nyansé i Betts' resonnering er spørsmålet om når informasjonen skal være nyttig. Mye av etterretningens oppgave består i å samle inn data for å bygge opp en grunnleggende kunnskapsbase. En del av kunnskapen i en slik base vil ikke være til nytte her og nå, men kan plutselig bli det dersom situasjonsbildet forandrer seg. Etterretning er med andre ord avhengig av en viss beredskap og evne til å mobilisere kunnskap når hendelser oppstår. Ettersom ressurstilgangen alltid vil være begrenset, er det en viktig oppgave for ledelsen å prioritere hvor mye tid og penger som skal brukes på å generere denne type grunnleggende kunnskap, sett opp mot behovet for løpende, tidsaktuell kunnskap.

⁹⁶ Et annet viktig aspekt ved etterretningsreformer i demokratiske stater er å sørge for tilstrekkelig etterprøvbarehet, ansvarlighet, kontroll og tilsyn. Dette aspektet faller på siden av denne studiens problemstilling og vil derfor ikke bli behandlet nærmere her. For generelle diskusjoner om forholdet mellom etterretning og rettsstatlige prinsipper, se Westgaard (2010) vedrørende Norge; Johnson (2012, s. 144–176) vedrørende USA og Omand (2010, s. 261–287) vedrørende Storbritannia.

manglende evne til å benytte seg av etterretningen (Betts, 2009, s. 87). Det er alltid en mulighet for at beslutningstakerne oppfatter etterretningsbudskapet på en feilaktig måte, at de bruker budskapet som grunnlag for ukloke beslutninger, at de velger å se fullstendig bort fra budskapet – eller at de ikke er klar over hva de kan etterspørre.

I sum innebærer alt dette, ifølge Betts, at etterretningssvikt – og tilsvarende beslutningssvikt – vil skje med jevne mellomrom. Etterretningsreformer kan bare i liten grad endre på dette grunnleggende forholdet: «Although marginal reforms may reduce the probability of error, the unresolvable paradoxes and barriers to analytic and decisional accuracy make some incidence of failure inevitable» (Betts, 2009, s. 50). Betts avviser ikke behovet for etterretningsreformer fullstendig, men argumenterer for at mindre justeringer og edruelige ambisjoner ofte kan gi bedre resultater enn store omveltninger. Samtidig må ambisjonene føre til endrede strukturer og prosesser dersom reformene skal ha varig effekt (ibid., s. 141).

Mark Lowenthal støtter synspunktet om at både strukturer og prosesser må endres (Lowenthal, 2009, s. 299). Samtidig konkluderer han med at det er vanskelig å vurdere effekten av siste års etterretningsreformer i USA, noe som i hovedsak skyldes etterretningens iboende kvalitative og ineffektive natur. Både etterretningsbyråkratiet og beslutningstakerne tenderer mot å opprettholde status quo, snarere enn å ivre for omfattende endringer (ibid., s. 311 – 312).

Et annet grunnleggende dilemma ved etterretningsreformer er forholdet mellom sentralisering og desentralisering. Som Betts påpeker, er det nær sagt umulig å finne en perfekt balanse; sentralisering bidrar til bedre styring og mer effektiv bruk av ressurser, men kan samtidig lamme den kreativiteten og evnen til selvstendig tenkning som man er avhengig av i etterretningsarbeid. Et vanlig kompromiss er å legge til rette for en høy grad av koordinering av innsatsen, men – som Betts slår fast – koordinering er ikke det samme som kommando: «Intuitively, coordination is the middle ground between centralized command and decentralized anarchy. But because coordination is not command, it cannot resolve real conflicts of interest or mission, and a coordinator's preferences can be resisted» (Betts, 2007, s. 149).

Formålet med artikkelsamlingen *Transforming U.S. intelligence* er å fokusere på prosessuelle endringer, snarere enn strukturelle omorganiseringer. Redaktørene bruker begrepet transformasjon fremfor reform, og de ønsker å belyse særlig tre aspekter: nye informasjonsbehov, nye etterretningskapasiteter og ledelse (Sims og Gerber, 2005, s. xv). Bokens viktigste funn – som er relevante for denne studiens problemstilling – er behovet for sterk ledelse, både sentralt og i felt; økt vilje og evne til samarbeid, internt og eksternt; og økt vilje og evne til å nyttiggjøre seg åpent tilgjengelig informasjon (ibid., s. 259–260).

Britiske Michael Herman og Sir David Omand har et tilsvarende syn på etterretningsreformer som sine amerikanske forskerkolleger.⁹⁷ De er opptatt av at man i fremtiden i større grad må nyttiggjøre seg åpent tilgjengelig informasjon, at evnen til analyse må styrkes, og at det tverrsektorielle etterretningssamarbeidet – både nasjonalt og internasjonalt – må forbedres. Interessant nok fremhever begge behov for en styrket sentral ledelse av den nasjonale etterretningsinnsatsen.⁹⁸

Felles for de siterte teoretikernes holdning til nasjonale etterretningsreformer er at målet må være en kvalitativt bedret beslutningsstøtte. For å oppnå dette må endringene være av varig strukturell og prosessuell karakter. Det er særlig områdene ledelse, samarbeid og informasjonsflyt som har forbedringspotensial. Teoretikerne advarer likevel mot troen på at radikale endringer kan gi avgjørende positive resultater. Kompleksiteten og dynamikken i etterretningsprosessen gjør at det er umulig å reformere eller omorganisere seg ut av de sentrale utfordringene forbundet med etterretningsens evne til å gi beslutningsstøtte.

Noen av utfordringene knyttet til informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO er på mange måter de samme som etterretningsens iboende dilemmaer. NATOs ledelse utviklet KD delvis i et forsøk på å ta sterkere kommando og kontroll over informasjonsflyten i alliansen, noe som skulle gjøres ved å omgå

⁹⁷ Den britiske etterretningsstrukturen og -prosessen er på noen områder prinsipielt annerledes enn den amerikanske. Det er vanlig å påpeke at britisk etterretning vektlegger konsensus og kjennetegnes av tette bånd mellom produsenter og brukere, mens amerikansk etterretning vektlegger konkurranse og kjennetegnes av større avstand mellom produsenter og brukere. For diskusjon av noen overordnede forskjeller mellom britisk og amerikansk etterretning, se for eksempel Herman (1996, s. 261–265); Omand (2010, s. 296–300) og Lowenthal (2009, s. 313–318).

⁹⁸ Omand, 2010, s. 302–304; Herman, 1996, s. 314–320.

den nasjonalstyrte etterretningen. Samtidig var KD et redskap som skulle muliggjøre samarbeid og koordinering av informasjonsflyt med eksterne aktører. Likevel holder sammenligningen med nasjonale etterretningsreformer bare et stykke på vei. Kompleksiteten i en multinasjonal organisasjon som NATO er mye større enn i nasjonale e-tjenester – og det er tilsvarende mer krevende å få nasjonene til å enes om omfattende endringer. KD-konseptets ambisjoner om å reformere informasjons- og kunnskapsdomenet i alliansen har da også vist seg vanskelig å realisere.

Rettidighet, relevans, pålitelighet

Hvis man leter etter kvalitative standarder for KD og etterretning i NATOs dokumenter, finner man kriterier som mer eller mindre sammenfaller med dem som nevnes i generell etterretningsteori. Riktignok opererer AJP-2.1(A) totalt med hele åtte prinsipper for etterretning,⁹⁹ men forordet i doktrinen fremhever nettopp egenskapene *nøyaktighet, rettidighet og relevans*: «Accurate, timely and relevant intelligence is a prerequisite for, and underpins the conduct of all military operations» (NATO, 2005, s. viii). KDs kvalitative egenskaper som beslutningsstøtte beskrives tilsvarende, med vektlegging av de samme tre egenskapene: *nøyaktighet, rettidighet og relevans* (NATO, 2011, s. 2 – 1; NATO, 2013, s. 2 – 3).

Det synes hensiktsmessig å vurdere KDs evne til bedret beslutningsstøtte opp mot særlig de tre kvalitative kriteriene *rettidighet, relevans og pålitelighet*.¹⁰⁰ Rettidighet innebærer at beslutningstakerne får informasjonsstøtte *når*

⁹⁹ De åtte prinsippene (Centralised Control – Timeliness – Systematic Exploitation – Objectivity – Accessibility – Responsiveness – Source Protection – Continuous Review) betegner delvis kvaliteten på beslutningsstøtten som etterretningen skal gi, og delvis organisasjonsmessige og prosessuelle standarder (NATO, 2005, s. 2 – 1 – 2 – 2).

¹⁰⁰ Den norske etterretningstjenesten legger til grunn disse tre kvalitative kriteriene i sin beskrivelse av etterretningens formål: «Etterretningsprosessen har som formål å sikre at prioriterte etterretningsbehov besvares med rettidige, relevante og pålitelige etterretninger med de ressurser og innenfor den tid som er tilgjengelig» (Forsvaret, 2013, s. 18). Det er for øvrig interessant at det er gjort studier som tyder på beslutningstakere vektlegger korthet og rettidighet i større grad enn relevans, mens etterretningsorganisasjoner tenderer mot å prioritere i motsatt rekkefølge (Betts, 2009, s. 78).

de faktisk trenger den. Relevans innebærer at beslutningstakerne får den informasjonen de faktisk trenger. Pålitelighet innebærer at beslutningstakerne kan være trygge på at informasjonen de mottar i størst mulig grad er kontrollert som sannferdig – og at eventuell tvil om sannhetsverdien har blitt tydelig kommunisert til dem.¹⁰¹

Hva betyr så *rettidighet, relevans og pålitelighet* konkret når det gjelder KDs evne til beslutningsstøtte? Noe forenklet kan man si at innføringen av KD skulle bidra til at de militære beslutningstakerne på strategisk og operasjonelt nivå i NATO *oftere mottar den informasjonen de trenger i tide – og at informasjonen oftere viser seg å være riktig.*

Misforholdet mellom den nasjonale etterretningens og NATO-strukturens evne til beslutningsstøtte – der sistnevnte kom til kort når det gjaldt både kvalitet, rettidighet og utforming – var en viktig grunn til at KD ble utviklet og innført. Motivasjonen bak innføringen av KD var at de militære beslutningstakerne på alle nivåer i NATO i større grad skulle få rettidig og pålitelig informasjon, formidlet i hensiktsmessig format, gjennom NATO-strukturen, ikke bare gjennom den nasjonale strukturen.¹⁰² Tilsvarende skulle KD bidra til å muliggjøre NATOs helhetlige tilnærming ved å nyttiggjøre seg et bredere spekter av informasjon, kunnskap og kompetanse.¹⁰³ Det er evnen til å realisere disse ambisjonene som må vurderes, dersom man skal ha en formening om graden av KDs suksess.

KDs begrensninger og utfordringer

Ut fra denne studiens empiriske grunnlag er det vanskelig å gi en entydig vurdering av hvorvidt KD har ført til en kvalitativt bedre beslutningsstøtte i NATO-systemet. På den ene side har analysen kartlagt en del forhold som har vanskeliggjort en slik kvalitetsheving. På den annen side har analysen

¹⁰¹ I så måte dekker pålitelighet de engelske termene *clear(ness), accuracy, credibility* og *true(ness)*, slik de blir brukt av de siterte etterretningsteoretikerne.

¹⁰² Dette er den klare oppfatningen til informant 1.

¹⁰³ Dette synet deles av både informant 1, 2 og 3.

vist at KD-konseptet kan ha medført positive endringer når det gjelder beslutningsstøtte på strategisk og operasjonelt nivå. I det følgende diskuteres først de generelle utfordringene, deretter effekten av endringene på strategisk og operasjonelt nivå.

Det er neppe mulig å finne noen enkel forklaring på skjebnen til et sammensatt fenomen som KD, langt mindre måle konseptets eventuelle suksessrate i NATO-systemet. Like fullt er det mulig å peke på noen sentrale faktorer og mekanismer som trolig har virket begrensende på KDs evne til å gi bedret beslutningsstøtte. I det følgende blir det særlig fokusert på fem forhold: etterretningens dominerende posisjon, KD som kontekstspesifikt fenomen, nasjonenes manglende støtte, manglende felles situasjonsbevissthet, og sikkerhet som begrensende faktor.

Etterretningens dominerende posisjon

Denne studien har fremhevet NATOs avhengighet av støtte fra nasjonal etterretning. Alle kildene understreker at etterretningsstøtte er en grunnleggende utfordring for alliansen, ettersom medlemslandenes *nasjonale* eierskap over etterretningen fortsatt er gjeldende innenfor flernasjonale krisehåndteringsoperasjoner. KD var et forsøk på å omgå denne nasjonale kontrollen, men, som informant 1 påpeker: KD kan ikke trumfe etterretning dersom nasjonene ikke ønsker det. Paradoksalt nok kan KD-konseptet ha bidratt til å gjøre nasjonene oppmerksomme på hvor viktig det er å innlemme sivil, ekstern, åpent tilgjengelig informasjon i den nasjonalt kontrollerte etterretningssyklusen.

Behovet for en mer helhetlig etterretningsproduksjon ble åpenbart i kjølvannet av den kalde krigens slutt og Sovjetunionens sammenbrudd. Løsningen ble å forsøke å integrere sivil og militær etterretning i større grad. De nasjonale etterretningsorganisasjonene begynte da å samordne sivil og militær etterretningsproduksjon. NATOs tilnærming med KD som en parallell struktur, på siden av eller overordnet etterretning, er med andre ord ikke i samsvar med hvordan nasjonene ønsker å organisere det militære informasjons- og kunnskapsdomenet. Ut fra en slik tankegang blir KD en

dupliserende eller *konkurrerende* kapasitet, snarere enn et forsterkende tillegg til etterretning. Så lenge nasjonene fortsatt ønsker å kontrollere informasjons- og etterretningsflyten inn i alliansen, vil de trolig være lite villige til å bidra til å bygge opp KD som en frittstående struktur og prosess.

KD som kontekstspesifikt fenomen

At KD historisk sett fikk et tidsmessig etterslep, har trolig bidratt til at konseptet kom i utakt med den nasjonale utviklingen. Det er dessuten nærliggende å betrakte KD som et *kontekstspesifikt fenomen*. Behovet for en helhetlig situasjonsforståelse og beslutningsstøtte er neppe noe nytt i NATO-sammenheng, men det ble særlig aktualisert i forbindelse med alliansens krisehåndteringsoperasjoner på Balkan og i Afghanistan. På samme måte som helhetlig tilnærming ble det konseptuelle tilsvaret på NATOs manglende evne til å løse oppdragene i disse landene, skulle KD bidra til økt situasjonsforståelse og samvirke med eksterne aktører.

Forskningen er full av analyser som prøver å forklare hvorfor helhetlig tilnærming ikke har fungert i praksis. En allmenn oppfatning synes å være at verken medlemslandene i NATO eller de eksterne aktørene har hatt evne og vilje til å etterleve ambisjonene som ligger bak helhetlig tilnærming som konsept.¹⁰⁴

¹⁰⁴ For ulike forklaringer på hvorfor helhetlig tilnærming ikke fungerer i praksis, se for eksempel Egnell, 2008; Meindersma, 2009; De Coning og Friis, 2011; Østbø, 2011, s. 78–84; Williams, 2011; Tardy, 2013; Yost, 2014, s. 245–280; Biermann, 2014; Rynning, 2014; Dyndal og Vikan, 2015. Biermanns artikkel omhandler mer generelt NATOs evne til å etablere samarbeid med andre internasjonale aktører, med særlig fokus på OSSE og FN. Biermann konkluderer med at NATOs primære fokus på sikkerhetspolitikk og bruk av militærmakt er den viktigste begrensende faktoren med tanke på å få på plass et slikt samarbeid (Biermann, 2014, s. 228).

Manglende nasjonal støtte

Dersom KD skal fylle sin funksjon som beslutningsstøtte innenfor rammen av helhetlig tilnærming, krever det at NATO og øvrige internasjonale aktører klarer å etablere et reelt samarbeid. Ideelt sett innebærer dette både felles målsettinger og felles innsats, noe som kun kan skje ved at alle ressurser og kapasiteter benyttes mest mulig effektivt og hensiktsmessig. Imidlertid består NATO av enkeltnasjoner med egne målsettinger, ressurser og kapasiteter. Nasjonene tar typisk med seg sine målsettinger ut i krisehåndteringsoperasjoner, samtidig som begrensninger i ressurser og kapasiteter – gjerne selvpålagte – legger bindinger på hva nasjonene kan eller vil bidra med. Resultatet er at det er vanskelig å oppnå en helt ut felles målsetting og innsats, selv innad i alliansen.¹⁰⁵

Når det i tillegg melder seg internasjonale aktører *utenfor* alliansen, blir det ikke enklere å enes om felles mål og innsats. FN, EU og ikke-statlige organisasjoner som Røde Kors og Leger Uten Grenser vil som oftest ha andre agendaer og mandater i kriser og konflikter enn det NATO har. De humanitære organisasjonenes prinsipper om uavhengighet, humanitet og upartiskhet gjør at de tradisjonelt er skeptiske til å samarbeide med militærmakten. I praksis har det vist seg vanskelig for NATO å etablere et reelt og omfattende samarbeid med sivile aktører.¹⁰⁶

¹⁰⁵ David Yost skriver følgende om NATOs interne problemer i forbindelse med innsatsen i Afghanistan: «The problems internal to the Alliance have included unrealistic expectations, failures to meet resource commitments, differing motives, divergent strategies, restrictions on the usability of forces, poor comprehension of Afghan society and culture, and an excessive reliance on firepower» (Yost, 2014, s. 139–140).

¹⁰⁶ Selv om det faller utenfor denne studiens rammer å gå i dybden på denne problemstillingen, så er det viktig å poengtere at NATO synes å klare å samarbeide tettere med enkelte sivile organisasjoner. Formelt er nok NATOs samarbeid med FN og EU kommet lengst.

Manglende felles situasjonsbevissthet

Av samme årsak som det har vist seg vanskelig å realisere prinsippet om helhetlig tilnærming, synes også *felles situasjonsbevissthet* å være mer et ideal enn en praktisk realitet. Selv i en rent militær, nasjonal kontekst vil ulike institusjonelle og kulturelle særtrekk – med tilhørende forskjeller i verdier, prinsipper og mandater – bidra til ulikheter og nyanser i hvordan man oppfatter en situasjon og aktørene som er part i den. I en internasjonal konflikt, der antall aktører er betydelig større, vil kommunikasjonen og informasjonsdialogen mellom militære og sivile aktører i enda større grad bli formet av aktørenes ulike kulturer, språk, verdier og prinsipper. På samme måte som disse forholdene er med på å vanskeliggjøre samarbeid og samstemmighet helt generelt, så vil rådende oppfatninger blant ulike aktører kunne hindre en reell etablering av gjensidig forståelse.

Innenfor etterretningsfaglig teori omtales gjerne manglende evne til å skape gjensidig forståelse som diskurssvikt.¹⁰⁷ Diskurs defineres her som en rådende samfunnsmessig oppfatning. Når to eller flere ulike rådende oppfatninger møtes, kan gjensidig forståelse være vanskelig å oppnå. Diskurssvikt som fenomen har etter min mening overføringsverdi til informasjonsdomenet mer generelt.

Dersom partene er uenige om hva informasjonen betyr og om hvor viktig den er som grunnlag for å ta beslutninger i tråd med en helhetlig tilnærming, har man da oppnådd felles situasjonsbevissthet? Jeg anser at svaret må være nei. Manglende felles situasjonsforståelse vil nødvendigvis føre til sprikende beslutninger. Dette betyr at idealet i møte med virkeligheten snarere vil innebære grader av felles situasjonsbevissthet. Rent logisk betyr dette at det kun er mulig å oppnå *grader* av helhetlig tilnærming, ettersom ulikheter i situasjonsbevissthet nødvendigvis vil medføre ulikheter i beslutninger.

¹⁰⁷ Se f.eks. artikkelen «Missing the plot? Intelligence and discourse failure» (Neuman og Smith, 2005), eller «Towards a new theory of intelligence failure? The impact of cognitive closure and discourse failure» (Hatlebrekke og Smith, 2010) for en nærmere beskrivelse av diskurssvikt.

Sikkerhet som begrensende faktor

På tross av KDs fokus på *need-to-share* og behovet for lavest mulig sikkerhetsgradering av informasjon har det vist seg vanskelig å omgå etterretningens høye sikkerhetsbeskyttelse av kilder, metoder og kapasiteter. Det er derfor grunn til å spørre om selv ugradert, åpent tilgjengelig informasjon virkelig kan bli brukt på en nøytral og upartisk måte når den fungerer som beslutningsstøtte til aktørene i internasjonale operasjoner. Kunnskap er makt, som det heter, og dette blir enda mer sant når kunnskapen knyttes direkte til makt og maktanvendelse. Innenfor rammen av en helhetlig tilnærming vil derfor forholdet mellom etterretning og andre typer informasjon snarere være preget av gråsoner enn av klare skiller.

Sivile aktører må vurdere balansen mellom sikkerhet og åpenhet, og det er ikke nødvendigvis slik at åpenhet alltid er den beste løsningen. Her må hensynet til menneskelig og operasjonsmessig trygghet veies opp mot betydningen av de humanitære prinsippene. For NATO er det utfordrende å dele informasjon om egne styrker, kapasiteter, intensjoner og planer med eksterne aktører. Selv om en del av denne informasjonen vil være åpent tilgjengelig eller ha et relativt lavt beskyttelsesbehov, så vil andre deler være meget viktig å beskytte – ikke minst når trusselnivået er høyt, slik som i Afghanistan.

Det vil aldri være enkle svar på hvordan man skal balansere hensynet til sikkerhet med behovet for å dele informasjon. Langt på vei må denne balansen vurderes med tanke på den enkelte operasjon og situasjon – og opp mot involverte aktører. I siste instans blir det et lederansvar å fastsette formålet med informasjonsdelingen: hva som kan deles, hvem det kan deles med og hvordan det skal gjøres. Et helt sentralt ledelsesaspekt, både for NATO og øvrige aktører, vil være å gjøre risikovurderinger. Nyten av informasjonsdeling må veies opp mot potensielt sikkerhetsmessig skadeomfang. En velfundert risikovurdering kan åpne for informasjonsdeling selv ved høy sikkerhetsrisiko, så lenge gevinsten anses å være viktig nok.

Summen av disse utfordringene forklarer hvorfor KD aldri har fått mulighet til å påvirke NATOs beslutningsprosesser, slik konseptet hadde som intensjon. På den ene side ble den formelle implementeringen stoppet, slik at KDs posisjon og innflytelse ble begrenset. På den annen side synes både utgangspunktet

og ambisjonene å ha vært for vidtfavnende. Særlig gjelder dette vurderingen av hvorvidt det er mulig å heve kvaliteten på beslutningsstøtten under krisehåndteringsoperasjoner.

Pragmatiske løsninger?

En alternativ tilnærming som kanskje er enklere å realisere, er å søke pragmatiske ad hoc-løsninger på de utfordringene NATO møter i krisehåndteringsoperasjoner. Ad hoc-løsninger som blir begrenset i tid og rom til den enkelte operasjon eller fase av en operasjon kan trolig være enklere for medlemslandene og de eksterne aktørene å akseptere. Faren med altomfattende konsepter som helhetlig tilnærming og KD er at de kan bli både mindre fleksible og mindre forpliktende enn konkrete løsninger. Det er i så måte verdt å merke seg at COPD i sin beskrivelse av utfordringene forbundet med sivil-militært samarbeid nettopp vektlegger *pragmatisme*:

Planning in a multi-dimensional environment generates particular challenges for both civilian and military actors. Experience shows that not only may there be no formally appointed lead agency to provide overall coordination, but that those organisations capable of reacting quickly are very often military in nature. In addition, some institutions may not wish to have formalized relationships with others. Thus, a comprehensive approach emerges through the determination of various actors to play their part to resolve a crisis. Pragmatism is often the way forward, as imperfect as this may be in an otherwise rules-based society (NATO, 2013, s. 1–2).

I tråd med en slik pragmatisk tilnærming vil samarbeid og koordinering med eksterne aktører, herunder ved en forenkling av informasjonsflyten, være mer preget av ad hoc-løsninger enn av reelle kommando- og kontrollstrukturer.

Verken helhetlig tilnærming eller KD-konseptet gir NATO-alliansen kommandomyndighet over eksterne partnere. Mulighetene for samarbeid er følgelig avhengig av at også de eksterne aktørene ser nytteverdien av økt koordinering og informasjonsutveksling.

En pragmatisk tilnærming til kommando og kontroll kan være veien å gå også når det gjelder kommunikasjon. Moderne teknologi gir muligheter, men løser ikke i seg selv utfordringene knyttet til informasjonsutveksling, helhetlig tilnærming og felles situasjonsbevissthet. I praksis har det vist seg vanskelig å finansiere, etablere og anvende felles data-, informasjons- og kommunikasjonsnettverk, både innad i NATO og utad mot eksterne aktører. Elektroniske plattformer for integrering av etterretning og åpen, ugradert informasjon er særlig krevende å få på plass. I praksis kan det være lettere å etablere fysiske møteplasser. Som forskerne De Coning og Friis påpeker, kan slike møteplasser være et utgangspunkt for å dele informasjon, diskutere prioriteringer og avklare avhengigheter (De Coning og Friis, 2011, s. 271).

Det er liten tvil om at implementeringen av KD ble skadelidende ved at nasjonene ikke var villige til å dedikere tilstrekkelige økonomiske og menneskelige ressurser. Dette forholdet ble trolig forsterket av økonomiske nedgangstider i den vestlige verden, noe som førte til kutt i forsvarsbudsjettene. Under slike forhold er det ikke overraskende at nasjonene ikke ønsket å bruke penger på det de oppfattet som en dupliserende kapasitet og struktur.

Det klareste uttrykket for denne manglende støtten fra nasjonene er at KD, satt på spissen, aldri har blitt noe mer enn et konsept i NATOs dokumenthierarki. Ettersom arbeidet med en KD-policy ble lagt på is, finnes det i realiteten ingen beskrivelse eller forpliktende plan for hvordan implementering av KD skal gjennomføres eller finansieres.

CMA som beslutningsstøtte – strategisk nivå

Selv om KD aldri ble formelt implementert i NATOs kommandostruktur på strategisk nivå, kan konseptet ikke avskrives. Denne studien har argumentert

for at en del av prinsippene bak KD-konseptet har blitt videreført av CMA-enheten ved CCOMC. Informant 2 og 3, begge ansatt ved CMA, er av den oppfatning at enheten gir et positivt bidrag til beslutningsstøtte på strategisk nivå. Faktisk mener de at CMA på noen områder kan utfylle og supplere den beslutningsstøtten som gis av J2.

Informantene fremhever særlig *fleksibilitet* og *uavhengighet* som de viktigste fordelene ved måten CMA arbeider på. Ettersom enhetens analytikere samler inn og bearbeider informasjon fra andre kilder enn etterretningskilder, så er de ikke underlagt nasjonenes kontroll over informasjonsflyten på samme måte som J2 er det. J2s informasjonstilfang blir i stor grad gitt av nasjonene, med tilhørende restriksjoner på videre bruk og distribusjon – og med fastsatt sikkerhetsgradering på produktene.¹⁰⁸ CMA derimot kan, i den grad enheten selv skaffer til veie informasjon og ikke benytter nasjonalkontrollert etterretning, fastsette hvilken gradering produktene skal ha på egen hånd.

I praksis betyr dette at CMA tilstreber å lage ugraderte og lavt graderte produkter, som kan distribueres og benyttes langt videre enn det de ofte høyt graderte produktene fra J2 kan. Nettopp muligheten til å kunne bruke informasjonen de mottar på en friere måte, har stor verdi for beslutningstakerne. Informantene påpeker at de interne tilbakemeldingene på produktene deres er positive, både fra beslutningstakere i kommandostrukturen og fra de internasjonale stabene. Tilsvarende gjør lavt graderte produkter det lettere for CMA å utveksle informasjon og etablere samarbeid med eksterne aktører.

Et viktig moment ved uavhengighet er at det gir større fleksibilitet, ifølge informantene. Slik sett står CMA noe friere enn J2 til å fokusere på analyse og forståelse av helhetlige, overordnede trender – snarere enn å måtte prioritere støtte til styrkebeskyttelse og pågående militære operasjoner. Ekspertisen ved henholdsvis CMA og J2 synes å speile denne forskjellen i fokus ved at CMA har en overvekt av sivile analytikere, mens J2 har en overvekt av militære analytikere. Samtidig bør det poengteres at det er *summen av et langsiktig og kortsiktig perspektiv og av sivil og militær analyse som gir en helhetlig beslutningsstøtte*.

¹⁰⁸ De nasjonale etterretningsorganisasjonene fastsetter, som eiere/utstedere av informasjonen, hvilken sikkerhetsgradering etterretningsproduktene som deles med NATO skal ha. Disse sikkerhetsgraderingene er bestemmende for hvordan informasjonen kan brukes og distribueres videre. Graderingene kan ikke endres med mindre utstedernasjonen gir tillatelse til dette.

Både CMA og J2 er altså avhengig av tett koordinering og samarbeid, slik informantene påpeker.

Ut fra den foregående analysen er det gode grunner til å hevde at CMA faktisk bidrar med beslutningsstøtte på strategisk nivå. KD-konseptet har altså tilført en tilleggsverdi. Selve organiseringen, der CMA og J2 er atskilt, kan i så måte være viktig i seg selv. Det sentrale aspektet synes uansett å være at CMA kan supplere J2s kildetilfang og analyse, nettopp fordi enheten ikke er like sterkt knyttet til den nasjonalkontrollerte etterretningen.¹⁰⁹

J2 IKAP som beslutningsstøtte – operasjonelt nivå

Både informant 4 og 5 anser at KD beriker den *interne* beslutningsstøtten på operasjonelt nivå. Dette skjer ved at konseptet bidrar til en mer helhetlig situasjonsforståelse. Beslutningstakerne og planleggerne får flere handlings- og påvirkningsalternativer, samtidig som militærmaktens muligheter og begrensninger blir tydeligere. Nettopp fordi NATO – særlig på operasjonelt nivå – primært besitter det militære maktinstrumentet, blir det særlig viktig for beslutningstakerne å være klar over at militærmakt ikke alltid egner seg best til konflikthåndtering.

Manglende evne til gjensidig støtte og samarbeid med eksterne aktører er utvilsomt den største utfordringen på operasjonelt nivå. Dagens sikkerhetsregime og samarbeidsavtaler gjør det vanskelig å realisere informasjonsutveksling, felles analyse og planlegging med NATOs samarbeidspartnere. Ettersom Brunssum ikke har fått testet KD-konseptet og et tilhørende samarbeid tilstrekkelig i skarpe operasjoner, er det viktig å øve sammen med eksterne aktører.¹¹⁰

¹⁰⁹ Informant 3 gir et ferskt eksempel på i hvilken grad nasjonene svarer på informasjonsbehov (Request for information) som er tilsendt fra alliansen: 48 % får negative svar (det vil si at nasjonene hevder at de ikke sitter på relevant informasjon), 34 % får ikke noe svar i det hele tatt, mens 18 % får positive svar. Nasjonenes villighet til å støtte alliansen med etterretninger og informasjon synes med andre ord fortsatt å være relativt lav.

¹¹⁰ Dette ifølge informant 4. Jan Østbø påpeker hvor utfordrende det er å få sivile aktører til å delta på NATO-øvelser, som er en forutsetning for å trene på helhetlig tilnærming (Østbø, 2011, s. 76–77).

Samtidig understreker informantene at det er vanskelig å måle suksess på KDs vegne. Informant 5 påpeker at KD fortsatt er et ferskt konsept ved Brunssum, og anvendelse og fremdrift er i stor grad individavhengig. KDs *ekstraverdi* som beslutningsstøtte blir kun tydelig i det øyeblikket etterretningskapasitetenes ressurser er uttømt, for eksempel i omfattende og komplekse konflikter. Øvelser eller eksperimenter der man prøver å isolere og måle KDs effekt hadde i så måte vært nyttig, ifølge informanten.

Det fremgår av informantenes utsagn at KD på operasjonelt nivå ikke blir anvendt og prøvd på samme måte som på strategisk nivå. Det er også nærliggende å anta at KD er mindre synlig på operasjonelt nivå, fordi kunnskapsutvikling er så tett integrert med etterretning. KDs viktigste bidrag på operasjonelt nivå synes å være som støtte til militære operasjoner. Begrensninger i ressurser og mandat gjør dessuten at J2 IKAP i Brunssum ikke har mulighet til å trekke veksler på sivil informasjon og kompetanse på samme måte som CCOMC/CMA på strategisk nivå har det. Det betyr imidlertid ikke at behovet for KD og helhetlig situasjonsforståelse er mindre på operasjonelt nivå, noe som understrekes i Flynn-rapporten. Det operasjonelle nivåets evne til krisehåndtering er helt avhengig av en beslutningsstøtte som evner å fokusere på både trusler, styrkebeskyttelse og helhetlig situasjonsforståelse.

Kunnskapsutvikling og veien videre

KD har trolig bidratt til bedret beslutningsstøtte på både strategisk og operasjonelt nivå. Samtidig synes begrensningene som ligger innenfor rammen av en helhetlig tilnærming til krisehåndtering å være mange. Nasjonenes egeninteresser er med på å skape disse begrensningene internt i alliansen. Tilsvarende interesseforskjeller gjør at NATO og resten av det internasjonale samfunnet ikke ønsker å la seg forplikte til gjensidig informasjonsutveksling. Grunnlaget for felles situasjonsbevissthet og beslutningsstøtte er i så måte ikke optimalt til stede.

Begrensningene som eksisterer innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO tilsier at politiske og militære ledere bør ha en realistisk og pragmatisk

tilnærming til *hva* som er mulig å oppnå – og til *hvordan* og *når* det er mulig å oppnå. Generelt synes det å være vanskelig å oppnå ønskede effekter og effektivitet ved hjelp av reformer. Når reformen som i KDs tilfelle også har transnasjonale og internasjonale ambisjoner, så er nok mulighetene for å lykkes enda mindre.

Samtidig er motivasjonen som lå bak utviklingen og innføringen av KD, fortsatt påtrengende. NATOs ledelse vil fortsette å frustreres over manglene ved etterretningsstøtten de får fra nasjonene. Dersom NATO opprettholder sin deltakelse i internasjonale krisehåndteringsoperasjoner, vil behovet for samarbeid og informasjonsdeling med eksterne aktører vedvare. Utviklingen innenfor informasjonsteknologi vil fortsette å skape nye muligheter og utfordringer for alliansen.

Ethvert samarbeid innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet må være basert på tillit. Det er viktig å betone sammenhengen mellom informasjonsdeling og gjensidig respekt, gjennomsiktighet og forståelse, slik det gjøres i COPD. I praksis vil disse begrepene være gjensidig forsterkende. Tillit muliggjør informasjonsdeling, like mye som informasjonsdeling er med på å skape tillit. Å legge til rette for en dialog der ulike aktører kan avklare forventninger og muligheter, vil være et nyttig tillitsskapende tiltak.¹¹¹

Personlig anser jeg at pragmatisme og et realistisk ambisjonsnivå vil være et viktig navigeringsgrunnlag i tiden fremover, snarere enn nye, omfattende reformer. Trolig vil man tilstrebe individuelle ad hoc-løsninger som er tilpasset situasjonen, oppdraget og aktørene. NATO som helhet vil neppe klare å finne løsninger som muliggjør intensjonene bak KD og helhetlig tilnærming. Snarere vil alliansen, enkelte nasjoner og enkelte eksterne aktører tidvis klare å etablere ulike grader av samarbeid og informasjonsdeling.

Både NATO og sivile aktører må fortsette å tenke nytt dersom man skal oppnå en økt informasjonsdeling. For NATO innebærer dette at man tilstreber å produsere informasjons- og etterretningsprodukter med så lav gradering som mulig. På den annen side må alliansen være villig til å sikkerhetsklarere og

¹¹¹ Informant 4 understreker at tillit er avgjørende internt i alliansen, for eksempel mellom strategisk og operasjonelt nivå. Økt gjensidig tillit kunne ha muliggjort et tettere samarbeid med sivile aktører også på operasjonelt nivå, slik informanten ser det.

autorisere sivilt personell i de tilfellene der det er nødvendig og forsvarlig å dele gradert sensitiv informasjon. For de sivile aktørene blir det sentralt å vurdere når de humanitære prinsippene veier så tungt at informasjonsdeling ikke er ønskelig – og når behovet for tilgang til etterretning og gradert informasjon er avgjørende for liv og helse.

Nasjonene vil etter alt å dømme fortsette å fokusere på å utvikle kapasiteter og kompetanse som fremskaffer informasjon som gir best mulig støtte til egne nasjonale beslutningstakere. Samtidig må gevinsten ved å dele informasjon med NATO, andre nasjoner og aktører veies opp mot det potensielle skadeomfanget dersom informasjonen havner i feil hender. Dette betyr at graden av oppnådd informasjonsdeling vil variere. På samme måte vil graden av oppnådd felles situasjonsbevissthet, bedret beslutningsstøtte og helhetlig tilnærming variere. KD er ingen endelig løsning på disse innebygde utfordringene.

Veien videre kan også tenkes å innebære at KD forsvinner, både fra NATOs konseptuelle dokumenter og kommandostruktur. AJP-2(A)s beskrivelse av forholdet mellom etterretning og KD, der etterretningen i større grad synes å fange opp og overta KD-konseptets intensjoner, kan indikere en slik utvikling. Også funnene i denne studien, som har vektlagt den nasjonale etterretningens sterke posisjon, underbygger en slik mulighet.

Alternativet er at etterretningen rendyrker sin egenart som trusselfokusert militær ekspertise. KD, eller et tilsvarende konsept, vil i så fall kunne få en utvidet betydning som holistisk fokusert sivil ekspertise. Uansett vil NATO fortsette å etterspørre beslutningsstøtte som gjør alliansen i stand til å løse militære oppdrag – enten det er snakk om kinetisk bekjempelse av motstanderen eller bidrag til krisehåndtering i det internasjonale samfunnet.

Kapittel 6

Konklusjon

Dette kapitlet forsøker å besvare og oppsummere studiens sentrale problemstilling: *Undersøke i hvilken grad innføringen av Knowledge Development i NATO har bidratt til bedret beslutningsstøtte til militære sjefer på strategisk og operasjonelt nivå.*

Etterretning og kunnskap er makt. I en anarkisk verdensorden – der stater anvender militærmakt for å ivareta egen sikkerhet og innflytelse – vil de nasjonale beslutningstakerne fortsette å søke konkurransefortrinn. Informasjon om motparten er et slikt konkurransefortrinn.

Et tilsvarende behov for etterretning og kunnskap

Som kollektiv forsvarsallianse har NATO et tilsvarende behov for etterretning og kunnskap. Etter opphøret av den kalde krigen endret alliansen fokus fra forberedelser til storkrig og invasjonforsvar til deltakelse i internasjonale krisehåndteringsoperasjoner. Den langvarige ISAF-operasjonen i Afghanistan er et godt eksempel på hvordan det militære oppdraget omfattet alt fra krig mot terror til opprørsbekjempelse og støtte til nasjonsbygging. Alliansen trengte å styrke sitt samarbeid med andre aktører som del av denne endringen, og den fikk dermed behov for en ny type beslutningsstøtte.

Denne studien har sannsynliggjort at KD er et tilsvar på de utfordringene som NATO møtte under operasjonene på Balkan og i Afghanistan. På samme måte som konseptet om helhetlig tilnærming representerte alliansens forsøk på å bedre evnen til krisehåndtering, så var KD et forsøk på å utvikle en beslutningsstøtte som var tilpasset denne type operasjoner. For å lykkes med helhetlig tilnærming, var det nødvendig med en bredere situasjonsforståelse enn det den tradisjonelle etterretningen var i stand til å gi.

Denne studien har argumentert for at KD innebærer en konseptuell nytenkning som ble utviklet for å møte de internasjonale utfordringene. Tradisjonell etterretning er innrettet mot å støtte den militære sjefen i å overvinne motstanderen i krig. KD, derimot, er innrettet mot å gjøre NATO i stand til å støtte og samvirke med det internasjonale samfunnet under krisehåndtering. Mens etterretning er avhengig av nasjonalstyrt og spesialisert innsamling, analyse og produksjon, skal KD benytte ikke-militære og åpne kilder utenfor nasjonenes kontroll. Etterretningens fokus på *need-to-know* og høy grad av sikkerhetsbeskyttelse skal kompenseres med KDs fokus på *need-to-share* og evne til å dele informasjon bredest mulig.

Det er gode grunner til å se på KD primært som en *ambisjon* om reform. En faktisk, formell implementering av KD ville ha ført til omfattende prosessuelle, strukturelle og funksjonelle endringer av hele informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO. I praksis ville KD ha fått et overordnet ansvar for å lede og koordinere alliansens beslutningsstøtte, både internt og overfor eksterne samarbeidspartnere. Tilsvarende var KD tenkt å skulle administrere en felles kunnskapsbase som samlingspunkt for intern og ekstern informasjonsutveksling.

Forsøkene på å innføre KD møtte motstand fra nasjonene, og den formelle implementeringsprosessen ble stoppet. Verken intensjonene om sentral ledelse, utvidet eksternt samarbeid eller integrering av informasjon fra etterretningskilder og andre kilder ble realisert fullt ut. Nasjonene ønsket ikke å forplikte seg økonomisk og ressursmessig til å bygge opp en kapasitet som dupliserte eller konkurrerte med etterretningen. Sannsynligvis så nasjonene seg best tjent med å opprettholde etterretningens dominerende posisjon, for på den måten å kunne ivareta egne interesser og sikkerhet.

KD-konseptets hadde klare ambisjoner om å anvende moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi for å øke kildetilfanget og bedre informasjonsflyten. Denne tanken har vært vanskelig å virkeliggjøre. Kommunikasjonssystemer koster penger, og nasjonene synes ikke å ha vært villige til å investere tilstrekkelige midler for å etablere et felles datanettverk. De ulike aktørenes forskjellige behov, og ikke minst etterretningens fokus på sikkerhet, har trolig bidratt til at det ikke er lett å oppnå interoperabilitet i praksis. Samtidig har KD medvirket til en økt bevissthet om at informasjon fra åpne og ikke-militære kilder gir merverdi til analyser og vurderinger av operasjonsmiljøet.

Positive effekter

Selv om KD ikke har blitt forankret i et forpliktende policydokument, er deler av konseptet likevel satt ut i livet. Løsningene på henholdsvis strategisk og operasjonelt nivå har vært ulike. I og med opprettelsen av CCOMC er det CMA som ivaretar KDs rolle på strategisk nivå. Organisasjonsmessig er CMA atskilt fra etterretning. Enhetens viktigste oppgave er å samle inn, analysere og vurdere informasjon om sivile forhold. CMA benytter i stor grad sivil kompetanse og informasjon fra ikke-militære, åpne kilder, og institusjonen har et relativt utstrakt uformelt samarbeid med eksterne samarbeidspartnere.

Ved JFC Brunssum på operasjonelt nivå er KD og J2 samlet i J2 IKAP. Denne enheten har ansvar for hele spekteret av PMESII-analysen, med en felles produksjonsprosess. Brunssum har i tillegg en egen seksjon for kunnskapsledelse, en seksjon som blant annet har ansvar for å forvalte en felles kunnskapsbase. Muligheten til å iverksette planlegging og samarbeid med eksterne aktører på operasjonelt nivå er begrenset ved at dette krever godkjenning på politisk-strategisk nivå.

CMAs selvstendige rolle og ansvar gir fleksibilitet og uavhengighet. Ressurstilgang og nærhet til øverste politiske og militære ledelse gjør det dessuten mulig for CMA å produsere selvstendige vurderinger av ikke-militære forhold. I så måte kan CMA sies å realisere KD-konseptets ambisjon om et alternativ og supplement til den nasjonalkontrollerte etterretningen. Samtidig er

CMA og J2 avhengige av å samarbeide og koordinere tett, ettersom det ikke eksisterer en overordnet ledelse av informasjons- og kunnskapsdomenet på strategisk nivå.

KDs rolle ved JFC Brunssum er vanskeligere å vurdere, i hvert fall så lenge etterretning og KD er fullstendig integrert. På den ene side peker dette i retning av etterretningens dominerende rolle, hvor støtte til militære operasjoner er et naturlig fokus på operasjonelt nivå. På den annen side kan kombinasjonen av militær og sivil kompetanse – og av informasjonstilfang fra både militære og ikke-militære kilder – være med å muliggjøre KD-konseptets ambisjon om en mer holistisk forståelse av operasjonsmiljøet.

Informantene gir uttrykk for at KD har bidratt til bedret beslutningsstøtte på både strategisk og operasjonelt nivå. Samtidig tar de forbehold om at en slik effekt er vanskelig å måle og vurdere. Det siste underbygges av generell etterretningsteori, som påpeker at evaluering av reformer innenfor informasjons- og kunnskapsdomener er generelt krevende, ikke minst når det involverer etterretning. Når informasjon og kunnskap blir makt i form av beslutningsstøtte, er det vanskelig å finne et nøytralt og objektivt ståsted som effekter og effektivitet kan vurderes ut fra. Like fullt kan det være gode grunner til å feste lit til informantenes oppfatning om KDs positive effekter.

Evnen til å tenke mer helhetlig om operasjonsmiljøet er ikke noen ny oppfinnelse, men den er blitt aktualisert og bevisstgjort i tiårene etter murens fall. KD har ikke enerett på en helhetlig tilnærming, ettersom den har pågått parallelt i de fleste vestlige etterretningsorganisasjoner. På den annen side har KD blitt det tydeligste uttrykket for en slik tankegang i det konseptuelle utviklingsarbeidet i NATO-organisasjonen. *KD Handbook* og COPD var først ute med å poengtere behovet for en helhetlig og felles situasjonsbevissthet, ikke AJP-2(A) eller AJP-2.1(A).

Tilsvarende kan det sannsynliggjøres at KD-konseptets delvise implementering også bidro til en mer helhetlig situasjonsbevissthet *i praksis*. Både etterretningsteori og informantenes utsagn tilsier at den nasjonalstyrte etterretningen har bremsset snarere enn påskyndet en slik utvikling. I den grad beslutningsstøtten har blitt mer pålitelig, tidsriktig og relevant i NATO, synes det rimelig å tilskrive KD en del av æren for dette, slik informantene i denne studien gjør.

Fremtidige utfordringer?

Den største utfordringen når det gjelder muligheten til å etablere en felles situasjonsbevissthet og bedre beslutningsstøtte, både internt og eksternt, er krisehåndteringsoperasjonenes kompleksitet. På samme måte som det har vist seg krevende å realisere helhetlig tilnærming i praksis, er KD-konseptets intensjoner om informasjonsutveksling på mange måter for vidløftige. Antall aktører – med tilhørende forskjeller i agendaer, mandater og kulturer – er så stort i internasjonale operasjoner at helhetlig tilnærming og felles situasjonsbevissthet vanskelig kan bli mer enn et ideal.

Veien videre vil sannsynligvis bli mer preget av pragmatiske ad hoc-løsninger enn av altomfattende og ambisiøse konsepter. NATOs handlingsrom vil fortsette å være begrenset av at alliansens viktigste instrument er militærmakten. Tilsvarende vil informasjons- og kunnskapsdomenet fortsette å være dominert av de nasjonale etterretningene. Eventuelle nye forsøk på radikale, altomfattende reformer vil trolig ikke kunne endre på disse forholdene. NATO vil fortsatt bli oppfordret til å delta i internasjonale operasjoner – og NATOs ledelse vil fortsette å bli frustrert over nasjonenes mangelfulle beslutningsstøtte.

KD har bidratt til å bedre beslutningsstøtten på både strategisk og operasjonelt nivå, men har samtidig ikke løst alliansens grunnleggende utfordringer knyttet til internasjonalt samarbeid og informasjonsdeling. Dette er studiens viktigste funn.

KDs fremtid kan synes usikker, både som konsept og som del av NATOs kommandostruktur. Én mulighet er at dagens delvise implementering overlever og videreføres. En annen mulighet er at etterretningen i enda større grad tar opp i seg KDs intensjoner, både konseptuelt og i praksis. En slik utvikling antydes i utkastet til ny AJP-2(A).

Forskningsmessig vil det fortsatt være interessant å undersøke KD som fenomen. Informasjon, kunnskap og etterretning er ikke bare avgjørende som beslutningsstøtte, det er en forutsetning for at NATO skal lykkes som sikkerhetspolitisk og militært redskap. Forskning på hvordan slik beslutningsstøtte fungerer og kan bedres, er derfor viktig. Studier som er bredere anlagt og som kan benytte et enda videre empirisk grunnlag enn denne undersøkelsen, kan bidra til økt innsikt på feltet.

Ettersom KD aldri ble formelt implementert i stor skala, er det vanskelig å vurdere om konseptet virkelig kunne ha gitt de effektene som var intendert. Forskerne bør derfor følge den videre utviklingen av informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO. I den grad lignende konsepter eller reformforsøk blir utviklet og igangsatt, må forskningen prøve å forstå og forklare. Fortsatt kunnskapsutvikling vil forhåpentlig også gjøre NATO bedre rustet til å møte fremtidens operasjoner.

Forkortelser

ACO	Allied Command Operations
ACT	Allied Command Transformation
AJP	Allied Joint Publication
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps
CCIRM	Collection Coordination and Intelligence Requirements Management
CCOMC	Comprehensive Crisis and Operations Management Centre
CIA	Central Intelligence Agency
CJ2	Combined Joint Staff Intelligence
CM	Collection Management
CMA	Civil-Military Analysis
CMI	Civil-Military Interactions
COIN	Counter-insurgency
COPD	Comprehensive Operations Planning Directive
CPOE	Comprehensive Preparation of Operational Environment
IM	Information Management
INTFAS	Intelligence Functional Area Service
IRM	Intelligence Requirement Management
ISAF	International Security Assistance Force
J	Joint Staff
J2	Joint Staff Intelligence
J2 IKAP	Joint Staff Intelligence, Knowledge and Production
JFC	Joint Force Command
KB	Knowledge Base
KD	Knowledge Development
KDD	Knowledge Development Direction Section
KM	Knowledge Management
LOGFAS	Logistic Functional Area Service
MOE	Measure of Effectiveness
NGO	Non-Governmental Organization
NIFC	NATO Intelligence Fusion Centre
OSINT	Open Source Intelligence
PMESII	Political, Military, Economic, Social, Infrastructure, Information (i.e. Systems within the Engagement Space)
PROTINT	Protected Information
RMA	Revolution in Military Affairs

SA	Situational Awareness
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SME	Subject Matter Expert
TOPFAS	Tool for Operations Planning Functional Area Service

Kilder: AAP-15 NATO Glossary of abbreviations used in NATO documents and publications (NATO, 2014b); Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (NATO, 2013).

Definisjoner og begreper

Begrep	Definisjon	Kilde
Comprehensive Approach (helhetlig tilnærming)	Comprehensive approach can be described as a means to enhance a complementary, compatible response to crisis by all relevant actors.	COPD (NATO, 2013, s. 4–1).
Crisis Management (krisehåndtering)	The coordinated actions taken to defuse crises, prevent their escalation into an armed conflict and contain hostilities if they should result.	AAP-06.
Intelligence (etterretning)	The product resulting from the processing of information concerning foreign nations, hostile and potentially hostile forces or elements, or areas of actual or potential operations. The term is also applied to the activity which results in the product and to the organizations engaged in such activity.	AAP-06.
Intelligence Cycle (etterretningssyklus)	The sequence of activities whereby information is obtained, assembled, and converted into intelligence and made available for users. This sequence comprises the following four phases: Direction – Collection – Processing – Dissemination.	AAP-06.
Knowledge (kunnskap)	Knowledge is the meaning rendered from data and information, using the skills acquired through experience or education, that contributes to the theoretical or practical understanding of a subject.	COPD (NATO, 2013, s. 2–2).
Knowledge Base (kunnskapsbase)	The knowledge base is a collection of data, information, knowledge, expertise and established contacts that is distributed, interlinked and standardized.	COPD (NATO, 2013, s. L–3).
Knowledge Development (kunnskapsutvikling)	KD is a proactive, collaborative and iterative process carried out at all levels of Allied Command Operations, drawing on NATO and non-NATO entities, to develop and then maintain a holistic understanding of complex environments in support of NATO political and military authorities' decision-making.	COPD (NATO, 2013, s. L–3).

Knowledge Development Process (kunnskapsutviklingsprosess)	The KD process covers the acquisition, integration, analysis, and sharing of information and knowledge from relevant military and non-military sources.	COPD (NATO, 2013, s. 2–10).
Knowledge Management (kunnskapsledelse)	A multi-disciplined approach to make the best use of information, insights and best practices, to facilitate the achievement of organizational goals.	COPD (NATO, 2013, s. L–3).
Open Source Intelligence (åpne kilder-etterretning)	Intelligence derived from publicly available information, as well as other unclassified information that has limited public distribution or access.	AAP-06.
Situational Awareness (situasjonsbevissthet)	The knowledge of the elements in the battlespace necessary to make well-informed decisions. Situational Awareness (SA) is the human perception of all available elements of information in relation to a specific situation that allows for a more holistic and informed interpretation of reality.	AAP-06; COPD (NATO, 2013, s. 2–5).
System (system)	A functionally, physically, and/or behaviorally related group of regularly interacting or interdependent elements forming a unified whole.	COPD (NATO, 2013, s. L–5).
System Analysis (systemanalyse)	A system analysis examines potential adversaries, friendly and neutral actors holistically as complex adaptive systems to understand their behavior, capabilities and interaction within the operational environment.	COPD (NATO, 2013, s. 2–8).

Kilder: I utgangspunktet gjengis de generiske definisjonene som de står i AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions (NATO, 2014a). I tillegg gjengis enkelte beskrivelser fra COPD – Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (NATO, 2013) der disse bidrar til å utdype forståelsen av begrepene, eller der begrepene ikke er definert i AAP-06. Original engelsk språkdrakt er brukt av hensyn til presisjon. Det er ikke oppgitt sidetall i AAP-06, ettersom begrepene der er alfabetisk opplistet.

Intervjuguide



Norwegian Defence University College Master in Military Studies

The research objective is to explore to what degree the implementation of Knowledge Development has led to enhanced military decision support at operational and strategic level in NATO.

The research will use semi-structured, open-ended interviews as part of the data collection. The persons interviewed like yourself will have experience and knowledge that will be instrumental to answer the research objective. By participating in this study you will get the opportunity to communicate your experiences and perceptions regarding how intelligence and information is handled within the NATO command structure.

The interview will last approximately one hour, covering the following areas:

- Relation between intelligence and Knowledge Development
- Motivation for implementing Knowledge Development
- Current degree of implementation
- Degree of success and future of Knowledge Development

The interviews and collected data will be handled at UNCLASSIFIED security level. The data will be recorded, transcribed and stored by the researcher. The data will be treated as anonymous and confidential, and be used for research purposes ONLY.

Your rights as participant in the research:

- Decline participation, without any consequences
- Withdraw from the research at any time, without any consequences

If you have any further questions regarding the research or your rights as participant, please contact Per Kristian Norheim at pnorheim@fhs.mil.no

Thank you for your participation. Your contribution is highly appreciated!

Best regards,
Per Kristian Norheim
Student/researcher

Tom Kristiansen
Professor/research supervisor

Informed consent

By checking this box I agree that I have been informed of my rights as participant in this research and give my consent for the researchs to use my response for research purposes only.

Name.....

Rank.....

Position.....

Date:.....

Topic 1: Relation between intelligence and Knowledge Development

As a first issue, I would like to discuss the relationship between intelligence and Knowledge Development. I would like to hear your opinion on this, with special focus on the differences between intelligence and Knowledge Development.

- The key function and characteristics of intelligence
- The key function and characteristics of Knowledge Development
- The main distinctions between intelligence and Knowledge Development

Topic 2: Motivation for introducing and implementing Knowledge Development in NATO

Proceeding from the conceptual understanding of Knowledge Development, I would like you to comment on the reasons for its implementation within the NATO structure. Generally speaking, what do you think were the main reasons for introducing Knowledge Development?

- Motivation and main drivers
- Expectations and purpose
- Distinctions between intelligence and Knowledge Development regarding objectives

Topic 3: Intelligence and Knowledge Development: responsibilities and function

Now I want to focus on how the implementation of Knowledge Development was done in practice. In your experience, what responsibilities and function has Knowledge Development been given within the NATO command structure? What kind of burden sharing and cooperation exists, in your opinion, between intelligence and Knowledge Development?

- Placing of intelligence and Knowledge Development within the command structure
- Intelligence and Knowledge Development structure and organizations
- Intelligence and Knowledge Development as decision making support

Topic 4: Implementation and degree of success

Finally, I would like to discuss to what degree NATO has succeeded in implementing Knowledge Development, and in achieving the wished for effects. Do you think that Knowledge Development has led to better support to military decision-making?

- Measuring of success
- Reasons for success or lack of success
- Future of Knowledge Development

Litteraturliste

- Aakvaag, Gunnar C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt.
- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (2002). «Conducting and coding elite interviews». *PS: Political Science and Politics*, 35 (4), s. 673 – 676.
- Arnli, Helge (2010). *Intelligence sharing with host nations in multinational operations: hurdles and dilemmas in Afghanistan*. Masteroppgave, Forsvarets høyskole.
- Berry, Jeffrey M. (2002). «Validity and reliability issues in elite interviewing». *PS: Political Science and Politics*, 35 (4), s. 679 – 682.
- Betts, Richard K. (2007). *Enemies of intelligence: knowledge and power in American national security*. New York: Columbia University Press.
- Betts, Richard K. (2009). «Analysis, war, and decision», i Gill, Marrin og Phythian (red.), s. 87 – 111.
- Biermann, R. (2014). «NATO's troubled relations with partner organizations: A resource-dependence explanation», i Sebastian Mayer (red.), *NATO's post-Cold War politics: The changing provision of security*, s. 215 – 233. London: Palgrave Macmillan.
- Carment, David og Martin Rudner (red.) (2006). *Peacekeeping intelligence: New players, extended boundaries*. New York: Routledge.
- Carment, David, Martin Rudner og Rachel Heide (2006). «Peacekeeping intelligence: Extending partnerships and boundaries for peacekeeping», i Carment og Rudner (red.), s. 1 – 14.
- Clark, Robert M. (2007). *Intelligence analysis: a target-centric approach*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Creswell, John W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles, Calif.: SAGE.
- De Coning, Cedric og Karsten Friis (2011). «Coherence and coordination: The limits of the Comprehensive Approach». *Journal of International Peacekeeping*, 15 (1 – 2), s. 243 – 272.
- Denscombe, Martyn (1998). *The good research guide: for small-scale social research projects*. Buckingham: Open University Press.

- Dorn, Walter (2006). «Intelligence in United Nations Headquarters? The Information and Research Unit and the intervention in Eastern Zaire», i Carment og Rudner (red.), s. 67–86. Først publisert 1996.
- Dyndal, Gjert Lage og Cornelia Vikan (2014). «NATO's Comprehensive Approach: Still something for the future?» Paper presentert ved FHS' Doctrine Conference, 25. – 26. juni. Under publisering i *Journal of Strategic Studies*.
- Egballe, Jørgen (2011). *Knowledge Development & etterretningsvirksomhed*. København.
- Egnell, Robert (2008). «Between reluctance and necessity: The utility of military force in humanitarian and development operations». *Small Wars & Insurgencies*, 19 (3), s. 397–422. Også utgitt 2009 i *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr. 1. Oslo: Den Norske Atlanterhavskomiteé.
- Eriksen, Trond Berg (1993). *Vestens tenkere*, bind 3. Oslo: Aschehoug.
- Flynn, Michael T., Matt Pottinger og Paul D. Batchelor (2010). «Fixing intel: A blueprint for making intelligence relevant in Afghanistan». *Voices from the Field*, januar. Washington, DC: Center for a New American Security.
- Forsvaret (2013). *Etterretningsdoktrinen*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret (2015). *Fokus 2015: Etterretningstjenestens vurdering*. Oslo: Etterretningstjenesten.
- Gilje, Nils og Harald Grimen (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gill, Peter, Stephen Marrin og Mark Phythian (red.) (2009). *Intelligence theory: Key questions and debates*. New York: Routledge.
- Godfrey-Smith, Peter (2003). *Theory and reality: an introduction to the philosophy of science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gosler, J. R. (2005). «The digital dimension», i Sims og Gerber (red.), s. 96–114.
- Gramer Jr., G. K. (1996). «Operation JOINT ENDEAVOR: Combined-joint intelligence in peace enforcement operations». *Military Intelligence Professional Bulletin*, 22 (4), s. 11–14.
- Hansen, Bjørn T. (2012). «Comprehensive approach», i Eldar Berli (red.), *Innblikk i fellesoperasjoner – synergi gjennom felles innsats*. Forsvarets stabsskoles skriftserie, nr. 1, s. 117–124. Oslo: Forsvarets høyskole.

- Hatlebrekke, Kjetil A. og Michael L.R. Smith (2010). «Towards a new theory of intelligence failure? The impact of cognitive closure and discourse failure». *National Security*, 25 (2), s. 147–182.
- Herman, Michael (1996). *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge university press.
- Herman, Michael (2001). *Intelligence services in the information age: theory and practice*. London: F. Cass.
- Herman, Michael, Vojtech Mastny og J. Kenneth McDonald (2006). *Did intelligence matter in the Cold War?* Forsvarsstudier, nr. 1. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Høiback, Harald og Collin van Loon (2012). «Cyberkrig: oppblåst samband eller en ny arena?», i Palle Ydstebø og Harald Høiback (red.), *Krigens vitenskap: en innføring i militærteori*, s. 339–379. Oslo: Abstrakt.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johnson, Loch K. (2012). *National security intelligence: Secret operations in defense of the democracies*. Cambridge: Polity Press.
- Keegan, John (2004). *Intelligence in war: Knowledge of the enemy from Napoleon to Al-Qaeda*. London: Pimlico.
- Lefebvre, Stéphane (2011). «The difficulties and dilemmas of international cooperation». *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 16 (4), s. 527–542.
- Lowenthal, Mark M. (2005). «Intelligence analysis: Management and transformation issues», i Sims og Gerber (red.), s. 220–238.
- Lowenthal, Mark M. (2009). *Intelligence: from secrets to policy*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Malnes, Raino (2012). *Kunsten å begrunne*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Meindersma, Christa (2009). «A comprehensive approach to state building», i Gelijn Molier og Eva Nieuwenhuys (red.), *Peace, security and development in an era of globalization: The integrated security approach viewed from a multidisciplinary perspective*, s. 181–206. Dordrecht: M. Nijhoff.

- NATO (2005). *Allied Joint Publication (AJP)-2.1(A) Intelligence Procedures*. Brussel: NATO.
- NATO (2010). *Active engagement, modern defence*. Brussel: NATO.
- NATO (2011). *[KD Handbook:] Bi-Strategic command Knowledge Development Pre-doctrinal Handbook*. Brussel: NATO.
- NATO (2013). *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD Interim V2.0*. Brussel: NATO.
- NATO (2014a). AAP-06. *NATO Glossary of terms and definitions (English and French)*. Brussel: NATO.
- NATO (2014b). AAP-15. *NATO Glossary of abbreviations used in NATO documents and publications (English and French)*. Brussel: NATO.
- NATO (2015). (AJP)-2(A). *Allied Joint Publication: Allied Joint Doctrine for Intelligence, Counter-Intelligence and Security. Version 1, Ratification Draft 1*. Brussel: NATO.
- Neuman, Peter R. og Michael L.R. Smith (2005). «Missing the plot? Intelligence and discourse failure». *Orbis*, 49 (1), s. 95 – 107.
- Norheim, Per Kristian (2015). *Knowledge Development og etterretning som beslutningsstøtte i NATO: Ambisjoner, endringer og resultater*. Masteroppgave, Forsvarets stabsskole/Forsvarets høyskole.
- Norheim-Martinsen, Per M. og Jacob Aasland Ravndal (2011). «Towards intelligence-driven peace operations? The evolution of UN and EU intelligence structures». *International Peacekeeping*, 18 (4), s. 454 – 467.
- Nyhamar, Tore og Per M. Norheim-Martinsen (2015). «Conclusions: new missions, new tasks», i Nyhamar og Norheim-Martinsen (red.), *International military operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention*, s. 215 – 231. London og New York: Routledge.
- Omand, David (2010). *Securing the State*. London: Hurst & Company.
- Phythian, Mark (2009). «Intelligence theory and theories of international relations», i Gill, Marrin og Phythian (red.), s. 54 – 72.
- Robinson, Peter Stuart (2011). «Internasjonal politisk teori», i Jon Hovi og Raino Malnes (red.), *Anarki, makt og normer: innføring i internasjonal politikk*, s. 387 – 403. 2. utg. Oslo: Abstrakt.

- Rynning, Sten (2014). «When virtue is deceptive: A critical look at NATO's Comprehensive Approach», i Andrew A. Michta og Paal Sigurd Hilde (red.), *The future of NATO: Regional defense and global security*, s. 112 – 134. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sands, Amy (2005). «Integrating open sources into transnational threat assessments», i Sims og Gerber (red.), s. 63 – 79.
- Sims, Jennifer E. og Burton L. Gerber (red.) (2005). *Transforming U.S. intelligence*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Smith, Christopher R. (2010). *Network centric warfare, command and the nature of war*. Canberra: Land Warfare Studies Centre Study Papers.
- Tardy, Thierry (2013). «NATO and the Comprehensive Approach: Weak conceptualization, political divergences, and implementation challenges», i Graeme Herd og John Kriendler (red.), *Understanding NATO in the 21st century: Alliance strategies, security and global governance*, s. 102 – 118. London: Routledge.
- Vego, Milan N. (2008). *Joint operational warfare: theory and practice*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Warner, Michael (2014). *The rise and fall of intelligence: An international security history*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Westgaard, A. (2010). «Etterretningstjenesten: Oppgaver, rettslige rammer og demokratisk kontroll», i Dag Wiese Schartum (red.), *Overvåking i en rettsstat*, s. 297 – 305. Bergen: Fagbokforlaget.
- Williams, M. J. (2011). «Empire lite revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-building in Afghanistan». *International Peacekeeping*, 18 (1), s. 64 – 78.
- Yost, David S. (2014). *NATO's balancing act*. Washington: United States Institute of Peace.
- Østbø, Jan (2011). *NATO Comprehensive Approach: Hvordan legger NATO forholdene til rette for Comprehensive Approach, og hvilke utfordringer møter NATO?* [Oslo]: Forsvarets høyskole.



FORSVARETS STABSSKOLE
FORSVARETS HØGSKOLE

Akershus Festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 Oslo, Norge