



FORSVARET
Forsvarets høgskole

NATOs C-IED-doktrine
Doktrineutvikling under pågående operasjoner

Kapteinløytnant Frank R. Børresen

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Studieåret 2017-2018

Forord

Det har vært et privilegium å være student ved Forsvarets Høgskoles deltids-masterstudium, studieårene 2015-2018. Studiet har forbedret mine evner til å tenke analytisk og kritisk om bruk av militære virkemidler. Arbeidet med masteroppgaven har gitt meg anledning til å sette meg grundig inn i én av de store utfordringene i forbindelse med militærmaktens anvendelse: Utviklingen av doktriner – tankesettet for militærmaktens anvendelse. At dette har latt seg kombinere med å studere en av vår tids store forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringer: fremveksten av improviserte bomber, har vært en ytterligere bonus.

I kraft av å være eksplosivrydder har jeg selv flere års erfaring med C-IED. Tre ganger har jeg vært på oppdrag i Afghanistan, hvorav to som eksplosivrydder. Som eksplosivrydder i Afghanistan har jeg jobbet både med å uskadeliggjøre improviserte bomber, og gitt den norske styrken råd vedrørende C-IED. Det er derfor mulig at mine egne oppfatninger kan ha påvirket hvilken empiri jeg hentet inn, og hvorledes denne ble vektlagt. For å forholde meg objektivt til oppgaven har jeg imidlertid forsøkt å være bevisst på dette forholdet gjennom hele studien. Samtidig er erfaringen min også en styrke fordi den har gitt meg en god grunnforståelse for temaet som behandles, samt at den forhåpentligvis har hjulpet meg med å sile ut relevant informasjon fra empirien.

Som offiser er jeg vant til å jobbe i grupper, men å skrive en masteroppgave handler i stor grad om individuelle prestasjoner. Likevel, et slikt produkt oppstår ikke i et vakuum. Først vil jeg takke min veileder, førsteamanuensis Kersti Larsdotter, for gode råd og lærerike diskusjoner. Videre fortjener de ansatte på FHSs biblioteket stor ros for suveren serviceinnstilling. Det samme gjelder også for sersjant Liam Grimmer i arkivet til NSO i Brussel som var uvurderlig i jakten på empiri. Takk også til dere som har tatt dere tid til å lese oppgaven og komme med verdifulle innspill, spesielt mine svigerforeldre Jens og Jorunn Hetland – deres tilbakemeldinger var svært viktige i skrivingen av oppgaven. Aller mest vil jeg likevel takke Nina, min kjære kone og beste venn. Takk for at du nok en gang var villig til å ta belastningen det medfører når arbeidet mitt krever noe ekstra.

Bergen, 1. mai 2018.

Frank R. Børresen

Sammendrag

Militære doktriner kan kort sies å være hvordan militærmakten skal anvendes for å nå politiske målsetninger. Denne studien undersøker hva militære doktriner er og hvordan de kan studeres. Videre utforsker oppgaven hva militær innovasjon er, og hvordan drivkreftene bak den kan forstås.

Improviserte bomber (Improvised Explosive Device - IED) har vært en del av krigføringen siden kruttets oppfinnelse. Til tross for dette var det først på begynnelsen av 2000-tallet at det kom en doktrine for å imøtekomme denne utfordringen. I kjølvannet av ”krigen mot terror” påvirket fremveksten av improviserte bomber i stor grad den vestlige militærbruken så vel som politikken i Afghanistan og Irak.

Denne studien sammenfatter utviklingen av militære doktriner og utfordringen med IEDer i en kasusstudie av NATOs C-IED-doktrine. C-IED-doktrinen ble utviklet under pågående operasjoner i Afghanistan og Irak, og gir med det en sjelden mulighet til å se nærmere på utviklingen av militære doktriner som skal imøtegå eksisterende utfordringer i pågående krigsoperasjoner.

Opgaven synliggjør metoder for å undersøke funksjonen til militære doktriner i henhold til Harald Høibacks doktrinmodell, og militær innovasjon i lys av Adam Grissoms modeller for militær innovasjon. Disse anvendes i kasusstudien av C-IED-doktrinen. Studien viser at doktrinen endret karakter underveis i utviklingen. Den gikk fra å være defensiv og reaktiv til å bli offensiv og proaktiv. Videre fremkommer det at C-IED-doktrinen ble drevet frem ovenfra i NATO, men at dens innhold i stor grad var et resultat av innovasjon nedenfra i operasjonene i Afghanistan og Irak.

Summary

A military doctrine can be construed as measures describing how military power is used to achieve political aims. This study focuses on the concept of military doctrine and how military doctrines can be studied. Furthermore, the study explores what military innovation implies, and how military innovation can be understood.

Improvised explosive devices (IEDs) have been a part of warfare since the invention of gunpowder. Despite this, it was only at the beginning of the 21st century that a doctrine was set up to meet this challenge. In the wake of the "war on terror", the rise of IEDs has significantly affected western policy and use of military power, both in Afghanistan and Iraq.

The study concentrates on the development of military doctrine and the challenge of IEDs in the form of a case study. NATO's C-IED doctrine was developed during on-going operations in Afghanistan and Iraq. It constitutes a rare opportunity to closely examine the development of a doctrine and the inherent challenges during on-going combat operations.

The study applies a method for examining the function of military doctrine according to Harald Høiback's doctrine model, and the conception of military innovation according to Adam Grissom's model of military innovation. The study shows that the doctrine has changed its character during its development. It has shifted from being defensive and reactive in the first version, into being offensive and proactive in the second version.

Although the development of the C-IED doctrine within NATO has been driven from a top-down perspective, its content has been largely a result of bottom-up innovation by experiences from the operations in Afghanistan and Iraq.

1	Innledning.....	1
1.1	Relevans.....	2
1.2	Problemstilling.....	4
1.3	Oppbygning.....	5
1.4	Avgrensninger.....	5
1.5	Kilder.....	6
2	Teoretisk rammeverk.....	9
2.1	Formålet med militære doktriner.....	10
2.2	Drivere bak militær innovasjon.....	13
3	Metode.....	18
4	Doktrineutvikling i NATO.....	20
4.1	Aktører.....	20
4.2	Doktrineutviklingsprosessen.....	22
5	C-IED.....	25
5.1	Den improviserte bomben (IED).....	25
5.2	IED-systemet.....	26
5.3	Å motvirke bomben (C-IED).....	29
5.3.1	Forståelse og etterretning.....	31
5.3.2	Bekjempe bomben.....	31
5.3.3	Forberede styrken.....	31
5.3.4	Angripe nettverkene.....	32
6	Doktrinenes utvikling.....	33
6.1	Overordnede forskjeller.....	33
6.2	Forståelse og etterretning.....	36
6.3	Bekjempe bomben.....	39
6.4	Forberede styrken.....	40
6.5	Angripe nettverkene.....	42
6.6	Oppsummering.....	46
7	Innovasjonen bak doktrinen.....	48
7.1	Første versjon av doktrinen.....	49
7.1.1	1st AH C-IED WG.....	50
7.1.2	2nd AH C-IED WG.....	52
7.1.3	3rd AH C-IED WG.....	54
7.2	Siste versjon av doktrinen.....	55
7.2.1	4th AH C-IED WG.....	57
7.2.2	1st C-IED WG.....	57
7.2.3	2nd C-IED WG.....	58
7.2.4	3rd C-IED WG.....	60
7.2.5	4th C-IED WG.....	64
7.2.6	5th C-IED WG.....	66
7.2.7	6th – 10th C-IED WG.....	66
7.3	Oppsummering.....	67
8	Konklusjon.....	70
8.1	Egne refleksjoner.....	72
8.2	Forslag til fremtidig forskning.....	73
	Litteraturliste.....	74

Forkortelser

- ACO Allied Command Operations
- ACT Allied Command Transformation
- AH Ad hoc
- AJDDP Allied Joint Doctrine Development Process
- AJP Allied Joint Publication
- AP Allied Publication
- ASG-DI Assistant Secretary General - Defence Investment
- C-IED Countering Improvised Explosive Devices
- C2 Command & Control
- C3B Command and Control Board
- CJEODC Combined Joint EOD Cell
- CNAD Conference of National Armaments Directors Logistic Committee (LC)
- CS Committee for Standardization
- DCMC Deputy Chairman of the Military Committee
- DIMS Director International Military Staff
- DTA Delegated Tasking Authority
- EOD Explosive Ordnance Disposal
- FM Field Manual
- IED Improvised Explosive Device
- IEDD Improvised Explosive Device Disposal
- IMS International Military Staff
- ISAF International Security Assistance Force
- JFCBS Joint Force Command Brunssum
- JFCOM (U.S.) Joint Forces Command
- JIEDDO Joint Improvised Device Defeat Organization
- JP Joint Publication
- JTC Joint Targeting Cycle
- JTCB Joint Targeting Coordination Board
- K2 Kommando og kontroll
- MC Military Committee
- MCJSB Military Committee Joint Standardization Board
- MCLSB Military Committee Land Standardization Board
- MCSB Military Committee Standardization Board
- NAC North Atlantic Council
- NSA NATO Standardization Agency
- NSO NATO Standardization Office
- NSSG NATO Standardization Staff Group
- SACEUR Supreme Allied Commander Europe
- SACT Supreme Allied Commander Transformation
- STANAG Standardization NATO Agreement
- TA Tasking Authority
- TF Task Force
- TOR Terms of Reference
- TTP Tactics, techniques and procedures

-
- UAV Unmanned Aerial Vehicle
 - WG Working Group
 - WIT Weapons Intelligence

1 Innledning

Opprørsbevegelser, terrororganisasjoner og stridende parter benytter improviserte eksplosive innretninger, Improvised Explosive Devices (IED), i stor utstrekning. De hjemmelagde bombene brukes både som taktiske våpen og som virkemiddel for å påvirke militærstrategiske og politiske beslutninger. Dette våpenet har vist seg å være en kostnadseffektiv styrkemultiplikator med potensiale til å overgå langt mer sofistikerte konvensjonelle våpensystemer. Det endret for eksempel hvorledes USA, verdens største militærmakt, førte krig i Irak og Afghanistan. For å redusere tapene de ble påført av IED-angrep endret amerikanerne operasjonsmønsteret sitt og investere enorme summer i materiell for å beskytte soldatene (Zoroya, 2013).

Det var viktig for NATO å få på plass en doktrine da C-IED-doktrinen, AJP-3.15, kom i 2008. Alliansen var den gangen tungt involvert i Afghanistan med tilhørende IED-utfordringer. Samtidig som USA ledet an i Afghanistan, var landet også sterkt involvert i Irak, som også hadde betydelige utfordringer med IEDer. I kraft av dette hadde alliansen derfor betydelig erfaring innen C-IED, som utvilsomt påvirket tenkningen rundt denne problematikken. I fraværet av en overordnet doktrine er det rimelig å anta at disse erfaringene i stor grad bidro til divergerende antagelser og teorier mellom land, så vel som avdelinger, vedrørende C-IED. I slike situasjoner er det ikke bare en overhengende fare for at man mister oversikten over hva som virker i krig, men også hvorfor man antar det man gjør. Resultatet kan bli at hver sjef har sin egen doktrine i stedet for at det hersker en overordnet felles doktrine for hele organisasjonen (Pope-Hennessy, 1912, s. 27).

Doktriner er verdifulle bidrag til militærmakten for å løse dens utfordringer, og til at militære operasjoner blir gjennomført hensiktsmessig og effektivt. I den grad doktrinene derimot sammenfatter det militærmakten gjør, er de kun å betrakte som historiske oppsummeringer. For at en doktrine skal være et nyttig verktøy i militære operasjoner, må den være tilpasset de oppdrag og trusler militærmakten faktisk møter. Dette betinger at doktrineutviklingen skjer parallelt med eller i forkant av de utfordringene den skal bidra til å løse. Før NATO gikk inn i Afghanistan hadde ikke alliansen en doktrine for IED-mottiltak. C-IED-doktrinen ble til under NATOs pågående operasjon i Afghanistan med International Security Assistance Force

(ISAF), og kom ut i tre forskjellige versjoner i løpet av ISAFs oppdrag. C-IED-doktrinen gir med det en sjelden mulighet til å studere hvorledes en militær doktrine blir til og utvikles under en pågående operasjon. Hensikten med denne oppgaven er å undersøke en slik militær doktrine, som ble til under en pågående operasjon. For å gjøre dette, tar denne oppgaven for seg NATOs doktrine for å motvirke improviserte bomber, Allied Joint Doctrine for Countering Improvised Explosive Device (C-IED) AJP- 3.15.

1.1 Relevans

Å undersøke doktrineutvikling under pågående operasjoner er interessant fordi det viser hvordan militærmakten reagerer når den blir drevet til innovasjon. Det er forsket mye på utviklingen av doktriner for opprørbekjempelse, men det foreligger lite materiale angående doktriner som tar for seg improviserte bomber. Brorparten av dette materialet tar hovedsakelig for seg uskadeliggjøringen av selve bombene, og i liten grad den overordnede tilnærmingen for å begrense bruken og effekten av improviserte bomber i forbindelse med militære operasjoner. Denne oppgaven har til hensikt å sammenfatte spørsmålene om doktrineutvikling under pågående operasjoner og samtidig se på utviklingen av C-IED.

Bruken av IED-er har global utbredelse og lang historikk. Den kan spores tilbake til det gamle Kina, gjennom "krutt-revolusjonen" på 14- og 1500-tallet via blant annet Krimkrigen (1853-56) og den amerikanske borgerkrigen (1861-65) (Revill, 2016, s. xii). I nyere tid har IED-er blitt brukt av forskjellige aktører for å fremme egne mål. For å vise spennet i anvendelsen kan det nevnes at opprørske franske soldater og offiserer i 1962 brukte plastiske eksplosiver i Algerie for å terrorisere den muslimske befolkningen (Revill, 2016, s. 38 - 39), og at konflikten i Nord-Irland genererte mer enn 10 000 bombeeksplosjoner mellom 1969 og 2003, hvorav Provisional Irish Republican Army (PIRA) var ansvarlig for mer enn halvparten (Revill, 2016, s. 43). IED er altså ikke et nytt fenomen, men det var først med krigen mot terror at både USA og NATO fikk doktriner for å håndtere problemet.

Da USA intervenerte i Afghanistan i 2001, hadde verken USA eller NATO en C-IED-doktrine. Britene hadde lang erfaring med improviserte bomber i forbindelse med kampen mot IRA. De hadde utviklet en doktrine for selve uskadeliggjøringen av improviserte bomber (Cochrane, 2012, s. 285), men hadde ingen doktrine for å motvirke bruken av bombenes. Det

var amerikanerne som først møtte utfordringen med IEDer i virkelig stort format i militære operasjoner. De amerikanske C-IED-tiltakene vokste frem gjennom Joint Improvised Device Defeat Organization (JIEDDO¹), og ble en viktig påvirkning i utviklingen av NATOs C-IED-doktrine AJP-3.15 så vel som av den amerikanske doktrinen JP 3-15.1. Opphavet til amerikansk C-IED er mulig å spore tilbake til den amerikanske hærens tolv mann store Counter-IED Task Force, som ble etablert i 2003 for å håndtere det økende IED-problemet i Irak. Denne organisasjonen ble i 2004 tatt opp i Joint Improvised Explosive Device Defeat Task Force (JIEDD-TF), en organisasjon under det amerikanske forsvarsdepartementet. I 2005 økte Pentagon C-IED-tiltakene signifikant, blant annet med et ”centre of excellence” for å trene utvalgt personell i å bekjempe IEDer før de ble sendt til Irak og Afghanistan. C-IED-tiltakene ble videre styrket i 2006 da JIEDD-TF ble reorganisert og døpt om til JIEDDO i 2006 (Shrader, 2009, s. 289).

Denne oppgaven søker å kaste lys på innovasjonen og mekanismene bak NATOs C-IED-doktrine. Den første versjonen av NATOs C-IED-doktrine ble offentliggjort først i 2008, 7 år etter at vestlige styrker intervenerte i Afghanistan, og 5 år etter at NATO tok over ansvaret for ISAF-oppgaget (NATO, 2015a). Dette indikerer at IED-utfordringen var liten de første årene av oppdraget. Da doktrinen først kom ble den utgitt i tre forskjellige versjoner i løpet av fire år, hvorav de to siste versjonene kom i løpet av to påfølgende år. Dette tyder på en kraftig utvikling innen C-IED i løpet av ISAF-oppgaget i Afghanistan, og det fremstår som at alliansens tilnærming til IED-problemet var reaktiv fremfor å være proaktiv.

I Afghanistan-krigen, som fulgte i kjølvannet av terrorangrepet 11. september 2001, har IED-angrep vært den klart viktigste årsaken til tap og skader blant allierte og afghanske sikkerhetsstyrker (Nolin, 2011, s. 2). Det norske Forsvaret ble utsatt for flere IED-angrep under operasjonene i Afghanistan. Disse angrepene skadet 7 (Aftenposten, 2010) og tok livet av 7 norske soldater (Staveland, 2017). Det klart mest dramatiske angrepet var da marinejegeren Trond Bolle sammen med 3 kystjegere mistet livet da bilen deres ble sprengt av en veibombe 27. juni 2010 (O. N. Olsen, Andersen, & Tommelstad, 2010). IED-trusselen ventes å være en del av stridsmiljøet i konfliktområder rundt om i verden, og det vil trolig også utvikles nye og mer effektive teknikker for produksjon, utplassering og avfyring av

¹ Uttales ”Djei-do”

improviserte eksplosive innretninger (Hærens Våpenskole, 2017, s. 5). Den improviserte sprengladningen har med andre ord manifestert seg som en integrert del av væpnet konflikt i moderne tid, som må tas hensyn til i planleggingen og gjennomføringen av militære operasjoner. NATOs doktrine for å møte denne trusselen er derfor et viktig og høyst relevant verktøy for utøvelsen av militærmakt. Å forstå hvordan C-IED-doktrinen ble til, og hvorfor den fikk sin form og funksjon, vil bidra til å videreutvikle dens anvendelse i fremtidige operasjoner. Det vil også bedre forståelsen for hvorledes pågående militæroperasjoner overordnet påvirker utformingen av militære doktriner.

1.2 Problemstilling

Doktriner styrer hvordan de militære styrkene forbereder seg til og gjennomfører militære operasjoner. Dette innbefatter hvorledes de utrustes, utdannes og trenes, og hvordan de militære operasjonene ledes og koordineres. De fleste militære doktriner skrives enten på bakgrunn av erfaringer fra krig eller som løsning på forventede problemer i en fremtidig konflikt. NATOs C-IED-doktrine AJP-3.15 skiller seg i så måte ut ved at den ble ført i pennen under en pågående konflikt.

Denne oppgaven ser på hva militære doktriner er, den viser hvordan en doktrine utviklet seg under pågående operasjoner, og belyser sammenhengen mellom utviklingen av en doktrine og den utfordringen den var tiltenkt å løse. Hensikten er å beskrive og forklare utviklingen av NATOs C-IED-doktrine fra den ble forfattet til den forelå i sin tredje versjon da NATO avsluttet ISAF-oppdraget i Afghanistan.

Den overordnede problemstillingen er:

Hvordan utviklet NATOs C-IED-doktrine seg, og hva var drivkreftene bak utviklingen?

Dette hovedspørsmålet blir operasjonalisert gjennom to forskningsspørsmål:

For det første: *Hvordan utviklet NATOs doktrinelle tilnærming til C-IED seg gjennom ISAF-oppdraget?* For belyse dette vil NATOs tilnærming til C-IED først forklares.

Deretter blir de respektive utgivelsene av doktrinen sammenstilt i den hensikt å bedømme hvordan selve doktrinen forandret seg gjennom tidsperioden.

For det andre: *I hvilken grad var innovasjonen bak C-IED-doktrinen drevet frem ovenfra eller nedenfra i NATO, og hvorledes kan denne best forstås?* Det fremstår som sannsynlig at C-IED-doktrinen ble tungt påvirket av pågående operasjoner, særlig i Afghanistan. Formålet er å bedømme i hvilken grad doktrinens innhold og utvikling ble formet av NATOs pågående operasjoner, og hvorvidt doktrinens innretning ble styrt av NATOs ledelse.

1.3 Oppbygning

Fremstillingen i dette arbeidet tredelt: Første del tar for seg valgt teori og metodisk tilnærming, andre del redegjør for relevante begreper, og tredje del besvarer delspørsmålene. Kapitlene er delt inn som følger: Kapittel 2 redegjør for det teoretiske grunnlaget for studien av militære doktriner og innovasjon. Deretter forklares oppgavens metodiske tilnærming i kapittel 3. Kapittel 4 og 5 redegjør for hvordan NATO utvikler doktriner, og alliansens C-IED-tilnærming. Det første delspørsmålet i problemstillingen behandles i kapittel 6. Her drøftes hvordan NATOs C-IED-doktrine endret innretning og funksjon i perioden. Deretter drøftes andre delspørsmål i kapittel 7. Her analyseres møtereferatene til arbeidsgruppene som forfattet NATOs C-IED-doktrine for å vise opphavet til innovasjonen bak doktrinen, og forstå drivkreftene bak dens utvikling. Avslutningsvis konkluderer oppgaven i kapittel 8. Her sammenfattes funnene fra drøftingen av delspørsmålene, og forfatterens egne betraktninger vedrørende temaet og eventuell videre forskning omtales.

1.4 Avgrensninger

Analysen av AJP-3.15 tar for seg utviklingen fra den opprinnelige doktrinen til AJP-3.15 (B). (A)-versjonen av doktrinen er tilnærmet lik med (B)-versjonen, disse betraktes derfor under ett. Det ville tilføre oppgaven lite å ta særskilt hensyn til forskjellene disse imellom. I utgangspunktet omfatter oppgaven tidsrommet fra NATOs operasjoner startet i Afghanistan i 2001 frem til ISAF ble avsluttet i 2015. På grunn av at utviklingen av C-IED-doktrinen startet med etableringen av ad hoc-arbeidsgruppen for C-IED i 2008, avgrenses oppgavens tidsrom til mellom arbeidsgruppens etablering frem til AJP-3.15 (B) ble utgitt i 2012. (C)-versjonen av AJP-3.15 kom ut i 2018 etter at NATO avsluttet ISAF-operasjonen i Afghanistan, og er derfor ikke relevant for oppgaven.

De militære operasjonene i Afghanistan var i stor grad styrt av det amerikanske militæret, som også gjennomførte oppdrag utenfor NATO-systemet. Således kan det hevdes at den amerikanske C-IED-doktrinen, JP 3-15.1 Counter Improvised Explosive Device Operations, også bør innlemmes i en analyse av utviklingen av C-IED-doktriner. Det er to grunner til at den amerikanske doktrinen er valgt bort: Den amerikanske doktrinen hadde trolig liten direkte påvirkning på NATOs doktriner. Påvirkningen skjedde sannsynligvis indirekte gjennom amerikanske innspill til arbeidsgruppen. Videre vil en analyse av både den nasjonale amerikanske doktrinen og NATOs doktriner være utenfor rammen for denne oppgaven. Jeg har valgt å basere analysen på NATOs doktriner fordi jeg anser at dette vil være mer verdifullt i norsk sammenheng da Norge som NATO-medlem må forholde seg til alliansens doktriner, ikke nødvendigvis til amerikanske doktriner.

Analysen tar ikke for seg hvorledes C-IED-doktrinen faktisk ble utøvd i NATOs operasjoner. Det ville ha vært interessant å belyse eventuelle sammenhenger mellom operasjonaliseringen av doktrinen i felten og dens påfølgende revisjon. Oppgavens begrensinger gjør at dette dessverre ikke er mulig. I stedet er oppgaven innrettet mot utviklingen av selve doktrinen og prosessen bak denne. Studien vil således kunne bidra til å høyne kunnskapsnivået for videre undersøkelser innenfor temaet.

1.5 Kilder

I norsk sammenheng er det publisert flere oppgaver som omhandler doktrineutvikling og deres anvendelse, for eksempel Andersens masteroppgave ved Forsvarets Høyskole "Militære Doktriner – Effektive Styringsdokument eller støvsamlere?" (2014) og Høibacks doktorgradsavhandling "On the Justification of Military Doctrine" fra Universitetet i Oslo (2010). Disse berører ikke denne oppgaven direkte, men har vært nyttige i arbeidet i kraft av deres generelle innføring til temaet militære doktriner.

Mens det er gjort mye arbeid innen studiet av militær innovasjon, er utvalget av litteratur som omhandler C-IED forholdsvis begrenset. For begge temaer utgjør amerikanske kilder brorparten av tilfanget. Hva angår utviklingen av militære doktriner og militær innovasjon, så har Posens bok "The Sources of Military Doctrine" fra 1984 og Farrell & Terriffs bok "The Sources of Military Change" fra 2002 vært gode kunnskapskilder. Så vidt jeg vet finnes det ikke litteratur som spesifikt vurderer utvikling av NATOs C-IED-doktrine.

Teorien som legges til grunn er primært hentet fra Harald Høibacks teori om militære doktriner (Høiback, 2012, s. 382-420), og Grissoms teori om militær innovasjon (Grissom, 2006, s. 905-934). Det er mange andre forfattere som kunne vært nyttiggjort i denne sammenhengen. Valget falt på Høiback og Grissom fordi Høibacks inndeling gir godt grunnlag for å forstå funksjonen til militære doktriner, og hans doktrinetriangel synes å ha bred validitet. Grissom gir på sin side en anvendelig tilnærming for hva som driver militær innovasjon, spesielt er hans inndeling av innovasjonens opprinnelse, ovenfra eller nedenfra i organisasjonen, relevant for denne oppgaven.

Kilde for doktrineutviklingsprosessen til NATO er alliansens AAP-47 Allied Joint Doctrine Development. Denne oppgaven legger siste versjon av dette dokumentet til grunn for analysen. Det hadde vært mulig også å bruke de versjonene av AAP-47 som var gjeldende samtidig som de respektive versjonene av doktrinen ble utviklet, men fordi de ulike versjonene av AAP-47 ikke skiller seg vesentlig fra hverandre, baseres analysen kun på den siste versjonen.

Da oppgaven er en kasstudie av AJP-3.15, er doktrinen en selvskreven kilde. Fordi oppgavens formål er å belyse endring i doktrinen, tar den for seg de ulike utgivelsene av doktrinen gjennom tidsperioden. For å forstå innovasjonen bak doktrinen falt valget på arbeidsgruppens møterapporter fordi disse sammenfatter selve utarbeidelsen av doktrinen. Arbeidsgruppen er ikke bare det stedet hvor doktrinen ble utformet, men også møtepunktet for alliansens ulike behov og hensyn vedrørende C-IED. Dens møtereferater er derfor godt egnet for å forstå utviklingen av doktrinen. Arbeidsgruppen er sammensatt av både nasjonale representanter og offiserer fra ulike institusjoner og kommandoer i NATO. Det legges til grunn at de nasjonale representantene står for de ulike lands erfaringer og synspunkter innen C-IED, og at NATO-representantene primært fremmer alliansens felles perspektiv.

Rapportene fra C-IED-arbeidsgruppemøtene vurderes å gi et sannferdig bilde av prosessen bak doktrinen, men de har begrenset detaljeringsnivå. Arbeidsgruppens viktigste avgjørelser og prosessen bak doktrinen fremkommer, men rapportene gjengir ikke diskusjonene i arbeidsgruppen eller bakgrunnen for innspillene inn i arbeidsgruppen fra medlemslandene. Forhold utenfor arbeidsgruppen, for eksempel nasjonale prosesser eller bilaterale forhold, som kan ha påvirket arbeidsgruppens delegater, og utviklingen av doktrinen fremgår ikke av møterapportene. En annen svakhet ved å basere analysen på disse rapportene er at de i liten grad gjengir diskusjonene og hensynene som førte frem til arbeidsgruppens avgjørelser i utviklingen av doktrinen. Disse svakhetene kunne ha vært imøtekommet ved å intervju medlemmer av arbeidsgruppen. Gitt oppgavens omfang har dette dessverre ikke vært mulig. Til tross for dette gir rapportene en god indikasjon på innovasjonsprosessen som førte til NATOs C-IED-doktrine.

Mange av rapportene fra arbeidsgruppemøtene ligger i Forsvarets arkivsystem DocuLive. I tillegg ligger de fleste rapportene i arkivet til NSO i Brussel, og på deres internettportal. Det har ikke vært mulig å lokalisere en rapport fra det tredje ad hoc-arbeidsgruppemøtet. I søket etter denne rapporten er Forsvarts DocuLive-system undersøkt grundig, og arkivene til NATO Standardisation Organization blitt gjennomgått (Grimmer, 2018). I mangel av denne rapporten har en redegjørelse fra en norsk offiser som var involvert i utformingen av den første utgaven av doktrinen, blitt lagt til grunn (R. Olsen, 2018). Rapportene fra arbeidsgruppemøtene samt redegjørelsen til den norske offiseren er ikke-publisert materiale. Resultatet av søket etter rapportene er redegjort for i e-post korrespondanse med NSO ved Sersjant Grimmer. Ved behov kan rapportene og redegjørelsene fås av forfatteren.

For å kontekstualisere funnene fra analysen av møterapportene sees disse i lys av rapporter og artikler som omhandler IED-utfordringen og C-IED-konseptet, spesielt i relasjon til Afghanistan. Viktigst blant disse er rapportene til Anthony H. Cordesman ved Center for Strategic & International Studies (CSIS). Fremst blant Cordesmans rapporter er "IED Metrics for Afghanistan January 2004 - September 2010" fra 2010, og "Afghanistan: The Failed Metrics of Ten Years of War" fra 2012. I dette øyemed benytter oppgaven også "Afghanistan Index" fra 2014 av Ian S. Livingstone & Michael O' Hanlon ved Brookings Institution. CSIS og Brookings Institution er velrenommerte og politisk uavhengige institusjoner, hvis rapporter og studier brukes i stor utstrekning, både i sikkerhetspolitisk sammenheng og militære studier.

2 Teoretisk rammeverk

Doktriner beskriver hvordan militæret skal anvendes for å nå statens politiske målsetninger, herunder de politiske målsetningene til mellomstatlige koalisjoner som NATO. Ordet *doktrine* har opphav i latin, det betyr i sin grunnform læresetning og instruksjoner. Mot slutten av det nittende århundre ble ordet tatt opp i den militære terminologien, og etter første verdenskrig har *doktrine* vært et fast begrep i den militære språkbruken i den vestlige verden (Høiback, 2013, s. 1 - 2).

Milan Vegos bok ”Joint Operational Warfare” definerer doktrine som “*a set of commonly held, concisely stated, and authoritatively expressed beliefs, fundamental principles, organizational tenets, and methods of combat force employment intended to guide the planning, preparation, and execution of one’s forces to accomplish given military objectives*” (Vego, 2008, s. GL - 7). Vegos definisjon samsvarer stort sett med NATOs doktrinesyn, gitt i alliansens hjørnesteinsdokument AJP-01(D) Allied Joint Doctrine. Den definerer *doktrine* som fundamentale prinsipper som militære styrker skal fatte sine valg etter for å nå spesifikke mål. Doktrinen er autoritativ, men krever dømmekraft i anvendelsen. Den militære doktrinen er et rammeverk for hvordan militære operasjoner skal gjennomføres. Den beskriver hvordan allierte styrker skal operere, men ikke hvorfor de gjør det de gjør, det hører til politikens vesen (NATO, 2010, s. 1 - 1). I NATO er doktriner med andre ord førende for anvendelsen av statens ytterste virkemiddel - militærmakten.

Da denne oppgaven tar for seg dannelsen av en NATO-doktrine, legges NATOs definisjon av doktrine til grunn. For å forstå alliansens tilnærming til doktriner er det vel verdt å skue til NATOs publikasjon AAP-47 for utvikling av doktriner. Den sier at doktriner øker den operative effektiviteten til alliansen ved å gi relevant autoritativ veiledning for å forberede og bruke militære styrker. Doktriner fremmer et felles perspektiv for å planlegge, trene og gjennomføre operasjoner, og representerer det som blir undervist og fremmet som beste praksis. De gir innsikt og visdom høstet fra bruken av det militære instrumentet for å nå allierte målsetninger. Alliert doktrine utgjør et felles rammeverk for å hjelpe ledere og deres staber å tenke, planlegge og gjennomføre operasjoner. Den fokuserer på det operasjonelle nivået, men har også anvendbarhet på det strategiske og taktiske nivået. Alliert fellesdoktrine øker interoperabiliteten til allierte styrker, og foster initiativ, kreativitet og forhold som gir

lederne mulighet til å tilpasse seg til varierende og utviklende forhold. Ettersom doktrine fokuserer på hvordan, ikke hva man skal tenke, bør en alliert felles doktrine derfor være tilstrekkelig konkret til å veilede operasjoner samtidig som den er allsidig nok til å passe for en stor variasjon av situasjoner (NATO, 2016, s. 1 - 1).

Det er krevende å tilnærme seg noe så omskiftelig og kaotisk som krig ved hjelp av forhåndsskrevne doktriner. Å diktere gjennomføringen av militære operasjoner med overordnede og styrende prinsipper kan ha en hemmende effekt på utførelsen av operasjonene. For å imøtekomme denne utfordringen må doktrineforfatteren balansere militærteori med erfaring og kunnskap fra relevante og gjennomførte operasjoner. De som fører doktrinen i pennen, må trekke ut essensen av det som kan tenkes å være viktig for dagens og fremtidens realiteter. Konsekvensen av å ikke gjøre dette blir fort at doktrinen ansees som utdatert eller irrelevant. [...] *the challenge is to construct good doctrine that is prescriptive without being constrictive. If doctrine is constructed and construed so rigidly that initiative is destroyed, then its forcefulness will be channelled too narrowly* [...] (Hughes, 1995, s. 11)

2.1 Formålet med militære doktriner

I analysen av militære doktriner er det hensiktsmessig å ha et teoretisk utgangspunkt for hvorledes doktriner kan forstås. Hva som skal utgjøre grunnlaget for doktrinene er et omdiskutert tema i akademia så vel som i de militære kretser. Synet på temaet er hovedsakelig fordelt på to leire. Den ene ser på doktrinene som basert på de tradisjonelle strukturene i internasjonale systemer eller som funksjonelle organisatoriske forklaringsmodeller. Den andre tilnærmingen vektlegger en forklaringsmodell som fokuserer på politiske, kulturelle og institusjonelle faktorer (Deni, 2007, s. 21 - 22). Den første forklaringen legger til grunn at doktrinens utforming i stor grad speiler det samfunnet militærmakten er en del av. Det andre synet hevder at denne tilnærmingen ikke gir alle svarene, og at det derfor er nødvendig å søke en grundigere forklaring.

Ifølge Harald Høiback må en doktrine inneholde elementer av teori, kultur og autoritet for å kunne virke effektivt (Høiback, 2012, s. 390-391). Teori forstås her som kunnskap som kan formuleres i ord slik at den kan anvendes i hele den militære organisasjonen. Doktrinen må

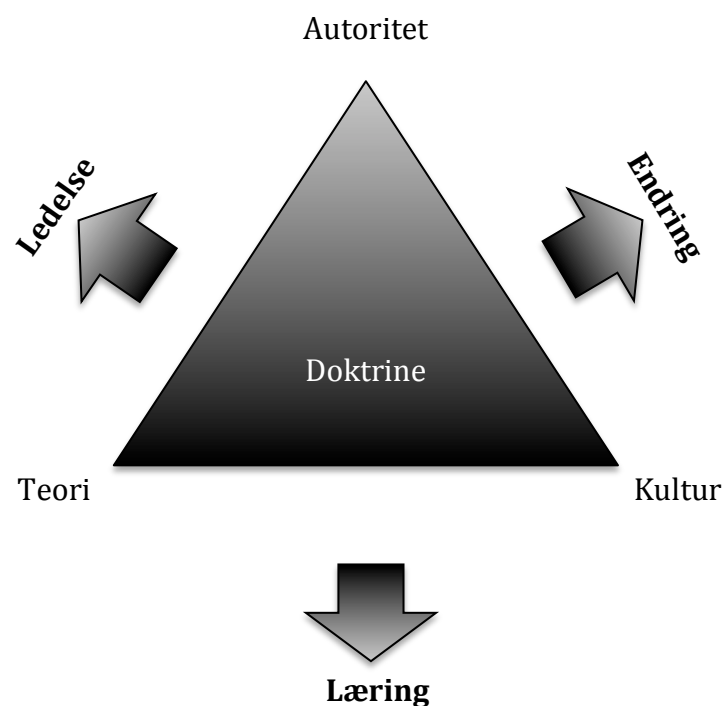
med andre ord, i tilstrekkelig grad forklare alle i militærmakten hvordan de fastsatte prinsippene fungerer, samt hvorfor disse skal anvendes fremfor andre realistiske alternativer. Dersom doktrinens læresetninger ikke forklares, er den mer å betrakte som en instruks eller et reglement. Den må også utformes med en tydelig forestilling om den kulturen den skal virke i, altså hvem som skal anvende den. For å fungere trenger doktrinen også at noen med tilstrekkelig autoritet fastslår hvilket system som skal følges (Høiback, 2012, s. 393-394).

Å påvirke hvorledes militærmakten tenker er altså hovedformålet med en doktrine. Det innbefatter utformingen av de militære styrkene, hvorledes de skal utdannes og trenes i fred, og hvordan de skal gjennomføre operasjoner i krig. Dersom doktrinen er fraværende eller mangelfull, er det naturlig at andre mekanismer påvirker hva militærmakten tenker og gjør. I slike tilfeller er det rimelig å anta at nyere erfaringer danner grunnlaget for hva som virker i krig.

Dette kan føre til at antagelser fra en foregående konflikt legges til grunn for tilnærmingen til den neste. Slike antagelser kan være gyldige for den foregående konflikten, men vil trolig i mindre grad være anvendbare for den neste uten å ha blitt analysert og satt i kontekst. Dersom disse antagelsene lever som uformelle størrelser i de forskjellige delene av organisasjonen, minsker anvendbarheten ytterligere fordi militærmaktens effektivitet reduseres som følge av intern friksjon (Høiback, 2012, s. 394). Ved å basere anvendelsen av militærmakt på formelle doktriner sikrer man seg en større grad av allmenn gyldighet, og med det forhåpentlig større muligheter for å lykkes.

Doktrinene skal i tillegg til å styre hvorledes militærmakten tenker også forklare hva som virker i krig, og hvorfor man antar at det virker. Det innebærer ikke at doktrinene skal fortelle den militære lederen hva han skal gjøre, men hjelpe ham å avgjøre hvordan det skal gjøres (Gole, 2008, s. 264). Slik sett ligner doktriner på språk; det kan være hemmende, men uten en felles evne til kommunikasjon er det vanskelig å være kreativ i samvirke med andre (Høiback, 2012, s. 388).

Høibacks doktrinetriangel er et hensiktsmessig verktøy for å analysere militære doktriner. Han forsøker gjennom doktrinetriangelet å klargjøre funksjonene til doktriner. I triangelet utgjør bestanddelene ”autoritet”, ”teori” og ”kultur” hjørnene i doktrinen. Funksjonen til en doktrine blir til avhengig av hvordan hjørnene vektlegges. Sammenhengen mellom disse bestanddelene brukes i Høibacks utvidede modell som han kaller doktrinetriangelets utfallsrom (Høiback, 2012, s. 394 - 396), som illustrert i figur 1.



Figur 1: Doktrinetriangelets utfallsrom (Høiback, 2012, s. 396).

Dersom behovet er et koordinerings- og ledelsesverktøy, er det ønskelig å kommunisere hva man anser som mest hensiktsmessig i krig med tilhørende prinsipper. Doktrinens funksjon blir da å forene autoritet og teori i den hensikt å lede militærmakten. Når det er ønskelig å utdanne organisasjonen, vil det være nødvendig å ta for seg både det teoretiske grunnlaget og den kulturelle betydningen av den militære virksomheten. Her vil militærmakten kunne vektlegge hva den tror på, og hvilke verdier organisasjonen baserer seg på. I de tilfeller doktrinen har til hensikt å være et endringsverktøy for å endre kulturen i en organisasjon, vektlegges det autoritative og kulturelle hjørnet.

Kompleksiteten i militære operasjoner gjør at en doktrine sjelden fungerer utelukkende som enten ledelses-, endrings- eller utdanningsverktøy. De fleste doktriner kombinerer langt på vei disse, men vektlegger dem ulikt basert på formålet med doktrinen. Videre vil ulike nasjoner og forsvarsorganisasjoner vektlegge hjørnene i trekanten forskjellig basert på ulike behov, og dermed utvikle ulike særegne doktrinetradisjoner. For eksempel vil en doktrine utformet med den hensikt å forsvare eget territorium med nasjonale styrker, utvikle seg annerledes enn en doktrine som skal være samlende for en styrke som benyttes i internasjonale operasjoner. Slike perspektiver er av overordnet interesse, men faller utenfor denne oppgaven. I denne oppgaven anvendes Høibacks doktrinetriangel primært for å synliggjøre hvordan doktrinen har endret innretning gjennom tidsperioden.

Doktriner kan ha som mål om å binde militærmakten sammen i en felles tilnærming til operasjoner, og med det redusere behovet for detaljstyring fra høyere hold (Høiback, 2010, s. 222-223). Samtidig som doktriner kan være et hjelpemiddel for ledelse av operasjoner ved å etablere et felles begrepsapparat, er det nødvendig at underordnede ledere har god mulighet til å ta egne beslutninger (Høiback, 2010, s. 227). En ledelsesutfordring som kan oppstå i kjølvannet av en doktrine, er manglende fleksibilitet og tilpasningsdyktighet, spesielt på de lavere nivåer i organisasjonen, dersom doktrinen ikke gir anledning til bevisst og fleksibel anvendelse.

2.2 Drivere bak militær innovasjon

I boken "The Sources of Military Doctrine - France, Britain, and Germany Between the World Wars" kombinerer Barry Posen historiske eksempler, operasjonelle historier og byråkratisk-politiske kasusstudier av innovasjon i mellomkrigstiden. Denne boken var startskuddet for et nytt studiefelt, militær innovasjon. Posens metode utgjorde en ny samfunnsvitenskapelig tilnærming til studiet av hvordan og hvorfor militære organisasjoner utvikler seg. Det finnes mange former for innovasjon i det militære domenet, men av interesse for denne oppgaven er primært utvikling som bidrar til større militær effekt og komparative fortinn.

For å analysere C-IED-doktrinens funksjon og forstå hensikten med den er det nødvendig å se på hvorledes den vokste frem. En hensiktsmessig tilnærming for dette formålet er Adam

Grissoms modeller for hva som er pådriver for militær innovasjon. I artikkelen ”The future of military innovation studies” fra 2006 redegjør Grissom for 5 modeller for feltet (Grissom, 2006); De fire toppstyrte modellene: 1) den sivil-militære modellen, 2) den inter-grenvise modellen, 3) den intra-grenvise modellen og 4) den kulturelle modellen, samt den siste modellen: 5) nedenfra og opp-modellen.

Den *sivil-militære modellen* ble utviklet av Barry Posen tidlig på 80-tallet, og brukt i ”The Sources of Military Doctrine - France, Britain, and Germany Between the World Wars”. Posens studier av doktrineutvikling i Storbritannia, Frankrike og Tyskland konkluderte med at det primært var den sivil-militære dynamikken i mellomkrigstiden som bidro til militær innovasjon (Grissom, 2006, s. 908). Flere kasusstudier underbygger funnene hans, blant annet tyskernes higen etter raske erobringer som førte til blitzkrieg, og engelskmennenes utvikling av integrerte luftforsvarssystemer med radarer, jagerflyskvadroner og kommandosentre. Posen konkluderer med at innovasjon bare finner sted dersom statstjenestemenn griper inn i militærets utvikling av doktriner, helst med assistanse fra selvstendig tenkende offiserer (Grissom, 2006, s. 909). De militære har gjerne ideene, men det er politikernes føringer som gir retning på militærmaktens utvikling av dem og bevilger de nødvendige ressursene for å realisere de.

Den *inter-grenvise modellen* for militær innovasjon fokuserer på forholdet mellom forsvarsgrenene i en stat. Hovedpåstanden i denne modellen er at det er ressurskonkurranse mellom forsvarsgrenene som er den primære katalysatoren for innovasjon. Militære organisasjoner ønsker å opprettholde budsjettene og styrkene sine. Dette gjør det nødvendig å opprettholde kontroll på de tradisjonelle oppdragene. I gitte tilfeller oppstår det behov for å løse en ny type oppdrag som ingen av forsvarsgrenene har et klart fortrinn for å løse, eller et gammelt oppdrag reaktualiseres med tilhørende konkurranse mellom grenene. Den inter-grenvise modellen hevder at forsvarsgrenene vil konkurrere om å utvikle kapabiliteter for å håndtere disse oppdragene i den tro at ytterligere ressurser vil tilkomme vinneren. Resultatet er innovasjon. Et eksempel på dette er konkurransen mellom de amerikanske forsvarsgrenene om utviklingen av forskjellige typer missiler for å levere atomvåpen under den kalde krigen (Grissom, 2006, s. 910-911).

Den tredje tilnærmingen, den *intra-grenvise modellen*, fokuserer på konkurranse internt i forsvarsgrenene. Den foreslår at innovasjon i moderne militære organisasjoner innebærer konkurranse mellom etablerte deler av de respektive forsvarsgrenene som omfavner nye militære kapabiliteter. Med denne tilnærmingen definerer boken til Stephen P. Rosen fra 1991 ”Winning the Next War” en modell for militær innovasjon basert på mer enn 20 innovasjoner (Grissom, 2006, s. 913). Rosen hevder at vellykket utvikling fordrer at både lederne i en forsvarsgren, offiserene på mellomnivå samt institusjonelle omstendigheter alle bidrar til å beskytte en ny innovasjon (Rosen, 1991, s. 134-168). Han hevder at innovasjonsprosessen begynner når senioroffiserer utvikler en ny teori for seier, en forklaring på hvordan den neste krigen vil se ut og hvorledes offiserene må kjempe for å vinne den (Rosen, 1991, s. 20). Deretter følger en kamp om ressursene internt i forsvarsgrenen for å finne allierte og ressurser. Spesielt søkes offiserer på mellomnivå med utmerkede kvalifikasjoner og kompetanse som kan konverteres til den nye teorien (Rosen, 1991, s. 20-21). Disse offiserene gis deretter gode karrieremuligheter som belønner dem dersom de er lojale til den nye teorien. Rosen argumenterer for at innflytelse vinnes gjennom innflytelse over hvem som forfremmes (Rosen, 1991, s. 20). Dette innebærer typisk å etablere en ny avdeling i forsvarsgrenen, og å åpne de høyere stillingene i denne for offiserer som er tro mot den nye teorien (Rosen, 1991, s. 22-23). Når alle disse elementene er på plass - den nye teorien, den nye avdelingen og karrieremulighetene - så har forsvarsgrenen oppnådd innovasjon. Den amerikanske marinens utvikling av atombomber, atomdreven fremdrift i skip, og ubåter med ballistiske missiler er eksempler på denne modellen (Grissom, 2006, s. 914).

For den *kulturelle modellen* for påvirkning av militær innovasjon har Theo Farrell hatt størst påvirkning (Grissom, 2006, s. 916). Han argumenterer for at kultur er den viktigste kausale faktoren innenfor militær innovasjon ved at kulturen setter konteksten for innovasjonen, noe som dermed former organisasjonenes reaksjoner på teknologiske og strategiske muligheter. Dette kan ifølge Farrell skje på tre måter. For det første kan ledere forme kulturen for å anspore organisasjonen til innovasjon. For det andre kan ytre sjokk forme kulturen og dermed skape grobunn for innovasjon. Den tredje muligheten er at flernasjonal militær kultur kan få militære organisasjoner til å etterligne hverandre. Når en kultur har blitt etablert, fratar den en organisasjon visse muligheter til innovasjon samtidig som den lettere slipper andre til. På dette viset har kultur stor påvirkning på retningen og innholdet i militær innovasjon (Grissom, 2006, s. 916-917). Richard Lock-Pullands arbeid på AirLand Battle doktrinen, og Eric

Giordanos analyse av den amerikanske hærens hjørnesteinsdoktrine FM 100-5 Operations viser hvordan kultur i stor grad kan påvirke utviklingen av en doktrine.

Grissoms modeller har et statlig perspektiv på doktrineutvikling, noe som gjør at de ikke er direkte overførbare på doktrineutvikling i en flerstatlig allianse som NATO. Modellene har likevel nytteverdi. *Den sivil-militære modellens* fokus på at innovasjon forekommer ved at statstjenestemenn griper inn i militærets utvikling av doktriner er relevant i den grad utviklingen av doktrinen er drevet frem av den politiske ledelsen i NATO. *Den intra-grenvise modellens* fokus på konkurranse internt i forsvarsgrenene er relevant for analysen fordi C-IED var nytt for NATO, noe som medførte utvikling og innføring av nye teorier og kapabiliteter, og med det mulighet for økte ressurser til de delene av forsvarsgrenene som vinner frem.

Den kulturelle modellen er spesielt relevant ved at den viser hvordan ytre sjokk, noe NATO utvilsomt opplevde når IED-utfordringen hurtig vokste frem, kan forme kulturen og skape grobunn for innovasjon. Den kulturelle modellens perspektiv på hvorledes flernasjonalt militær kultur kan føre til at organisasjoner etterligner hverandre er også interessant i analysen, da alliansen utgjør nettopp et flernasjonalt militær-kulturelt fellesskap hvor de ulike land, forsvarsgrener og avdelinger etterligner hverandre.

Kultur-modellens siste perspektiv, lederes evne til å forme kulturen for å anspore til innovasjon, er mindre relevant for analysen på grunn av det store spennet mellom ulike kulturer innad i alliansen. I den grad det har verdi, er det i kraft av å forme kulturen og innovasjonen som alliansen etterligner. *Den inter-grenvise modellens* perspektiv på konkurranse mellom forsvarsgrenene som den primære katalysatoren for innovasjon er også mindre relevant for oppgaven, da hærstyrker har hatt et klart fortrinn for å løse IED-problematikken til NATO.

De fire toppstyrte modellene som det er redegjort for ovenfor, samt brorparten av større studier på feltet, indikerer alle at militære organisasjoner er lite fleksible, redde for forandring og tenderer mot stagnasjon. De er store byråkratier, som i følge Stephen Rose ikke bare er vanskelige å forandre, men som er designet for å ikke forandre seg (Rosen, 1991, s. 2). En følge av dette er at militære organisasjoner må tvinges til innovasjon. Et resultat av denne tilnærmingen er at modellene for militær innovasjon er toppstyrte, at det er de høyere

offiserene, politikerne og byråkratene som stimulerer innovasjon. Det er de som ser behovet for forandring, som formulerer en ny måte å føre krigen på, som griper muligheten til innovasjon, og som skaffer politisk innflytelse eller manipulerer kulturen til samsvar.

I den femte modellen fremhever Grissom at studier av militær innovasjon også må regne med at signifikant utvikling innenfor militær innovasjon kan være drevet av hendelser og prosesser på bunnen av organisasjonen. Dette utgjør hans nedenfra og opp-modell. Et av de mest kjente eksemplene på militær innovasjon er tyskernes bruk av Flak 18/36-luftvernkanonen til panserbekjempelse (Rosen, 1991, s. 920-922). Flere andre eksempler viser at signifikant innovasjon har kommet nedenfra i organisasjonen uten styring fra toppen. Blant disse er utviklingen av tyske stormtropper under første verdenskrig, utviklingen av amerikansk *close air support (CAS)* i Europa under andre verdenskrig, og utviklingen av det amerikanske marinekorpsets *small wars*-doktrine (Rosen, 1991, s. 922-924).

3 Metode

Studien er basert på en kvalitativ tilnærming til hvordan NATOs doktrine for å motvirke improviserte bomber ble etablert og gjennomført (AJP-3.15 C-IED Doctrine). Det benyttes et todelt design, studien søker å redegjøre for:

- a) Hvorledes C-IED-doktrinen endret innretning gjennom tidsperioden. Dette skjer ved en komparativ analyse av doktrinens utgivelser.
- b) Utviklingen av NATOs C-IED-doktrine. Denne utviklingen gjøres rede for gjennom en analyse av møterapportene fra arbeidsgruppen som forfattet doktrinen.

Grunnen til å benytte kvalitativ tilnærming er at slikt materiale vanskelig lar seg kvantifisere på en meningsfull måte. Siden kildene er dokumenter fremstår tekstanalyse som en hensiktsmessig tilnærming. I analysen behandles derfor kildematerialet med følgende utgangspunkt: Helheten i en tekst er noe annet enn summen av dens bestanddeler, noen deler antas å være viktigere enn andre. Videre er det rimelig å forutsette at mye av det viktige innholdet i en tekst ligger skjult under overflaten eller mellom linjene, og kun kan oppdages gjennom intensiv lesing av teksten (Esaiason, Gilljam, Oscarson, & Wängnerud, 2003, s. 233). Hensikten er å finne de delene av kildene som har betydning for spørsmålene i oppgaven, og gjennomgå disse systematisk.

I den hensikt å øke leserens forutsetninger for å følge analysen redegjør oppgaven for utvalgte deler av C-IED-konseptet og doktrineutvikling i NATO. Redegjørelsen for NATOs doktrineprosess fokuserer på de ulike aktørene involvert i utvikling av doktriner i NATO, og den overordnede gangen i prosessen. Redegjørelsen av C-IED tar utgangspunkt i det som blir de viktigste bestanddelene av C-IED i den andre og tredje utgaven av doktrinen; *forberede styrken, bekjempe bomben og angripe nettverkene*, samt *forståelse og etterretning*. Disse benyttes som empiriske indikatorer i analysen for å belyse endring i alliansens doktrinelle tilnærming til C-IED. Videre sees denne utviklingen i doktrinens innretning i lys av Høibacks doktrinetriangel, som sammenstiller teori, kultur og autoritet (Høiback, 2012, s. 395).

I analysen av innovasjonen bak doktrinen, hvor hovedhensikten er å identifisere i hvilken grad denne var drevet frem ovenfra eller nedenfra, brukes føringer og innspill fra høyere hold i NATO som indikasjoner på innovasjon ovenfra. Denne delen av analysen legger Grissoms

tilnærming til militær innovasjon til grunn (Grissom, 2006, s. 905-907). Med høyere hold forstås her NATOs politiske ledelse og høyere militære ledelse samt personer og avdelinger hierarkisk over arbeidsgruppen. Som indikasjoner på innovasjon nedenfra benyttes innspill til doktrinen med opphav i C-IED-operasjoner, enten direkte fra felten eller indirekte fra instanser som sammenfatter slike erfaringer. I arbeidsgruppens virke vurderes innspill fra arbeidsgruppens nasjonale representanter som tegn på innovasjon ovenfra eller nedenfra fortløpende ut i fra den konteksten de fremmes i. I den grad innovasjonen identifiseres til å være drevet ovenfra søker oppgaven å nyansere denne ut i fra Grissoms ulike modeller for militær innovasjon (Grissom, 2006, s. 908-919). Dette gjøres ved å sammenstille funnene fra analysen med Grissoms modeller for å se hvilke av de som best forklarer funnene.

4 Doktrineutvikling i NATO

NATO har tre doktrinenivåer. Nivå 1 består av hjørnesteinspublikasjonen AJP-01 (*Allied Joint Doctrine*) og nøkkelpublikasjonene AJP-2 til -6 (NATO, 2016, s. 1-11). Sammenlagt utgjør disse den overordnede allierte fellesoperative doktrinen. Nivå 2 inneholder støttende doktriner for det operasjonelle nivået. Også disse publikasjonene har AJP i den forkortede tittelen, for eksempel heter *Allied Joint Doctrine for Land Operations* AJP-3.2.

Doktriner på dette nivå inneholder ikke detaljerte prosedyrer, men operasjonelle konsepter relevante for den militære fellesoperative sjefen. C-IED-doktrinen er en nivå 2-publikasjon. At den starter med 3 henspiller på at den støtter *AJP-3 Allied joint doctrine for the conduct of operations*. Nivå 3-doktriner inneholder taktikker, teknikker og prosedyrer som støtter og utfyller de øvrige dokumentene.

For å avdekke i hvilken grad utviklingen av C-IED-doktrinen var drevet av innovasjon ovenfra eller nedenfra er det viktig å kjenne til hvorledes NATO utvikler doktriner. Dette kapitlet har til hensikt å belyse temaet mer inngående for å formidle analysen av C-IED-arbeidsgruppens utvikling av doktrinen. Først redegjøres det for de sentrale aktørene i prosessen, deretter gjennomgås selve doktrineutviklingsprosessen fra et overordnet perspektiv.

4.1 Aktører

Militærkomiteen (MC)², som består av medlemslandenes forsvarssjefer, er det øverste militære organet i NATO og er blant annet eksklusiv oppdragsgiver (TA/DTA)³ for operasjonell militær standardisering, inkludert utviklingen av allierte fellesoperative doktriner (AJP)⁴. Militærkomiteens fellesoperative standardiseringsråd (MCJSB)⁵ godkjenner allierte fellesoperative doktriner på vegne av Militærkomiteen, unntatt logistikkdoktriner (NATO, 2016, s. vii).

² Military Committee (MC)

³ Tasking Authority (TA) / Delegated Tasking Authority (DTA)

⁴ Allied Joint Publication (AJP)

⁵ Military Committee Joint Standardization Board (MCJSB)

Standardiseringskomiteen (CS)⁶ utøver rollen som NATOs høyeste instans for utvikling og styring av standardisering i alliansen under myndighet av NATOs politiske ledelse Atlanterhavsrådet (NAC)⁷. Den gir ut føringer for og veileder standardisering i NATO, og har som oppdrag å føre tilsyn med standardisering, og fremme interoperabilitet og kostnadseffektive militære styrker og kapabiliteter. Komiteen møtes to ganger i året under ledelse av generalsekretæren, normalt representert ved den assisterende generalsekretæren for forsvarsinvesteringer (ASG-DI)⁸ og assisterende ordstyrer for Militærkomiteen (DCMC)⁹. Representanter for alle NATO-medlemslandene, Militærkomiteen, de to strategiske kommandoene (ACT og ACO) med flere¹⁰ inviteres til standardiseringskomiteens møter. Komiteens avgjørelser nåes ved konsensus mellom alle medlemslandene, og komiteen rapporterer jevnlig til Atlanterhavsrådet – den politiske ledelsen i NATO (NATO, 2018b).

NATO Standardization Agency (NSA) igangsetter, koordinerer, støtter og administrerer aktiviteter ledet av standardiseringskomiteen (CS). Inkludert i dette er standardiseringsaktiviteter under autoriteten til direktøren av NSA, som er hovedrådgiveren for militærkomiteen når det gjelder utvikling og koordinering av standardisering i NATO. Han støtter og evaluerer aktiviteten til militærkomiteens standardiseringsråd (MCSB)¹¹, for eksempel landstandardiseringsrådet (MCLSB)¹² som blant annet har ansvaret for landoperasjoner og EOD. Direktøren er også ansvarlig for å sikre tilfredsstillende koordinering mellom rådene og andre deler av alliansen. NSA forandret navn til NATO Standardization Office (NSO) i 2014, men oppdraget forble det samme: å initiere, støtte og utvikle standardiseringsaktiviteter herunder utvikling av doktriner (NATO, 2018c). I denne oppgaven brukes betegnelsene NSA og NSO, avhengig av om forholdet som omtales foregår før eller etter 2014.

⁶ Committee for Standardization (CS)

⁷ North Atlantic Council (NAC)

⁸ Assistant Secretary General - Defence Investment (ASG-DI)

⁹ Deputy Chairman of the Military Committee (DCMC)

¹⁰ Conference of National Armaments Directors (CNAD), Logistic Committee (LC), Command and Control Board (C3B) og alle andre NATO standardization Tasking Authorities (TAs)

¹¹ Military Committee Standardization Board (MCSB)

¹² Land Standardization Board (MCLSB)

Det er to strategiske kommandoer i NATO: Allied Command Transformation (ACT) og Allied Command Operations (ACO). ACT svarer til Militærkomiteen, og er ansvarlig for transformasjonen og utviklingen av alliansen for å sikre at den er kapabel til å møte dagens og morgendagens utfordringer. ACO er ansvarlig for planleggingen og utførelsen av alle NATOs militære operasjoner (NATO, 2018a).

Arbeidsgruppene (WG)¹³ er underordnet TA/DTA. De får i oppdrag å produsere og vedlikeholde standardiseringsdokumenter i henhold til deres mandat (TOR)¹⁴.

Arbeidsgruppene settes sammen av fageksperter fra medlemslandene og avdelinger i NATO som har interesse av standardiseringsaktivitetene. Arbeidsgruppenes oppgaver er blant annet å bli enige ved konsensus om ferdige ratifiseringsutkast til oppdragsgiver, rapportere til oppdragsgiver om status og progresjon i utviklingen av relevante standarder, å utpeke intendanten som skal godkjennes av oppdragsgiver. Intendant er en frivillig nasjon eller instans i NATO godkjent av oppdragsgiver (TA/DTA). Intendanten nominerer en person eller et kontor som kontaktpunkt som ansvarlig for å administrere utviklingen av standardiseringsoppgaven, eksempelvis seleksjon, utvikling eller revisjon av standardiseringsdokumenter (NATO, 2015b, s. 57). Fremst blant slike dokumenter er trolig alliansen doktriner.

4.2 Doktrineutviklingsprosessen

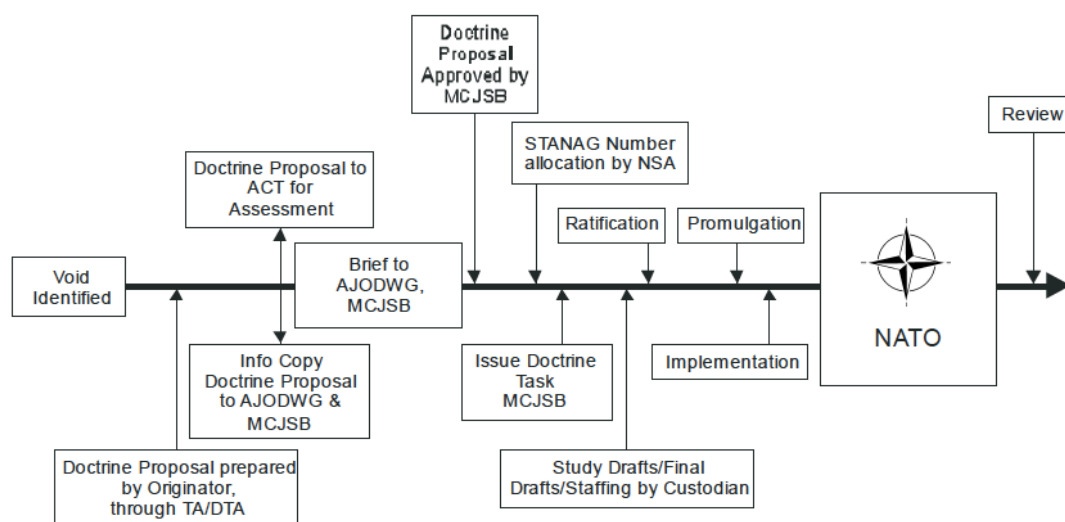
For å sikre en felles standard blir NATOs doktriner utviklet ved hjelp av den allierte doktrine-livssyklusen. Det er tre faser i denne syklusen: a) initiering, b) utvikling og c) administrering – hver med sine egne stadier (NATO, 2016, s. 2 - 1). Den allierte prosessen for å utvikle doktriner (Allied Joint Doctrine Development Process - AJDDP) gir standardisert veiledning for utvikling og ivaretagelse av AJP-er. De land, organisasjoner og avdelinger som oppdager mangler i de eksisterende doktrinene, er særs viktige i denne sammenhengen.

¹³ Working Group (WG)

¹⁴ Terms of reference (TOR) ddefinerer hensikten og strukturen til en arbeidsgruppe; mandat

Det er militærkomiteen (MC)¹⁵ som er oppdragsgiver (TA)¹⁶ for operasjonell standardisering, herunder alliert fellesoperativ doktrine. Komiteen krever at de underlagte avdelingene utvikler NATO-operasjonelle standarder for doktrine, taktikk, teknikker, prosedyrer og tilhørende funksjoner for militære operasjoner. Denne myndigheten kan delegeres til en delegert oppdragsgiver (DTA)¹⁷. Militærkomiteens fellesoperative standardiseringsråd (MCJSB)¹⁸ er DTA for all alliert fellesoperativ doktrine (NATO, 2016, s. V).

NATOs doktrinesyklus, illustrert med figur 2, starter når NATO Standardization Office (NSO) mottar et forslag til ny doktrine, eller når NATOs doktrineplan tilsier at eksisterende doktrine skal revideres. Initieringsfasen har til hensikt å minimere risikoen forbundet med skrivingen av en doktrine ved en detaljert innledende analyse, og kan ta opptil seks måneder. Allied Command Transformation (ACT) vurderer doktrineforslaget, og fremsender det til Allied Joint Operations Doctrine Working Group (AJOD WG), som validerer behovet (NATO, 2016, s. 2-2).



Figur 2: Doktrineutvikling i NATO (NATO, 2016, s. 2-4).

¹⁵ Military Committee (MC): Det øverste militære organ i NATO, som består av medlemslandenes forsvarssjefer

¹⁶ Tasking Authority (TA)

¹⁷ Delegated Tasking Authority (DTA)

¹⁸ Military Committee Joint Standardization Board (MCJSB)

Utviklingsfasen begynner med et godkjent doktrineforslag og nomineringen av intendant¹⁹ for doktrinen. Intendanten utvikler doktrinen sammen med et skrivelag. Deretter utarbeider ACT sammen med relevante NATO Centres of Excellence et forslag til ny doktrine, som så blir fremlagt AJOD WG for påtegning. Et doktrineforslag forberedes og fremmes gjennom NATOs forum for arbeidsgrupper. Dette overleveres til Allied Command Transformation (ACT) for godkjenning, som deretter fremmer det til Militærkomiteens fellesoperative standardiseringsråd (MCJSB), som ratifiserer doktrinene. Når doktrinen er godkjent på slutten av utviklingsfasen, implementeres den ved en STANAG²⁰, og får et tilhørende nummer (NATO, 2016, s. 2-8).

I administrasjonsfasen ratifiseres og promulgeres²¹ doktrinene til medlemslandene gjennom NATO Standardization Office (NSO). Etter promulgering blir de brukt av alliansen i øvelser og operasjoner. Doktrinene blir deretter evaluert, og fasen slutter med at det utarbeides et forslag om tilbakemelding²². Denne tilbakemeldingen er starten på initieringsfasen og en ny omgang i doktrinesyklusen.

Under eksepsjonelle forhold, spesielt ved utviklingen av alliert fellesoperativ doktrine (AJDDP)²³, er det mulig å bruke såkalt ”fast-track”-prosedyre for å raskt utvikle og ratifisere standardiseringsavtaler (STANAG) som haster i forhold til operasjonelle behov. Målet er da å promulgere en STANAG eller alliert publikasjon (AP) raskere enn de 20 månedene normalt er påkrevd. Denne prosessen utføres vanligvis på rundt 12 måneder, hvor de første 6 til 7 månedene brukes til å utvikle et konsistent utkast og revisjon av dette. Ratifiseringsutkastet distribueres normalt etter 7 måneder, og den resterende tiden går med til ratifiseringsprosessen. ”Fast-track”-utviklingsprosedyren er grunnleggende den samme som den normale, men gis prioritet slik at den kan gjennomføres raskere (NATO, 2016, s. 2-26).

¹⁹ Engelsk: Custodian

²⁰ NATO standardization agreement: et normativt dokument som viser enighet mellom flere eller alle NATOs medlemsland, som har blitt ratifisert på autorisert nasjonalt nivå. For å implementere en standard, i sin helhet eller delvis, med eller uten reservasjoner. Merk: NATO-medlemmer kan ratifisere en STANAG uten å implementere den i sitt eget land dersom forutsetningene for implementering ikke er møtt (NATO, 2014, s. 2-N-2).

²¹ Offentliggjøre, kunngjøre (lov), i vedtatte former.

²² Request for Feedback (RFF)

²³ Allied Joint Doctrine Development Process (AJDDP) (NATO, 2015d, s. 44).

5 C-IED

Hensikten med dette kapitlet er å gi leseren en grunnleggende innføring i C-IED, og dermed forutsetninger for å forstå den påfølgende analysen av doktrinen utvikling. Det redegjøres først for selve bomben, deretter forklares kort NATOs C-IED-konsept. Til slutt forklares C-IEDs tre søyler: *bekjempe bomben*, *forberede styrken* og *angripe nettverkene*, samt grunnlaget deres, *etterretning og forståelse*, i nærmere detalj. Dette gjøres fordi disse er de empiriske indikatorene som oppgaven legger til grunn for analysen av doktrinen utvikling.

5.1 Den improviserte bomben (IED)

NATO definerer en IED som en innretning som er plassert eller fremstilt på improvisert vis, som innehar destruktive, dødelige, skadelige, pyrotekniske eller brannstiftende kjemikalier, og som er laget for å ødelegge, sette ut av stand, plage eller distrahere. Den kan inneholde militære bestanddeler, men lages normalt av ikke-militære deler (NATO, 2013, s. 2-I-2).

IEDer er taktiske våpen som kan ha strategisk effekt. De kan forårsake store skader og begrense vennlige styrkers evne til å manøvrere på det taktiske nivået, samtidig som de kan ha uproporsjonalt stor påvirkning på gjennomføringen av operasjoner på operative og strategiske nivåer, spesielt når de kombineres med informasjonskampanjer. Videre er de ofte billige og enkle å produsere. Styrker som bruker IEDer, eksponeres mindre enn om de angriper med for eksempel håndvåpen, noe som gjør det vanskeligere for NATO-styrker å møte slike angrep (NATO, 2008, s. 1-1).

En IED kan tilvirkes i tilnærmet uendelig forskjellige versjoner. Konstruksjonen vil variere i forhold til den ønskede effekten og hvorledes bomben er tenkt utplassert. Det er vanlig å dele opp en IED i fem bestanddeler:

- Hovedladning av sprengstoff, brannstiftende materiale, kjemisk, radiologisk eller lignende materiale.
- Strømkilde som skal gi strøm til detonatoren slik at bomben fungerer.
- Detonator eller fenghette som initierer hovedladningen.
- Bryter som utløser avfyringsmekanismen og detonatoren slik at bomben fungerer.
- Beholder som huser noen av eller alle bestanddelene.

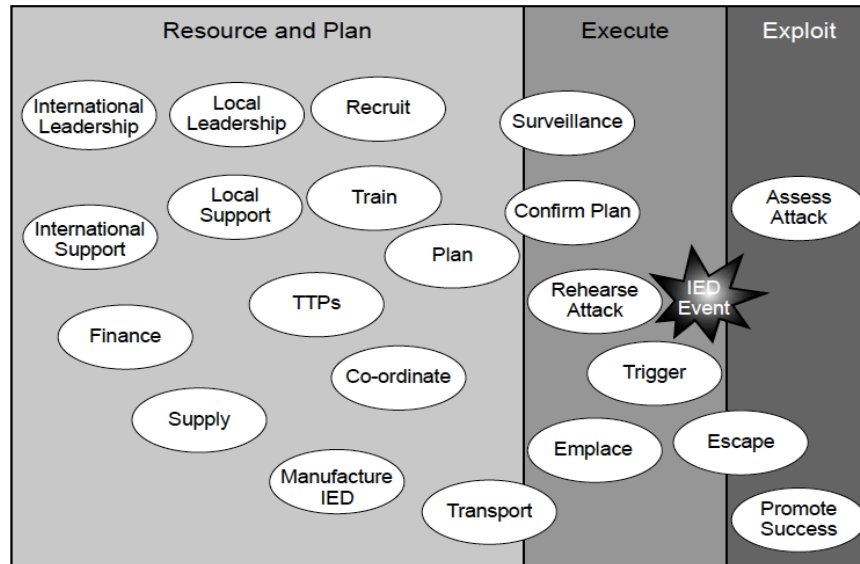
Det er mulig å kombinere flere hovedladninger, brytere og detonatorer i en og samme IED. Slike variasjoner begrenses i grunnen kun av tilgjengelig materiell samt bombebyggerens ferdigheter og fantasi. Komponentene som brukes, baserer seg vanligvis på hva som er tilgjengelig i operasjonsområdet. For eksempel brukes det som oftest militære eksplosiver til hovedladninger i de områder hvor dette er tilgjengelig. Når slik tilgjengelighet ikke foreligger tvinges bombebyggerne til å bruke hjemmelagde eksplosiver, noe som ofte krever mer arbeid og innebærer økt risiko. Et godt eksempel på dette er IED-bruken i Afghanistan fra 2003 til 2006, hvor det hovedsakelig ble brukt militær ammunisjon til hovedladningen, mens det i 2007 til 2009 hovedsakelig ble brukt hjemmelagde eksplosiver (Cordesman, 2010, s. 86).

De improviserte bombene kategoriseres ut fra hvordan de leveres til målet, og hvordan de er tiltenkt å fungere. For eksempel vil en offerutløst trykkplate bli kategorisert som VO (Victim Operated) PP (Pressure Plate), mens en selvmordsbomber som bruker et kjøretøy, vil bli kategorisert som SVBIED (Suicide Vehicle Borne IED), og en radioutløst bombe kalles RC (Radio Controlled). I fagmiljøet eksisterer det et stort spenn av slike underkategorier. Disse har over tid blitt standardiserte i NATO, men det forekommer også særegne IED-kategorier i bestemte operasjonsområder.

5.2 IED-systemet

Et IED-system er et system bestående av personell, ressurser og aktiviteter samt forbindelsene dem imellom som er påkrevd for å understøtte, planlegge, utføre og utnytte en IED-hendelse (NATO, 2012, s. 1-6). En IED-hendelse involverer et faktisk IED-angrep (en eksplosjon) eller forsøk på dette. En IED-hendelse kan også være funn av IED, funn av "Hoax" (et objekt fremstilt for å fremstå som en IED, eller en "False" (et objekt feilaktig rapportert som IED), eller innlevering av en IED. Disse kan forekomme alene eller i kombinasjon (NATO, 2012, s. 1-6).

For å anskueliggjøre IED-systemet kan det deles inn i 3 områder: Ressurser og plan, utførelse, og utnyttelse, som illustrert i figur 3.



Figur 3: Eksempel på IED-system med grupperte aktiviteter (NATO, 2012, s. 1-4).

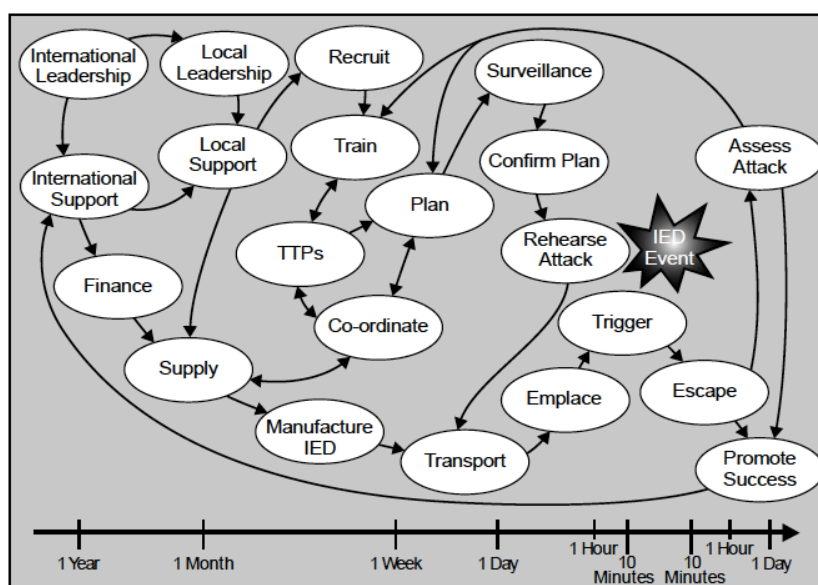
Ressurser og plan: Dette innbefatter å tilegne seg teknisk og finansiell støtte, rekruttere personell, trening og å skaffe til veie påkrevd materiell for å produsere IEDer. Forskning og utvikling kan også være påkrevd for å skape nye IEDer og taktikker, teknikker og prosedyrer (TTP). Mange av disse aktivitetene krever både internasjonal og lokal støtte; å skape og vedlikeholde denne støtten er en viktig funksjon for ledelsen i tillegg til planlegging. Når materialet er blitt skaffet, må IEDen bygges og lagres eller sendes videre i nettverket (NATO, 2012, s. 1-4).

Utførelse: Når planen er lagt, kan overvåking gjennomføres for å velge ut mål for angrepet. Når målet er valgt, blir en mer detaljert plan lagt, og det kan øves på angrepet. IEDen blir deretter flyttet til målområdet og utplassert. Området kan bli overvåket i forkant av angrepet for å identifisere det mest hensiktsmessige øyeblikket å angripe (NATO, 2012, s. 1-4).

Utnyttelse: IED-hendelser nyttes normal på to vis av de som har lagt ut bombende: a) Vurdering, hvor resultatet av IED-hendelsen evalueres enten ved direkte observasjon eller ved andre metoder som for eksempel etterretningsarbeid. Ved å gjøre dette måles den tekniske virkningen av bomben, og påfølgende bomber kan forbedres deretter. Videre observeres

responsen på IED-hendelsen, noe IED-nettverket kan inkorporere i egen trening med tanke på påfølgende angrep for å få bedre effekt. b) Promoteringen av vellykkede angrep. IED-hendelser er normalt viktige elementer i en informasjonsstrategi. Det er sannsynlig at bilder og andre detaljer fra vellykkede angrep blir dokumentert og frigitt til publikum (NATO, 2012, s. 1-5).

For å igangsette en IED-hendelse er det nødvendig å gjennomføre et stort antall aktiviteter støttet med personell og ressurser. Disse aktivitetene henger sammen i nettverk og beskrives i doktrinen som *IED-systemet* (NATO, 2012, s. 1-2). IED-systemet varierer i størrelse og utforming, men består av faste funksjoner som må utøves for at systemet skal evne å bruke improviserte bomber for å nå sine mål. For å få til en IED-hendelse vil de forskjellige delene av systemets roller utøves til ulike tider, eksemplifisert ved figur 4.



Figur 4: Eksempel på IED-system med representativ tidsramme (NATO, 2012, s. 1-2).

Det er viktig å anerkjenne at en IED-hendelse kun er en enkelt aktivitet i det overordnede IED-systemet, et system som består av flere nettverk, noder og forbindelser. Et IED-system består typisk av flere av de enkelte elementene, men kan også utgjøres av noen få individer som fyller flere roller. Dette systemet, som kan være hierarkisk, vil uavhengig av struktur inneholde noder som kan representere personell, ressurser og andre handlinger som henger sammen. Betydelsen av disse nodene og forbindelsene dem imellom vil variere. Å identifisere utformingen av IED-systemet og svakhetene i det er derfor et viktig tiltak innen C-IED (NATO, 2012, s. 1-3).

Globalisering gjør en utelukkende lokal konflikt usannsynlig, og IED-systemet kan godt ha internasjonalt lederskap og annen støtte fra områder utenfor konfliktområdet. Noen IED-systemer kan være del av internasjonale terroristorganisasjoner, og noen kan være sponset av stater, mens andre kan operere helt på egen hånd. Dette mulighetsspennet øker kompleksiteten, og fordrer en helhetlig tilnærming til C-IED som potensielt krever tett samarbeid mellom diplomatiet, militæret og aktører med økonomisk makt eller evne til informasjonspåvirkning (NATO, 2012, s. 1-3).

Kompleksiteten i IED-systemet har økt etter at mobiltelefoner og internett gav et lavkost- og lett tilgjengelig medium for informasjonsdeling og rask formidling av ideer og praksis. Dette har bidratt til at de mangfoldige systemene kan operere effektivt. Medlemmer av IED-nettverk har også mulighet for å jobbe deltid og kan gli inn i sivilbefolkningen når oppgavene deres er ferdige. Slike systemer kan være vanskelige å angripe, og de er derfor svært motstandsdyktige. Å bedømme sårbarhetene i IED-systemet er kritisk for effektiv C-IED. Å gjøre dette krever nøyaktig analyse og vurdering. Den dynamiske trusselen gjør C-IED til en kontinuerlig utviklingsprosess (NATO, 2012, s. 1-3).

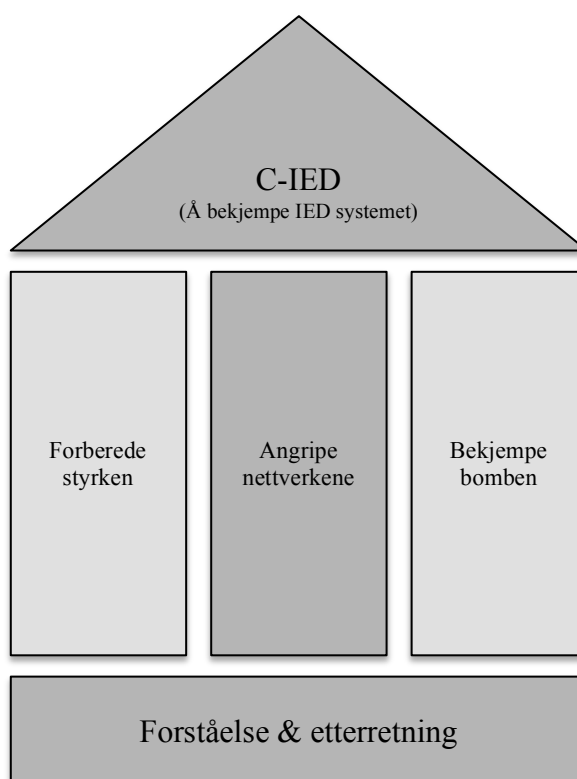
5.3 Å motvirke bomben (C-IED)

C-IED er den samlede innsats på alle nivåer for å forhindre, påvise eller redusere effekten av alle former for improviserte eksplosive innretninger brukt mot egne styrker og ikke-stridende. Denne innsatsen inkluderer politiske føringer, tildeling av ressurser, trening og utdanning av styrker, etterretningsarbeid samt utvikling og implementering av taktikker, teknikker og prosedyrer (TTP).

I den opprinnelige versjonen av AJP-3.15 defineres hensikten med C-IED som de samlede tiltakene på alle nivåer for å bekjempe IED-systemet med formål å redusere eller eliminere effektene av alle former for IEDer brukt mot vennlige styrker og ikke-stridende i henhold til oppdraget. Vellykkede C-IED-operasjoner hindrer motstanderens bruk av et av hans mest potente våpensystemer, og gir dermed NATO-styrker bevegelsesfrihet og handlingsrom for å nå operasjons- og kampanjemålene sine. C-IED må ikke planlegges eller utføres isolert; C-IED-aktiviteter er kryssfunksjonelle og må derfor være en integrert del av de overordnede operasjonene (NATO, 2008, s. 2-1).

I den siste versjonen av doktrinen beskrives C-IED-tilnærmingen som sammenhengende aktiviteter som nekter motstanderen å nå sine intensjoner ved bruk av IEDer (NATO, 2012, s. xiii). I denne versjonen fremheves det at IEDer kan være enkel å designe og lett å lage, og de kan gjøres sofistikerte ved å inkorporere moderne elektroniske komponenter, som både er billige og lett tilgjengelige. Ved å bruke improviserte eksplosive innretninger kan motstanderen slå til uten å bli avgjørende engasjert. En forandring det er verdt å merke seg i den siste versjonen av doktrinen, er fremhevingen av at bruken av IEDer er blitt en global og vedvarende trussel.

C-IED er de kollektive tiltakene på alle nivåer for å bekjempe IED-systemet, og gjøres ved å angripe nettverkene, bekjempe den improviserte bomben og ved å forberede styrken (NATO, 2012, s. 1-6). Dette er tre gjensidig støttende og komplementære aktivitetssøyler. Disse aktivitetssøylene understøttes av forståelse og etterretning, som illustrert i figur 5. (NATO, 2012, s. 1-7).



Figur 5: C-IED-tilnærmingen med støttende aktivitetssøyler (NATO, 2012, s. 1-7).

5.3.1 Forståelse og etterretning

C-IED krever effektiv *forståelse og etterretning*, og tolkning av situasjoner for å sikre at passende tiltak fattes og utvikles. Dette må understøttes av nøyaktig, tidsmessig og hensiktsmessig etterretning fra alle tilgjengelige kilder. Prosedyrer som sikrer effektiv informasjonsstyring og utveksling, må etableres i det tverretatlige og multinasjonale miljøet. Effektiv utnyttelse av IED-hendelser bidrar til etterretning, bygger forståelse og gir forutsetningene for å levere en proaktiv C-IED-tilnærming for å bekjempe IED-systemet. Den systematiske bruken av materiell og personell støtter operasjonell etterretning ved å utvikle spesifikke mål og gir bredere situasjonsforståelse. Den gir også teknisk spesialistetterretning for å støtte utviklingen av defensive tiltak og TTPer.

5.3.2 Bekjempe bomben

Å bekjempe den improviserte bomben er hovedsakelig en militær respons som består av proaktive og reaktive aktiviteter basert på et funn av eller mistanke om en improvisert bombe. Hensikten med disse aktivitetene er å gi bevegelsesfrihet og å nå de overordnede målene med operasjonen. De tiltakene som gjøres her for å redusere, oppdage og nøytralisere effekten av IEDer, har en umiddelbar effekt og redder liv. *Å bekjempe den improviserte bomben* beskytter sivilbefolkningen og gir fysisk sikkerhet til egne styrker gjennom taktiske og tekniske tiltak så vel som informasjonsaktiviteter. Etterretning fra utnyttelsen av IED-hendelser gir økt forståelse for motpartens TTP-evne og disposisjoner, og bidrar til forståelse og til utviklingen av nye taktiske og tekniske løsninger for å oppdage og nøytralisere improviserte bomber samt til å redusere effekten av dem.

5.3.3 Forberede styrken

Å forberede styrken-søylen gjelder for alle styrkebidragene og beskriver de nødvendige tiltakene for å sikre at styrken er forberedt på operasjoner og er klar til å utføre C-IED. Det er påkrevd at styrken har grundig forståelse for operasjonsmiljøet og C-IED-tilnærmingen. Den må være hensiktsmessig organisert, interoperabel med andre allierte og vertsnasjonen, bemannet, utrustet, etterforsynt, utdannet i doktrine, og trent i TTPer på det påkrevde nivået for deres operative rolle. Denne kompetansen blir utviklet basert på en blanding av lederens retningslinjer, erfaringer fra operasjonsområdet, teknologi og bidrag fra de andre C-IED-søylene. Ledere må sikre at etterretning vedrørende IEDer og tilhørende fiendtlige TTPer

raskt blir distribuert, og at vennlige TTPer blir modifisert for å være så oppdaterte, hensiktsmessige og effektive som mulig. Samtlige manøversjefer og deres styrker må være kjent med de påkrevde TTPene for å redusere effekten av og reagere på IED-hendelser. I tillegg må de være kjent med spesialistkapabilitetene som er tilgjengelige for å støtte dem og hvorledes de kan få tak i disse.

5.3.4 Angripe nettverkene

Å *angripe nettverkene* er en fellesoperativ, tverrfaglig og multinasjonal tilnærming. Pilaren består hovedsakelig av offensive og proaktive aktiviteter drevet av etterretning. Disse er designet for å forstyrre nettverkene til motstanderens IED-systemer, og kan strekke seg utenfor operasjonsområdet. Aktivitetene fokuserer på de kritiske sårbarhetene til IED-systemet ved å for eksempel hindre motstanderens tilgang til komponenter, finanser, ledere, spesialister og rekrutter. Videre kan motstanderen hindres i å utnytte IED-hendelser til egen fordel eller han kan isoleres fra lokalbefolkningen. Egen utnyttelse av IED-hendelser er en vital del av å *angripe nettverkene*; informasjon tilegnet på denne måten gir et bilde av motstanderens yteevne og intensjoner, forhold mellom gjerningspersonene samt den tekniske konstruksjonen av innretningen. Dette gjør det mulig å predikere kommende IED-aktivitet, og informere målangivelsesprosessen²⁴, og det legger grunnlaget for oppfølgingsaktiviteter for å forstyrre IED-systemet. Etterretning fra utnyttelsen bidrar også til de andre C-IED-søylene.

²⁴ Prosessen med å velge og prioritere mål, og å angi passende respons, samtidig som man tar hensyn til operasjonelle krav og kapabiliteter (NATO, 2014, s. 2-T-3).

6 Doktrinen utvikling

Hensikten med dette kapitlet er å besvare oppgavens første delspørsmål: *Hvordan utviklet NATOs doktrinelle tilnærming til C-IED seg gjennom ISAF-oppdraget?* Dette gjøres ved å belyse hvordan doktrinen utviklet seg fra første til tredje versjon. Analysen gjøres ved først overordnet å beskrive doktrinen utvikling, for så å fortsette med utgangspunkt i de tre søylene for C-IED og grunnlaget for søylene.

Fordi den andre utgaven er tilnærmet lik den tredje, betraktes utviklingen mellom den opprinnelige AJP-3.15 og de to påfølgende utgavene samlet. Først sammenlignes utgivelsene overordnet, og de viktigste forskjellene fremheves. Deretter tar delkapitlene for seg de respektive delene av C-IED-tilnærmingen med utgangspunkt i de tre C-IED søylene fra figur 5, heretter referert til som a) *bekjempe bomben*, b) *forberede styrken*, c) *angripe nettverkene*, og grunnlaget for disse tre d) *forståelse og etterretning*. Delkapitlene ser først overordnet på forskjellene mellom utgivelsene av doktrinen for hvert respektive tema, for deretter å belyse nærmere de viktigste blant disse. C-IED søylene kom først med den andre versjonen av doktrinen, men disse er gjenkjennbare i originalen som C-IED-strategiene *bekjempe bomben*, *trening og utdanning*, og *bekjempe IED-systemet*.

6.1 Overordnede forskjeller

Forordet til den første versjonen slår fast at doktrinen skal definere prinsipper for å organisere og gjennomføre C-IED-aktiviteter i operasjoner. Det spesifiserer at dokumentet fokuserer på det operasjonelle nivået, og at det tas hensyn til forhold som er spesielt viktige for å gjennomføre operasjoner i miljøer preget av improviserte bomber. Dette innebærer at det skal etableres prinsipper for kommando og kontroll (K2), operasjonell doktrine, operasjonskonsepter og ansvar. Doktrinen plasser er underordnet NATOs operasjonsdoktrine (AJP-3) og fellesoperative doktrine (AJP-01). Forordet sier videre at den spesifikt retter seg mot det fellesoperative sjefsnivået og deres staber. Det berører også roller, forbindelser og påkrevde produkter fra det taktiske nivået og andre operasjonelle og strategiske kommandoer, samt den politiske veiledningen som er en del av C-IED. Doktrinen kan derfor brukes som referanse på ethvert nivå (NATO, 2008, s. xiii).

Forordet til den andre versjonen av doktrinen vektlegger koordinering og ledelse av C-IED på alle nivåer. Det sier at intensjonen til doktrinen er å veilede operasjonelle sjefer og staber, og at den tar for seg rollene, forbindelsene og ansvaret til de taktiske, operasjonelle og strategiske kommandoene samt politisk veiledning og overoppsyn i C-IED-prosessen. Det spesifiseres at C-IED-tilnærmingen ikke er et mål i seg selv, til tross for at improviserte bomber forventes å forbli en del av fremtidig krigføring, og er en stor del av pågående operasjoner for alliansen. Forordet fremhever det tette forholdet mellom C-IED og opprørbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner. Det slår fast at doktrinen er tett integrert med opprørbekjempelsesdoktrinen (COIN²⁵) (AJP-3.4.4) og en doktrine for stabilisering og gjenoppbygning som ennå ikke er utviklet.

Forordet fremhever at motstanderens bruk av improviserte bomber har til hensikt å vise at NATOs styrker ikke evner å levere sikkerhet, for derved å undergraver befolkningens tiltro til NATO styrkene. Videre kan bombene påvirke styrkens moral og effektivitet, og de kan svekke støtten fra de respektive hjemland. Dette gjør at improviserte bomber brukt som taktiske våpen kan få uønskede strategiske effekter (NATO, 2012, s. xiii). C-IED-tilnærmingen krever derfor samarbeid mellom nasjoner og innenfor regjeringer, det er en omfattende multinasjonal fellesoperativ tilnærming som krever innsats på tvers av etater. Doktrinen fokuserer på det militære bidraget innen landkomponenten, men C-IED begrenser seg ikke til dette. Som med den første utgaven av doktrinen, angir også forordet til den andre doktrinen dens plassering i henhold til NATOs doktrine for gjennomføring av operasjoner (AJP-3), og det angir hvilke andre doktriner og publikasjoner den er tilknyttet (NATO, 2012, s. xiv).

Forskjellen i forordene til de respektive utgavene av doktrinen indikerer utviklingen doktrinen har gått igjennom fra 2008 til 2012. Det fremkommer tydelig at den tredje versjonen av doktrinen favner betydelig bredere enn originalen. Når den første hovedsakelig henvender seg til det operasjonelle nivået, er den tredje tydelig på at C-IED er et tiltak som krever samordnet innsats på samtlige nivåer, også på det politiske nivået. Den første doktrinen nevner riktignok det taktiske, strategiske nivået og at politisk veiledning er påkrevd, men den fremstiller C-IED som noe som primært foregår på operasjonelt sjefsnivå og i tilhørende staber. Dette står i sterk

²⁵ Counterinsurgency (COIN)

kontrast til den holistiske tilnærmingen i forordet til den tredje versjonen, som poengterer at C-IED krever multinasjonal fellesoperativ innsats også på politisk nivå. Begge plasserer AJP-3.15 i henhold til NATOs operasjonsdoktrine, men når den opprinnelige doktrinen også henviser til alliansens fellesoperative doktrine, henviser den tredje versjonen i tillegg til en mengde av NATOs doktriner og publikasjoner. Blant disse er 2012-utgavens plassering av C-IED-doktrinen i sammenheng med COIN-doktrinen og en fremtidig stabiliserings- og gjenoppbygningsdoktrine. Summen av dette blir at doktrinen, utover det operasjonelle nivået, fremstår som sterkere forankret. Den går fra å være en doktrine primært myntet på staber på det operasjonelle nivået til å gjelde den totale militære og sivile innsatsen i operasjonsområder hvor motstanderen anvender improviserte bomber.

Innholdsfortegnelsen til doktrinene er et hensiktsmessig sted å fortsette analysen. Den første utgaven er inndelt i tre kapitler og to annekser: Kapittel 1. IED-trusselen. Kapittel 2. Grunnleggende C-IED. Kapittel 3. Hovedkvarterorganisering og funksjon for C-IED. Anneksene tar for seg IED-systemet, og NATOs C-IED bevisutnyttelsessystem²⁶. Den opprinnelige utgaven av doktrinen bruker strategiene *bekjempe IED-systemet*, *bekjempe bomben* og *trening og utdanning*, uten *etterretning* og *forståelse*.

I den tredje utgaven er disse blitt til de tre søylene *angripe nettverkene*, *bekjempe bomben* og *forberede styrken* samt grunnlaget *etterretning* og *forståelse*. Disse er også utgangspunktet for innholdsfortegnelsen i doktrinen: AJP-3.15 (B) er delt inn i kapittel 1. Grunnleggende C-IED. Kapittel 2. *etterretning* og *forståelse*. Kapittel 3. *angripe nettverkene*. Kapittel 4. *bekjempe bomben*. Kapittel 5. *forberede styrken*. Kapittel 1, 2 og 3 har tilhørende annekser, av spesiell interesse blant disse er annekset i kapittel 1 som går ut over det normale mandatet til en fellesoperativ NATO-doktrine i og med at den faktisk angir et operasjonskonsept (NATO, 2012, s. 1-17).

Tilnærmet halvparten av teksten i både den første og den siste versjonen av doktrinen brukes til å etablere og forklare C-IED-teori og tilhørende terminologi. En stor andel av den første utgaven av doktrinen omhandler oppgavene til C-IED-staben, og organisering av hovedkvarteret (NATO, 2008, s. 3-1 - 3-4). Den forklarer hva som ansees som hensiktsmessig

²⁶ Exploitation

og hvilke prinsipper som bør etterleves, men dette begrenser seg til hovedkvarternivået. Resten av doktrinen brukes i hovedsak til redegjørelse og teori, og det vies liten plass til å operasjonalisere C-IED på strategisk nivå. Den siste versjonen av doktrinen har et betydelig større nedslagsfelt. Den omfatter blant annet forholdet til vertslandets befolkning (NATO, 2012, s. 1-24), utvikling av systemer for informasjonsdeling på tvers av nasjoner, avdelinger og etater (NATO, 2012, s. 2-1), samt koordinering av politisk virksomhet for å nå C-IED-målsetningene (NATO, 2012, s. 3-9).

I den siste versjonen av doktrinen dreies alliansens C-IED-tilnærming i en mer offensiv og proaktiv retning. Doktrinens innledning presiserer at det er feil å tro at den fokuserer på defensive tiltak for å beskytte styrken og på å *bekjempe bomben*; utbredelsen av IEDer kombinert med deres påvirkning fordrer en mer proaktiv og offensiv tilnærming (NATO, 2012, s. 1-9). Videre står det at militære sjefer og deres politiske ledere må motstå fristelsen til å fokusere på å uskadeliggjøre utplasserte IEDer (NATO, 2012, s. 1-16).

Et av annekse i AJP-3.15(B) består av et proaktivt operasjonskonsept (NATO, 2012, s. 1A-1). Annekset er basert på nylige og pågående NATO-operasjoner og erfaringene høstet der. Dette operasjonskonseptet tar mål av seg til å korrigere ethvert historisk inntrykk av at C-IED primært er en defensiv aktivitet. Videre aksepteres det at annekset innebærer et brudd med andre doktriner som søker å gi vedvarende doktrinelle løsninger kontra emnebaserte. Begrunnelsen for å gjøre dette, er enigheten i NATO om viktigheten av en proaktiv tilnærming til C-IED, og nødvendigheten for at C-IED skal spenne over etater og være multinasjonal, samt behovet for en helhetlig forståelse til å underbygge den. Dette inkluderer behovet for å justere terminologien brukt til å beskrive aktivitetene, og behovet for nasjonale og internasjonale antiterrorstrategier. Ifølge doktrinen er disse behovene viktige nok til å bryte med protokoll og inkludere operasjonskonseptet (NATO, 2012, s. 1-17, 11-18).

6.2 Forståelse og etterretning

Den første versjonen av doktrinen omtaler ikke *forståelse og etterretning* som sådan. I forbindelse med C-IED-strategien *bekjemp IED-systemet* fremkommer behovet for etterretning og en redegjørelse for dens rolle (NATO, 2008, s. 2-1). Den første utgaven av doktrinen nevner også etterretning i forbindelse med den operasjonelle nøkkelaktiviteten

forutse (NATO, 2008, s. 2-3). Videre fremheves etterretning kortfattet som en av funksjonene til C-IED-staben (NATO, 2008, s. 3-4).

I den første versjonen kommer etterretning tydeligst frem i forbindelse med C-IED-bevisutnyttelse (NATO, 2008, s. 3-3), dette forklares videre under *C-IED exploitation system* i annek B (NATO, 2008, s. B-1 & B-2). En detalj ved den opprinnelige versjonen som er verdt å merke seg i forbindelse med *forståelse og etterretning*, er lederes ansvar for å videreformidle fiendtlige IED-handlemåter til egne styrker for best mulig å forberede styrken (NATO, 2008, s. 2-2). Doktrinen fra 2008 omtaler også kort bruken av etterretning for å forutse og forhindre bruken av IED (NATO, 2008, s. 2-3). Her fremhever doktrinen viktigheten av signaletterretning og menneskebasert etterretning. En detalj som er verdt å merke seg, er at doktrinen poengterer at alle ISTAR²⁷-ressurser bør trenes for å kunne oppdage og rapportere IED-aktivitet. Dette tyder på at etterretning og forståelse er viktig for NATOs C-IED-tilnærming, men at disse faktorene ikke har den underliggende rollen de får i neste utgave av doktrinen. Slik spilte etterretning en viss rolle i den første versjonen av doktrinen, men dette fremstår som relativt begrenset og usystematisk sammenlignet med den sentrale og gjennomgående rollen som er tillagt *forståelse og etterretning* i den tredje utgaven.

I den tredje versjonen av doktrinen vektlegges *forståelse og etterretning* som selve grunnlaget for C-IED-strategiene, som her har skiftet navn til operasjonssøyler. Her forklarer doktrinen rollen til *forståelse og etterretning*, og deres samspill med operasjonssøylene (NATO, 2012, s. 1-7). Temaets sentrale betydning understrekes i doktrinen tyngdepunktanalyse, hvor viktigheten av å forstå egne og fiendtlige styrker for å utvikle en operasjonell design forklares (NATO, 2012, s. 1-17). I den siste versjonen utvides temaet til et eget kapittel om *forståelse og etterretning*. Her fremheves nødvendigheten av å tidlig etablere etterretningsmiljøer for å bygge opp adekvat forståelse, og viktigheten av å etablere relasjoner til andre organisasjoner for å utveksle informasjon (NATO, 2012, s. 2-1). Videre angis hvorledes *forståelse og etterretning* skal utøves i praksis (NATO, 2012, s. 2-6), og betydningen som *forståelse og etterretning* har for hovedpilaren i C-IED: *angripe nettverkene* (NATO, 2012, s. 2-17). Kapitlet forklarer begreper og metodikk innen etterretning, og dets rolle innenfor de tre

²⁷ Information, surveillance, target acquisition and reconnaissance (ISTAR)

operasjonssøylene. Det definerer også begrepene *forståelse* og *etterretning* i kontekst av C-IED. Det klargjøres dessuten hva som er viktig å forstå i forbindelse med C-IED-operasjoner samt de forskjellige etterretningsdisiplinenes roller og selve etterretningsprosessen. Kapitlet angir også hvorledes planlegging og støtteaktiviteter kan forberede *forståelse* og *etterretning* og selve C-IED-innsatsen.

Illustrerende for den økte viktighet av *forståelse* og *etterretning* i tredje versjon av doktrinen er hvordan den åpent påpeker utfordringer og løsninger. Et eksempel på dette er at den fremhever den kritiske viktigheten av en sentral etterretningsdatabase (NATO, 2012, s. 2-6). Utfordringen har trolig oppstått fordi ulike nasjoner og miljøer har utviklet egne systemer på egenhånd. For å bøte på dette etterspør doktrinen bedre standardisering i NATO (NATO, 2012, s. 2-12), og foreslår å dreie fremstillingen av etterretning mot å fokusere mer på deling av informasjon slik at C-IED-operasjonene kan bli mer enhetlige (NATO, 2012, s. 2-13).

Originalen bruker ikke begrepet *forståelse* og *etterretning* spesifikt, men omtaler funksjonen etterretning. Under C-IED-strategien *bekjemp IED-systemet* tar den for seg viktigheten av å innhente etterretning fra IED-hendelser for å støtte målutvelgelsesprosessen og dermed bekjempe IED-systemet (NATO, 2008, s. 2-1). I tillegg til å vise at originalen faktisk er bevisst på viktigheten av etterretning, selv om den vier liten plass til temaet, er dette også en indikasjon på at den opprinnelige doktrinen også vurderte *angripe nettverkene* selv om det ikke hadde den sentrale plassen det senere fikk. I AJP-3.15(B) avsluttes kapitlet med en oppsummering som sier at de forskjellige delene som utgjør *forståelse* og *etterretning* forenes for å bidra til C-IED.

Oppsummeringen forklarer videre hvordan NATO gjennomfører etterretningsdrevet utnyttelse av C-IED, og hvordan kritiske sårbarheter i IED-systemet identifiseres, noe som igjen muliggjør effektiv målutvelgelse. Det fremheves at denne forståelsen er vital for å utøve hovedpilaren innen C-IED, *angripe nettverkene* (NATO, 2012, s. 2-17). Til sammen medfører disse forandringene ikke bare en markant utvidelse av doktrinen, men også en endring i dens innretning. Mens AJP-3.15 kort nevner flere av faktorene og hensynene oppfølgerne AJP-3.15(A) og (B) tar opp innen *etterretning* og *forståelse*, defineres de og settes i sammenheng i langt større grad i den andre og tredje utgaven av doktrinen. Dette bidrar i stort til at temaet får sin plass som grunnlaget for C-IED og utgangspunktet for doktrinens operasjonssøyer.

6.3 Bekjempe bomben

I den opprinnelige doktrinen fremkommer det ikke hva som er det overordnede målet med strategien *bekjempe bomben* utover å redde liv etter at bombene er utplassert (NATO, 2008, s. 2-1). Flere av metodene og ressursene som finnes i 2012-utgaven, er også tilstede i 2008-utgaven, men i betydelig mindre omfang og langt mindre strukturert. Den opprinnelige doktrinen nevner flere av disse under strategien *bekjempe bomben*, men forklarer dem i liten grad. Under de operasjonelle nøkkelaktivitetene beskrives riktignok flere metoder som passer med operasjonssøylen *bekjempe bomben* (styrkebeskyttelse, oppdagelse av bombene, skadebegrensning og nøytralisering), men i langt mindre detalj enn i 2012-utgaven. For å utøve *bekjempe bomben* refererer 2008-utgaven stort sett til eksplosivryddere og elektroniske mottiltak.

I AJP-3.15(B) oppgis hensikten med *bekjempe bomben* å være å gi frihet til å operere slik at sikkerhetsstyrkene får mulighet til å samhandle med befolkningen. Formålet er å beskytte befolkningen, og å gi fysisk sikkerhet til egne styrker (NATO, 2012, s. 4-3). Metodene for å oppnå dette er i AJP-3.15(B) styrkebeskyttelse, skadebegrensning²⁸, oppdagelse og nøytralisering av selve bomben. Ressursene til dette er en rekke spesialiserte funksjoner, som mekaniske veiklareringsstyrker, søkssoldater, eksplosivryddere²⁹ og elektroniske mottiltak.

Bruken av EOD-personell til å nøytralisere bombene nevnes under strategien *bekjempe bomben* (NATO, 2008, s. 2-1). Dette beskrives videre i kapitlet om organiseringen av hovedkvarteret. Her poengteres viktigheten av eksplosivryddekompetanse i staben dersom det foreligger en IED-trussel, men det forklares ikke hvorledes denne skal brukes (NATO, 2008, s. 3-2). For å bekjempe bomben poengterer doktrinenens første utgave at det er viktig å ha tilstrekkelig antall med IEDD³⁰-kvalifiserte lag, men den angir ikke hvordan disse skal anvendes, utover at de skal koordineres av en fellesoperativ eksplosivryddecelle, CJEOCD³¹ (NATO, 2008, s. 3-2).

Behovet for å ha spesialister til å uskadeliggjøre de improviserte bombene beholdes i den siste versjonen; herunder understrekes behovet for å gi bevegelsesfrihet til de militære styrkene. En

²⁸ Mitigation

²⁹ Explosive Ordnance Disposal (EOD)

³⁰ Improvised Explosive Device Disposal

³¹ Combined Joint EOD Cell (CJEOCD)

viktig utvidelse av *bekjempe bomben* i den tredje utgaven er poengteringen av at nylige operasjoner har hatt få tilgjengelige spesialister til å nøytralisere bomben slik at momentum i oppdragsløsningen kan opprettholdes (NATO, 2012, s. 4-2). I tillegg til å indikere at alliansen har manglet eksplosivryddere innebærer dette en utvidelse av viktigheten til denne operasjonssøylen. Mens *bekjempe bomben* i den opprinnelige utgaven av doktrinen stort sett ble betraktet isolert med den hensikt å redde liv, er den nå blitt forutsetning for egne styrkers manøver. Dette gjentas også senere i kapitlet hvor det understrekes at sjefen eksplisitt må prioritere mellom handlingene for å nøytralisere de improviserte bombene og effektene av disse fordi dette kan henge sammen med høyere prioriterte aktiviteter i operasjonen (NATO, 2012, s. 4-9). I praksis vil dette innebære at mens den opprinnelige doktrinen fokuserte på å bekjempe bomben i den hensikt å redde liv, fikk *bekjempe bomben* i den neste versjonen en viktigere rolle som premissgiver for vennligsinnede styrkers mulighet til å forflytte seg.

Videre trekker 2012-utgaven av doktrinen frem at utfordringene både med planlegging av styrkebeskyttelse, og med evnen til å begrense effekten av bombene er så komplekse at de i liten grad kan predikeres. Dette stiller igjen store krav til sjefens ferdigheter og dømmekraft når han skal fatte avgjørelser (NATO, 2012, s. 4-5). Samtidig som *bekjempe bomben* vies mer plass, fremgår det av 2012-utgaven at den opprinnelige utgaven av doktrinen fokuserte for mye på nettopp dette. Kapittel 1 spesifiserer at militære sjefer og deres politiske ledere må motstå fristelsen til hovedsakelig å fokusere på å uskadeliggjøre utplasserte IEDer for effektivt å gjennomføre C-IED (NATO, 2012, s. 1-16). Her fremheves snarere viktigheten av kontakt med befolkningen for å forstå behovene deres og samle etterretning. Videre står det at patruljering vil presse fienden og dermed begrense fiendtlig aktivitet. Dette innebærer en dreining i doktrinens innretning mot *etterretning og forståelse*, noe som igjen muliggjør hovedsøylen i C-IED-tilnærmingen; *angripe nettverkene*.

6.4 Forberede styrken

Den første versjonen av doktrinen omtaler ikke *forberede styrken*, men C-IED-strategien *trening og utdanning*. I doktrinen står det at *trening og utdanning* er opptatt av at alle i styrken har en grundig forståelse av C-IED-doktrinen og er trent i samsvar med egen operative rolle (NATO, 2008, s. 2-12). Viktigheten av trening og prosedyrer poengteres, og nødvendigheten av å lære effektivt fra pågående og tidligere operasjoner understrekes.

Den siste utgaven tar for seg det teoretiske grunnlaget ved blant annet å definere hva *forberede styrken* innebærer (NATO, 2012, s. 5-1). Den tar også for seg utviklingslinjer hvor det blant annet presiseres hva en doktrine er, og dens funksjon innen C-IED (NATO, 2012, s. 5-9). I AJP-3.15(B) oppgis hensikten med operasjonssøylen *forberede styrken* å være å forberede hele styrken til å operere der hvor det er en IED-trussel, ikke bare C-IED-styrkene (NATO, 2012, s. 5-1). For å gjøre dette fokuserer doktrinen på grundige og vidtspennende forberedelser før styrkene skal løse oppdrag, og viktigheten av å integrere lærdom fra tidligere erfaringer for å forberede styrken. Den spesifiserer at disse forberedelsene i mange tilfeller må ta hensyn utenfor selve styrken, for eksempel ved å inkludere vertslandet, andre statlige etater, ikke-statlige organisasjoner så vel som styrker som ikke sendes til operasjonsområdet.

Den første versjonen omtaler det å *forberede styrken* mer utfyllende enn den omtaler de to andre C-IED-strategiene. Selv om den siste versjonen av doktrinen omtaler *forberede styrken* mer utfyllende enn den opprinnelig versjonen, innebærer utviklingen ikke en dreining av doktrinens innretning, men snarere en konkretisering. Den første versjonen forklarer hvordan styrkene skal forberedes til C-IED-operasjoner, og hvilke prinsipper som skal etterleves både i forkant og under gjennomføringen av operasjoner av så vel egne som vertslandets styrker (NATO, 2008, s. 2-2). Dette utvides i den siste versjonen, som også tar for seg viktigheten av effektive forberedelser og C-IED-organisering av styrken. Dette er blant annet illustrert med fremhevingen av et krigføringsetos som forutsetning for å operere i et fiendtlig miljø, og ikke bare i fredsbevaring (NATO, 2012, s. 5-3). I så måte er dette en erkjennelse av at forholdene som doktrinen skal utøves under, er blitt mer krevende enn forutsatt i den første versjonen.

Videre angir AJP-3.15(B) hvorledes styrken skal forberede seg til operasjoner i et C-IED-miljø (NATO, 2012, s. 5-5 & 5-6). Omtalen av hvordan styrken skal forholde seg til vertslandet, får større plass i denne utgaven (NATO, 2012, s. 5-7 & 5-8), og det vektlegges i større grad hvorledes kompetansen i styrken skal utvikles (NATO, 2012, s. 5-8 til 5-12). Dette er gjenkjennbart fra den første versjonen av doktrinen både i omfang og viktighet, men temaet omtales nå i større detalj og er mer strukturert.

Utvidelsen som kom med overgangen fra *trening og utdanning* til *forberede styrken*, medførte også at nye aspekter kom med. Av disse er det spesielt verdt å merke seg det som angår etterretning og styrkegenerering. For å ha en reell verdi, understreker doktrinen

viktigheten av å gjennomføre C-IED-utdanning på et lavere nivå, slik at tilstrekkelig forståelse kan utvikles. For å oppnå dette, etterspør den større fokus på å forstå IED-systemet, innsamling og utnyttelse av etterretning fra et bredt spekter av kilder, samt at dette må understøttes av effektiv informasjonsstyring. Doktrinen etterspør også at militær profesjonsutdannelse i større grad vektlegger tverrsektoriell og multinasjonal integrasjon i C-IED-tilnærmingen (NATO, 2012, s. 5-2).

I den siste versjonen av doktrinen utfordres tradisjonelle modeller for styrkegenerering. Det er ønsket at styrker som skal brukes i stabiliseringsoppdrag, i større grad får trent slik de skal operere. Å gjøre dette fordrer at avdelingene får trent med flere militære, sivile og multinasjonale avdelinger og instanser slik at de kan fungere bedre i nettverk. Doktrinen spesifiserer ikke nærmere hva dette innebærer, men presiserer at det er påkrevd med større integrasjon på lavere taktiske nivåer, og at dette medfører behov for å bryte med det tradisjonelle mønsteret hvor dette kun gjøres på slutten av styrkegenereringen (NATO, 2012, s. 5-3). Til sammen medfører dette at doktrinen forlanger at medlemslandene overfører kontroll av styrkene til NATO-kommando tidligere enn det som hittil er blitt gjort, og at disse i større grad integreres.

6.5 Angripe nettverkene

Den opprinnelige doktrinen omtaler ikke *angripe nettverkene*, men C-IED-strategien *bekjempe IED-systemet*. Det oppgis at strategien består av handlinger og aktiviteter som strekker seg utenfor operasjonsområdet, og er designet for å bryte motstanderes IED-handlingskjede. Å lykkes med dette vil hindre bomben fra å bli utplassert og detonert. For å gjøre dette sier doktrinen at man skal hindre tilførselen av komponenter, finansiering, ledere og personell. Dersom en detonasjon forekommer, kan aktivitet i informasjonsdomenet, for eksempel presseoppslag som omtaler skadene av eksplosjonen, hindre motstanderen i å utnytte dette til fulle. Videre er det viktig å utnytte IED-hendelser for å samle bevis og forene dette med annen etterretning, slik at det er mulig å forutse og hindre fremtidig IED-aktivitet (NATO, 2008, s. 2-1).

AJP-3.15(B) stadfester *angripe nettverkene* som den proaktive søylen i C-IED, og hensikten oppgis å være å isolere deler av nettverket gjennom koordinert og selektiv bruk av fysiske og

kognitive aktiviteter for å bekjempe IED-systemet (NATO, 2012, s. 3-1). Det understrekes at *angripe* her skal forstås som offensiv handling mot et mål, men det advares samtidig mot at dette skal forstås kun som utmattelse eller fysisk påvirkning av individer eller grupper. Hensikten med *angripe nettverkene* stadfestes som å skille IED-nettverket fra befolkningen, og at befolkningen aktivt motsetter seg bruken av improviserte bomber (NATO, 2012, s. 3-2).

For å oppnå dette sier doktrinen at aktiviteter i *angripe nettverkene* bør identifisere sårbarheter i og mellom fiendtlige nettverk, og omgivelsene deres. For å oppnå enhetlig gjennomføring og maksimere effekten sier doktrinen at *angripe nettverkene* skal gjennomføres med fysiske og kognitive virkemidler samtidig over hele dybden av nettverket. Dette skal utføres av de multinasjonale militære styrkene så vel som myndighetene i vertslandet og styrkenes myndigheter, også utenfor militæret. For å oppnå dette foreskriver doktrinen politiske og diplomatiske virkemidler, juridisk innsats og økonomisk aktivitet. Videre omtales innsats fra koalisjonsstyrkene, herunder spesialstyrker, samt hvordan vertslandet selv kan bidra, og hvorledes dets befolkning trolig vil reagere på C-IED-innsatsen.

Både *bekjempe IED-systemet* og *angripe nettverkene* definerer at innsatsen krever aktiviteter utenfor operasjonsområdet, og begge peker på nødvendigheten av å påvirke IED-nettverkens rammebetingelser – også med ikke-militære virkemidler. Slik fremstår disse versjonene som tilsynelatende like, men når de betraktes nærmere, fremkommer det signifikante forskjeller. Mens den opprinnelige doktrinen peker på nødvendigheten av å påvirke motstanderens bruk av improviserte bomber ved for eksempel å påvirke tilførselen av personell og finansiering, så redegjør den ikke for hvorledes dette skal gjøres. AJP-3.15(B) operasjonaliserer hvordan dette og de andre målene med *angripe nettverkene* skal oppnås (NATO, 2012, s. 3-9 - 3-14). Når den redegjør for hvorledes for eksempel juridiske eller økonomiske virkemidler kan anvendes for å angripe nettverkene, skiller den seg derfor markant fra forgjengeren. Denne konkretiseringen av innsatsen på det strategiske og det politiske nivået, for eksempel ved redegjørelsene for politisk og diplomatisk innsats for å angripe nettverkene, gjør at doktrinens tredje utgave eksplisitt involverer det strategiske så vel som det politiske nivået. Det gjorde den opprinnelige doktrinen i liten grad.

En annen refleksjon av at doktrinen strekker seg ut over det operasjonelle og inn på det politiske nivået, er når *angripe nettverkene* beskriver opprettelsen av omfattende programmer

for å håndtere grunnårsakene til problemene som har bidratt til motstandernes bruk av improviserte bomber. Doktrinen sier sågar at de politiske og diplomatiske kanalene skal lede den militære tilnærmingen, og alle elementene innen C-IED (NATO, 2012, s. 3-9). I tillegg til at dette i større grad gjør C-IED til et anliggende for de strategiske og politiske nivåene, bidrar denne utviklingen også til større behov for sivil og politisk involvering innen C-IED.

En bærebjelke i *angripe nettverkene* er fellesoperativ målutvelgelse³². Denne prosessen har til hensikt å identifisere de nødvendige effektene for å nå sjefens målsetninger. I forbindelse med C-IED bidrar det til å bestemme hvilke deler av IED-systemet som skal angripes, og hvordan dette best lar seg utføre (NATO, 2012, s. 3A-3). I den opprinnelige utgivelsen av doktrinen henvises det ved flere anledninger til målutvelgelsesprosessen, men det fins ingen dedikerte avsnitt eller kapitler som eksplisitt omtaler denne prosessen. Den første henvisningen til målutvelgelse finnes under den operasjonelle nøkkelaktiviteten ”forhindre” som tar for seg koordinering av innsatsen for å hindre motstanderen i å utplassere og detonere bombene (NATO, 2008, s. 2-3). Det refereres også til målutvelgelse i kapitlet om organisering av hovedkvarteret. Her plasseres ansvar for nominasjon av mål i forbindelse med *angripe IED-nettverkene* hos det fellesoperative målutvelgelsesrådet (JTCB)³³, og det redegjøres for JTCBs rolle i synkroniseringen og administrasjonen av den fellesoperative målutvelgessyklusen (JTC)³⁴ (NATO, 2008, s. 3-1).

Henvisningene til målutvelgelse i den opprinnelige doktrinen står i sterk kontrast til den siste utgaven av doktrinen, hvor temaet har fått en sentral rolle. Dette vises blant annet ved at det har fått et eget annekset under kapitlet *angripe nettverkene*, og det henvises til målutvelgelse gjennom hele doktrinen. Gode eksempler i så måte er viktigheten av målutvelgelse i annekset som beskriver operasjonskonseptet (NATO, 2012, s. 1A-1), og sammenhengen mellom *forståelse og etterretning*, blant annet illustrert ved at bedre forståelse fører til effektiv styring av etterretningsprosessen, noe som igjen muliggjør mer effektiv målutvelgelse (NATO, 2012, s. 2-5).

³² Targeting

³³ Joint Targeting Coordination Board (JTCB)

³⁴ Joint Targeting Cycle (JTC)

Selv om doktrinen utvikling stort sett har medført at nye momenter er blitt lagt til, så er også deler av den opprinnelige doktrinen tatt bort. Viktigst blant disse er fjerningen av de operasjonelle nøkkelaktivitetene (referert til som forutse³⁵, oppdage³⁶, nøytralisere³⁷, dempe³⁸, forhindre³⁹ og utnytte⁴⁰) i AJP-3.15(B). Bakgrunnen for dette er ikke at de ikke lenger er valide, men de er blitt innprentet i doktriner på et lavere nivå, i en samordning av de taktiske og operasjonelle nivåene (NATO, 2012, s. 1-13). En konsekvens av dette er at C-IED-doktrinen blir et tydeligere verktøy på høyere nivå, og i mindre grad fremstår som en taktisk håndbok.

Med *angripe nettverkene* får den tredje utgaven av doktrinen en mer offensiv innretning. Dette fremgår blant annet av fokuset på målutvelgelse, og behovet for å drepe motstanderens ledere eller å nekte dem trygge tilholdssteder (NATO, 2012, s. 3-12). Videre stadfester doktrinen at *angripe nettverkene* hovedsakelig er den offensive delen av C-IED-tilnærmingen, fordi fokuset er på motstanderen og hvorledes kritiske sårbarheter i IED-systemet skal håndteres (NATO, 2012, s. 3-14). Doktrinen fremhever også viktigheten av å ta initiativet fra fienden ved å angripe ham der han er sterk og der man kan forvente flest IEDer. Her advarer doktrinen også mot å være reaktiv og defensiv, da det kan gjøre styrken sårbar ved å fiksere den – enten binde styrken geografisk eller låse den i et handlingsmønster. For å motvirke dette er det påkrevd å bruke styrkene offensivt på en målrettet, tilmålt og høyst utvalgt måte med alle mulige midler, for eksempel ved å drepe eller ta til fange viktige ledere, bekjempe bevæpnede grupper med spesiell politisk betydning eller ødelegge deler av IED-systemet (NATO, 2012, s. 3-11 - 13-12).

Denne offensive tilnærmingen er ikke uproblematisk. En følge av dette er at NATO i større grad må ta hensyn til suvereniteten til vertslandet, og forandringer i internasjonal, så vel som nasjonal lovgivning når den gjennomfører C-IED-operasjoner. Fra den første versjonen av doktrinen til den siste har kompleksiteten og bredden i det juridiske rammeverket for gjennomføringen av operasjoner vokst, blant annet ved økt fokus på lovgivning vedrørende menneskerettigheter (NATO, 2012, s. 3-10). Dette innebærer større juridiske krav til

³⁵ Predict

³⁶ Detect

³⁷ Neutralise

³⁸ Mitigate

³⁹ Prevent

⁴⁰ Exploit

alliansen, spesielt ved offensive aktiviteter, som er en stor del av *angripe nettverkene*. Å unnlate å gjøre dette vil undergrave selve C-IED-innsatsen så vel som legitimiteten til både vertslandet og NATO.

6.6 Oppsummering

En utfordring med doktriner er hvorledes budskapet mottas. En doktrine som ikke resonnerer hos dem den er myntet på vil ha liten verdi. Høiback setter begrepene ”doktrinering” opp mot ”indoktrinering”. Modellen til Høiback tar høyde for at det ikke bare er teori som gir en doktrine kraft. Den sier at en doktrine som bygger på autoritet og reflekterer en kultur i større grad vil virke utviklende og lærende kontra indoktrinerende, med tilhørende mindre påvirkningskraft (Høiback, 2010, s. 216). Utviklingen av C-IED-doktrinen har medført både et vesentlig bredere virkeområde, for eksempel transnasjonalt, og en forankring i andre statlige og internasjonale miljøer, blant annet diplomatiet. Dette gir den siste versjonen av doktrinen mer autoritet og en bedre kulturell forankring enn den første.

Da doktrinen kom i 2008, fremstod den i hovedsak som et operasjonelt verktøy for kommando og kontroll. Sett i lys av Høibacks doktrinetriangel plasserte den seg således tydelig som et ledelsesverktøy. Til den neste utgaven av doktrinen endret NATO doktrinens innretning substansielt. Det ble erkjent at den opprinnelige doktrinen ikke fungerte hensiktsmessig, og det var et behov for å endre alliansens tilnærming til C-IED. Dette førte blant annet til en kraftig utvidelse av doktrinen, og den fikk et tydelig mer offensivt tilsnitt. Sett i lys av doktrinetriangelet fikk doktrinen nå en sterkere rolle som endringsverktøy. En annen utvikling var det økte fokus på etterretning og forståelse. Her sier doktrinen at pågående operasjoner skal tilnærmes som en iterativ prosess, og slik sett beveger doktrinen seg i retning av å være et læringsverktøy. I sum endret doktrinen seg fra å være et forholdsvis rent ledelsesverktøy til å bli et holistisk doktrinelt verktøy i balanse mellom doktrinetriangelets funksjoner.

Før 2008 hadde NATO ingen C-IED-doktrine. Da doktrinen kom i 2008, utgjorde det i seg selv en endring. Dette innebærer ikke nødvendigvis at NATOs tilnærming til C-IED forandret seg. Derimot er det tydelig at doktrinen, og med den NATOs C-IED-tilnærming, gjennomgikk en substansiell utvikling fra den første versjonen av doktrinen frem til den andre utgaven kom

i 2011. Fra den andre utgaven til oppfølgeren i 2012 forble doktrinen tilnærmet identisk. Utviklingen førte blant annet til at doktrinen gikk fra å være en publikasjon som hovedsakelig var fokusert på det operasjonelle nivået, til å foreskrive en holistisk tilnærming til C-IED med fokus på de strategisk-politiske nivåene så vel som det operasjonelle og taktiske. En annen endring er doktrinen utvikling fra en forholdsvis løst strukturert publikasjon til en tydelig strukturert doktrine, vist ved overgangen fra C-IED-strategiene til C-IED-søylene. Viktigst blant de mange forandringene doktrinen har gått gjennom er overgangen fra en defensiv og reaktiv til en offensiv og proaktiv innretning.

Å endre handlemåten til store organisasjoner, som en militær allianse, er en krevende prosess som tar mange år. Et viktig element for å gjøre dette kan være å utvikle og implementere en ny doktrine som verktøy for endring og kulturutvikling (Høiback, 2010, s. 238). AJP-3.15 ble til under NATOs operasjon i Afghanistan og gjennomgikk, som dette kapitlet har vist, en betydelig utvikling fra den ble utgitt første gang frem til alliansen avsluttet ISAF-operasjonen. Forandringen fra den første til den andre utgaven av doktrinen innebar å endre NATOs tilnærming til C-IED. Slik sett hadde den også en funksjon som endringsverktøy. Det neste kapitlet analyserer prosessen bak utviklingen av doktrinen.

7 Innovasjonen bak doktrinen

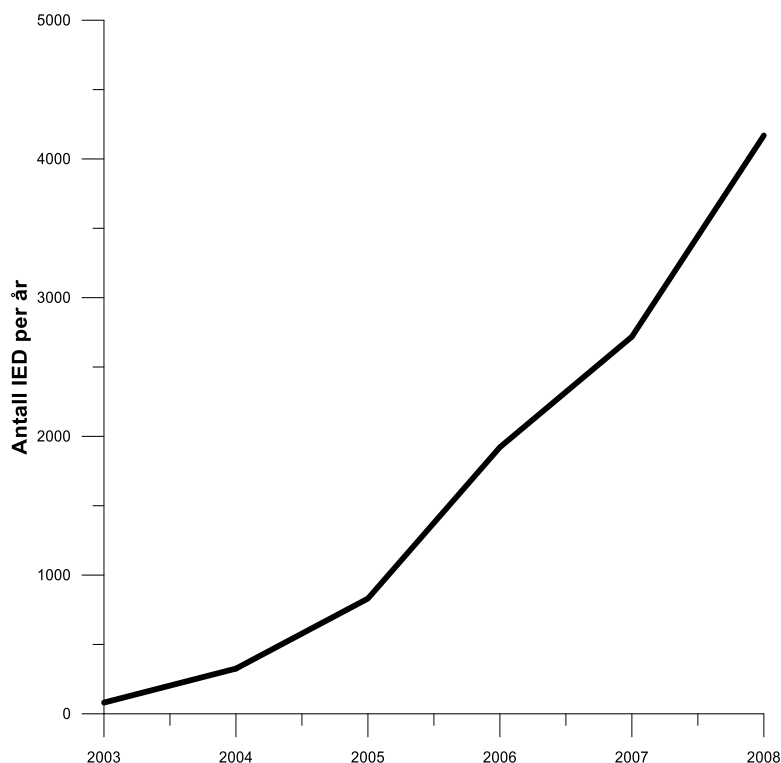
Dette kapitlet dykker ned i prosessen bak doktrinen i den hensikt å belyse oppgavens andre delspørsmål: *I hvilken grad var innovasjonen bak C-IED-doktrinen drevet frem ovenfra eller nedenfra i NATO, og hvorledes kan denne best forstås?* Med dette siktemålet analyseres rapportene fra C-IED-arbeidsgruppen fra den startet som ad-hoc gruppe i 2008 frem til AJP-3.15 (B) ble utgitt i 2012. Kapitlet legger til grunn Grissoms syn på innovasjon, og forsøker å identifisere om innovasjonen bak doktrinen kom ovenfra eller nedenfra i NATO, og så belyse årsaker for doktrinen offensive dreining. Analysen søker videre å nyansere innovasjonen ovenfra ut fra Grissoms modeller for innovasjon.

Høiback argumenterer for at utvikling av doktriner under gitte omstendigheter kan påvirke innretningen til en militær organisasjon på mange områder. Ved å forandre en doktrine kan også kulturen påvirkes og endres. Dette er ifølge Høiback ikke noe som skjer av seg selv. Vestlige militære organisasjoner er byråkratier med en relativt sterk innebygget motstand mot forandringer (Høiback, 2010, s. 233). Dersom en doktrine ikke bare skal beskrive etablert militær praksis, men fungere som et verktøy for endring og kulturutvikling, er det avgjørende at doktrinen har sterk støtte fra de høyeste militære sjefene (Høiback, 2010, s. 236-237). I lys av dette og på bakgrunn av funnene fra analysen av doktrinen i foregående kapittel fremstår det som sannsynlig at innovasjonen bak doktrinen hovedsakelig ble drevet gjennom av NATOs ledelse som en toppstyrt prosess.

C-IED-doktrinen ble utviklet mens alliansen var involvert i to konflikter, i Irak og Afghanistan, hvor IED-problematikk spilte en stor rolle. Det er rimelig å forvente at erfaringer fra disse konfliktene påvirket utformingen av NATOs C-IED-doktrine. Med andre ord sannsynliggjør IED-utfordringene i de pågående konfliktene som NATO var involvert i mens doktrinen ble skrevet, påvirkning av C-IED-doktrinen også nedenfra i organisasjonen. Konflikten i Irak var primært anført av USA, mens NATO hadde en mindre rolle. Derfor vurderes det som sannsynlig at Irak-konflikten primært påvirket USAs C-IED-doktrine. I den grad NATOs doktrine ble påvirket av Irak-konflikten ansees det som sannsynlig at dette i stort skjedde indirekte. Selv om USA også var det landet som førte an i Afghanistan, hadde NATO en betydelig sterkere rolle i Afghanistan-krigen. IED-problematikken i Afghanistan hadde derfor trolig en sterkere og mer direkte påvirkning på NATOs C-IED-doktrine.

7.1 Første versjon av doktrinen

Fra den vestlige intervensjonen i Afghanistan frem til AJP-3.15 ble fremlagt i 2008, holdt mengden fiendtlige angrep seg forholdsvis lavt frem til 2006, for deretter å øke markant frem mot 2009 (Cordesman, 2010, s. 39-40). Frem til 2009 hadde USA langt fra tilstrekkelig med soldater i Afghanistan, og utfallet av krigen var derfor høyst avhengig av splittede NATO-styrker med begrenset effektivitet samt lokale sikkerhetsstyrker, som ikke begynte å bli effektive før 2009 (Cordesman, 2010, s. 18). De amerikanske styrkene i Afghanistan økte fra noen tusen i 2001 til rundt 10 000 i 2002, deretter doblet de seg til 20 000 i 2005, for så å øke gradvis opp mot 40 000 i 2008 (Livingston & O'Hanlon, 2014, s. 4). Tilsvarende tall for andre utenlandske styrker økte fra rundt 5000 i 2002 til 30 000 i 2008 (Livingston & O'Hanlon, 2014, s. 5). Frem til 2005 var antallet IED-hendelser forholdsvis lavt i Afghanistan, i 2006 tiltok bruken av improviserte bomber, og i 2007 startet en kraftig vekst (Cordesman, 2010, s. 85). I 2003 ble det registrert 81 IED-hendelser, dette økte til 326 i 2004, 831 i 2005, 1922 i 2006, 2718 i 2007 og 4169 i 2008 (Cordesman, 2010, s. 86), illustrert ved figur 6. Dette viser at IED-utfordringen økte signifikant samtidig som NATO, med USA i spissen, økte tilstedeværelsen i Afghanistan.



Figur 6: Antall IEDer 2003 - 2008.

7.1.1 1st AH C-IED WG

NATOs arbeid med å skape en doktrine for å motvirke improviserte bomber startet ved det første møtet i ad-hoc arbeidsgruppen for C-IED, som ble holdt 3. juni 2008. Den første versjonen av doktrinen ble utgitt et knapt halvår senere, i november 2008. Arbeidsgruppens første møte ble åpnet av direktør for NATO Standardization Agency (NSA) viseadmiral Juan A. Moreno, og leder for arbeidsgruppen kommandør⁴¹ Dave Culler fra Allied Command Transformation (ACT). Hovedinteressentene tilstede var representanter fra kommando og kontroll-, operative-, og tekniske miljøer i tillegg til flere nasjoner samt NATOs strategiske kommandoer (Culler, 2008a, s. 1).

En indikasjon på hvor viktig utviklingen av C-IED-doktrinen var for NATO, var direktøren for NSAs tilstedeværelse ved åpningen av arbeidsgruppen, og at lederen av arbeidsgruppen kom fra ACT. Dette forankret arbeidsgruppens oppdrag øverst i organisasjonen, og det tydet på at innovasjonen var drevet ovenfra. Samtidig viste omfanget av allerede eksisterende C-IED-aktiviteter at det allerede hadde skjedd mye innovasjon innenfor C-IED, det var eksempelvis allerede gjort mye arbeid innen elektroniske mottiltak (Culler, 2008a, s. 2-3). Av møterapporten er det ikke mulig å bedømme opphavet til disse, utover grovt å sortere nasjonalt opphav for ulike tiltak. Omfanget av tiltakene og spredningen av disse på ulike land i alliansen sannsynliggjør at mye innen C-IED har vokst frem nedenfra i NATO. Følgelig var det allerede utviklet et forholdsvis stort C-IED-grunnlag da C-IED-doktrinen ble initiert.

Arbeidsgruppen tolket mandatet de var gitt dithen at arbeidet hadde høy prioritet, og at oppgaven hastet. Dette vist blant annet ved at arbeidsgruppens første rapport anbefalte at den skulle rapportere gjennom NATO Standardization Staff Group (NSSG)⁴² til NATO Command Structure (NCS) for standardiserings spørsmål og koordinering med andre relevante seniorkomiteer. Videre anbefalte arbeidsgruppen at den skulle ta over ansvaret for å utvikle AJP-3.15, og at NCS skulle erklære ”fast-track procedure”⁴³ for doktrinen. Arbeidsgruppen ba også om at ACT skulle fortsette med å produsere doktrine-stedfortredere mens AJP-3.15 ble utviklet (Culler, 2008a, s. 4). Arbeidsgruppen ba med andre ord om kort rapporteringsvei i arbeid, og anmodningen om ”fast-track” prosedyre viste at det hastet med å få på plass en

⁴¹ Amerikansk Captain i Sjøforsvaret (O-6) tilsvarer norsk grad kommandør (OF-5) (Wikipedia, 2018)

⁴² NATO Standardization Staff Group (NSSG) assisterer direktøren av NSA/NSO (NATO, 2018d)

⁴³ se NATO AAP-3

doktrine. Samtidig kan anmodningen fra arbeidsgruppen til ACT om å fortsette med å produsere stedfortredere for doktrinen mens doktrinen ble utviklet tolkes som at arbeidsgruppen forventet å bruke en del tid på arbeidet. At det er en fellesoperativ doktrine som skulle utvikles, understreket viktigheten av arbeidet med doktrinen. AAP-47 sier at ”fast-track” prosedyren bare kunne brukes til utvikling av fellesoperative doktriner ved eksepsjonelle omstendigheter (NATO, 2016, s. 2-19). Innovasjonen ble med andre ord i stor grad tilrettelagt og prioritert ovenfra i NATO.

Selv om oppdraget med å utvikle doktrinen ble prioritert og tilrettelagt ovenfra, er det forhold som indikerer at selve innovasjonen som førte til utviklingen av doktrinen, kom nedenfra så vel som ovenfra i NATO. Arbeidsgruppen hadde fullmakt til å utarbeide en vidtspennende doktrine for C-IED; hensikten til ad hoc-C-IED-arbeidsgruppen fremkom i utkastet til arbeidsgruppens mandat - Terms of Reference (TOR)⁴⁴, som var gitt av NATO Standardization Staff Group (NSSG)⁴⁵. Her står det blant annet at arbeidsgruppen etableres med mål om å koordinere og utveksle informasjon om doktrine innen C-IED-anstrengelser for å finne fremtidige løsninger gjennom samarbeid og avgrensning av C-IED-tiltakene (Culler, 2008a, s. B - 1). Annekset sier videre at delegatene forventes å komme forberedt slik at de kunne presentere nasjonale synspunkter (Culler, 2008a, s. B - 2). Dette gir inntrykk av at selve innholdet i arbeidsgruppens virke var forventet å komme nedenfra. Det var enighet om at C-IED spenner over alle NATOs ansvarsområder og at dette fordret aktiv deltagelse og liaisonering, noe som ble oppmuntret (Culler, 2008a, s. 1). Til sammen gir dette inntrykk av at doktrinen skulle utvikles med en solid forankring i allerede eksisterende C-IED-tankegang. Denne måtte fortrinnsvis hentes der den ble utøvd, i de pågående operasjonene i Afghanistan og Irak.

Arbeidet med å utvikle en C-IED-doktrine startet ikke på bar bakke. Da det første ad-hoc-arbeidsmøtet ble holdt, foregikk det flere tiltak innen C-IED i NATO, som ble fremhevet av møtedeltagerne (Culler, 2008a, s. 2-3). Blant disse var blant annet utvikling av doktriner, treningsstandarder, internettsider og mobile rådgivingslag. Det nevnes prosjekter innen blant

⁴⁴ NATO AAP-03 side 57: A working group (WG) is subordinate to and tasked by the TA/DTA, to produce and to maintain standardization documents in accordance with its terms of reference (TOR)

⁴⁵ NATO AAP-03 side 56: A tasking authority (TA) is a senior committee that makes all its decisions by consensus and has the authority within its area of responsibility to coordinate its standardization activities with the Committee for Standardization (CS), the NATO Standardization Office (NSO) and other TAs through the NATO Standardization Staff Group (NSSG)

annet etterretning og elektroniske mottiltak (ECM), samt pågående operasjoner som fokuserte både på å bekjempe bomben og på å bekjempe IED-systemet. I redegjørelsen for tilstanden til C-IED i NATO er det verdt å merke seg ACTs fremheving av at ”The Joint Operational Guidelines”, som har fungert i fraværet av en C-IED-doktrine, var klar til å bli publisert (Culler, 2008a, s. 2). En annen viktig indikasjon på utgangspunktet for C-IED-doktrinen er at EOD⁴⁶-arbeidsgruppen (EOD WG) allerede var involvert i utviklingen av AJP-3.15, og at de fokuserte på å nøytralisere eller redusere effektene av bombene (Culler, 2008a, s. 3). Dette viser at det allerede var skjedd betydelig innovasjon innen C-IED i NATO. Til sammen gir rapporten inntrykk av omfattende eksisterende C-IED-tiltak som hovedsakelig fokuserer på defensive og reaktive tilnærminger. Samtidig er det også tegn på mer offensive og proaktive tilnærminger, men rapporten gir inntrykk av at disse er mindre fremtredende.

Arbeidsgruppen søkte innspill til C-IED-arbeidet både internt i NATO og utenfor alliansen. Den vedtok å følge med på utviklingen innen C-IED med mål om å produsere og overvåke hensiktsmessige STANAGer samt allierte publikasjoner (AP). Det ble også avgjort å følge opp elektroniske mottiltak, oppmuntre til informasjonsutveksling med utvikling av C-IED-publikasjoner som formål, samt å raffinere og utvikle omfanget til ad-hoc C-IED-arbeidsgruppen ved å samarbeide både innad i NATO og med eksterne aktører (Culler, 2008a, s. 3). Bredden i arbeidsgruppens virke og informasjonsinnhenting indikerer at utviklingen av doktrinen hovedsakelig bygget videre på eksisterende C-IED-praksis både i og utenfor alliansen, og at brorparten av innholdet i doktrinen ble hentet fra eksisterende C-IED-tiltak. Det er ikke mulig å bedømme hvorvidt opphavet til disse kommer ovenfra eller nedenfra, men det er nærliggende å tro at mye av gjeldende C-IED-praksis stammer fra tiltak utviklet i pågående operasjoner preget av improviserte bomber.

7.1.2 2nd AH C-IED WG

Det andre møtet i ad-hoc arbeidsgruppen for C-IED ble holdt 14. juli 2008, halvannen måned etter det første møtet. Hensikten med det andre møtet oppgis å være ferdigstillingen av mandatet⁴⁷ til arbeidsgruppen, og å fremme utviklingen av nøkkeldokumenter (Moreno, 2008). Mandatet og arbeidsgruppens fokus ble stadfestet å være doktrine- og trenings-

⁴⁶ Explosive Ordnance Disposal - eksplosivrydding

⁴⁷ Terms of Reference (TOR)

STANAGer (Culler, 2008b, s. 2). Det var et stort behov for å få fortgang i C-IED-arbeidet generelt, og det var spesielt ønskelig å samle NATOs C-IED-innsats. Det ble derfor besluttet å gå videre med et forslag om å opprette en C-IED task force under myndigheten til Director International Military Staff (DIMS)⁴⁸ for å inkludere alle NATOs C-IED-aktiviteter, og å få fortgang i prosessen og oppnå resultater (Culler, 2008b, s. 2). Opprettelsen av denne styrken er et tydelig tegn på at viktige aspekter ved C-IED-innovasjonen var drevet frem ovenfra i NATO, og forankringen til DIMS reflekterer viktigheten av opprettelsen.

På arbeidsgruppemøtet rapporterte nasjonenes delegater om egne pågående aktiviteter innen C-IED. Landenes redegjørelser viste at det var stor spredning innenfor C-IED-innsatsen. Noen land trakk frem arbeid med doktriner (Tsjekkia, Italia) eller fremhevet viktigheten av å konsentrere seg om å angripe nettverkene (Nederland, USA). Til tross for dette ble fokus rettet mot å motvirke bombene, og da spesielt mot å utvikle eller operasjonalisere nye teknologier, materiell og taktikker, som for eksempel bruk av elektroniske virkemidler (såkalte jammere) og bombehunder (Culler, 2008b, s. 3-6). Dette viser at til tross for at en proaktiv tilnærming til C-IED, det å *angripe nettverkene*, ble spilt inn i arbeidsgruppen, var det de mer reaktive tiltakene for å motvirke bombene som i størst grad nådde frem i innovasjonen av C-IED-doktrinen.

I utviklingen av den første utgaven av doktrinen hadde oppmerksomheten vært rettet mot tiltak for å styrke C-IED-stabsfunksjonene i doktrinen, samtidig som det også var flere indikasjoner på behovet for å styrke *angripe nettverkene*. Revisjonen av doktrineforslaget under det andre ad hoc-arbeidsgruppemøtet redegjorde for hva arbeidsgruppen ønsket å vektlegge (Culler, 2008b, s. 6), oppsummert i kulepunktene:

- Stabsfunksjoner for å *bekjempe IED-systemet (angripe nettverkene)* før en ”hendelse”
- Viktigheten av å være i forkant når bevis skal brukes til C-IED (exploitation)
- Avklaringer vedrørende C-IED-strategi innrettet mot operasjonslinjer
- Behov for mer tyngde innen C-IED-stabsfunksjoner
- *Bekjempe IED-systemet* burde prioriteres før *bekjempe bomben*, og mer fokus på tapsårsaken

⁴⁸ International military Staff (IMS) er det essensielle bindeleddet mellom de politiske avgjørelsesmyndighetene i alliansen og NATOs strategiske sjefer (Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) og Supreme Allied Commander Transformation (SACT) (NATO, 2017)).

-
- At doktrinen var for landorientert
 - Behov for droner⁴⁹ til å forutse og forhindre IEDer

Detaljnivået i rapporten var ikke tilstrekkelig til å bedømme hva arbeidsgruppens innspill medførte, men rapporten viste at det var stort rom for arbeidsgruppen til å påvirke innretningen på doktrinen. Det er sannsynlig at nettopp disse innspillene bidro til at stabsfunksjonene fikk stor plass i den første versjonen av doktrinen. Samtidig indikerer dette at mye av *angripe nettverkene*, som fikk så stor plass i den siste versjonen av doktrinen, ble løftet frem i forbindelse med utarbeidelsen av den første versjonen av doktrinen, men at dette i liten grad ble inkorporert i doktrinen. Det fremgår ikke hvorfor dette ikke førte frem, og det er derfor ikke mulig å bedømme hvorvidt det skyldes føringer ovenfra. Rapporten avsluttes med å stadfeste at målet for neste arbeidsgruppemøte var å bli enige om den endelig versjonen av AJP-3.15, og å fremsende den for ”fast-track”-ratifisering.

7.1.3 3rd AH C-IED WG

Det tredje møtet i ad hoc-arbeidsgruppen ble holdt i Brussel 8.-9. Oktober. Det har ikke latt seg gjøre å oppdrive en rapport fra møtet, men en norsk offiser, Reidar Olsen, som var delegat til møtet, har laget en redegjørelse for møtet (R. Olsen, 2018). I fravær av en offisiell NATO-rapport, benyttes derfor hans oppsummering av møtet.

I redegjørelsen oppsummerer Olsen først premissene for arbeidsgruppen; deretter tar han for seg selve møtet. I rapporten poengterer han at IEDer utgjorde en stor trussel, spesielt i Afghanistan og Irak, og at det hastet med å utvikle en doktrine og treningsstandarder for C-IED. Videre står det i oppsummeringen at prosessen med å utvikle doktrinen ble kjørt som ”fast-track-ratification-process”, noe som kun hadde blitt gjennomført en gang tidligere i NATOs historie. Olsen viser til at det var flere punkter på agendaen, noe som understøttes av møteinnkallelsen (Moreno, 2009, s. A-1), men at ferdigstillingen av AJP-3.15 hadde hovedfokus. Redegjørelsen til Olsen gir inntrykk av at arbeidet med å utarbeide doktrinen var omfattende, at det ble brukt lite tid på andre ting, og at det hastet med å bli ferdig. Tre sitater fra Olsens redegjørelse oppsummerer dette:

⁴⁹ Unmanned Aerial Vehicle (UAV)

-
- *Arbeidet var svært omfattende og utmattende. Ingen av delegatene fikk lov til å reise hjem fra møtet før dokumentet var ferdig og klart for fremsendelse til en svært hurtig ratifisering, som ble gjennomført etter alminnelig «Silent Procedure⁵⁰» (R. Olsen, 2018, s. 1).*
 - *Det ferdige dokumentet var full av skrivefeil og dårlig formulerte setninger, fordi det var helt umulig å få rettet opp alle feil, og samtidig bli ferdig i tide (R. Olsen, 2018, s. 1).*
 - *Nesten hele møtet ble viet til formålet å skrive ferdig ratifiseringsdokumentet for AJP-3.15, NATO's nye C-IED doktrine. Ingen andre saker ble gitt noe dypere oppmerksomhet (R. Olsen, 2018, s. 2).*

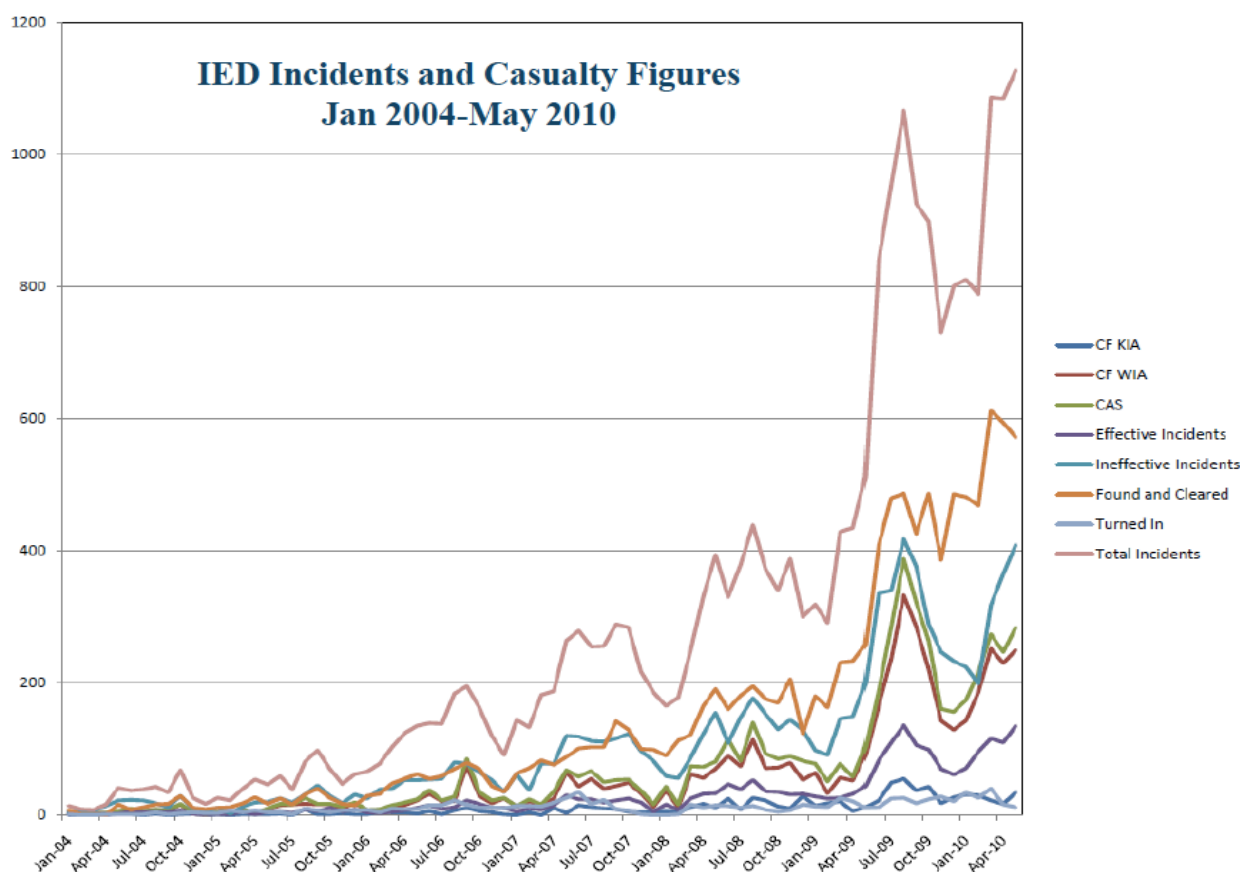
Redegjørelsen av det tredje ad hoc-arbeidsgruppemøtet viser at arbeidet med C-IED-doktrinen var høyt prioritert i NATO. Videre fremstår det som om arbeidsgruppen fikk utforme selve doktrinen selvstendig. Slik sett var innovasjonen drevet frem ovenfra i NATOs system, men selve utformingen av doktrinen var prisgitt innspillene de nasjonale delegatene ble enige om. Delegatene jobber til vanlig ved nasjonale avdelinger, og det er nærliggende å anta at flere av dem hadde blitt sendt til møtet fordi de hadde erfaring med C-IED. Denne erfaringen stammer trolig enten fra operasjoner i Afghanistan eller Irak. Til sammen medfører dette at selv om doktrinen ble drevet frem ovenfra, så var trolig mye av innholdet påvirket nedenfra i organisasjonen.

7.2 Siste versjon av doktrinen

Etter 2006 styrket Taliban seg, de forandret taktikker, økte slagkraften og antall angrep, spesielt over grensen fra Pakistan (Taddeo 2010, s. 31). De afghanske opprørerne var kraftig underlegne de vestlige styrkene. På samme måten som Stinger-missilene som Muhjahedin mottok fra USA på 1980-tallet, trengte Taliban noe som kunne gjøre dem mer jevnbyrdige med sine motstandere. De afghanske opprørerne fant en utvei i bruken av improviserte bomber, en taktikk som i stor grad formet den afghanske krigen fra 2008. President Obamas avgjørelse om å midlertidig øke antallet soldater i Afghanistan, kjent som *the Afghan Surge*, preget perioden da den andre utgaven av C-IED-doktrinen ble forfattet. Antallet amerikanske

⁵⁰ Motstandere av forslaget må erklære motstand for at det ikke skal vedtas.

soldater økte fra 40 000 i 2008 til 70 000 i 2009, og toppet seg med 100 000 i 2010 før tallet avtok igjen (Livingston & O’Hanlon, 2014, s. 4). I samme periode økte de utenlandske styrkene gradvis fra i underkant av 30 000 i 2008 til de stabiliserte seg på ca. 40-42 000 i 2010-2012, for deretter å avta til 22 000 i 2013 (Livingston & O’Hanlon, 2014, s. 5). Fra 2008 økte bruken av IED igjen betydelig, og antallet hendelser og skadde doblet seg til 2009, et nivå som vedvarte i 2010, se figur 7 (Cordesman & Lemieux, 2010, s. 4). Tallene viser at IED-utfordringen fortsatte å tilta i Afghanistan etter at den første versjonen av C-IED-doktrinen ble utgitt, noe som igjen sannsynliggjorde et behov for å videreutvikle doktrinen.



Figur 7: IED statistikk 20004-2007 (Cordesman & Lemieux, 2010, s. 4).

7.2.1 4th AH C-IED WG

Det fjerde møtet til ad hoc-C-IED-arbeidsgruppen ble holdt 19. – 20. januar 2009, to måneder etter at den første versjonen av AJP-3.15 ble utgitt. På dette møtet var et av hovedpunktene tiltakene og tidslinjen for raskt å revidere den promulgerte C-IED-doktrinen, samt å assimilere nasjonale kommentarer og reservasjoner til denne (Culler, 2009c, s. 2). Da det ikke ble vedtatt å legge C-IED-arbeidsgruppen under det fellesoperative standardiseringsstyret (MCJSB), ble oppgaven gitt til undergruppen land-standardiseringsstyret (MCLSB⁵¹). Arbeidsgruppen erkjente at C-IED er fellesoperativt, men at det hovedsakelig dreier seg om landoperasjoner. Videre var arbeidsgruppen enig om at å være organisert under MCLSB ikke begrenser de fellesoperative aspektene (Culler, 2009c, s. 3-4).

Det fjerde og siste møtet til ad hoc-C-IED-arbeidsgruppen viste at den opprinnelige doktrinen aldri ble ansett for å være adekvat. Av møterapporten fremgår det at AJP-3.15 hadde behov for umiddelbar revisjon, og at det hadde vært enighet om dette gjennom ”fast-track”-prosedyren (Culler, 2009c, s. 5). Det var signifikante diskusjoner vedrørende revisjonen, og flere innspill ble etterspurt. Arbeidsgruppen understreket at noen reservasjoner allerede var en del av det promulgerte dokumentet, men at flere andre kommentarer var blitt mottatt. Videre ble det vedtatt at intendanten for AJP-3.15 skulle utarbeide et utkast til neste versjon av doktrinen AJP-3.15 (A) innen mars 2009 (Culler, 2009c, s. 6). Doktrinen ble med andre ord promulgert til tross for at den ikke var anset å være god nok, og det var heller ikke konsensus i arbeidsgruppen om innretningen på oppfølgeren som det hastet med å få utgitt.

7.2.2 1st C-IED WG

Det første møtet til C-IED-arbeidsgruppen (C-IED WG) ble holdt 5. – 7. mai 2009, og den fokuserte hovedsakelig på revisjonen av AJP-3.15 og C-IED-treningsstandard (STANAG 2294). C-IED-arbeidsgruppen etablerte et skrivelag med oppgave å fokusere på C-IED-terminologi under ledelse av Storbritannia, og et annet skrivelag med oppgave å fokusere på revisjon av doktrinen under ledelse av USA (Culler, 2009a, s. 2).

⁵¹ Arbeidsgruppen foreslo at høyere NATO-komiteer skulle ta stilling til om C-IED-arbeidsgruppen (C-IED WG) skulle legges under MCLSB med hovedfokus på blant annet å skape og oppdatere NATOs C-IED-doktrine (Culler, 2009c, s. 6).

Arbeidsgruppen poengterte at det var behov for å revidere AJP-3.15, og at det var enighet om dette under ”fast-track”-prosedyren for den første versjonen. Som ved det foregående møtet understreket rapporten at noen av reservasjonene mot den opprinnelige doktrinen allerede var del av det promulgerte dokumentet, men at arbeidsgruppen også hadde mottatt flere andre kommentarer. Disse hadde blitt lagt ut på C-IED-arbeidsgruppens forum, og vurdert for innlemmelse i doktrinen. På møtet ble utkastet til ny doktrine revidert linje for linje, og tilhørende endringer ble akseptert eller forkastet. Arbeidsgruppen gav intendanten fra ACT i oppgave å sammenfatte kommentarene og forslagene fra delegatene i løpet av den påfølgende diskusjonen, og det var enighet om at forandringene skulle publiseres i et fullstendig utkast for AJP-3.15 sammen med den endelige rapporten fra arbeidsgruppemøtet. En fullstendig omskriving av doktrinen ble identifisert som en mulighet for å produsere et solid dokument som kunne gå igjennom nasjonal ratifisering (Culler, 2009a, s. 6 - 7). I tillegg til å slå fast at den opprinnelige doktrinen aldri hadde vært ansett som adekvat, viser denne prosessen at det var stort rom for deltagelse og innovasjon fra de nasjonale delegatene til arbeidsgruppemøtet.

7.2.3 2nd C-IED WG

Det andre møtet til C-IED WG ble holdt 27.-28. oktober 2009, og fokuserte hovedsakelig på utviklingen av C-IED-terminologi og veien videre for revisjonen av AJP-3.15 og STANAG 2294 for C-IED-trening. To av arbeidsgruppens målsetninger for 2010 var utvikling av NATO C-IED-terminologi, og revisjon av AJP-3.15 alliert fellesdoktrine for C-IED (Culler, 2009b, s. 2010). Arbeidsgruppen innså at disse to målsetningene hang tett sammen, og vedtok derfor å slå sammen terminologilaget og doktrinlaget for å sikre at doktrinen kunne revideres samtidig med at terminologien ble utviklet. Storbritannia ledet dette arbeidet, og USA med JIEDDO i spissen fikk i oppgave å assistere prosessen for å sikre enighet blant alle involverte eksperter innen utviklingen av C-IED (Culler, 2009b, s. 3). At ansvaret for skrivingen av doktrinen ble delegert ned i organisasjonen fra ACT til et medlemsland, kan tolkes som et tegn på en økt grad av innovasjon nedenfra. Samtidig kan USA og JIEDDOs rolle når dette gjaldt å sikre enighet, tydelig forstås slik at utviklingen av doktrinen ble påvirket ovenfra.

Utviklingen av AJP-3.15 ble effektivisert på det andre møtet til C-IED-arbeidsgruppen, og ansvaret ble delegert nedover i NATO. Dette vises blant annet ved at terminologilaget og doktrinlaget ble slått sammen, og at ansvaret for doktrinen ble overført fra ACT til

Storbritannia (Culler, 2009b, s. 6). Intendanten for doktrinen, oberst Mark Blatherwick fra ACT, gav en oppdatering av revisjonen av AJP-3.15. Arbeidsgruppen diskuterte utkastet til ny doktrine, og ble enige om at skrivelaget skulle revidere utkastet før det tredje C-IED WG-møtet (Culler, 2009b, s. 5). Det er verdt å merke seg at EOD WG og JIEDDO var tilstede på møtet, og at Blatherwick ba om at arbeidsgruppen formelt anmodet om at representanter fra EOD WG og JIEDDO skulle inviteres til doktrine- og terminologimøtene (Culler, 2009b, s. 6). Dette kan tolkes som innovasjon ovenfra ved at ACT påvirket hvilke avdelinger som skulle bidra til doktrinen. Samtidig representerte JIEDDO i kraft av de amerikanske erfaringene fra både Irak og Afghanistan den største erfaringsbanken innen C-IED, og deres bidrag innebar dermed indirekte påvirkning nedenfra i form av innspill fra felten som var blitt sendt oppover i det amerikanske forsvaret.

Det er flere indikasjoner på hvorledes utviklingen av doktrinen ble tilrettelagt ovenfra. Et godt eksempel er prioriteringen som utviklingen av NATOs C-IED-doktrine ble tillagt fra amerikansk hold. Under møterapportens punkt for utveksling av informasjon, pkt. 8.1 – ACT C-IED-oppdatering gitt av Kommandør Culler, fremkommer det tette bånd til JIEDDO og amerikansk fellesoperativ kommando (JFCOM)⁵². Arbeidsgruppen merket seg spesielt en diskusjon på ACTs hemmelige nettsted mellom General Mattis (SACT)⁵³ og General Mets (direktør JIEDDO), hvor JIEDDO tilbød å assistere NATO så mye som mulig. Tilbudet ble akseptert av ACT (Culler, 2009b, s. 8). Dette tyder på at utviklingen av NATOs C-IED-doktrine ble ansett som viktig også høyt oppe i det amerikanske forsvaret, og det sannsynliggjør amerikansk påvirkning på innholdet i doktrinen.

På arbeidsgruppemøtet kom terminologilaget med en oppdatert definisjon av C-IED. Denne innebar at C-IED er de kollektive tiltakene på alle nivåer for å bekjempe IED-systemet ved å *angripe nettverkene, bekjempe bomben og forberede styrken* for å eliminere effektene av alle former for IEDer brukt mot vennlige styrker og ikke-stridene (Culler, 2009b, s. 7).

⁵² U.S. Joint Forces Command (JFCOM) var en av de store felleskommandoene i det amerikanske forsvaret. Kommandoen ble opprettet i 1999 for å lede transformasjonen av de amerikanske styrkene gjennom eksperimentering og opplæring. JFCOM kaltes ofte Pentagons «transformasjonslaboratorium», og arbeidet med å utvikle nye konsepter og doktriner, gjennomføre tester og eksperimenter, utdanne ledere i fellesmilitær doktrine og gi anbefalinger om hvordan våpengrenene kunne jobbe bedre sammen. Avdelingen ble nedlagt i 2011 (Wikipedia, 2015).

⁵³ Supreme Allied Commander Transformation (SACT) ble grunnlagt i 2002 under prosessen med å reformere kommandostrukturen i NATO. SACT er en av NATOs to strategiske sjefer, og leder Allied Command Transformation (ACT) (NATO, 2015c).

Definisjonen er en merkbar tydeliggjøring av den opprinnelige versjonen av doktrinen, som sier at C-IED er de kollektive tiltakene på alle nivåer for å redusere eller eliminere effekten av alle former for improviserte bomber brukt mot vennlige styrker og ikke-stridende (NATO, 2008, s. LEX-1). Den oppdaterte definisjonen samsvarer med det som ble søylene i den andre versjonen av doktrinen. Dette tyder på at arbeidsgruppen tidlig var bevisst på det som skulle bli hovedlinjene i doktrinen. Videre indikerer det at en vesentlig del av innovasjonen til C-IED-konseptet ble utviklet i arbeidsgruppen.

Tidspresset for utviklingen av doktrinen ble opprettholdt også i arbeidet med den andre utgaven av doktrinen. Frist for intendanten til å formidle utkast til ny doktrine til skrivelaget⁵⁴ ble satt til 27. november 2009, og frist for å sirkulere oppdatert forslag til ny doktrine til laget ble satt til 18. desember. Doktrine- og terminologilaget skulle innen 29. januar 2010 møtes for å diskutere forslaget til ny doktrine, og ikke senere enn 13. mars skulle intendanten legge ut doktrineforslaget på forumet slik at nasjonene kunne kommentere det. Nasjonene fikk frist til 30. april med å gjøre dette. Doktrine- og terminologilaget fikk i oppgave å presentere et nytt forslag C-IED-doktrine på det neste arbeidsgruppemøtet (Culler, 2009b, s. 7).

Opprettholdelsen av tidspresset for utviklingen av den andre utgaven av doktrinen tilsier at behovet for en oppdatert utgave av doktrinen var like prekært som behovet var for den opprinnelige doktrinen.

7.2.4 3rd C-IED WG

Det tredje møtet til C-IED WG ble holdt 18. til 20. mai 2010. På dette møtet er ikke lenger utviklingen av doktrinen hovedfokuset til arbeidsgruppen. I følge møterapporten konsentrerte arbeidsgruppen seg om utviklingen av ny STANAG (2298) for Weapons Intelligence (WIT).

Utviklingen av doktrinen foregikk fra nå av uten sterke formelle føringer annet enn at skrivelaget informerte arbeidsgruppen. Under skrivelagets oppdatering til arbeidsgruppen om den pågående revisjonen av AJP-3.15 C-IED-doktrinen ble det opplyst at arbeidet med en substansiell omskriving av publikasjonen var halvferdig, og at et utkast til den fullstendige omskrivingen skulle fremlegges for arbeidsgruppen i midten av juni 2010. Av rapporten fremkommer det at arbeidsgruppen forventes å godkjenne den ferdige versjonen på

⁵⁴ doktrine og terminologilaget.

oktobermøtet i 2010, og at den nye AJP-3.15 da fremlegges for ”fast-track”-ratifisering. Storbritannia skulle fremdeles ivareta rollen som intendant for doktrinen (Greaves, 2010, s. 4).

Det store presset ovenfra for å opprettholde et høyt fremdriftstempo viser tydelig hoveddrivkraften bak utviklingen av C-IED-doktrinen. Dette kommer blant annet til syne ved at MCLSB⁵⁵ pålegger bruk av ”fast-track”-ratifisering ved revisjonen av STANAG 2295, som tar for seg C-IED-doktrinen (Greaves, 2010, s. 6). En annen indikator på at innovasjonen er drevet ovenfra, er ACTs arbeid innen C-IED samt NATO C-IED TF, som skal identifisere huller i C-IED-arbeidet, og utarbeide en handlingsplan for å tette disse (Cooling, 2010). En slik handlingsplan må nødvendigvis være kompatibel med C-IED-doktrinen, noe som tilsier at NATOs C-IED TF⁵⁶, som ledes av ACT, vil påvirke utviklingen av doktrinen.

Mens utviklingen av doktrinen skjer i skrivelaget, holdes arbeidsgruppen orientert. Prinsipielle avgjørelser vedrørende doktrinen innretning løftes opp og tas i arbeidsgruppen. I rapporten fra det tredje arbeidsgruppemøtet fattes en avgjørelse som får stor påvirkning på doktrinen. I rapporten til C-IED-arbeidsgruppens doktrine- og terminologilag fremkommer forslag til filosofisk grunnlag for C-IED. Forslaget ble lagt frem av Oberstløytnant Ian Redwood fra Storbritannia, og fikk arbeidsgruppens tilslutning (Greaves, 2010, s. 14):

- *”Countering Improvised Explosive Devices (C-IED) has evolved as a response to the threat of IEDs. It is an approach to defeat the IED system. The approach is supported by 3 complementary pillars and is based upon collective understanding. The 3 pillars are Attack the Networks, Defeat the Device, and Prepare the Force. C-IED crosses functional areas and relies upon an integrated approach that is joint, interagency and multinational. To be successful the C-IED response must be embedded throughout alliance preparation, planning and the execution of operations. This embedding links to campaign design and campaign management which enable a commander to analyze and plan and subsequently execute and assess.”*

⁵⁵ Military Committee Land Standardization Board

⁵⁶ Task Force

-
- *“C-IED is the responsibility of commanders at all levels. Commanders need to understand and embed the C-IED approach within operational and tactical thinking, activities and structures in order to achieve defeat of the IED System. The desired outcome of C-IED is to minimize the risks posed by an adversary’s IED operation so that it is no longer a significant constraint on the successful conduct of allied operations. From a Joint Force Commander’s perspective C-IED is an approach to minimize the risk of an IED operation e.g. so IEDs do not impair the delivery of sufficient security to enable stabilization.”*

Denne filosofiske tilnærmingen bidrar til signifikante avklaringer samtidig som den legger rammen for den neste versjonen av doktrinen, og er dermed en av de viktigste avgjørelsene for utviklingen av doktrinen. Redwood var nasjonal representant for Storbritannia, og jobbet ved det britiske forsvarsdepartementet (Greaves, 2010, s. A-2). At denne viktige delen av innovasjonen bak doktrinen ikke kom fra amerikanerne og JIEDDO eller ACT, som mye annet gjorde, men fra skrivelaget, tyder på at en vesentlig del av innovasjon bak C-IED-doktrinen kom nedenfra. Samtidig tilhører Redwood også det britiske forsvarsdepartementet og representerer således ikke en tydelig påvirkning nedenfra. Overordnet fremstår likevel denne avgjørelsen hovedsakelig som innovasjon nedenfra i NATO-kontekst.

Møterapporten fra møtet 18.-20. mai viser at tilstedeværelsen fra andre arbeidsgrupper og JIEDDO i arbeidet med C-IED-doktrinen avtar, uten at dette er ønsket. Invitasjoner til møtene til doktrine- og terminologilaget ble sendt til JIEDDO og utvalgte arbeidsgrupper, men ingen av disse møtte. For å bøte på dette bes USAs representant om å tilnærme seg JIEDDO, og arbeidsgruppens formann skal anmode arbeidsgruppene om å delta (Greaves, 2010, s. 8). Dette innebærer en markant dreining fra tidligere, da JIEDDO var tydelig involvert. Det ansees som sannsynlig at dette medførte et tomrom i utviklingen av doktrinen, som arbeidsgruppen selv måtte fylle. En mulig konsekvens av dette er en større grad av innovasjon nedenfra.

Agendapunktet som vedrører liaisoneringsrapporter var nytt på dette arbeidsgruppemøtet. Det ble hovedsakelig utvekslet informasjon med andre arbeidsgrupper i NATO, men også andre instanser i NATO så vel som organisasjoner utenfor NATO ble kontaktet. At arbeidsgruppen tilfører liaisonering som et agendapunkt er i seg selv et tegn på den ønsket et bredt og solid grunnlag i arbeidet med utviklingen av doktrinen. Blant disse er det spesielt verdt å merke seg kontakten med ISAF. Her står det at C-IED-grenen av ISAF gjennom Joint Force Command Brunssum (JFCBS) gav en verbal rapport, og en anbefaling om å fortsette liaisonering med ISAF C-IED, samt at dette skulle skrives inn i mandatet⁵⁷ til arbeidsgruppen. Forslaget ble skrevet inn i utkastet til arbeidsgruppens mandat (Greaves, 2010, s. 13). Dette er i seg selv ikke signifikant, men det representerer en mer direkte linje mellom NATOs erfaringer i felten og utviklingen av doktrinen. Tidligere hadde JIEDDO, med presumptivt hovedsakelig amerikanske erfaringer, vært den institusjonen som primært utgjorde erfaringsgrunnlaget for C-IED. Det er rimelig å anta at disse hovedsakelig ble erstattet av erfaringene fra liaisonering til arbeidsgruppen, og at erfaringene fra ISAF var viktige i så måte. I den grad dette er tilfelle, så ble innovasjonen nedenfra styrket.

Oppgaven med å skrive om doktrinen viste seg å være mer omfattende enn først antatt. Skrivelaget holdt en rekke møter i Shrivenham i Storbritannia, og på et av disse ble det i januar 2010 avgjort at arbeidet med å skrive om doktrinen var så omfattende at videre arbeid for å utvikle utkastet var påkrevd. Den tidligere vedtatte tidsplanen ble følgelig endret. Med forbehold om fortsatt fulltidsinvolvering fra intendanten i arbeidet, ble en ny tidslinje vedtatt. Det ble videre vedtatt at ferdigstillingen av et ratifiseringsutkast var hovedmålet til det fjerde C-IED-arbeidsgruppemøtet. På grunn av det omfattende arbeidet med å skrive om doktrinen ble det ikke laget et fullstendig utkast, men det ble enighet om et revidert rammeverk (Greaves, 2010, s. 15). Den reviderte tidsplanen viser hvorledes mekanismer nede i organisasjonen påvirket utviklingen av doktrinen, og er en indikasjon på at innovasjonen bak doktrinen ble påvirket nedenfra til tross for stort press ovenfra.

⁵⁷ Terms of Reference (TOR)

7.2.5 4th C-IED WG

Det fjerde møtet til C-IED WG ble holdt 18. til 22. oktober 2010. Møtet fokuserte primært på revisjonen av og nytt utkast til AJP-3.15, og arbeidsgruppen ble enig om å sende AJP-3.15 til ”fast track”-ratifisering. Det ble vedtatt å distribuere doktrinen under stille prosedyre⁵⁸ til nasjonene for å be om enighet om å starte ratifisering samt anbefaling om promulgering og videre anbefaling til direktøren av NSA (Demetrio, 2010, s. 7).

Mens det under det tredje arbeidsgruppemøtet skjedde signifikant innovasjon nedenfra i kraft av avgjørelsen om doktrinen filosofiske innretning, ble innovasjonen bak doktrinen ved det fjerde møtet i større grad påvirket ovenfra. Til stede under møtet var en representant for MCLSB, oberst Manuel Mateos, som i tillegg til å holde en presentasjon, tilbød seg å assistere C-IED WG i deres arbeid. Han uttrykte MCLSBs interesse for revisjonen og omskrivingen av AJP-3.15, og fremhevet to paragrafer fra veiledningen til arbeidsgruppen⁵⁹:

- Para 6: *Ensure that WGs give clear recommendations, in the implementation paragraph for a STANAG, on parameters to be referenced to consider a STANAG as being implemented by nations and NATO bodies. Additionally, when submitting a STANAG for ratification, to include a short statement of applicability. This should address the operational imperative; the type of equipment or capability affected and any other supporting rationale that the WG deems necessary.*
- Para 7: *Ensure involvement of both SCs from the onset of STANAG/AP development by WGs through HQ SACT Defence Planning, Policy and Interoperability (DPPI) Branch as focal point of contact.*

Disse innspillene fra militærkomiteens representant, som svarer direkte til Atlanterhavsrådet – NATOs politiske ledelse, er tydelig påvirkning ovenfra. Av spesiell interesse er føringene om å levere tydelige anbefalinger om hva det innebærer å implementere en STANAG, og de avgjørende operative konsekvensene for både materiell og kompetanse som arbeidsgruppen anser som viktige, samt at arbeidsgruppen skal sikre at begge de strategiske kommandoene⁶⁰ til NATO er involvert. Disse føringene innebærer at selv om arbeidsgruppen får føre

⁵⁸ Motstandere av forslaget må erklære motstand for at det ikke skal vedtas.

⁵⁹ Arbeidsgrupper under Military Committee (MC) Standardization Boards (MCSBs), f.eks. MCL(land)SB.

⁶⁰ Allied Command Transformation (ACT) & Allied Command Operations (ACO)

doktrinen i pennen, godt hjulpet av et tydelig og kraftig mandat, så påvirkes den av toppledelsen i NATO gjennom dens involvering og godkjenning. Med andre ord styres innovasjonen bak doktrinen ovenfra.

Skrivelaget utformet C-IED-doktrinen innenfor rammene som var gitt. Måten dette ble gjort på muliggjorde en høy grad av innovasjon nedenfra. På arbeidsgruppemøtet redegjorde skrivlaget for at AJP-3.15 skulle bli NATOs hjørnesteinsdokument for C-IED. Det ble presisert at arbeidsgruppen tidligere var blitt enig om struktur, underliggende filosofi for C-IED og C-IED-søylene, nøkkelord, operasjonskonsept samt målsetningen med publikasjonen. Videre fremkom det at skrivlaget hadde som intensjon å utgi et omfattende dokument som fanget det vide spennet innen C-IED. I skriveprosessen mottok laget 212 kommentarer fra arbeidsgruppen, hvorav over halvparten ble akseptert og en fjerdedel ble akseptert med forandringer. Arbeidsgruppemedlemmer som kom med forslag, ble invitert til å diskutere disse med skrivlaget. For hvert forslag diskuterte skrivlaget det mottatte forslaget, og gav tilbakemelding til delegaten som hadde fremmet forslaget. Arbeidsgruppen var enstemmig enig i alle forslagene som skrivlaget fremmet, og arbeidsgruppen var videre enstemmig enig i at utkastet kunne sendes inn til ratifisering (Demetrio, 2010, s. 13-15). Måten selve doktrinen ble utformet på, viser at det var stor mulighet for påvirkning av doktrinen nedenfra fra de enkelte delegater og medlemsland, og at denne muligheten stort sett ble brukt. Møterapporten gjengir ikke innholdet i disse forslagene, og det er derfor ikke mulig å bedømme om disse var utformet på bakgrunn av erfaringer eller forslag fra felten eller om de hadde opphav andre steder. I hvilken grad disse utgjorde innovasjon ovenfra eller nedenfra blir derfor bare spekulasjoner.

Den amerikanske involveringen fortsatte å minske på det fjerde arbeidsgruppemøtet. Som ved forrige møte unnlot JIEDDO å komme, selv om de var invitert. Deres tilstedeværelse var ønsket av C-IED WG. De ble derfor nok en gang invitert for å oppdatere arbeidsgruppen på amerikansk C-IED-doktrine og fremme bilateralt samarbeid om C-IED mellom NATO-land. ACT ble derfor nok en gang bedt om å anmode støtte fra JIEDDO til C-IED WG til neste møte (Demetrio, 2010, s. 8). Det er nærliggende å tro at fraværet til JIEDDO tvinger arbeidsgruppen, og spesielt skrivlaget, til å utforme doktrinen mer selvstendig. En mulig konsekvens av dette er en større grad av innovasjon nedenfra.

7.2.6 5th C-IED WG

Det femte møtet til C-IED WG ble holdt 29. til 31. mars 2011. På møtet orienterte den nye intendanten for AJP-3.15, vingkommandør⁶¹ Anthony Brown, om status på doktrinen. Her fremkom det at AJP-3.15 (A) C-IED-doktrinen ble promulgert 21. mars 2011 gjennom ”fast track” prosedyre, og at doktrinen ble endret noe gjennom promulgeringsprosessen. Det ble mottatt noen redaksjonelle kommentarer fra Hellas, Storbritannia, USA samt ACO⁶² under ratifiseringsprosessen, og disse ble inkorporert i dokumentet før promulgering. Andre mottatte substansielle kommentarer og reservasjoner skulle bli vurdert ved neste revisjon av dokumentet (Demetrio, 2011a, s. 10). Forandringene som ble gjort under ratifiseringsprosessen var av mindre betydning, og de innebar derfor ingen videre påvirkning på innovasjonen bak doktrinen.

7.2.7 6th – 10th C-IED WG

Etter promulgeringen av AJP-3.15(A) ble det ikke foretatt substansielle endringer av doktrinen, men innovasjonen fortsatte med flere mindre endringer. En konsekvens av disse var at doktrinen ble utgitt på nytt som AJP-3.15(B).

På det sjette møtet til C-IED WG 17. - 18. oktober 2011 hadde intendanten for AJP-3.15 (A) ingen oppdateringer for doktrinen (Demetrio, 2011b, s. 18). Det syvende møtet til C-IED WG ble avholdt 27. - 29. mars 2012. På dette møtet orienterte Storbritannias delegat om at AJP-3.15 (A) var blitt godt mottatt, og at det ikke forelå noen planer om revisjon (Demetrio, 2012a, s. 33). Det ble fremmet ”bottom-up” forslag⁶³ om å nedgradere doktrinen fra ”NATO Unclassified” til ingen klassifisering. Som følge av dette ble det anbefalt at intendanten skulle skrive om AJP-3.15 (A) med nødvendige forandringer og på nytt sende dokumentet inn til MCSLB for publisering (Demetrio, 2012a, s. 34).

Det åttende møtet til C-IED WG ble holdt 13. - 16. november 2012. På dette møtet fremkom det at Frankrike den 11. juli 2012 hadde brutt stillheten vedrørende innlemmelsen av begrepet ”inhibit” i AAP-6. Saken ble henvist til terminologiintendantene for C-IED og EOD-

⁶¹ Tilsvarende Oberstløytnant

⁶² Allied Command Operations (ACO): øverste operasjonelle nivået i NATO

⁶³ ”Bottom-up proposals” var et nytt fast agendapunkt som ble introdusert på det femte C-IED WG (Demetrio, 2011a, s. 12)

arbeidsgruppene. En løsning på dette krevde enighet i begge arbeidsgrupper. Da EOD WG var planlagt med møte i oktober 2012, ble det foreslått å løse saken på C-IED WG i november 2012 (Demetrio, 2012b, s. A-34).

Det niende møtet til C-IED WG ble holdt 26. - 28. mars 2013. Intendanten for AJP-3.15 informerte om at doktrinen var blitt deklassifisert og at nødvendige redaksjonelle endringer var gjort for å reflektere endringer i C-IED-terminologi (Demetrio, 2013, s. 34). Det tiende møtet til C-IED WG ble holdt 12. – 14. november 2013. På dette møtet ga Storbritannia en oppdatering på STANAG 2295/AJP-3.15 (B) hvor det ble informert om at AJP-3.15 (B) ble promulgert 31. mai 2012 (Zamorano, 2013, s. 13).

7.3 Oppsummering

Det lar seg ikke gjøre å entydig plassere utviklingen av C-IED-doktrinen i en av modellene til Grissom. Den inter-grenvise modellen som fokuserer på innovasjon som et resultat av ressurskonkurranse mellom forsvarsgrenene, er lite relevant, da C-IED primært foregikk på landdomenet, og er følgelig ikke blitt vurdert i analysen. Den intra-grenvise modellen har vært nyttig i analysen i og med at dens perspektiv om konkurranse internt i landstyrkene om hvilke tilnærminger og ideer som skulle vinne frem, var viktig. I dette perspektivet fremstår dreiningen fra en defensiv og reaktiv tilnærming i den første versjonen av doktrinen til en mer offensiv og proaktiv tilnærming i den andre versjonen som viktig.

Blant modellene for innovasjon ovenfra fremstår den sivil-militære og den kulturelle modellen som modellen med størst forklaringssevne for C-IED-doktrinen til NATO. Det er tydelig at den sivile politiske ledelsen av NATO etterspurte doktrinen, og at den ble utviklet i samspill med de militære. Dersom en ser på utviklingen av C-IED-doktrinen gjennom den sivil-militære modellen, fremstår det tydelig at den viktigste drivkraften bak utviklingen av doktrinen var de sivile statstjenestemenn i NATOs politiske ledelse i Atlanterhavsrådet som valgte å prioritere utviklingen av doktrinen. Utviklingen av doktrinen ble vurdert å være så viktig at den hjemlet ”fast-track”-prosedyre av en fellesoperativ doktrine, noe som bare skal skje unntaksvis under eksepsjonelle forhold. Slik sett grep statstjenestemenn inn i de militæres utvikling av doktriner, men det var de militære selv som utformet doktrinene.

Den kulturelle modellen belyser dynamikken bak selve utviklingen av doktrinen. Fremveksten av IEDer i NATOs operasjoner var av et slikt omfang at det trolig medførte et ytre sjokk på alliansen, noe som skapte forutsetning for innovasjon. Dette gav ledere i NATO en mulighet til å forme alliansens kultur i tilnærmingen til C-IED. Den eksplisitte innhenting av innspill til doktrinen både internt i alliansen og utenfra, viser at lederne i NATO oppmuntret til innovasjon. Samtidig viser møtereferatene at kulturen blendet innovatørene for noen muligheter. Det muligens tydeligste utslaget av dette var at det var først den andre versjonen av doktrinen som evnet å dreie C-IED til en tydelig offensiv tilnærming, selv om behovet var erkjent fra starten av. Den kulturelle modellen belyser også mekanismen hvor militære organisasjoner etterligner hverandre. Viktigst i så måte er hvorledes arbeidsgruppen etterlignet den amerikanske tilnærmingen til C-IED.

Det hastet med å utvikle C-IED-doktrinen, og dette påvirket utformingen av begge versjonene av doktrinen. Behovet var så kritisk at NATO promulgerte den første versjonen av doktrinen med kjente mangler, med enighet om å umiddelbart starte prosessen med oppfølgeren. Både den første og den andre versjonen ble forsert ("fast-tracked") gjennom NATO-systemet, noe som bare skal gjøres unntaksvis under ekstraordinære omstendigheter. Det er nærliggende å tro at pågående konflikter hvor NATO-land var involvert, og hvor improviserte bomber var en vesentlig del av konflikten, var bakgrunnen for at det hastet med å utvikle C-IED-doktrinen.

Den første utgaven av doktrinen, som ble utgitt med erkjente svakheter, viet mye oppmerksomhet mot stabsfunksjoner, og fokuserte mer på *bekjempe bomben* enn å *angripe nettverkene*. Det er verdt å merke seg at den første versjonen av doktrinen tilsynelatende ble forfattet uten den innledende grundige analysen som er påkrevd iht. doktrineprosesser til NATO. En slik analyse beskrives ikke i møterapportene, og tidspresset med å utgi doktrinen tilsier at det ikke var anledning til å foreta en. Dette kan ha bidratt til at den første utgaven av C-IED-doktrinen ikke fungerte slik den var tiltenkt.

Det er rimelig å anta at tidspresset med å produsere en doktrine kombinert med arbeidsmetodikken i NATOs arbeidsgrupper, som krever konsensus, førte til at den første versjonen av doktrinen ble utgitt til tross for at det var enighet om at den ikke var god nok. Resultatet var, som foregående kapittel har vist, en doktrine som fremstod som reaktiv og defensiv. Det var trolig enklere for arbeidsgruppen å enes om en slik innretning på doktrinen

enn om en mer offensiv tilnærming. Arbeidsgruppen hadde en tydelig bevissthet for behovet til både de defensive tiltakene for å *bekjempe bomben* så vel som de offensive for å *angripe nettverkene*. Disse ble videreutviklet til den andre utgaven av doktrinen, hvor spesielt *angripe nettverkene* vokste frem som den viktigste delen av C-IED-tilnærmingen til NATO. Dette gjorde at den andre utgaven av doktrinen fremstod som offensiv og proaktiv. Innovasjonen som førte til denne offensive dreiningen i doktrinens innretning, oppsto i stor grad på grunn av et erkjent behov i arbeidsgruppen for å endre doktrinens innretning, og klare føringer ovenfra kombinert med utviklingen i operasjonsområder preget av IED-utfordringer.

Oppgaven med å utforme doktrinen ble gitt arbeidsgruppen med tydelige føringer og ble tett fulgt opp ovenfra. Den primære drivkraften i prosessen bak doktrinen kommer således ovenfra i NATO. Innovasjonen, innholdet i doktrinen, ble i stor grad skapt i arbeidsgruppen innenfor rammene gitt ovenfra. Blant de viktigste eksemplene her er den filosofiske avklaringen av doktrinens innretning, og påvirkningen medlemmene i arbeidsgruppen hadde gjennom forslagene de fremmet til skrivelegatet. En annen indikasjon på arbeidsgruppens påvirkning er hvordan skrivelegatet klarte å senke tempoet i prosessen, slik at de kunne utarbeide doktrinen hensiktsmessig, til tross for at arbeidet hastet svært mye. Det har vært vanskelig å bedømme i hvilken grad arbeidet i arbeidsgruppen og skrivelegatet var basert på innspill nedenfra. I fraværet av tydelige indikasjoner på at dette var tilfelle, tilsier arbeidsgruppens plassering høyt i NATO-hierarkiet at innovasjonen i arbeidsgruppen representerer innovasjon ovenfra i NATO.

Det er få tegn på påvirkning direkte fra felten, men prosessen i arbeidsgruppen tyder på at utformingen av doktrinen ble indirekte påvirket nedenfra. Både henvisningene i selve doktrinen om erfaringer fra nylige operasjoner, og arbeidsgruppens innhentning av informasjon fra pågående operasjoner viser at dette var viktig i utformingen av doktrinen. Blant disse er det tydelig at amerikanske JIEDDO spilte en viktig rolle i begynnelsen, og at arbeidsgruppen aktivt søkte etter gode erstattere når JIEDDO trakk seg ut. Slik sett fremstår det som om signifikante deler av innovasjonen bak C-IED-doktrinen ble utformet basert på innspill og erfaringer nedenfra i NATO-systemet, hovedsakelig med opphav fra pågående C-IED-operasjoner.

8 Konklusjon

Opp igjennom historien har improviserte bomber vokst frem som et potent virkemiddel. Med de siste krigene i Irak og Afghanistan ble bruken av IEDer en så stor utfordring at NATO så seg nødt til å utvikle en egen doktrine for å motvirke dem. I denne oppgaven har jeg sett på hvordan NATOs C-IED-doktrine utviklet seg, og hva som var drivkreftene bak utviklingen av den. Jeg har spesielt undersøkt hvordan NATOs doktrinelle tilnærming til C-IED utviklet seg gjennom ISAF-oppgaven, og i hvilken grad innovasjonen bak C-IED-doktrinen var drevet frem ovenfra eller nedenfra, samt hvorledes innovasjonen bak den best kan forstås.

I oppgaven belyste jeg først hva militære doktriner er og hvordan de kan studeres. Deretter la jeg grunnlaget for en dypere analysen ved å redegjøre for hvordan NATO utvikler doktriner og hva C-IED er. Analysen tok først for seg opphavet til NATOs C-IED-doktrine, AJP-3.15, og hvordan den endret innretning gjennom perioden. Deretter ble innovasjonen bak utviklingen av doktrinen undersøkt med tanke på hvordan denne best kan forstås.

Gjennom denne oppgaven har jeg vist at militære doktriner er systematiserte antakelser basert på teori, autoritet og kultur om hvordan militærmakten kan anvendes for å nå politiske målsetninger. Doktriners primære hensikt er å påvirke hvordan militærmakten tenker. De forklarer hvordan prinsippene for militærmaktens anvendelse fungerer, og hvorfor disse skal anvendes fremfor andre realistiske alternativer. Det er flere mulige tilnærminger til studiet av doktriner. I denne oppgaven brukte jeg en todelt løsning som først belyste doktriners funksjon, og deretter så på hvorledes innovasjon i militær kontekst kan vise drivkreftene bak utviklingen av doktriner. Høibacks doktrinetriangel ble brukt for å analysere funksjonen til C-IED-doktrinen, og Grissoms modeller for innovasjon ble lagt til grunn for forståelsen av innovasjonen bak utviklingen av doktrinen.

C-IED-doktrinen ble skapt i en tid hvor NATO opplevde store utfordringer med improviserte bomber, og det var et stort press for å få på plass en doktrine for å håndtere denne utfordringen. NATO har en systematisk og grundig tilnærming til utvikling av doktriner. Denne tilnærmingen er tidkrevende, men åpner under eksepsjonelle forhold opp for raskere gjennomføring. Såkalt ”fast-track” prosedyre, som ble benyttet i utviklingen av C-IED-doktrinen. Da prosessen ble satt i gang, ble arbeidet høyt prioritert, og doktrinen ble raskt

promulgert. NATOs C-IED-konsept utviklet seg gjennom tidsperioden til en holistisk tilnærming basert på de tre operasjonssøylene *forberede styrken, bekjempe bomben* og hovedsøylen *angripe nettverkene*. Disse søylene understøttes av *forståelse og etterretning* som i stort muliggjør søylene.

Den første versjonen ble utgitt med erkjente svakheter under stor diskusjon, med enighet om å gi ut en revidert versjon så raskt som mulig. Den opprinnelige doktrinen fokuserte på det operasjonelle nivået, og hadde en defensiv og reaktiv tilnærming til C-IED. Da oppfølgeren kom, ble doktrinen innretning kraftig endret. NATOs tilnærming til IED-utfordringen hadde ikke fungert tilfredsstillende, og det var derfor behov for endring. I dette øyemed ble doktrinen tyngdepunkt flyttet fra primært å være et ledelsesverktøy i den første utgaven, til å få en tydeligere rolle som endringsverktøy i den andre versjonen. I tillegg fikk doktrinen et betydelig større nedslagsfelt i og med at den tok for seg alle nivåer fra det taktiske til det politiske og strategiske nivået, med hovedfokus på de operasjonelle og militær-strategiske nivåene. Videre endret doktrinen karakter seg o en mer offensiv tilnærming, ved at den fokuserte mer på C-IED-tilnærminger som innebar å angripe fiendens IED-nettverk. En annen utvikling som kom med den andre utgaven av doktrinen, var at den flere steder poengterte at alliansen var nødt til å endre handlemåte. I den endrede tilnærming gikk doktrinen så langt i den andre utgave at den foreskrev et operasjonskonsept for C-IED, et klart brudd med NATOs normale tilnærming til doktriner.

Den primære drivkraften bak C-IED-doktrinen var et erkjent behov i NATO med påfølgende oppdrag og prioritering fra NATOs politiske og militære ledelse. Det faktum at utviklingen av doktrinen ble startet relativt lenge etter at improviserte bomber ble et betydelig problem i pågående operasjoner, indikerer en rådende kultur for doktrineutvikling preget av treghet. At både den første og den andre utgaven ble utviklet under ”fast-track”-prosedyre, indikerer en erkjennelse av denne utfordringen, og at det doktrinelle behovet var sjokkartet. Slik sett fremstår innovasjonen bak doktrinen som primært drevet fra det sivilt-militære nivået med stor prioritet.

Ved nærmere ettersyn virker det samtidig som om selve innholdet i doktrinen ble basert på gjeldende C-IED praksis i pågående operasjonsområder. Riktignok ble doktrinen ført i pennen av et skrivelag underlagt en arbeidsgruppe høyt oppe i NATO-systemet, men disse rådførte

seg inngående med instanser som høstet erfaringer fra de pågående operasjonene i Irak og Afghanistan. Det fremstår som overveiende sannsynlig at disse erfaringene utgjorde en vesentlig del av innholdet i doktrinen, og at doktrinen endrede innretning i den andre utgaven var en konsekvens av erfaringer fra felten.

8.1 Egne refleksjoner

Militære doktriner er et meget spennende felt. De gir innsikt i hvorledes både de militære så vel som politikerne bør tenke vedrørende statens ytterste maktmiddel. Samtidig gir doktrinene befolkningen anledning til å bedre forstå hvordan deres sikkerhet er tenkt sikret. Gitt samfunnskontrakten mellom folket og de folkevalgte, samt de betydelige samfunnsressursene som brukes på militæret, er det noe en i høy grad bør interessere seg for.

Utviklingen av C-IED-doktrinen skjedde i kontekst av opprørbekjempelse i Afghanistan og Irak. Doktrinen bør derfor sees i sammenheng med de erfaringene alliansen gjorde med opprørbekjempelse (COIN) i de samme operasjonsområdene. Den sterke tilknytningen C-IED-doktrinen fikk til opprørbekjempelse og doktrinenes operasjonskonsept, gjør at den utvilsomt er et godt verktøy for å møte bruken av improviserte bomber i COIN-operasjoner. Samtidig kan nettopp dette medføre at den har mindre anvendelighet i utøvelsen av C-IED i forbindelse med andre typer konflikt, for eksempel såkalt *hybrid krigføring*.

Teoretiske modeller er forenklinger av en kompleks virkelighet. Høibacks doktrinetriangel viste seg som et nyttig verktøy for å forstå militære doktriner og C-IED-doktrinen. Dens forklaringskraft var nyttig i prosessen med å analysere en doktrine i etterkant av dens utgivelse. Funnene i oppgaven tilsier at den stilrene fremstillingen Grissom har av militær innovasjon ikke er direkte overførbar til virkeligheten. Oppgaven har vist at flere av modellene hans har forklaringskraft for utviklingen av NATOs C-IED-doktrine. Det er spesielt verdt å merke seg at innovasjonen bak doktrinen var drevet frem som en toppstyrt prosess kombinert med stort påvirkning fra felten. De som utvikler doktriner bør merke seg nettopp dette, at virkeligheten sjelden er så enkel og oversiktlig som vi liker å fremstille den. Dette medfører et behov for pragmatisme i bruken av militærmakten og tankesettet bak dens anvendelse.

Når NATO først startet arbeidet med å utvikle en doktrine for C-IED, gikk det fort. At alliansen raskt evnet å utgi en doktrine for å dekke dette akutte behovet er betryggende. Samtidig er det urovekkende at det tok så lang tid fra IED-utfordringen oppstod til arbeidet med å utvikle C-IED-doktrinen kom i gang. Dette tyder på en institusjonell treghet i NATO, som gjør alliansen lite egnet til å møte overraskende tilnærminger til krigføring. Tatt i betraktning at NATO, anført av USA, er den desidert overlegne militæralliansen i verden, er det nettopp dette NATO bør forberede seg på; En potensiell fiende vil trolig søke å utjevne alliansens overlegenhet ved overraskelse fremfor å kjempe i henhold til NATOs doktriner. Av dette følger et behov i NATO, ikke bare for raskt å utarbeide nye doktriner, men også for å hurtig identifisere de utfordringene som krever nye doktriner.

8.2 Forslag til fremtidig forskning

I det fortsatte studiet av doktriner og militær innovasjon fremstår det som viktig å kombinere forklaringskraften til forskjellige teorier og modeller for å best kunne møte fremtiden. Ved å sammenstille den opparbeidede kunnskapen på feltet vil det være mulig å forberede seg bedre på fremtidig konflikt, og forhåpentligvis forebygge krig. Fremtidig forskning bør derfor undersøke mulighetene for å kombinere ulike teoretisk modeller i den hensikt å utvikle doktriner på en best mulig måte.

For å få ytterligere innsikt i C-IED-doktrinens utvikling er det nærliggende å intervju de sentrale personene i arbeidsgruppen og skrivelaget. Å gjøre dette vil kaste lys over avveiningene som førte til doktrinens innretning. Videre vil det kunne kontrollere funnene i denne oppgaven. Dersom militære doktriner ikke påvirker utøvelsen av operasjoner har de liten verdi utover det historiske innholdet. Et annet interessant spor å følge er derfor å undersøke i hvilken grad C-IED-doktrinen, og hvordan endringen av den faktisk påvirket hvorledes styrkene gjennomførte operasjoner i områder med stor IED-trussel. Dette kan for eksempel gjøres ved å intervju dem som planla og gjennomførte NATO-operasjoner i slike områder i det aktuelle tidsrommet.

Litteraturliste

- Aftenposten. (2010). Disse soldatene har mistet livet i Afghanistan, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/norge/Disse-soldatene-har-mistet-livet-i-Afghanistan-597697b.html>
- Cochrane, B. (2012). *The Development of the British Approach to Improvised Explosive Device Disposal in Northern Ireland*. Cranfield University.
- Cooling, R. G. (2010). Terms of Reference (TOR) for NATO Counter Improvised Explosive Device (C-IED) Task Force (TF). Brussel: NATO.
- Cordesman, A. H. (2010). "Shape, Clear, Hold, Build, and Transfer: The Metrics of the Afghan War: Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Cordesman, A. H., & Lemieux, J. (2010). IED Metrics for Afghanistan January 2004-May 2010: Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Culler, D. (2008a). Report to the NSSG of the 1st meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Ad Hoc Working Group (C-IED AHWG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO.
- Culler, D. (2008b). Report to the NSSG of the 2nd meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Ad Hoc Working Group (C-IED AHWG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Culler, D. (2009a). Report to the MCLSB of the 1st meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Culler, D. (2009b). Report to the MCLSB of the 2nd meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Culler, D. (2009c). Report to the NSSG of the 4th meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Ad Hoc Working Group (C-IED AHWG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Demetrio, S. S. A. (2010). Report to the MCLSB of the 4th meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Demetrio, S. S. A. (2011a). Report to the MCLSB of the 5th meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Demetrio, S. S. A. (2011b). Report to the MCLSB of the 6th meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Demetrio, S. S. A. (2012a). Report to the MCLSB of the 7th meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Demetrio, S. S. A. (2012b). Report to the MCLSB of the 8th meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Demetrio, S. S. A. (2013). Report to the MCLSB of the 9th meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Deni, J. R. (2007). *Alliance Management and Maintenance - Restructuring NATO for the 21st Century*. Burlington: Ashgate Publ. Company.

-
- Esaiason, P., Gilljam, M., Oscarson, H., & Wängnerud, L. (2003). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Gole, H. G. (2008). *General William E. DePuy: Preparing the army for modern war*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Greaves, J. (2010). Report to the MCLSB of the 3rd meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG). Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Grimmer, L. (2018). [VS_ Information concerning AJP-3.15]. Upublisert e-post korespondanse - kan fås av forfatteren.
- Grissom, A. (2006). The Future of Military Innovation Studies. *The Journal of Strategic Studies*, 29(5).
- Hughes, W. P. (1995). The Power in Doctrine. *Naval War College Review*, 48(3).
- Hærens Våpenskole. (2017). *Håndbok C-IED: Forsvaret*.
- Høiback, H. (2010). *Uniformed Reason: On the Justification of Military Doctrine : Past, Present, and Future*. Oslo: University of Oslo.
- Høiback, H. (2012). Militære doktriner. I P. Ydstebø (Red.), *Krigens vitenskap - en innføring i militærteori* (s. 380-420). Oslo: Abstrakt Forlag.
- Høiback, H. (2013). *Understanding Military Doctrine*. London: Routledge.
- Livingston, I. S., & O'Hanlon, M. (2014). Afghanistan Index. Brookings Institution.
- Moreno, J. A. (2008). Convening order for the 2nd meeting of the C-IED ad-hoc working group (C-IED WG) - 15 July 2008 - NATO HQ, Brussels. Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- Moreno, J. A. (2009). *Convening Order for the 3rd Meeting of the C-IED Ad-Hoc Working Group (C-IED AHWG)*. Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Brussel, Belgia: NATO
- NATO. (2008). *Allied Joint Doctrine for Countering - Improvised Explosive Devices, AJP-3.15*. Brussel: North Atlantic Treaty Organization, NATO.
- NATO. (2010). *Allied Joint Doctrine, AJP-01(D)*. Brussel: North Atlantic Treaty Organization (NATO).
- NATO. (2012). *Allied Joint Doctrine for Countering - Improvised Explosive Devices, AJP-3.15 (B)*. Brussel: North Atlantic Treaty Organization, NATO.
- NATO. (2013). *AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions*. Brussel: North Atlantic Treaty Organization, NATO.
- NATO. (2014). *AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. Brussel: North Atlantic Treaty Organization (NATO).
- NATO. (2015a, 01 september 2015). ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014). Hentet 15 mai, 2017, fra http://www.nato.int/cps/eu/natohq/topics_69366.htm
- NATO. (2015b). Production, Maintenance and Management of NATO Standardization Documents, AAP-03
- NATO. (2015c). Supreme Allied Commander Transformation (SACT). Hentet 26 februar, 2018, fra https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_50114.htm
- NATO. (2015d). *AAP-03 Production, Maintenance and Management of NATO Standardization Documents*. Brussel: NATO.
- NATO. (2016). *Allied Joint Doctrine Development, AAP-47*. Brussel: North Atlantic Treaty Organization, NATO.
- NATO. (2017). International Military Staff. Hentet 7 mars, 2018, fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_64557.htm?

-
- NATO. (2018a). Allied Command Transformation. Hentet 27 februar, 2018, fra https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_52092.htm
- NATO. (2018b). Committee For Standardization (CS). Hentet 28 februar, 2018, fra <https://nso.nato.int/nso/CommitteeForStd.html>
- NATO. (2018c). NATO Standardization Office (NSO) Public Web site. *NATO Standardization Office (NSO)*. fra https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_124879.htm
- NATO. (2018d). Standardization. Hentet 12 mars, 2018, fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69269.htm
- Nolin, P. C. (2011). Countering the Afghan Insurgency: Low-Tech Threats, High-Tech Solutions. Bucharest, Romania: NATO Parliamentary Assembly.
- Olsen, O. N., Andersen, I., & Tommelstad, B. (2010). Navnene på drepte soldater offentliggjort, *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/afghanistan/navnene-paa-drepte-soldater-offentliggjort/a/10002492/>
- Olsen, R. (2018). *Rapport om det tredje møtet i C-IED Ad-Hoc Working Group 8-9. oktober 2008*. Upublisert manuskript - kan fås av forfatteren. Sjøforsvaret.
- Pope-Hennessy, L. H. R. (1912). The Place of Doctrine in War. *The Edinburgh Review*, 215(439).
- Revill, J. (2016). *Improvised Explosive Devices The Paradigmatic Weapons of New Wars*. Switzerland: Springer Nature.
- Rosen, S. P. (1991). *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*. Itchaca: Cornell University Press.
- Shrader, C. R. (2009). *History of Operations Research in the United States Army Volume III: 1973–1995*. Washington, D.C. : United States Army.
- Staveland, L. I. (2017). Norge i Afghanistan. Hentet 12 mai, 2017, fra <http://mm.aftenposten.no/projects/afghanistan/>
- Taddeo, V. (2010). U.S. Response to Terrorism: A Strategic Analysis of the Afghanistan Campaign. *Journal of Strategic Security (JSS)*, 3(2).
- Vego, M. (2008). *Joint operational warfare: theory and practice*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Wikipedia. (2015). U.S. Joint Forces Command. Hentet 26 februar, 2018, fra https://no.wikipedia.org/wiki/U.S._Joint_Forces_Command
- Wikipedia. (2018). Captain (United States O-6). Hentet 27 februar, 2018, fra [https://en.wikipedia.org/wiki/Captain_\(United_States_O-6\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Captain_(United_States_O-6))
- Zamorano, J. (2013). Report to the MCLSB of the 10th meeting of the Counter-Improvised Explosive Device Working Group (C-IED WG).
- Zoroya, G. (2013, 18 Desember). How the IED changed the U.S. military, *USA Today*. Hentet fra <https://www.usatoday.com/story/news/nation/2013/12/18/ied-10-years-blast-wounds-amputations/3803017/>