



FORSVARET
Forsvarets høgskole

**Kapasitetsbygging i justis- og
sikkerhetssektoren og Forsvaret**

*”Likheter og ulikheter mellom norsk og amerikansk
praksis”*

Helge Johannes Martinsen

Masteroppgave
Forsvarets høgskole

Vår 2019

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Denne siden er blank

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

1.1 Forord

Ideen til oppgaven kom da jeg selv var deployert som militær rådgiver i Resolute Support Mission (RSM) NATO i perioden høsten 2017 til våren 2018. Enhver som utfører rådgiver-oppgaver opp mot en samarbeidspartner fra et vertsland har en unik mulighet til å lære om en annen kultur og utvide sine egne horisonter. Det er også en unik mulighet til å vise vertslandet og allierte samarbeidspartnere hva norsk militær innsats kan bidra med i form av kunnskap og ferdigheter i en funksjon som er annerledes enn et mer tradisjonelt militært oppdrag.

Å få lov til å påvirke på operasjonelt nivå og oppnå suksess med egne prosjekter, men også sammen med andre, var motiverende og givende på mange plan. Å kunne gjøre det sammen med et utvalg av verdens dyktigste soldater inspirerte meg til å skrive om temaet.

Norge har et høyt utdanningsnivå og vi har flinke offiserer som har fått testet seg i ulike funksjoner i både inn- og utland. En begrenset forsvarsstruktur gjør at vi nødvendigvis ikke kan ha strukturellhet hjemme og ute, slik det etterstrebes i doktrinen vår (Forsvarets Stabsskole, 2014, p. 30). Kombinasjonen gjør rådgiverbidrag til en fornuftig måte å bruke norske forsvarsressurser på.

Jeg vil takke Oberstløytnant Frode Flåteplass for sitt gode lederskap gjennom å gi mulighet for å ferdigstille oppgaven i en travel hverdag. Jeg vil også takke Thomas Solberg for å ta på seg mer av min seksjons arbeid slik at dette var mulig.

Jeg vil også takke min veileder førsteamanuensis Carsten Rønnfeldt ved Krigsskolen for sine konstruktive tilbakemeldinger og gode veiledning innen et tema som til tider kan være vanskelig å konkretisere.

Til slutt vil jeg takke Marius som med sin brede erfaring og brennende engasjement for temaet har bidratt med synspunkter, tips og perspektiver i løpet av prosessen.

Jeg vil også takke Tuva og Marte for støtte og motivasjon i perioden.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

1.2 Sammendrag

Oppgaven besvarer problemstillingen "I lys av utvalgte imperativer for SFA fra amerikansk doktrine, hva er likheter og ulikheter mellom norsk og amerikansk praksis for kapasitetsbygging?". Bakgrunnen for oppgaven er at Norge har de siste 20 år drevet kapasitetsbygging med begrenset doktrinell forankring og temaet er relativt lite behandlet i Norge. Oppgaven sammenligner hovedsaklig norsk empiri fra Afghanistan men også Balkan og Georgia med amerikansk praksis i lys av utvalgte imperativer for Security Force Assistance (SFA). Norsk empiri sammenlignes med amerikansk empiri for å finne likheter og ulikheter. Empirien er hentet fra taktisk såvel som høyeste byråkratiske nivå og inkluderer både SFA og Security Sector Reform (SSR).

Kapasitetsbygging er komplekst og funnene viser at det er flere delvise likhetstrekk til tross for stor forskjell i størrelse og ambisjoner mellom Norge og USA. Det er også flere ulikheter, men norsk praksis har vist gode resultater. Norge som liten nasjon har erhvervet nyttig erfaring og kan vise til flere eksempler på vellykket innsats innen kapasitetsbygging. En klar strategi, kombinert med helhetlig tilnærming og god samordning er suksessfaktorer for vellykket innsats. Et militært fagmiljø er nødvendig for å kunne gi faglige innspill i vurderinger der det er aktuelt å la militær innsats være en del av kapasitetsbygging.

1.3 English summary

This thesis answers the question "Based on chosen imperatives from American SFA doctrine, which differences and similarities are there between Norwegian and American practice? The background of it is Norway's participation in partner building activities with limited doctrinal basis. The thesis compares mainly Norwegian empiricism from Afghanistan, but also the Balkans and Georgia to American practice framed by established doctrinal imperatives for Security Force Assistance (SFA) It offers a glimpse into where they deviate from the doctrinal path. The discussion is centered on similarities and differences in order to find which areas we have similarities and which areas we are different.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Building Partner Capacity (BPC) is complex and the findings show several part-similarities in spite of the difference in size and ambition between Norway and USA. There are also differences, but norwegian practise has yielded good results. They show that Norway as a small state has aquired useful experience and could acclaim several successful efforts within BPC. A clear strategy combined with a holistic or “whole-of-government” – approach and unity of effort are keys to success in the effort. A BPC subject matter expert group would enhance future planning and considerations around BPC initiatives and programmes.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Forkortelser

BPC – Building Partner Capacity

CF – Conventional Forces

CRU – Crisis Response Unit

DA – Direct Action

FD – Forsvarsdepartementet

FDLO – Forsvarets Doktrine for Landoperasjoner

FFOD – Forsvarets Fellesoperative Doktrine

FN – Forente Nasjoner

FSK – Forsvarets Spesialkommando

GCPSU – General Command of Police Special Units

HOTO – Handover – Takeover

JCIDS – Joint Capabilities Integration and Development System

JD - Justisdepartementet

JTEC – Joint Training and Evaluation Center

MA – Militær Assistanse

MATA – Military Advisor Training Academy

MJK – Marinejegerkommandoen

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NORSOF – Norwegian Special Operations Forces

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

NTM-A – National Training Mission Afghanistan

NUPI – Norsk Utenrikspolitisk Institutt

OECD - The Organisation for Economic Co-operation and Development

OMLT – Operational Mentoring and Liasoning Team

PRIO – Peace Research Institute Oslo

PRT – Provincial Recontruction Team

SFA – Security Force Assistance

SFAB – Security Force Assistance Brigade

SR – Special Reconnaissance

SSR – Security Sector Reform

UD – Utenriksdepartementet

UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Innholdsfortegnelse

1.1	FORORD.....	3
1.2	SAMMENDRAG.....	4
1.3	ENGLISH SUMMARY	4
2	INNLEDNING	10
2.1	HISTORIKK.....	12
2.2	PROBLEMSTILLING	14
2.3	AVGRENSNING	16
2.4	BEGREPSAVKLARINGER	17
2.4.1	<i>Imperativer og kjernefunksjonen rådgiver.....</i>	<i>17</i>
3	TEORI.....	21
3.1	AMERIKANSKE IMPERATIVER I SFA-DOKTRINEN.....	21
3.2	DET ENKELTE IMPERATIV OG HVA ANALYSEN SKAL HANDLE OM	23
3.2.1	<i>Forstå operasjonsmiljøet</i>	<i>23</i>
3.2.2	<i>Sikre samordnet innsats</i>	<i>23</i>
3.2.3	<i>Bygge legitimitet.....</i>	<i>24</i>
3.2.4	<i>Informasjonsbehandling.....</i>	<i>24</i>
3.2.5	<i>Rådgiveren</i>	<i>25</i>
3.3	TIDLIGERE FORSKNING	25
3.4	ANALYSEVERKTØY OG FORHOLDET MELLOM IMPERATIVENE, NORSK OG AMERIKANSK PRAKSIS	26
4	METODE.....	27
4.1	METODEVALG	27
4.1.1	<i>Teoretisk utgangspunkt og analyseverktøy.....</i>	<i>27</i>
4.1.2	<i>Datagrunnlag.....</i>	<i>28</i>
4.2	METODEKRITIKK	29
4.3	LITTERATUR	30
4.4	KILDEKRITIKK	30
5	ANALYSE	34
5.1	FORSTÅ OPERASJONSMILJØET	34
5.1.1	<i>Delkonklusjon</i>	<i>36</i>
5.2	SAMORDNET INNSATS	37
5.2.1	<i>Delkonklusjon</i>	<i>46</i>
5.3	BYGGE LEGITIMITET.....	48

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

5.3.1	<i>Delkonklusjon</i>	52
5.4	INFORMASJONSBEHANDLING	54
5.4.1	<i>Delkonklusjon</i>	57
5.5	RÅDGIVEREN	58
5.5.1	<i>Delkonklusjon</i>	62
6	KONKLUSJON	64

2 Innledning

En oversikt over norsk deltagelse i internasjonale operasjoner viser at andelen norske militære rådgivere har økt (Gustavsen, Lien, & Tollefsen, 2017, p. 24). Kapasitetsbygging og styrking av sikkerhetssektoren i mottagerland i regi av FN ble i fjor gitt prioritet på forsvarsbudsjettet for hvordan Norge skal yte militær bistand (Det Kongelige Forsvarsdepartement, 2018, p. 18 og 34). Utenriksdepartementet (UD) gav i 2017 ut sin strategi for sårbare stater (Det Kongelige Utenriksdepartement, 2017b). Tidligere har øverste byråkratiske nivå blitt kritisert for mangel på strategi og overordnede dokumenter (Godal et al., 2016, p. 203). På lavere nivå mangler doktriner og håndbøker for militær innsats i kapasitetsbygging og norsk praksis har blitt til undervegs.

Innsats innen kapasitetsbygging gjøres uten doktrinell forankring eller andre dokumenter som beskriver praksis på nivåene under departement. Norsk praksis for øverste byråkratiske nivå er godt beskrevet av blant annet Trine Nicolaisen (Nicolaisen, 2013, pp. 1-27). Operasjonene under dette nivået innebærer i hovedsak oppdragstypene Militær Assistanse (MA) som gis til spesialstyrker, heretter kalt *special operations forces*¹ (SOF) og SFA som gis til konvensjonelle styrker. SOF kan også utføre SFA, men grunnet større krav til koordinering som følge av flere inkluderte aktiviteter, er SFA mest passende for konvensjonelle styrker som vanligvis har flere å ta av og et større apparat. Tidligere sjef Marinejegerkommandoen (MJK) Tom Robertson argumenterte i 2006 for at MA måtte inn i oppdragsporteføljen til norske spesialstyrker (NORSOF) for å lukke et kapabilitetsgap og for å sikre fremtidig strategisk utbytte av NORSOF (Robertson, 2007, p. 85). Kristiansen og Hedenstrøm tok til orde for utvikling av MA-kapabilitet i norske spesialstyrker (NORSOF) i deres masteroppgave fra 2016 (Hedenstrøm & Kristiansen, 2016). Kristiansen og Hoem har i tillegg argumentert i flere artikler for hvordan NORSOF kan nyttes til strategisk effekt gjennom innsats i ulike roller, men i rammen av kapasitetsbygging i justis- og sikkerhetssektoren (Kristiansen & Hoem, 2018, pp. 1-52). Torgeir Graatrud har argumentert for at underkategori-doktriner, herunder en for MA, bør

¹ spesialstyrker

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

få en plass i norsk doktrine-hierarki(Graatrud, 2009, p. 23). MA har altså fått økt oppmerksomhet det siste tiåret.

Spesialstyrke-miljøets arbeid for å utvikle sin oppdragsportefølje står i kontrast til Forsvaret ellers innen kapasitetsbygging. Norske konvensjonelle styrker har imidlertid vært involvert i slik innsats siden starten av Provincial Reconstruction Team-opdraget (PRT) i Nord-Afghanistan fra 2004-5. De bidro også i Operational Mentoring and Liasoning Team (OMLT) på ulike nivåer mellom 2006 og 2013 i Afghanistan. Etter det var det National Training Mission – Afghanistan (NTM-A). I Irak har norske styrker drevet opptrening av Peshmerga i Erbil og hatt rådgivere på brigade-nivå i Task Force Lion (TF Lion) siden 2017. Konvensjonelle styrker har også bidratt med offiserer og spesialister til spesialstyrkenes MA-opdrag, både som støtte-personell og som rådgivere(Gustavsen et al., 2017).

Bare noen få norske studier adresserer kapasitetsbygging på taktisk til operasjonelt nivå foruten det som har blitt nevnt for MA. Ola Krevik skrev i 2011 en masteroppgave om Forsvarets samvirke med afghanske styrker. Den gir et godt innblikk i hvordan norske offiserer tenkte rundt det å jobbe sammen med afghanere i ulike roller, i hovedsak i rådgiver-rollen. Oppgaven fokuserer på konvensjonelle styrker på taktisk nivå, og er en relevant kilde for denne oppgaven(Krekvik, 2011, pp. 1-59). Han konkluderer i hovedsak med at norske offiserer fungerte godt i rollen som rådgivere. Siri Prestbakmoe Røkke skrev en oppgave som gir et innblikk i norske soldaters oppfatning av flere temaer(Røkke, 2012, pp. 1-102). Terje Haaverstad skrev samme år en masteroppgave om Forsvarsrettet sikkerhets sektor reform (FSSR) med fokus på organisering, motiver og resultater. Funnene hans gir et godt innblikk i norske initiativer som har vært vellykkede, og hvilke forutsetninger som har vært til stede i de tilfellene.

Erik Bøifots masteroppgave fra 2007 fokuserte på politiske beslutninger rundt Norges innsats i Afghanistan og gir et innblikk i diskusjoner på politisk nivå rundt avgjørelser om norske styrkebidrag(Bøifot, 2007). Torgeir Wåde Westrum skrev i 2014 om sammenhengen mellom politikk og bruk av militærmakt. Han konkluderte med at bidragene til operasjon OEF og ISAF i Afghanistan ikke hadde direkte preg av strategi rundt avgjørelsene(Westrum, 2014, pp. 1-63).

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Aktiviteter innen kapasitetsbygging har som nevnt en begrenset plass i våre doktriner. Forsvarets fellesoperative doktrine nevner MA som et oppdrag til spesialstyrker (Forsvarssjefen (FSJ), 2014, p. 121), men ingen dokumenter beskriver hvordan dette oppdraget skal løses. For de konvensjonelle styrkene er det mer mangelfullt. Unntaket er fra 2004-utgaven. Den utelot imidlertid MA, men omhandler derimot kapasitetsbygging som en del av fredstøttende operasjoner (Forsvarets Stabsskole, 2004, p. 134). Norsk praksis blir derfor dannet over tid, eller “mens man går”. Det er med å prege Forsvarets funksjonsmåte og kan til en viss grad danne grunnlaget for en doktrine eller håndbok (Høiback, 2012, p. 417).

Behovet er tilstede for å få et bedre bilde av hva som er norsk praksis i kapasitetsbygging for at norske militære skal ha et bedre grunnlag for å involvere seg i utvikling av militær innsats i kapasitetsbygging. I norsk sammenheng er det nok erfaring å ta av fra de siste 20 år med bredde fra taktisk til høyeste byråkratiske nivå.

Hensikten med denne studien er finne ut hva som er norsk praksis innen kapasitetsbygging gjennom å sammenligne empiri med amerikansk empiri. Hovedsaklig vil fokuset være på militær innsats, men også i begrenset grad sivil innsats på øvre byråkratiske nivå. Det er for å gi et mer helhetlig bilde og forståelse av vertikal implementering (Kristiansen, 2019, pp. 1-24). Funnene vil være interessante for norske offiserer som har tjenestegjort som, har planer om å bekle en rådgiver-funksjon, eller ønsker å bidra i utvikling av Forsvaret som organisasjon.

2.1 Historikk

Kapasitetsbygging i justis- og sikkerhetssektoren har vært en viktig del av norsk sivil og militær innsats i utlandet siden tidlig på 2000-tallet. Norsk innsats bidro til å blant annet reformere personallovgivning og organisasjon og bidro slik til at Montenegro styrket sin søknad til EU-medlemskap og i neste rekke NATO-medlemskap. Det er i norsk sammenheng regnet som en suksess. I Serbia var Norge involvert i å tilrettelegge for arbeid til personell som var overflødig etter omstrukturering av den serbiske hæren (Busterud & Haaverstad, 2012, pp. 21-39).

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

I militær sammenheng er det naturlig å regne med spesialstyrkenes innsats. Rådgiverrollen har tradisjonelt vært forbundet med spesialstyrker. NORSOF har siden 2007 vært involvert i trening, mentorering og rådgivning av Crisis Response Unit 222 (CRU 222) i Kabul, Afghanistan. Fra 2014 har de hatt et tilsvarende oppdrag i Bagdad, Irak. En NORSOF offiser har vært involvert med et treningssenter (JTEC) I Georgia siden 2014 (Hedenstrøm & Kristiansen, 2016, p. 4). Norske konvensjonelle har som nevnt deltatt i flere operasjoner fra starten av International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan og nå senest også i Irak.

Kapasitetsbygging i justis- og sikkerhetssektoren kom på agendaen i 2016 i form av stortingsmelding nr. 36 2016-17 "Veivalg i Norsk utenrikspolitikk" (Det Kongelige Utenriksdepartement, 2017a, p. 41). Det neste steget var utgivelsen av UDs strategi for sårbare stater i 2017. Der ble det beskrevet som et særskilt tiltak under det prioriterte satsningsområdet Sikkerhet (Det Kongelige Utenriksdepartement, 2017b, p. 13). Det er også en prioritert militær innsats i utlandet i FN-sammenheng gjennom Stortingsproporsjon 1S for 2018 "Forsvarsbudsjettet" (Det Kongelige Forsvarsdepartement, 2018, p. 18). I de kommende år vil Norge opprettholde sin innsats i Afghanistan med spesialstyrkenes bidrag i Kabul og fortsette engasjementet i Irak og Jordan (Det Kongelige Forsvarsdepartement, 2018, p. 130). Regjeringen vil også satse i Sahel-området i Afrika (Det Kongelige Forsvarsdepartement, 2019, pp. 1-3).

UD har tatt et ytterligere steg og bedt Peace Research Institute Oslo (PRIO) om å forske på spørsmålet om hvordan Norge som småstat kan bidra innen SFA med et godt strategisk utbytte. Det indikerer at regjeringen ønsker mer kunnskap og trolig vil se på hvordan slik internasjonal innsats kan utnyttes bedre.

Norske rådgivere fra FD og UD har bidratt i ulike oppdrag siden tidlig på 2000-tallet, der kapasitetsbyggingsinnsats i Montenegro og Serbia benyttes i denne oppgaven. Justisdepartementet (JD) har i tillegg bidratt med opplæring av politi- og domstol i ulike vertsland.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

2.2 Problemstilling

Vår doktrine er lite utviklet mot kapasitetsbygging, den er hovedsaklig ment for fellesoperasjoner og fokuserer ikke på militær innsats i kapasitetsbygging (Forsvarets Stabsskole, 2014, p. 3). Samtidig er norsk doktrine ment å skulle ivareta nasjonale særtrekk (Forsvarets Stabsskole, 2014, p. 11). For å finne særtrekkene for norsk kapasitetsbygging, kan en utforske norsk empiri om norsk innsats innen kapasitetsbygging. Samling av erfaringer og etablert praksis er grunnlaget for doktrine, så i mangel av dette for kapasitetsbygging er norsk praksis viktig å få oversikt over. På departementsnivå har det tidligere blitt skrevet om kapasitetsbygging (Nicolaisen, 2013) og bildet av norsk praksis er relativt tydelig (Busterud & Haaverstad, 2012). Det er imidlertid nødvendig å sette dette sammen med norsk praksis fra lavere nivå for å ivareta helhetlig tilnærming (Godal et al., 2016), tverrsektorielt fokus (Coning, Lurås, Schia, & Ulriksen, 2009, pp. 47-48) og vertikal implementering (Kristiansen, 2019, p. 9).

Både militær og sivil innsats er viktige deler av kapasitetsbygging. Det som fungerer militært, kan også fungere sivilt og vice versa. Norsk praksis spenner derfor fra taktisk til øvre byråkratisk nivå innefor det sivile og det militære domenet. Det vil gi et helhetlig bilde.

Å holde norsk praksis opp mot et teoretisk rammeverk er relevant for å ha faste holdepunkter, men også lettere se hva som er "særnorskt". Det er naturlig å sammenligne med USA, siden de er vår nærmeste allierte og en sannsynlig samarbeidspartner i enhver kapasitetsbygging-sammenheng. Deres globale fokus og historie for ulike typer kapasitetsbygging, gjør dem både interessante og relevante.

Siden doktriner blir til som følge av erfaringer og "best practise" får den to funksjoner. Den ene funksjonen er å fungere som teori fordi det er vanskelig å etablere rene teorier som følger vitenskapelige prinsipper en verden hvor prinsippene universalitet, nøytralitet og skepsis ikke nødvendigvis gjelder (Høiback, 2012, p. 393). Den andre funksjonen er å fungere som empiri, nettopp fordi doktrine er basert på "best practise".

Det er nødvendig å bruke amerikansk empiri utenom doktrinen for å se hvor de er ulike sin egen doktrine. I spesielt lavintensitets-konflikter som ofte er rammen for

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

kapasitetsbygging er doktriner spesielt utsatt for kritikk(Høiback, 2012, p. 416). Et eksempel er den amerikanske journalisten og forfatteren Thomas E. Ricks: *“Anything that can be distilled into written knowledge is already likely to be a bit too old, a bit stale.”*(Ricks, 2006, p. 322).

Forsvarets rolle i kapasitetsbygging blir gradvis mer definert, hovedsaklig gjennom arbeid med kapabilitetsutvikling for MA(Hedenstrøm & Kristiansen, 2016). Den konvensjonelle delen av Forsvaret bidrar i MA-oppdrag eller i rene konvensjonelle rådgiver-roller. Det er behov for å samle norsk praksis for å gradvis tydeligere definere Forsvarets rolle i kapasitetsbygging. Oppgaven vil ha hovedfokus på SFA, men siden slik innsats ikke kan isoleres fra annen innsats vil det være naturlig å bevege seg i hele spekteret fra taktisk til høyeste byråkratiske nivå.

Problemstillingen blir derfor:

I lys av utvalgte imperativer for SFA fra amerikansk doktrine, hva er likheter og ulikheter mellom norsk og amerikansk praksis for kapasitetsbygging?

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

2.3 Avgrensning

Norsk praksis innen kapasitetsbygging er ikke avgrenset til departement eller til etatsnivå i statsapparatet. Kapasitetsbygging er sektorovergripende i seg selv og det vil være nødvendig å forholde seg til flere departement, men med hovedvekt på Forsvarsdepartementet. Herunder vil oppgaven om nødvendig gå på tvers av forsvarsgrenene men være avgrenset til de konvensjonelle styrkene. Spesialstyrkene kan derimot ikke utelates helt, det er flere likhetstrekk mellom deres mulige funksjoner i MA og konvensjonell innsats i SFA. Analysen benytter derfor materiale fra spesialstyrkene, men fokuset vil være på det som har overføringsverdi og relevanse for de konvensjonelle styrkene.

Oppgaven benytter hoveddelen av kildene fra operasjoner i Afghanistan, men er ikke avgrenset til det som operasjonsområde.

Det er lite empiri for kapasitetsbygging på taktisk nivå, og en del mer for strategisk og høyeste byråkratiske nivå. Å bevege seg i hele spekteret, på tvers av forsvarsgrener og mellom departementer gjør avgrensning til en utfordring. Nyttige erfaringer og observasjoner som utgjør norsk praksis fremkommer stykkevis og delt i hele spekteret. Kombinasjonen av at kapasitetsbygging er sektorovergripende og at Norge er en småstat med potensiell kort vei fra taktisk til politisk nivå, gjør det naturlig å samle empiri fra hele sjiktet. Om det i fremtiden blir aktuelt å skrive en doktrine vil denne oppgaven komme til nytte ved å danne grunnlag for en helhetlig tilnærming i doktrinen og gjøre den anvendbar og til et bindeledd mellom politisk og taktisk-operasjonelt nivå. Empirien er hentet fra år 2000 og frem til 2017, fra EU-programmet "*Support for Improvement in Governance and Management*" (Busterud & Haaverstad, 2012, p. 38) og fra følgende militære operasjoner (Gustavsen et al., 2017, pp. 30-33):

- International Security Assistance Force (ISAF) – Provincial Reconstruction Unit (PRT) Meymaneh.
- ISAF- Operational Mentoring and Liaisoning team (OMLT).
- Resolute Support Mission NATO (RSM NATO) Afghanistan.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

2.4 Begrepsavklaringer

Her forklares begrepene i problemstillingen sentrale begreper i selve oppgaven.

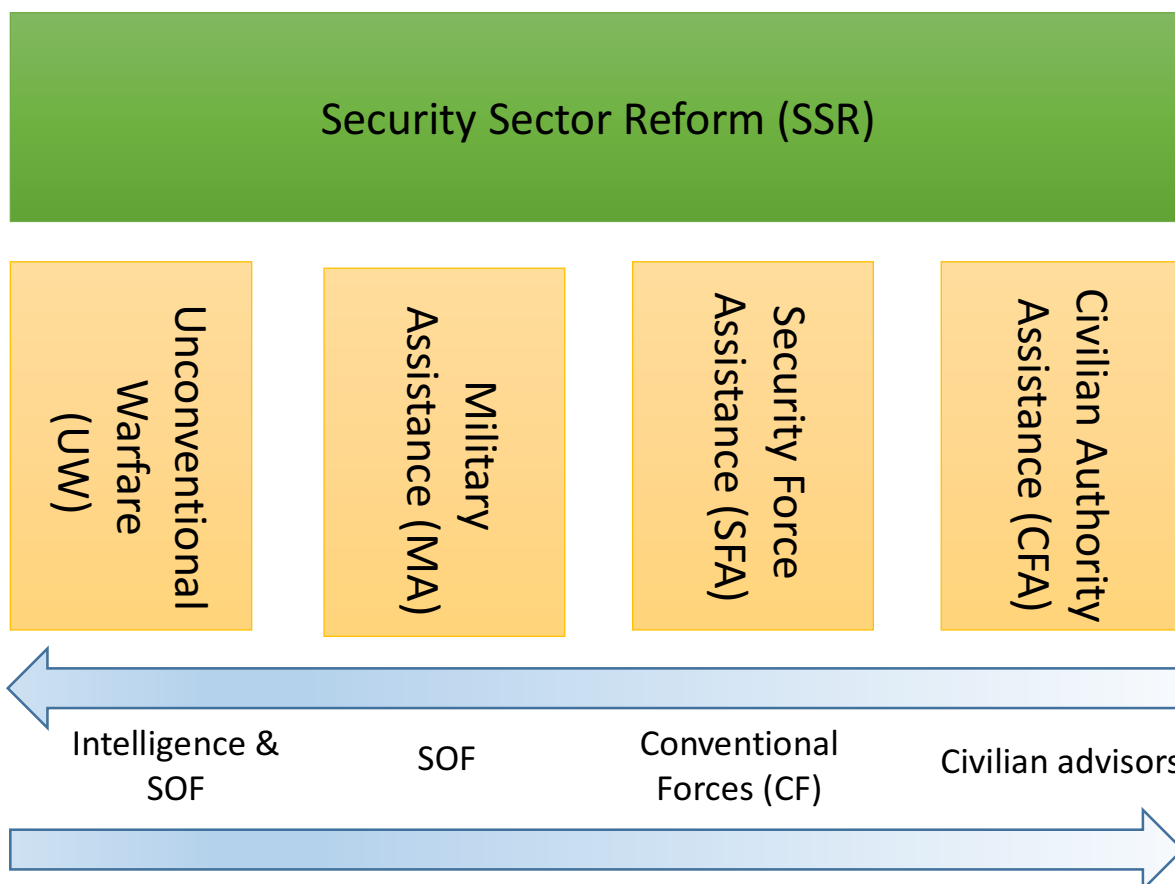
2.4.1 Imperativer og kjernefunksjonen rådgiver

Imperativer er i denne sammenhengen pålegg til alle tjenestegjørende i SFA-operasjoner gitt i amerikansk doktrine. Disse er 1. Forstå operasjonsmiljøet 2. Enhetlig Samordning 3. Bygge legitimitet 4. Effektiv linformasjonsbehandling. Kjernefunksjonen rådgiver er naturlig nok ikke et pålegg, men er den viktigste enkeltbrikken i en SFA-operasjon. Det antas at disse har tilstrekkelig overføringsverdi, og er slik hensiktsmessige teoretiske holdepunter for å sammenligne norsk praksis med.

Kapasitetsbygging i justis- og sikkerhetssektoren

Begrepet er oversatt fra det engelske Security Sector Reform (SSR). SSR er et samlebegrep som inkluderer sivil og militær innsats innen alle deler av justis, etterretning, sikkerhetstjenester og militærvesen. Building Partner Capacity (BPC) har overtatt som samlebegrep på øvre byråkratiske nivå i USA. Forsvarsrettet Sikkerhets Sektor Reform (FSSR) er et norsk begrep og er den delen av innsatsen som handler om sikkerhetstjeneste og militærvesen i vertslandet (Busterud & Haaverstad, 2012, p. 8). Definisjonen tilsvarende definisjonen av det amerikanske SFA i amerikanske dokumenter. SFA er der hierarkisk underordnet SSR-innsats (Joint Chiefs of Staff, 2013, pp. 15-20). Nedenfor er Kristiansens modell for hvordan dette kan se ut i norsk sammenheng:

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET



Figur 1 - Aktiviteter innen kapasitetsbygging (Kristiansen & Hedenstrøm, 2016)

Modellen viser SSR som paraplybetegnelse, oversatt til norsk vil det være naturlig å benytte kapasitetsbygging som terminologi. UW, MA og SFA inngår i det tidligere benyttede FSSR. CFA er sivil innsats som støtter kapasitetsbygging. Nederst i modellen er det angitt hvilke styrker som er tenkt å løse de enkelte aktivitetene. Pilene viser i hvilken grad personellens tjenestebakgrunn passer til hver aktivitet. Modellen er relevant for oppgaven for å bedre kunne se for seg et mentalt "hierarki" av terminologien, men det gir også et sammenligningsgrunnlag mot amerikansk doktrine (se figur 2).

Maria E. Karlin (Karlin, 2018) og Stephen Biddle (Biddle, Macdonald, & Baker, 2016) er to av flere bidragsytere i diskursen om kapasitetsbygging i USA. Tidligere amerikansk forsvarsminister Robert Gates (Gates, 2010) har vært aktiv fra departementsnivå. RAND Corporation har produsert en del rapporter, blant annet om erfaringer fra SFA (Kelly, Bensahel, & O liker, 2011). I norsk sammenheng har Trine Nicolaisen (Nicolaisen, 2013),

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Terje Haaverstad(Haaverstad, 2011), Ingrid Busterud(Busterud & Haaverstad, 2012) skrevet om SSR og FSSR. Tjønneland var en av de første til å skrive om det tidlig på 2000-tallet(Tjønneland, 2003). Guro Lien publiserte en artikkel “Bringing the economy back in” *The Economics of Peace and Security Journal*. Hun argumenter for at debatten handler for lite om relasjonen mellom stat, samfunn og sikkerhetsutvikling(Lien, 2013). Marius Kristiansen, Andreas Hedenstrøm(Hedenstrøm & Kristiansen, 2016), Njål Hoem(Kristiansen & Hoem, 2018) og Tom Robertson(Robertson, 2007) er aktive i utviklingen av MA og dets rolle i kapasitetsbygging, men også hvordan en småstat som Norge kan få bedre strategisk utbytte av det.

Norsk praksis

Med dette menes erfaringer fra hvordan norsk personell har opplevd sin jobb i tidligere kapasitetsbyggingsarbeid, kultur, i doktrine og i militærteori og ugraderte erfaringsrapporter fra norsk kapasitetsbygging i justis- og sikkerhetssektoren. Over tid danner det grunnlag for “Sånn har vi gjort det” og kan gis samlebetegnelsen norsk praksis(Høiback, 2012, p. 417).

Autorativ litteratur er til en viss grad manglende for nivåene under departementsnivå. Ola Krekvik(Krekvik, 2011) og Siri Prestbakmoe Røkke(Røkke, 2012) har skrevet masteroppgaver som begge gir et godt innblikk i hvordan norske tjenestegjørende oppfatter sin hverdag i kapasitetsbyggings-operasjoner. Spesialstyrke-miljøet har vært aktive og produsert både oppgaver og artikler. Disse er de samme som nevnt i forbindelse med MA under begrepet kapasitetsbygging. Det finnes erfaringsrapporter fra operasjonene, men de er graderte og blir derfor ikke inkludert i denne oppgaven.

Amerikansk praksis

Amerikansk praksis har samme innhold som for norsk praksis, men er ment for å kunne vise at praksisen kan være ulik doktrinen.

Amerikansk praksis er godt beskrevet i flere akademiske arbeid av amerikanske offiserer, blant annet David Griffith(Griffith, 2017). Det finnes en del gode artikler som gir et godt inntrykk av “livet på bakken” i tidsskrifter. Task and Purpose Magazine(Marty Skovlund

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Jr, 2017) og *Small Wars Journal*(Smiley, 2017) er to eksempler. Thomas E. Ricks er en av flere som har bidratt med et kritisk blikk på oppbygging av Irak midt på 2000-tallet(Ricks, 2006). Ellers gir Maria E. Karlin et godt bilde ved hjelp av tre case-studier fra ulike operasjonsområder(Karlin, 2018). Amerikansk doktrine gir også et bilde av amerikansk praksis gjennom å være basert på “best practise”. Det er den gjeldende SFA-doktrinen fra 2009(US Army, 2009) som benyttes i denne oppgaven, mens dokumenter fra utvikling av videre doktrine benyttes som støtte. Håndbøker gir et godt inntrykk av prosedyrer(JCISFA, 2008).

Doktrine

Doktrine er definert i NATO som “grunnleggende prinsipper som militære styrker styrer sine handlinger etter, til støtte for målsetninger”(NATO, 2015, pp. 2-D-9). Doktrine er veiledende og må tenkes på som en rettesnor. I Norge er doktrine ikke et styrende dokument, men retningsgivende.

Det har blitt skrevet mye om dette begrepet. Harald Høiback(Høiback, 2012) er fremtredene i norsk sammenheng og har avlagt doktoravhandling og skrevet et eget kapittel i boken *Krigens Vitenskap – En innføring i militær teori*. Hans arbeid har vært grunnlag for flere artikler, blant annet i *Journal of Strategic Studies* av Magnus Olofsson og Olav Kronvall(Kronvall & Petterson, 2016).

Unity of effort and purpose

Norsk doktrine erkjenner at det er vanskelig å regulere de ulike innsatsene i internasjonale operasjoner med lover og regler siden det er flere aktører og miljøet er multinasjonalt. Det er i større grad sammenfallende interesser og evnen til å oppnå felles situasjonsbevissthet, målbevissthet og innsats som bestemmer hvor godt utfallet blir. “Enhetlige hensikter” eller “samordnete hensikter” er en god oversettelse av begrepet(Forsvarets Stabsskole, 2014, p. 54). Utviklingen av begrepet i norsk doktrine har gått fra bruk av “samordnet innsats” til “samordnet hensikt” til nå å inkludere begge; “samordnet innsats og hensikt”.

Også dette begrepet er godt dekket i *Krigens Vitenskap – en innføring i militær teori*. Kapitlet om fellesoperasjoner og operasjonskunst(Ydstebø, 2012) dekker de fleste

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

relevante elementer innefor temaet. Shimon Naveh(Naveh, 1997) og Hennessy og McKercher(McKercher & Hennessy, 1996) har skrevet bøker om temaet. Ellers er både amerikansk og norsk doktrine relativt dekkende for hvordan de enkelte lands militære forstår enhetlig samhandling og enhetlig innsats.

Operasjonsmiljøet

Operasjonsmiljøet defineres som de ulike dimensjoner som påvirker miljøet det drives operasjoner i. Det omfatter de fysiske miljøene, det elektromagnetiske spektrum og det digitale rom(Forsvarets Stabsskole, 2014, p. 19).

Autorativ litteratur for dette temaet er i hovedsak doktriner, både norske(Forsvarets Stabsskole, 2014) og amerikanske(US Army, 2009).

3 Teori

I teori-kapittelet redegjør jeg først for det som kalles imperativer for SFA i amerikansk doktrine. Fra dem utarbeides analyseverktøyet som benyttes for å analysere norsk praksis innen SFA. Deretter gir jeg en oversikt over tidligere forskning innen kapasitetsbygging.

Imperativene er hentet fra doktrinen og de er dermed gitt en autorativ funksjon for amerikanske styrker. Det utelukker ikke annen forskning på temaet, men er et resultat av at ledelsen må ta et valg for hvilke imperativer som skal gjelde, ellers vil ikke doktrinen ha noen funksjon. Premisset for et slikt valg er at det må forklares hvorfor valget er bedre enn andre valg(Høiback, 2012, p. 390). Utgiver av doktrinen (US Army) forklarer dette med at det er *“the best available thought that can be defended by reason”*(US Army Regulation 320-5, Dictionary of Army Terms, gjengitt i Høiback, 2012, p. 390).

3.1 Amerikanske imperativer i SFA-doktrinen

Amerikanske utenriks- og forsvarspolitiske dokumenter angir retning for SFA. De viktigste er National Security Strategy(Department of State, 2017), National Defense Strategy(Department of Defense, 2018), Defense Planning guidance Fiscal years 14-18(oppdatert referanse ikke tilgjengelig), National Military Strategy (nyeste versjon er gradert og ikke tilgjengelig), National Strategy for Homeland Security(Department of Defense, 2013) og Joint Strategic Capabilities Plan(gradert dokument, referanse ikke

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

tilgjengelig). Amerikansk doktrine er tuftet på disse. USA gav ut en egen doktrine for SFA i 2009². Den ble senere etterfulgt av et Joint Doctrinal Note fra 2013. Underordnet disse er håndbok for sjefer innen SFA-operasjoner fra 2008³ og håndbok for brigadestridsgruppen i SFA-operasjoner⁴.

For denne oppgaven er imperativene valgt fra den gjeldende doktrinen fra 2009(US Army, 2009, pp. 18-20). Imperativene er pålegg til de som tjenestegjør og skal ligge til grunn for hvordan de opptrer, tenker og handler. Det er dermed gode holdepunkter å sammenligne norsk og amerikansk praksis mot. De valgte imperativene er: 1. Hvordan forstå operasjonsmiljøet 2. Hvordan sikre samordnet innsats 3. Hvordan bygge legitimitet og 4. Hvordan drive god informasjonsbehandling. I tillegg benyttes selve rådgiveren som en del av analysen. Amerikansk doktrine beskriver seleksjon, utdanning og selve rådgiverrollen og det finnes en del norsk empiri på dette. Rådgiveren er altså ikke et imperativ, men anses som så viktig og relevant for oppgaven at det likevel taes med.

Det er to imperativer til i gjeldende doktrine. 1. Hvordan bidra med effektivt lederskap og 2. Hvordan sørge for bærekraftig utførelse av operasjonen. Jeg har valgt å ikke inkludere disse for å redusere lengden på oppgaven. Gitt foreløpige notater fra amerikansk doktrinearbeid vil neste utgave ha opp til 11 imperativer, med mer fokus på politisk forankring, vertsnasjonens engasjement og gradvis transformasjon til å gjøre vertslandet uavhengig av hjelp(Joint Chiefs of Staff, 2013, p. 29).

² Field Manual 3-07.2 (FM 3-07.2)

³ Commander's Handbook for Security Force Assistance

⁴ The Modular brigade Augmented for Security Force Assistance Handbook

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

3.2 Det enkelte imperativ og hva analysen skal handle om

Her forklares det enkelte imperativ som analytisk faktor og hva jeg fokuserer på for bruk i analysen.

3.2.1 Forstå operasjonsmiljøet

En grundig forståelse av operasjonsmiljøet er viktig i enhver militær operasjon. I SFA-arbeid må alle tjenestegjørende forstå området de tjenestegjør i, befolkningen, styrkene fra vertslandet de jobber med, spesielt deres kapabiliteter. På taktisk nivå krever SFA at man klarer å identifisere vennlige og fiendtlige beslutningstakere, og har kjennskap til deres mål og strategier og måten de samhandler på. De som jobber med SFA må også være forberedt på å utnytte muligheter som skulle oppstå som følge av hurtige eller plutselige endringer i operasjonsmiljøet (US Army, 2009, p. 19). Under denne faktoren ser jeg på hvilket grunnlag hvert land forstår operasjonsmiljøet og om det gjøres noe for å optimalisere forståelsen mot kapasitetsbygging.

3.2.2 Sikre samordnet innsats

SFA inkluderer ofte mange aktører, noe som samordnet innsats essensielt for å oppnå suksess. SFA vil inkludere egne og vertslandets styrker, både konvensjonelle, spesialstyrker eller en kombinasjon av disse. Andre sivile og fellesoperative militære organisasjoner er ofte også involvert i SFA. Planleggere må integrere disse i enhetlig innsats. (US Army, 2009, p. 19)

Samordnet innsats er et begrep fra operasjonskunst, men det har mange likhetstrekk med helhetlig tilnærming og “whole-of-government approach”. (Joint Chiefs of Staff, 2013) Uavhengig av politiske målsetninger er samordnet innsats hvordan man på alle nivåer klarer å få til samarbeid for felles måloppnåelse. USA har mange ledd som skal samordnes, Norge har færre. Begrepet “unity of effort” fra operasjonskunsten forenes med “whole-of-government approach” og sammenfattes i faktoren samordnet innsats. Under denne faktoren ser jeg på forhold som påvirker samordnet innsats. Det er helhetlig tilnærming, finansiering, begreper, doktriner og organisatoriske forhold.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

3.2.3 Bygge legitimitet

SFA skal til slutt utvikle sikkerhetsstyrker som bidrar til å bygge tillit til styresmaktene som institusjon. Viktige politiske føringer og juridiske vurderinger kan være aktuelle i SFA aktiviteter. Legitimitet er den viktigste faktoren i utvikling og vedlikehold av intern og internasjonal støtte. USA kan ikke opprettholde langsiktig SFA uten legitimitet.

Legitimitet som konsept, går forbi den juridiske definisjonen, det inkluderer også moralsk og politisk legitimitet i et vertsland eller partnerorganisasjon. Lokalbefolkningen og det internasjonale samfunn bestemmer legitimitet gjennom felles oppfatning av kredibilitet, basert på hensikt og metoder.

Tillit til styresmaktene vil bety å prøve å gjøre hver enkelt del av statsapparatet best mulig i stand til å gjøre jobben sin. Under denne faktoren ser jeg på forhold som påvirker legitimitet. De er langsiktighet, resultater, lokalbefolkningens persepsjon og korrupsjon.

3.2.4 Informasjonsbehandling

Vellykket SFA leverer tidsriktig og beskyttet relevant informasjon, integrerer det i planlegging og bruker det til å oppnå fordeler i gjennomføringsfasen. Effektiv og god informasjonsbehandling støtter beslutningstaking i kapasitetsbygging.

Informasjonsbehandling omfatter innhenting, analyse, administrasjon, bruk og foreberedelse av informasjon. Kontinuitet fra kontingent til kontingent er kritisk. For langsiktig innsats, forventer vertslandet mer profesjonelle egenskaper fra rådgivere. For å møte slike forventninger må avdelinger bruke erfaringsbasert læring og integrere dette i arbeidet sitt. Å se nye trender innen taktikk, teknikker og prosedyrer og innen operasjonsmiljøet og inkludere dette er vitalt.

Dette imperativet favner vidt og jeg begrenser faktoren til grunnlaget for kontinuitet. Jeg ser derfor hovedsaklig på erfaringslæring, men bruker også litt plass på informasjonsdeling.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

3.2.5 Rådgiveren

Rådgiveren er den viktigste enkeltpersonen i SFA. Personlige egenskaper og hvordan han eller hun er i stand til å bygge et godt forhold med sin samarbeidspartner, avgjør hvor godt oppdraget løses. Under denne faktoren ser jeg på seleksjon og erfaringer med selve rådgiverrollen.

3.3 Tidligere forskning

Litteratur om kapasitetsbygging er i hovedsak todelt. Statsbygging og kapasitetsbygging utgjør den akademiske delen. Den beskriver hvilke utfordringer og kompleksiteter som oppstår når et land er engasjert i statsbygging i et annet land. For denne oppgaven er det valgt litteratur som gir et bilde av erfaringer med praksis. Maria E. Karlin fokuserer eksempelvis på hva som gir grunnlag for suksess i en kapasitetsbyggingsoperasjon basert på tre case-studier(Karlin, 2018). Trine Nicolaisen(Nicolaisen, 2013), Ingrid Busterud, Terje Haaverstad(Busterud & Haaverstad, 2012) Erling Tjønneland gir tilsammen et godt inntrykk av hvordan kapasitetsbygging foregår på øverste byråkratiske nivå i Norge. “En God alliert i Afghanistan”(Godal et al., 2016) og rapporter fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) gir en del erfaringer og slik sett et godt innblikk i norsk praksis over tid. Kiær og Mørk så blant annet på erfaringslæring i Forsvaret og brukte OMLT som case-studie(Kiær & Mørk, 2012).

Litteratur om militær rådgivning utgjør den andre delen og er ofte skrevet av offiserer for et militært publikum. De er ofte erfaringsbaserte og gir ikke dype analyser. I stedet er de drevet av at forfatterne er opptatt av å forbedre eksisterende praksis og har gjort et forsøk på å argumentere hvorfor noe må forbedres og hvordan det alternativt bør gjøres.

Funksjonen til denne type litteratur i oppgaven er å gi empiri, enten fra norsk eller amerikansk hold. En del større studier, blant annet fra RAND Corporation om militær rådgivning utgjør de viktigste arbeidene innenfor temaet. “*The American Military Advisor and His foreign Counterpart*” er det første og ett av fremdeles relevante arbeid.

Hensikten med den var nettopp å “*contribute constructively to the effectiveness of the advisory program*”(Hickey & Davison, 1965, p. 5). Fra denne litteraturen benyttes amerikansk og norsk empiri som holdes opp mot den amerikanske doktrinen.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Paris og Sisk har gitt ut boken “*The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*”(2009) som gir et bilde av dilemmaer og motsetninger innen kapasitetbygging. Mads Berdals bok “*Building Peace After war*” (2009) handler om fredsbyggende operasjoner. Begge bøkene er ansett som gode fagbøker for kapasitetsbygging, men denne studien har et fokus på hva som er praksis. Om oppgaven hadde blitt skrevet ut fra et statsbyggingsteori-perspektiv, hadde disse bøkene vært viktige å ha med.

I oppgaven gir den amerikanske SFA-doktrinen de teoretiske holdepunktene og all annen litteratur gir et bilde av praksis eller synspunkter på praksis i kapasitetsbygging. Hensikten med det er å slik få en god oversikt over norsk praksis, få en god oversikt over amerikansk praksis og finne likhetene og ulikhetene mellom norsk og amerikansk praksis i lys av doktrinen.

3.4 Analyseverktøy og forholdet mellom imperativene, norsk og amerikansk praksis

Fra analysen benyttes oppsummerende stikkord for å beskrive amerikansk og norsk praksis. Dette fylles inn i de to høyre kolonnene. Indikatorene er de forhold som påvirker det enkelte imperativ. Kolonnen ”lik/delvis likt/ulik” er en enkel vurdering med fargene grønn – gul – rød for å markere graden av likhet eller ulikhet.

Eksempel:

Indikator	Amerikansk praksis	Norsk praksis	Lik / Ulik amerikansk doktrine
Finansiering	Uoversiktlig og ineffektiv og ukoordinert på tvers av sektorer	Fleksibel, men ikke koordinert, tverrsektoriell fordeling.	Mest likt, men mer fleksibel

4 Metode

Her redegjøres det for valgt metode. Valg av teori, bruk av teori i analysen, valg av datagrunnlag, etterfulgt av metodekritikk. Til slutt i kapittelet redegjør jeg for kildevalg og kildekritikk.

4.1 Metodevalg

Kvalitativ metode passer for å forstå fenomener (Creswell & Creswell, 2018, pp. 13-14). Oppgaven utforsker likheter og ulikheter mellom norsk praksis og amerikansk praksis i lys av utvalgte imperativer fra amerikansk doktrine. Praksisen utgjør i dette tilfellet et fenomen. Metoden utforsker norsk praksis og amerikansk praksis i lys av utvalgte amerikanske imperativer for SFA.

4.1.1 Teoretisk utgangspunkt og analyseverktøy

Oppgaven kunne blitt drøftet i flere aktuelle teoretiske perspektiver. Ett av dem er statsbyggingsteori, hvor det nå eksisterer to retninger. Den ene har fokus på vestlig statstruktur, hvor blant annet Robert I. Rotberg (Rotberg, 2004) og Francis Fukuyama (Fukuyama, 2004) står for relevant litteratur. De bygger igjen på Max Webers idé om "lovlig rasjonell dominans" (Weber, 1968, p. 212). Et slikt valg ville gitt mulighet til å drøfte kapasitetsbygging fra et legitimitetsperspektiv. Den andre retningen fokuserer på en sosialpolitisk forståelse gjennom å sikre seg at institusjonene er forankret i samfunnet og har politisk legitimitet (Weigand, 2013, p. 5). Norges multilaterale tilnærming til kapasitetsbygging gjør at den overordnede koordineringen og dermed også tilnærming til institusjonsbygging gjør at vi som enkeltstat ikke kan påvirke dette i stor grad. Siden jeg benytter empiri om norsk praksis hovedsaklig fra militær- men også sivil innsats i kapasitetsbygging, blir dette perspektivet for høytsevendende.

Et annet mulig perspektiv er norsk praksis sett i lys av operasjonskunst, -det å lede og gjennomføre militære operasjoner og oppgaver for å nå strategiske målsetninger.

Doktrine er anvendelig som teori for dette, men av teori er nok Clausewitz mest kjent i sin analyse av Napoleons felttog (Naveh, 1997, pp. 30-36). Hvis oppgaven hadde blitt skrevet i lys av operasjonskunst, måtte den sett på hvordan norske kapasitetsbyggingsaktiviteter har blitt ledet og muligens i hvilken grad en kan si at norske

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

sjefer har bedrevet operasjonskunst. Det finnes mye teori for operasjonskunst og det ville trolig gitt et renere teoretisk grunnlag enn gjeldende valg. Begge alternative teoretiske perspektiver ville imidlertid gitt et vanskelig kildetilfang og gjort det vanskeligere å forske på fordi jeg i siste tilfelle trolig måtte benytte en del graderte kilder.

Doktriner og håndbøker gir i denne sammenhengen det beste teoretiske grunnlaget siden de baserer seg på et stort og bredt erfaringsgrunnlag og har vært gjenstand for revisjon og høringer før de har trådt i kraft. Jeg har derfor valgt å bruke doktriner både som teoretisk grunnlag og som utgangspunkt til å samle relevante data og som datakilde i seg selv.

Teoriens plassering i oppgaven er gjort ut i fra en funksjonell vurdering og normal innenfor kvalitative studier som baserer seg på et gap mellom teori og nå-situasjon. Dette gapet representeres ved forskjellen på doktriner og praksis. Studien utforsker fenomenet likheter og ulikheter mellom norsk praksis og amerikansk praksis og jeg vurderer den i kategorien “*phenomenology*”⁵(Riemen, 1986 in Creswell & Creswell, 2018, pp. 64-65).

I arbeidet med å sette opp analyseverktøyet som legges frem under teori-kapittelet ble imperativer eller pålegg for SFA fra USA benyttet. De ble satt opp i en tabell med norsk praksis og amerikansk doktriner i stikkordsform i hver sine kolonner. Norsk praksis ble ført i tabellen som indikatorer. En kolonne ble brukt til en vurdering av likt og ulikt og er “måleparameteret” som benyttes.

4.1.2 Datagrunnlag

I valget av kilder fokuserte jeg på å finne ugraderte rapporter, observasjoner, masteroppgaver og artikler som bidrar med norsk empiri. Jeg er kjent med at det også finnes en del erfaringsrapporter, disse ble ikke valgt på grunn av graderingsnivå og ekstra ventetid på tillatelse til å benytte data fra Forsvaret. Intervjuer var innledningsvis en del av datagrunnlaget, men på grunn av meget begrenset tid, ble disse strøket og metoden endret for ikke å måtte vente på svar fra instansene for dette.

⁵ Oversatt: fenomenologi

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

4.2 Metodekritikk

Funksjonen til teorien i denne oppgaven er å være et fast holdepunkt å drøfte norsk praksis og amerikansk praksis mot. Generelt i et kvalitativt arbeid blir teori brukt som en bred forklaring på oppførsel og holdninger, og kompletteres med variabler, modeller og hypoteser (Creswell & Creswell, 2018, p. 61). Deler av det akademiske miljøet vil sannsynligvis være kritiske til bruk av doktriner som teori, fordi doktriner tilsynelatende bryter med grunnleggende sider ved vitenskap, som universalisme, fellesskap, nøytralitet og organisert skepsis. Forskjellen mellom teori og doktriner er at doktriner er teori anvendt på et gitt sted til en gitt tid (Høiback, 2012, p. 393). Eksempelvis er amerikansk doktriner basert på erfaringer fra tidligere rådgivnings- og kampooperasjoner (US Army, 2009, p. 6). I arbeidet med å oppdatere den påpekes det at den bygger på dagsaktuelle og historiske eksempler for å beskrive “best practise” (Joint Chiefs of Staff, 2013, p. 2). Ved å tenke på doktrinen som anvendt teori i SFA-sammenheng vurderer jeg doktriner egnet som teoretisk grunnlag for denne oppgaven.

Kvalitativ metode er egnet til å beskrive fenomener, og i denne oppgaven skal fenomenet “norsk praksis” beskrives. Ved å være basert på erfaringer og historiske og dagsaktuelle eksempler er doktriner likevel problematiske, fordi en kan si at de er skrevet for å kunne løse forrige krig. I motsetning til fagbøker er de noen ganger heller ikke gjenstand for større akademiske høringsrunder. Likevel har flere doktriner vært gjennom andre og tverrfaglige høringsrunder. Kvalitativ metode gir derimot ikke et fullstendig bilde og det å skulle beskrive norsk praksis uten bruk av egne intervjuer er ikke optimalt. Et viktig element i kvalitativ metode er å observere hvordan forskningsobjektet “oppfører seg” i aktivitetene. I dette tilfellet er forskningsobjektet norsk praksis og jeg tøyer trolig anvendelsen av metoden. Jeg har ikke gjennomført egne intervjuer, men benyttet intervjuer som har blitt utført av andre i annen forskning. Spørsmålene er relevante også for min oppgave og materialet anses som godt nok. Dette er imidlertid en mulig svakhet ved metoden.

Blandet metode med bruk av tilfelle-studie støttet av personlige intervjuer ville trolig gitt et verdifullt perspektiv i denne oppgaven. På den annen side finnes det flere intervjuer å velge fra, inkludert i både oppgaver og rapporter. Samtidig er forskningsobjektet

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

vanskelig å definere, og “fenomenologi” er trolig dekkende. Ventetid på tillatelse til å bruke dem i oppgaven, gjorde at jeg måtte prioritere det bort. Oppgaven skal analysere norsk og amerikansk praksis, med hensyn på likheter og ulikheter mellom dette og amerikanske imperativer for SFA. Jeg vurderer derfor metodevalg i kombinasjon med teoretisk grunnlag til å være funksjonelt, men ikke optimalt.

4.3 Litteratur

Kapasitetsbygging i justis- og sikkerhetssektoren har internasjonalt en del tilgjengelig litteratur. Autorativ litteratur er dekket under punkt 2.4 “Begrepsavklaringer”. Under følger en oversikt over de viktigste statlige dokumentene i norsk sammenheng.

Statlige dokumenter: Dokumenter som gir retningslinjer, som for eksempel strategidokumenter. Jeg har benyttet stortingsmeldinger, stortingsproporsjoner, offentlige utredninger, pressemeldinger og referat fra høring i stortinget.

Regjeringen har de tre siste årene gitt ut flere strategiske dokumenter som gir føringer og angir satsningsområder innen utenrikspolitikk og forsvarspolitikk. Stortingmelding nr. 36 “Veivalg I norsk utenrikspolitikk” er det første som nevner kapasitetsbygging som satsningsområde. Stortingsproporsjon 1S for de tre siste år (Forsvarsbudsjettene for 2017-18 og 2018-19) har angitt økonomiske rammer for satsningen. Regjeringen gav også ut en strategi for sårbare stater I 2017. I februar 2019 kom Forsvarsdepartementet med en pressemelding om at Sahel-området skal satses på for perioden 2018-20. Det foreligger også målsetninger med innsatsen I Afghanistan frem til 2020. Totalt eksisterer det forankring I statlige dokumenter for det videre arbeidet med dette, men satsningen er forholdsvis ny. Statlige dokumenter vil være gode kilder, de er normalt grundig utarbeidet og er å regne som primærkilder.

4.4 Kildekritikk

Av norske fagbøker er “Krigens Vitenskap – en innføring I militær teori” den viktigste. Etter utgivelsen i 2012 ble den anvendt både i arbeidet med fagmilitært råd⁶. Flere av

⁶ egen observasjon

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

forfatterne er anerkjente fagpersoner. Boken ble anbefalt av forsvarssjefen i vår egen doktrine fra 2014 og har derfor forankring i norsk militær toppledelse. Forlaget har drevet virksomhet siden 1998 og fokuserer på akademiske utgivelser for læreinstusjoner. Kildene fra denne boken vurderes som gjennomarbeidede og vurderte av andre fagfeller.

Norske doktriner utarbeides normalt av dedikerte arbeidsgrupper – eller ved konsept- og doktrine seksjonen på Hærens Våpenskole (HVS). Arbeidsgruppene består av stabsoffiserer. Før utgivelse vurderes de av høringsinstanser og det ferdige produktet vurderes som forankret i organisasjonen.

Masteroppgavene som benyttes i denne studien er skrevet av norske offiserer med erfaring fra internasjonale operasjoner. Noen av dem er av landets mest erfarne og spesielt innen MA kan de regnes som eksperter på feltet, av den enkle grunn at de er de som faktisk har praktisert det. Oppgaven til Siri Prestbakmoe Røkke er et unntak. Uavhengig av forfatterens bakgrunn gir de et relativt ufarget innblikk i norsk praksis, da utdrag fra intervjuene er siterte. I utgangspunktet vil trolig alle som skriver en masteroppgave gjøre en best mulig jobb og slik sett holde seg innenfor gode akademiske prinsipper. Oppgavene er på den annen side ikke fagfelle-vurdert og rangeres derfor ikke som primær-kilder. Innholdets art og relevans til oppgaven min gjør dem likevel viktige og jeg har ingen grunn til å vurdere en annen agenda fra forfatterene enn best mulig resultat.

Norske artikler i fagtidsskrift rangeres under norske fagbøker og er vurderte før publisering. Trine Nicolaisens “Finnes det en norsk SSR-modell? - En kartlegging av SSR i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk ” er et eksempel. Tidsskriftet Internasjonal Politikk rangeres på nivå 1 som publiseringskanal av norske universiteter og høyskoler. Det er det ledende skandinaviskspråklige fagtidsskriftet for internasjonal politikk(Internasjonal Politikk, 2019).

Artikler og rapporter fra FFI er også anerkjent. Svakheten ved disse er at FFI finansieres under Forsvarsdepartementet som en egen etat. De utfører forskning på oppdrag og finansieres av midler fra oppdragsgiver. Det er imidlertid ikke grunn til å vurdere institusjonen som biasert, men vil nødvendigvis ha større sjanse for det enn en ekstern

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

institusjon. Likevel følger de akademiske prinsipper og vedtektene stiller krav og legger retningslinjer for arbeidet(Forsvarets Forskningsinstitutt, 2019).

Norske statlige dokumenter vurderes som solide primærkilder, de er gjennomarbeidet i egne faggrupper, de er vurderte i regjering og på Stortinget. Før utgivelse regnes de som faglig og politisk forankret.

Amerikanske rapporter fra RAND Corporation vurderes som de beste kildene av denne typen. Det er en tenketank som profilerer seg som politisk uavhengig og er ikke profitt-drevet. De har ansatte over hele verden og tiltrekker seg mange talenter innen akademien. Over 20.000 dokumenter er tilgjengelige for nedlasting fra sidene deres(RAND Corporation, 2019). En viss skepsis er likevel viktig å ha i bakhodet, fordi RAND finansieres fra departementene. RAND kommer imidlertid best ut av en analyse av politisk bias for tenketanker, men over tid har donasjoner fra organisasjonen hatt en tendens til å ha hovedvekt på demokratiske kandidater. Det er imidlertid ikke grunn til å nedvurdere kvaliteten og resultatene i de anvendte studiene.

Av amerikanske fagbøker er Maria E. Karlin sin den viktigste kilden i denne studien. Hennes erfaring fra utforming av amerikansk forsvarspolitik og ledelse av programmer som har reformert militærvesen i en rekke land gjør henne til en ressurs innen praksis for kapasitetsbygging. Hun har nå en sentral stilling i det amerikanske forsvarsdepartementet, men har tidligere erfaring fra RAND Corporation og Johns Hopkins University. Hennes doktorgrad om BPC, status som adjunkt professor⁷ og en rekke publiseringer gjør henne til en anerkjent fagperson.

Masteroppgaver fra USA er hovedsaklig skrevet av amerikanske offiserer.

Utgangspunktet for kvalitet er det samme som for norske, men jeg har dårligere kjennskap til de ulike lærestedene og jeg tillegger ikke disse like mye vekt som norske. Oppgavene er heller ikke fagfelle-vurderte.

⁷ Professor med tidsbegrenset kontraktstid ved et gitt lærested

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Artikler i amerikanske tidsskrifter vurderes som meningsytringer, men likevel basert på trolig ekte og relevante observasjoner og erfaringer.

Amerikanske doktriner og håndbøker går gjennom en grundigere prosess utarbeidelsen enn doktriner i Norge. Flere er gjenstand for høringer utenfor det militære og har således trolig bredere forankring i hva amerikansk praksis er og bør være, enn det norske doktriner er.

Paradokset med kildebruken I denne oppgaven er at de lavere rangerte kildene tillegges mer vekt enn det de formelt sett bør. Grunnen til det er at studien fokuserer på hva som er praksis og metodisk er fenomen-orientert. Følgelig er praksis best beskrevet av de som har praktisert. Det skaper noen akademiske utfordringer, som at en gitt masteroppgave ikke er fagfelle-vurdert eller skrevet av anerkjente fagfolk. Jeg mener likevel at forfatterne kan godskrives profesjonell kompetanse innen temaet de har skrevet om.

I tillegg er doktriner anvendt som både teoretisk holdepunkt, men også som empiri, i funksjon av å være en samling av "best practise". I kombinasjon med kildebruken, vil dette trolig bli gjenstand for kritikk. Valget er imidlertid bevisst og nødvendig.

5 Analyse

5.1 Forstå operasjonsmiljøet

Doktrine

Norsk doktrine er grundig i sin beskrivelse av hva det innebærer å forstå operasjonsmiljøet for høyintensitetsoperasjoner (Forsvarets Stabsskole, 2014, pp. 17-31). For suksess i en SFA-operasjon kreves det et spesielt fokus på aktør og intensjoner, fordi en ikke bare må forstå fiendtlige aktører, men også de samarbeidspartnerene man har. (US Army, 2009, p. 19). Å forstå samfunnet og vertslandets politiske system gir økt kompleksitet. En måte å forstå på kan være å se hvordan nasjonale og vertlandets egeninteresser eventuelt kan sammenfalle (Helmus, 2015, p. 18). I SFA-doktrinen er eksempelvis selve tankesettet for SFA delvis motstridende med norsk doktrine. "*Working by, with and through foreign security forces*" (US Army, 2009, p. 19). Norsk doktrine står i den sammenhengen på egeninteresse-siden av dilemmaet og ikke så mye på hva vertlandets behov er. Det er naturlig at norsk doktrine er i tråd med norsk politikk, der norske egeninteresser har en selvsagt førsteprioritet. Her er det imidlertid forskjell mellom norsk og amerikansk doktrine, der USA spesifikt skriver at det er vertlandets behov som skal støttes. I amerikansk SFA-doktrine blir det lagt vekt på å forstå aktørene, landet og befolkningen innen operasjonsmiljøet. USA har dermed et doktrinelt grunnlag som presiserer og vektlegger hvordan operasjonsmiljøet skal forstås, til forskjell fra høyintensitetsoperasjoner. Norsk doktrine gjør ikke lignende presiseringer.

Forskjellen i hva som vektlegges i høyintensitetsoperasjoner og SFA-operasjoner gjør det nødvendig med spesifikk utdanning. I USA finnes eksempelvis Military Assistance Training Academy (MATA) som reflekterer aktør-fokuset. Der gis særskilt utdanning for SFA med blant annet kulturell forståelse og kjennskap til vertlandets skikker (Friberg, 2017, pp. 1-5). Det ble etablert i 2016, men konseptet kan spores tilbake til Vietnamkrigen hvor det var flere ulike kurstilbud for rådgiver-rollen. (Hickey & Davison, 1965, pp. 30-39). I norsk praksis finnes det ikke noe tilsvarende, men i forkant av operasjoner gis det såkalt misjons-spesifikk trening hvor en får noe kjennskap til landet en skal reise til. Det er likevel relativt begrenset, men bedre enn ingenting. Afghanistan-utvalget pekte

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

på at Norge bør avsette ressurser til språkopplæring av sivile og militære og hente inn kunnskap om det aktuelle operasjonsområdet (Godal et al., 2016, p. 204). Basert på at dette fikk et eget punkt i erfaringsrapporten om Afghanistan, kan en si at norsk praksis for å forstå operasjonsmiljøet ikke hadde nok fokus på dette. Norsk praksis har ikke spesifikk utdanning av betydning, men burde trolig hatt det.

Et høyt utdanningsnivå kan gi et bedre grunnlag for å forstå operasjonsmiljøet (SSB, 2019). USAs utdanningsnivå er likevel i gjennomsnitt litt høyere (OECD, 2018, p. 54), men der velger de med lavere utdanning eller dårlig økonomi i større grad å verve seg på grunn av de økonomiske fordelene det gir. Norsk militært personell har derfor i snitt trolig høyere utdanningsnivå enn blant amerikansk personell. På den annen side er utdanningsnivået blant begge lands offiserer trolig mer likt og utdanningsnivå bør derfor ikke gjøre vesentlig forskjell som grunnlag for forståelsen av operasjonsmiljøet.

Det er likevel mye å forvente at en offiser rustet med analytisk problemløsning og god kulturell forståelse skal kunne identifisere alle viktige sider av operasjonsmiljøet. Etterretning er derfor en veldig viktig del av det å forstå operasjonsmiljøet. I Afghanistan har Norge bygd opp kompetanse over tid og benyttet ulike yrkesgrupper i tjenestens analysegrupper for bedre oppløselighet og presisjon i operasjonsmiljøet (Godal et al., 2016, p. 66). Premisset for at etterretning skal støtte er at brukeren av informasjonen evner å stille de riktige spørsmålene. De bør være relatert til aktører og intensjoner, kanskje spesielt viktig i SFA-sammenheng. Et godt nok utdanningsnivå blir da likevel viktig, siden de med høyere utdanning er potensielt bedre til å stille de riktige spørsmålene til etterretningen og dermed fylle hullene i kunnskapen om operasjonsmiljøet.

Selv om USA har forankret et tankesett for SFA og har et eget utdanningsopplegg, er det flere som hevder at amerikanske militære kan være arrogante og rigide i sitt møte med andre kulturer. Krekvik tar i sin oppgave opp at norsk personell oppfattet dette som en forskjell på amerikanske og norske tjenestegjørende (Krekvik, 2011, pp. 43-46). I min egen tjeneste i Afghanistan var provoserende adferd fra amerikansk personell i flere

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

tilfeller grunnen til angrep på baser eller personer.⁸ Det er uvisst hvilken utdanning og bakgrunn amerikanerne fra Krevviks oppgave kom fra og jeg vet heller ikke hvilke enheter de jeg selv opplevde kom fra. USA opprettet egne SFA-avdelinger I 2017, såkalte SFAB-Brigades(Keller, 2018, pp. 1-2). Forberedelsene disse avdelingene går igjennom før utreise er mer tilpasset enn det som var tilfelle tidligere da regulære manøveravdelinger som gjorde jobben. Det kan over tid vise seg at kombinasjonen av egen doktrine, eget utdanningsopplegg og egne avdelinger vil gi bedre forståelse av operasjonsmiljøet.

5.1.1 Delkonklusjon

Indikator	Amerikansk praksis	Norsk praksis	Lik / Ulik am. doktrine og håndbøker
Eget utdanningsopplegg	Ja	Noe, men mangelfullt.	Ulik
Doktrinelt fokus	SFA-tilpasset	Tilpasset egne nasjonale interesser	Ulik
Utdanningsnivå	Flere med lav utdanning i am. Militære styrker	Bedre jevnt over i militær sammenheng.	Relativt likt
Egne avdelinger for SFA	Ja	Nei	Ulikt

Viktigheten av å forstå operasjonsmiljøet og hva vertslandets behov er trolig underprioritert i norsk sammenheng. Det er ikke et eget utdanningsopplegg for operasjonsmiljøet i SFA i Norge. Det er trolig viktigere å bidra som en alliert og slik oppfylle våre egne sikkerhetspolitiske interesser. På taktisk nivå er det imidlertid et godt grunnlag hos den enkelte offiser og tjenestegjørende for å sette seg inn i og forstå

⁸ RSM NATO – 2017-18 (egne observasjoner)

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

operasjonsmiljøet. Det generelle utdanningsnivået er grunnen til det. Det øker trolig også effekten av etterretning, noe som gir god komplementering av kunnskap, men det tar tid å bygge opp kompetanse i etterretningsmiljøet på et spesifikt område (Godal et al., 2016, p. 66). Norsk praksis kan hevdes å være mangelfull og egen utdanning og spesifikke forberedelser kunne trolig økt forståelsen av operasjonsmiljøet og gitt bedre effekt av hver enkelt person tidligere i operasjonen.

5.2 Samordnet innsats

Dette imperativet kan i praksis minne mer om en ambisjon når det kommer til praktisk utførelse. Til tross for at samordnet innsats er et kjent begrep både fra militær operasjonell ledelse og fra doktriner har USA vanskeligheter med å få det til i praksis. En amerikansk offiser uttalte at *“The need for advise-and-assist mission has been there for a long time, and we have met that need, but we have met it in the last 16 years through ad hoc measures, in my view, and I’ve been a participant in that.”* (Keller, 2018, p. 2). Problemet er heller ikke ukjent på øvre byråkratiske nivå, -manglende samordning mellom departementene ble også adressert av Robert Gates. Pentagon har blant annet en utfordring med å samordne ressurser innen kapasitetsbygging. På lavere nivå er det likevel unntak som viser hvordan det kan gjøres. US Air Force har eksempelvis et system som ledes av en sivil koordinator tilsvarende en tre-stjerners general. Dette ønsker Pentagon å fortsette med (Gates, 2010, p. 3). Behov for bedre samordning var også en konklusjon i en rapport til det amerikanske forsvarsdepartementet i 2013 (Laurent, 2013). I norsk praksis har dette blitt prøvd ut med mindre hell. PRT-bidraget i Afghanistan skulle ha en sivil leder og ha en militær sjef i tillegg. Før oppdraget ville UD ha et tydelig skille mellom militær og sivil innsats. Resultatet ble at koordinering ble en utfordring og det var interesse-konflikter mellom militær innsats og sivil bistand (Godal et al., 2016, p. 27). Selv om samordnet innsats er et imperativ, er det altså ikke lett å få til i praksis.

Norsk praksis for multilateral tilnærming gir bedre forutsetninger for samordning. Overordnet koordinering overlates til FN eller NATO, noe Norge anser som en styrke siden det er for liten kapasitet til å ta på seg jobben (Nicolaisen, 2013, p. 21). I Afghanistan fikk Norge en sjelden mulighet til å koordinere sivil og militær innsats fra toppnivå, ikke bare for Norge, men for alle deltagerlandene. United Nations Assistance

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Mission in Afghanistan (UNAMA) regnes som øverste sivile koordineringsmyndighet for internasjonal innsats, og Kai Eide var leder for det i 2 år. Hans erfaringer var at deltagerlandene i stor grad skjøttet egne interesser og ikke vertslandets i perioden (K. Eide, 2010, pp. 46-49). Norges tilnærming gjør altså ingen forskjell i praksis, samtlige deltagerland må også bidra.

Manglende samordning og koordinering er derfor ikke et sær-amerikansk problem eller bare en utfordring allierte imellom. Selv om Norge har et mindre apparat enn USA å samordne, er problemet tilstede her også. Det ble påpekt mangler eller fravær av strategi og en samordnet tilnærming i vår innsats i Afghanistan (Coning et al., 2009, p. 48). Det ble også identifisert av Godal-utvalget (Godal et al., 2016, p. 203). Trude Nicolaisen konkluderte med at "Norsk støtte til SSR framstår i utgangspunktet som fragmentert og med manglende strategisk styring. Mangelen på helhetlig tilnærming og institusjonalisering av prosesser gjør det vanskelig å snakke om en særskilt norsk «SSR-modell". Hun hevdet videre at "Norsk SSR er desentralisert og involverer både offentlige og frivillige aktører på ulike nivåer med stor grad av individuell handlingsfrihet" (Nicolaisen, 2013, p. 21). Torgeir Wåde Westrum hevdet i sin masteroppgave fra 2014 at det ikke forelå indikasjoner på vesentlig grad av strategisk tenkning vedrørende norske bidrag til OEF og ISAF, men at det heller ikke er dokumentert et fravær av det (Westrum, 2014, p. 62). En tale i Stortinget angående PRT-oppgavet i Afghanistan viser eksempelvis at samordnet innsats ikke var et mål, grunnet adskilt sivil og militær del av oppdraget. "Etter den norske modellen skulle den sivile delen og den militære delen av PRT Maimanah være koordinert, men skulle ikke samhandle". Målet var «å etablere en god helhetsforståelse og et godt samvirke mellom alle sider av vår innsats, men samtidig unngå samrøre» (E. B. Eide, 2013). Også norsk praksis bærer preg av at det er forskjell på teori og praksis.

Finansiering

Ineffektiv finansiering på grunn av sektorinndeling i statsapparatet kan være en grunn til dette. USA har i følge Robert Gates utdaterte retningslinjer for hvordan støtte i utlandet fordeles. Han påpekte at land med en mindre komplisert byråkratisk struktur kunne raskere finansiere prosjekter og bygge relasjoner. Med tanke på den norske fleksibiliteten

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

som har kjennetegnet norsk SSR, kan han nok ha rett. På den annen side er trolig deres apparat for stort til å få den samme fleksibiliteten. De vil heller bruke Storbritannia som et forbilde for hvordan finansiering gjøres på tvers av departementene (Gates, 2010, p. 5). Likevel har det amerikanske systemet et element som trolig kan gi bedre samordning også i Norge. Den amerikanske kongressen har mandat til å finansiere og skrive lovforslag, som en konsekvens av det har de også full oversikt over SFA aktiviteter og ressurstilgangen (Joint Chiefs of Staff, 2013, p. 22). Trolig kan Stortinget i Norge gis den samme oversikten og muligens ha en koordinerende rolle for ressurstilgang og dermed redusere ineffektivitet.

En ukomplisert finansieringsstruktur burde kanskje vært lett å oppnå i Norge, som riktignok har sektorinndeling, men av opplagte årsaker har et mindre statsapparat. I norsk sammenheng er for eksempel finansiering av innsats innen kapasitetsbygging avhengig av hvordan det respektive bidraget kvalifiserer til retningslinjer for utviklingsbistand⁹ satt av The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Norsk SFA innsats vil eksempelvis ikke kunne finansieres delvis av OECD, fordi retningslinjene ikke støtter militær trening og oppgradering av militært utstyr. På den annen side kan OECD-midler brukes til SSR, men ifølge Nicolaisen synes saksbehandlere å forholde seg til denne retningslinjen på en svært inkonsekvent måte. Arkivering og tiltak blir derfor relativt tilfeldig fordi kunnskapen om SSR er svært varierende blant saksbehandlerene (Nicolaisen, 2013, p. 17).

Dette eksempelet viser likevel hvordan finansiering av norske prosjekter følger en slags mal: Terje Haaverstads to tilfellestudier fra Balkan på 2000-tallet viser at hovedsaklig hadde FD det overordnede ansvaret for SSR innsatsen, mens UD bidro økonomisk. Her inneholdt innsatsen elementer av militær trening og det kvalifiserte derfor ikke til delfinansiering av OECD. Slutttilstanden var at Norge medvirket til å utvikle kapasiteter i Montenegro sitt forsvarsdepartement som gjorde dem i stand til å utøve kontroll over sine væpnede styrker. I Serbia bidro Norge til en personell-reform som gjorde at overtallige fra tidligere Jugoslaviske styrker ble re-integrert og ikke led noen økonomisk nød. Den

⁹ Official Development Aid (ODA)

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

viktige forskjellen fra teori til praksis er at her hadde FD det overordnede ansvaret, mens det normalt ligger hos UD. Penger ble dermed flyttet fra UD's budsjett til FD sitt budsjett.

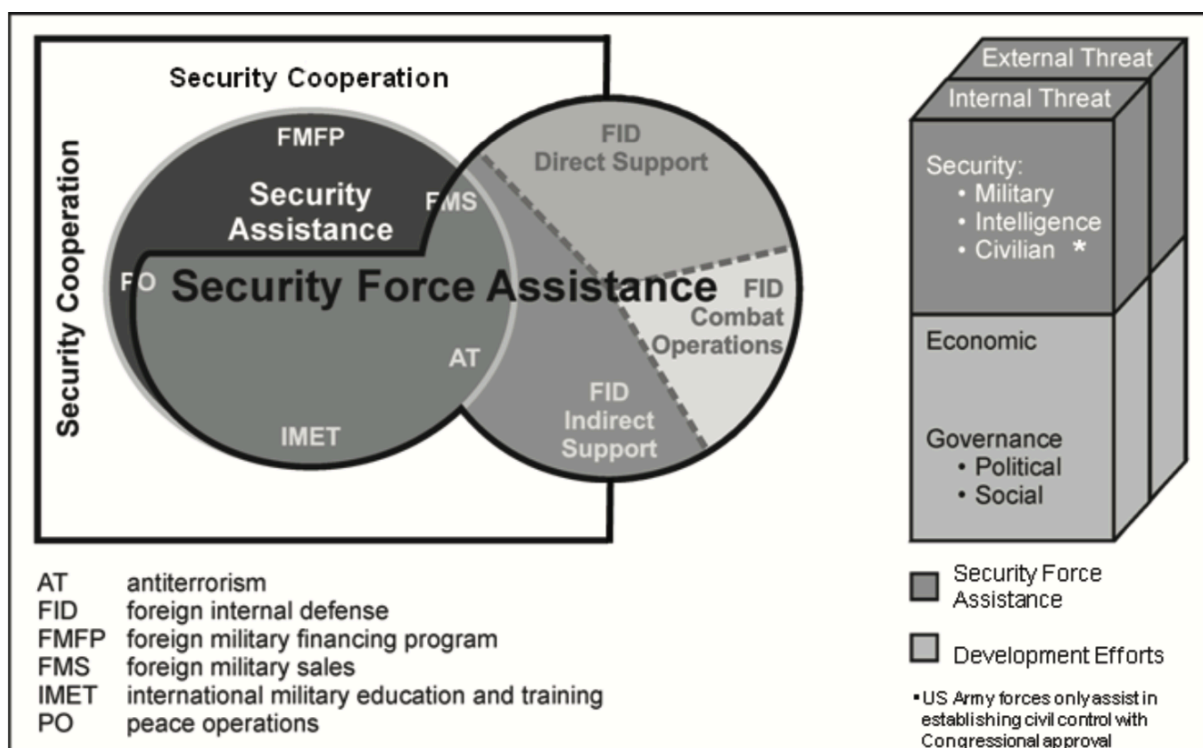
I norsk praksis er det å finansiere ulike prosjekter en SSR-aktivitet i seg selv (Nicolaisen, 2013, p. 4). I amerikansk praksis inngår det i Security Assistance (SA) og faller dermed litt utenfor fokuset i oppgaven. (US Army, 2009, p. 12). I Afghanistan har Norge bidratt betydelig økonomisk for å styrke den afghanske sikkerhetssektoren. Fra 2011 til 2013 støttet regjeringen eksempelvis ANA gjennom ANA Trust Fund med 40 millioner norske kroner. I 2015 økte det til 64 millioner kroner og i 2018 til 60 millioner kroner (Det Kongelige Forsvarsdepartement, 2018, p. 130). Dette er FDs egne finansieringsposter i budsjettet, i tillegg kommer det organisasjoner bidrar med og bistandsmidler. Den totale summen Norge bidrar med er stor, mens koordineringen er begrenset.

Begreper

Et stort antall begreper kan påvirke effektiv samhandling på grunn av økt potensiale for forvirring. Norge har eksempelvis benyttet SSR-begrepet. Det er ett av flere i bruk av USA. Det er likevel delvis samsvar mellom norsk og amerikansk definisjon av SSR. Norge støtter en bred definisjon av SSR og er spesifikk på at det er innsats rettet mot justis- og sikkerhetssektoren. Amerikansk doktrine er spesifikk på at det retter seg inn mot "*...activities that improve the way it provides safety, security and justice*" (Joint Chiefs of Staff, 2013, p. 9). USA er mindre spesifikk og begrepet virker løsere tilknyttet departementene normalt forbundet med justis- og sikkerhetssektoren enn i Norge. Ordet "*safety*" kan eksempelvis åpne for andre sektorer til å bidra. Dette burde gjøre det lettere å samordne innsats for Norge enn for USA. Likevel ser det ikke ut til å ha noe innvirkning. På den annen side har Norge langt færre begreper enn USA. Her til lands benyttes ikke mer enn 3 begreper. Det er SSR, FSSR og kapasitetsbygging i justis- og sikkerhetssektoren. Det mer spesifikke begrepet FSSR er et særnorsk begrep og finnes ikke i amerikansk utgave. Historikken til FSSR vokste frem på slutten av 1990-tallet. Begrepet ble først benyttet i strategisk konsept for Forsvaret i 2005. Etaten skulle "*bygge opp samarbeidspartneres selvforsvarsevne og evne til å bidra til internasjonal sikkerhet.*" og "*... bidra til reform av, og demokratisk kontroll over, samarbeidspartneres væpnede styrker.*" (Busterud & Haaverstad, 2012, p. 7). SSR og FSSR har i Norge blitt brukt

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

omhverandre. Det er forøvrigt samsvar mellom FDs definisjon av FSSR og USAs definisjon av SFA. USA regner SFA som en underaktivitet eller komponent innen SSR, i Foreign Assistance, i Stability Operations og som en del av COIN-operasjoner. I norsk sammenheng er SFA altså mest sammenlignbart med FSSR, men kapasitetsbygging har overtatt som samlebegrep (se figur 2) Norsk SFA blir som en følge av dette militære bidrag som er underordnet SSR-innsats.



Figur 2 - SFA's funksjon i USAs kapasitetsbygging (US Army, 2009, p. 15)

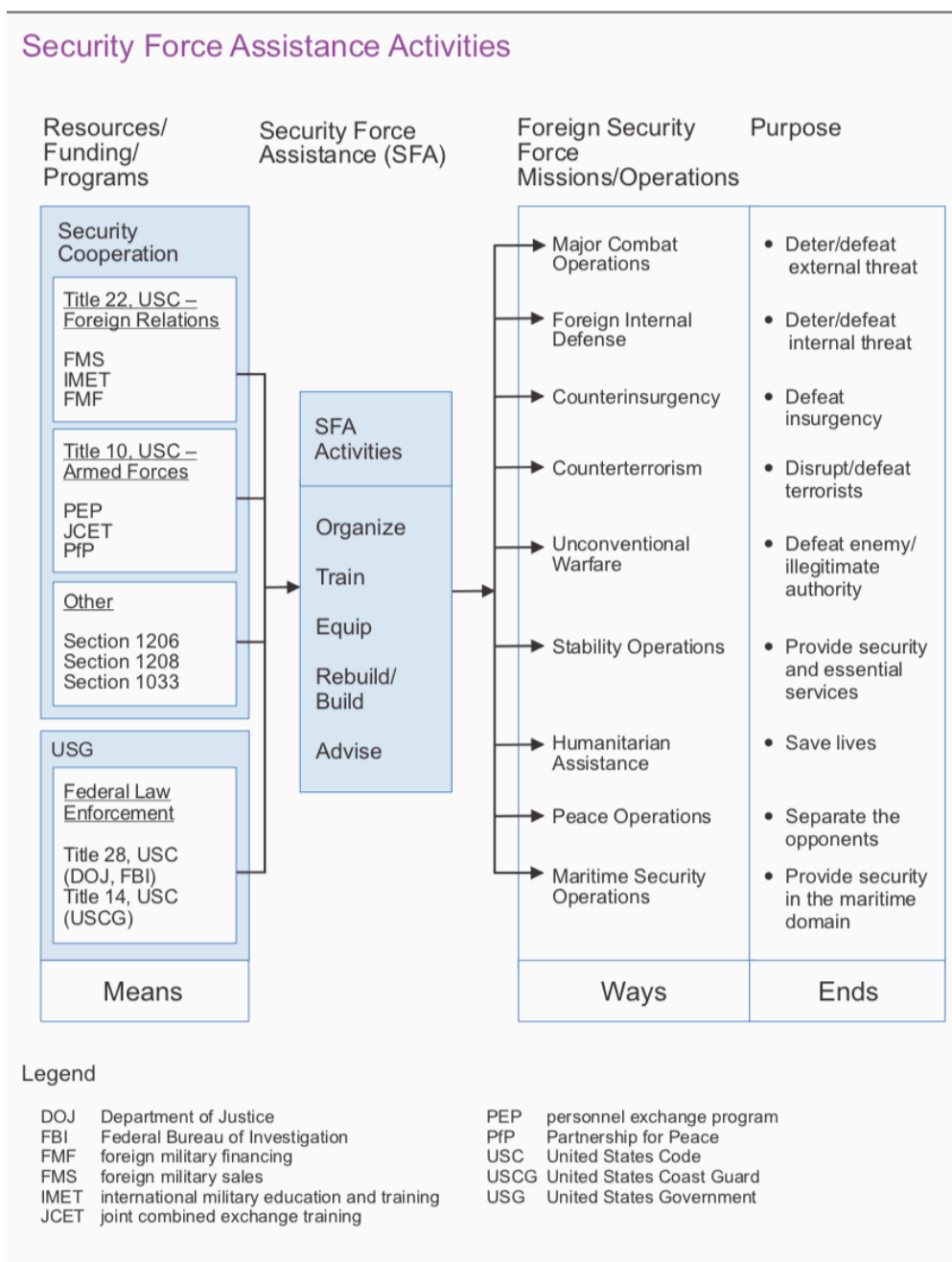
Forståelsen av begrepene kan være forskjellig fra nivå til nivå. Ifølge en rapport til den amerikanske kongressen fra 2015 blir SFA omtalt som et begrep mest i bruk av amerikanske bakkestyrker, mens *“building partner capacity”* (BPC) har blitt et samlebegrep på høyeste byråkratiske nivå (McInnis & Lucas, 2015, pp. 9-18). Viktigheten av å ha klart definerte begreper har blitt belyst på amerikansk departements-nivå, noe som kan indikere at begrepsforståelsen ikke har vært god nok (Laurent, 2013). I SFA-doktrinen er begrepet underordnet det mer omfattende Security Cooperation (SC). SFA er ikke en sivil aktivitet som for eksempel humanitær bistand eller humanitær, sivil og militær-sivil innsats (US Army, 2009, p. 13).

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Selv om amerikansk SFA-doktrine er tydelig på hva som er SFA, kan det være vanskelig å holde kontroll på begrepet også fordi det kan spille en rolle i flere kontekster. I konteksten opprørsbekjempelse er doktrinen eksempelvis konkret på at det er de seks oppgavene *Organize, Train, Equip, Rebuild, Build, Advise and Assist* forkortet med OTERA (US Army, 2009, p. 21). Trening og utdanning i utlandet er til eksempel konkretisert: ”*All international military education and training activities are SFA*” (US Army, 2009, p. 9). Hensikten med SFA-aktiviteter i de ulike kontekstene kan derimot påstås å ha begrenset presisjon. Eksempelvis er hensikten ”*to save lives*” veldig rund (se figur 2).

Figuren viser at til tross for at SFA benytter de samme aktivitetene uavhengig av operasjonstype, kan de ulike hensiktene og kontekstene trolig skape forvirring. Til sammenligning er hensikten med valg av oppdragsformulering i manøver-oppdrag relativt like uavhengig av kontekst og ikke åpne for tolkning.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET



Figur 3 - Hvordan SFA aktiviteter griper inn i ulike operasjonstyper (Joint Chiefs of Staff, 2013)

I norsk sammenheng er rollen til kapasitetsbygging bare nevnt to steder. Det ene er i Bård Grans kapittel om landmakten og dens rolle innen opprørsbekjempelse. Han pekte på at en aktivitet i opprørsbekjempelse er militær støtte til lokale sikkerhetsstyrker. Gran benytter seg ikke av begreper, men ser kapasitetsbygging som en del av konteksten opprørsbekjempelse, men ikke som en del av andre kontekster I figuren (Gran, 2012, p. 168). Det andre er i landoktrinen fra 2004 under kapitlet om

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

fredsstøtteoperasjoner (Forsvarets Stabsskole, 2004, pp. 137-138). Men militærteorien har ikke tilført flere begreper i det norske begrepsapparatet. Her er norsk praksis mangelfull eller kanskje tilpasset norske forhold, mens amerikansk fremstår fullstendig. Til tross for denne ulikheten kan det se ut til at det har hatt lite eller begrenset innvirkning på graden av samordnet innsats for noen av landene.

Forskjellen i begrepsbruken er for såvidt ikke overraskende. USA har et globalt fokus og utenrikspolitiske interesser som ikke kan sammenlignes med norske. Norge på sin side har et småstats-fokus og kanskje mindre behov for bredde i begrepene. Det er trolig likevel et behov for flere begreper for å dekke opp for presisjon og distinksjon mellom dem. Eller kanskje først og fremst være konsekvent. Ifølge Herbert Wulf motvirker eksistensen av flere begreper det at et fåtall lettere kan bli utvannet, slik det til dels kan påstås å være i norsk sammenheng (Wulf, 2004, p. 3). Hvis "alle" aktiviteter eksempelvis forsøkes kategorisert under SSR, kan dette forvirre og følgelig skape utfordringer for god samordning.

Doktrine

I vår egen fellesoperative doktrine finnes det godt grunnlag for å lykkes med samordnet innsats. Prinsippet "*unity of effort*" innen operasjonell planlegging handler om å samordne innsats i tid og rom for å nå operasjonelle målsetninger som i tur skal bidra til å nå strategiske målsetninger. I norsk sammenheng har det vært en del av doktrinen siden 2004 (Forsvarets Stabsskole, 2004, p. 132). Operasjonskunst ble introdusert i norsk doktrine i 2007. Det ble definert som "...en militær sjefs bruk av virkemidlene som står til rådighet for å oppnå de ønskede effekter og innfri de overordnede mål". Begrepet betyr også å utnytte de ressurser man har til rådighet for å oppnå best mulig resultat (Forsvarets Stabsskole, 2007, p. 105). I den fellesoperative doktrinen fra 2014 er ordlyden "...kombinasjonen av sjefens kvaliteter og stabsstøttende prosesser som operasjonsdesign og operasjonell styring." (Forsvarets Stabsskole, 2014, p. 187). Det er ikke norsk praksis, men det ligger altså et godt grunnlag i vår egen doktrine for å mestre god samordnet innsats.

En svakhet ved dette er at det er lettere sagt enn gjort. Dette sitatet illustrerer delvis problemet med å ha flere ulike operasjonstyper pågående samtidig: "*If the effort will be*

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

to train Afghan security forces, then the SFAB should be battlespace owners. Otherwise, if you're seen as secondary to a two-star general on the ground, he'll give you housing and security but look you in the eye and say, 'your mission is to fight the Taliban'(Keller, 2018, p. 9). Det blir fort et spørsmål om hvem som er underordnet hvilken sjef, noe som kan påvirke samordnet innsats. Med sine små bidrag vil Norge som regel være underordnet en alliert sjef (Godal et al., 2016, p. 204) og slik trolig bare indirekte merke det. I tillegg viser erfaringene med delt sivil og militær ledelse av PRT at premisset for å lykkes med enhetlig samordning er enhetlig kommando-linje. Da kan en spørre seg om det i det hele tatt er mulig, med tanke på at SFA er sektorovergripende.

Til tross for "unity of effort" har vært en del av norsk doktrine i lang tid, virker det som om det mangler "noe" mellom det militære ledelses-nivået og statsnivået. Norsk praksis innen kapasitetsbyggings-innsats har i utgangspunktet fremstått desentralisert(Nicolaisen, 2013, p. 21). Persepsjonen av at det mangler "noe" mellom de to øverste nivåene ble adressert i Afghanistan-rapporten. Forsvaret og FD må ta en mer aktiv rolle i å utforme oppdraget som norske militære sjefer skal utføre i internasjonale operasjoner(Godal et al., 2016, p. 204). Generelt har FD har hovedansvaret for FSSR og UD har hovedansvaret for SSR. Internt i FD er det FD II som har det delegerte ansvaret. Der har seksjon for internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid ansvar for daglig styring. Operasjonsplanlegging gjøres av Forsvarsstaben (FST)(Busterud & Haaverstad, 2012). Det er ingen ledd under dette i Forsvaret som har en etablert rolle i norsk praksis. Mangelen på et koordinerende ledd i dette sjiktet virker som et likhetstrekk mellom USA og Norge.

Organisatoriske forhold

Å opprette et koordinerende forum kan fylle dette manglende leddet i Norge. Det er en av konklusjonene i en FFI-rapport fra 2009. Et slikt forum kan trolig også etableres på ambassade-nivå og de to nivåene kan jevnlig møtes for å samordne innsats mellom politiske målsetninger og spesifikke målsetninger i det enkelte land(Coning et al., 2009, p. 48). USA gjør dette gjennom sine "country teams" som er ansvarlige for å koordinere all amerikansk aktivitet, sivil og militær i det respektive land(US Army, 2009, p. 16). Likevel sliter de med å samordne innsats. Et eksempel litt utenfor avgensingen til

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

oppgaven er hvordan dette ble gjort i Storbritannia. Britene opprettet en ”*Stabilization Unit*” I 2009 som er en tverr-sektorial enhet som skal sikre at innsats på tvers av sektorer blir mer samordnet (Coning et al., 2009, p. 16).

Internt i Forsvaret er kanskje mangelen på et eget fagmiljø for SFA en årsak til at Forsvaret ikke er mer aktive i utforming av oppdraget. I USA finnes et eget senter på operasjonelt nivå (JCISFA) som har rollen som “ekspert-panel” for det amerikanske departementsnivået. Det skal være bindeleddet mellom doktrine, departement, erfaringer på bakken og ansvarlig for implementering av taktikk og teknikker i SFA-sammenheng. I norsk sammenheng finnes planceller ved Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) og ved Forsvarsstaben Operasjoner (FST-O), men de sitter ikke med egne eksperter på kapasitetsbygging. Et koordinerende forum og et eget fagmiljø kunne trolig økt graden av samordnet innsats i Norge.

5.2.1 Delkonklusjon

Analytisk oversikt – Enhetlig samordning

Indikator	Amerikansk	Norsk	Lik / Ulik amerikansk doktrine?
Helhetlig tilnærming	Stort apparat, mange aktører, mangel på samordning	Lite apparat, færre aktører, mangel på samordning	Delvis likt
Finansiering	Komplisert og ineffektivt byråkrati. Følger en fast modell.	Fleksibelt byråkrati, følger ikke en fast modell	Ulik
Begreper	Mange begreper	Få begreper	Ulik
Doktrine	Doktriner knytter sammen overordnede	Har en fellesoperativ doktrine, men er svært	Ulik

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

	statlige dokumenter med øverste byråkratiske nivå og operasjonelt nivå.	begrenset om SFA / militære bidrag innen SSR eller kapasitetsbygging	
Organisatoriske forhold	Koordinerende ledd, eget fagmiljø og egne avdelinger	Ingen egne organer for dette.	Ulikt

Til tross for de opplagte forskjellene i størrelse, omfang og målsetninger er det flere likhetstrekk mellom Norge og USA innen imperativet samordnet innsats. Det viktigste ser ut til å være at begge nasjoner har utfordringer med å samordne innsatsen sin. Norge snakker om helhetlig tilnærming og tverrsektorielt fokus. I USA snakkes det om “*whole-of-government approach*” som går ut på det samme. I både Norge og USA presiseres viktigheten av det, men å få det til i praksis ser ut til å forbli vanskelig.

En delvis likhet er en unødvendig kompleks finansieringsstruktur. I Norge er det etablert en modell på departementsnivå, men en ser likevel ulike versjoner, delvis avhengig av om prosjekter kvalifiserer under OECD-avtalens krav. Norges tydelige skille mellom ressurser fra FD, UD, bistandsmidler og fra organisasjoner har lav grad av koordinering til tross for stor totalstørrelse. USA prøver også å få en bedre samordning av finansiering, og ser mot Storbritannia for hvordan det bør gjøres.

En ulikhet er at Norge har et mangelfullt begrepsapparat. Kapasitetsbygging har nå blitt samlebegrep for SSR og FSSR. FSSR er best sammenlignbart med SFA. Siden FSSR-begrepet ble brukt i strategisk konsept for Forsvaret, kan det indikere at slik innsats har vært tiltenkt strategisk nivå. Det kan bidra til å forklare hvorfor det ikke har en plass i operasjonell doktrine i Norge.

En annen ulikhet er at Norge har ingen egen doktrine for SFA, men til tross for det har vi et godt doktrinelt grunnlag for god samordning gjennom doktrinens fokus på enhetlig samordning av innsats og hensikt. Det er dessverre begrenset bruk av taktiske og

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

operasjonelle fagmilitære vurderinger inn i departementsnivå og forsvarsstab i kapasitetbygging. Mer anvendelse av denne kompetansen ville muligens gitt økt grad av samordning mellom departementer og i operasjonsområdet mellom sivile og militære ledd.

Premisset for god samordning i doktrinen er enhetlig kommandolinje og det er svært vanskelig å få til slik norsk praksis har vært med ulike organisasjonsformer i operasjonsområdet med sivil og militær del foruten flere bistandsorganisasjoner med sprikende agendaer.

5.3 Bygge legitimitet

Langsiktighet

En viktig del av det å bygge legitimitet er å være tilstede over flere år, gjerne tiår, for å kunne gi varige positive endringer innen kapasitetsbygging. Hoem og Kristiansen oppsummerer langsiktighet i "jo høyere ambisjoner, jo lengre tidshorisont" (Kristiansen & Hoem, 2018, p. 26). Det er i tråd med Laurents rapport fra 2013 om hvilken praksis som virker i kapasitetsbygging (Laurent, 2013).

Norsk praksis for langsiktighet kan oppfattes som både oppstykket og i enkelttilfeller helhetlig. Professor emeritus Øyvind Østerud har hevdet at utenrikspolitikken er preget av "høyprofilert idealisme" med store egeninteresser for de som utøver den, så som frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner og konsulentfirmaer (Østerud, 2006). Dette bidrar til å gjøre det oppstykket. På den annen side finnes det belegg for å si at norsk innsats har hatt bakgrunn i norske egeninteresser som eksempelvis økt sikkerhet gjennom å oppfylle allianseforpliktelsene i NATO. Men i perioder (2005-2009) har politiske beslutninger båret mer preg av idealisme (Bøifot, 2007, pp. 64-65). I Afghanistan-tilfellet har egeninteressene skapt mer langsiktighet. Likevel har den politiske diskusjonen ofte handlet om Norges plikt til å delta og om hvilken grad og på hvilken måte Norge skal støtte NATO. Valget mellom langsiktig engasjement og mulighet til bedre understøttelse av endrede politiske målsetninger er nok til tider et dilemma for Norge. Det gir fleksibilitet, men kommer nødvendigvis ikke vertslandets interesser til gode. Fleksibiliteten og evne til å ta hurtige politiske i kombinasjon med stor økonomisk fleksibilitet har likevel blitt regnet som fortrinn (Busterud & Haaverstad,

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

2012, p. 11) og (Nicolaisen, 2013, p. 13). Oppstykket eller helhetlig, norsk praksis vil trolig ikke endre seg markant i fremtiden.

Det er imidlertid viktig å ha i bakhodet at korte engasjement er en svakhet ved norsk praksis for å bygge legitimitet. De fleste norske bidrag har vært for et par år av gangen (Gustavsen et al., 2017, p. 48). Unntaket er innsatsen i RSM NATO, hvor vi har hatt langsiktig satsing siden 2006 og det er politisk enighet om å fortsette. Å ikke forplikte seg over tid, vil kunne svekke norsk evne til å bygge legitimitet. Tilgang på strategiske dokumenter fra UD vil nok gjøre det mer forutsigbart, men trolig forblir understøttelse av norske egeninteresser for mulighet til raske politiske gevinster noe planleggere må forholde seg til.

Resultater

Om det skal være vits å engasjere seg over lang tid så må den støttede delen vertslandets sikkerhetssektor oppnå resultater som gjør at lokalbefolkningen oppfatter dem som en suksess (US Army, 2009, p. 19). Da kan innsatsen trolig gi vedvarende støtte også for politisk egeninteresse. Resultater krever imidlertid prioriteringer og riktig fokus. Maria E. Karlin benytter parameteret hvorvidt amerikanske SSR program har resultert i et håndhevbart og mer bærekraftig voldsmonopol forlenget av partnerstaten (vertslandet). Hun presiserer at riktig fokus over tid på personell- og organisasjonsutvikling vil direkte forme en sikkerhetsstyrke som er i stand til å selvstendig stå for voldsmonopol i eget land (Karlin, 2018, pp. 195-196).

Ifølge landdoktrinen fra 2004 er det å bygge legitimitet en av flere faktorer fredsstøttende operasjoner baserer seg på (Forsvarets Stabsskole, 2004, p. 132). Norsk praksis har flere eksempler hvor legitimitet har blitt bygget gjennom gode resultater. Det nyeste, men også lengst pågående kapasitetsbyggingsoppdraget, er trening og mentorering av den afghanske spesialpoliti-avdelingen Crisis Response Unit 222 (CRU 222) (North Atlantic Treaty Organization (NATO), 2017). Styrken er en del av General Command of Police Special Units (GCPSU). GCPSU har siden Mai 2015 gjennomført 1591 operasjoner, hvorav 148 var assistert av NATO rådgivere (Marty Skovlund Jr, 2017, pp. 1-10). For enheten CRU 222 er flere av operasjonene i Kabul by og de gir stor synlighet. Suksessen har gitt dem tillit, og over tid legitimitet. Den norske SSR-innsatsen på Balkan tidlig på

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

2000-tallet understøtter også Maria Karlins påstand om at fokuset må være mot personell og organisasjon. I Montenegro ble lover og regler for personell i sikkerhetssektoren reformert, resultatet ble at landet kvalifiserte til EU-søknad. I Serbia bidro Norge til at overskuddspersonell etter omstrukturering av de væpnede styrkene hadde en jobb å gå til, og slik ikke ble et samfunnsproblem (Busterud & Haaverstad, 2012). I CRU 222 ligger fokuset på lederne og utvikling av organisasjonen gjennom systematisk kapabilitetsutvikling. Et tredje eksempel er etableringen av Joint Training and Education Center (JTEC) i Georgia, hvor det hurtig ble identifisert et behov og bygd opp et treningssenter (Kristiansen & Hoem, 2018, p. 40). Her var også fokuset på utvikling av nøkkelpersonell. Trenden i de tre eksemplene er at Norge ser ut til bygge legitimitet gjennom resultater ved å gjøre nettopp det Maria Karlin har identifisert at USA ikke gjør godt nok.

USA har derimot fokusert for bredt i flere tilfeller og har nødvendigvis ikke opplevd at styrken som blir trent har økt legitimitet. Deres svar på manglende suksess har ofte vært "mer trening, mer utstyr" (Karlin, 2018, p. 193). USA bør heller fokusere på å strukturere vertslandets sikkerhetsstyrker for å bekjempe en intern trussel og til å etablere internt forsvar. Det kan måles opp mot spørsmålene: "*I hvilken grad kan eksterne aktører bruke vold for å forstyrre og manipulere partnerstaten?*" "*Hvor klart er landets oppdrag til det interne forsvaret?*" og "*Hvordan er vertslandets militære kontroll på eget territorie?*" (Karlin, 2018, pp. 11-12). Hun konkluderer med at legitimitet er folkets persepsjon av om styrken løser oppdrag med god dømmekraft, hjemlet i lovverket og at den er i stand til å tilpasse seg trusselbildet (Karlin, 2018, p. 195). Den eksisterende måten å måle resultater på taktisk nivå er "*Measures of performance*" som er felles i den amerikanske hæren og også i bruk for SFA (US Army Infantry School, 2009, p. 36). På strategisk nivå benyttes de såkalte "*Essential functions*" som måler blant annet evne til styrkeproduksjon, etterretning, økonomi og effektivitet i byråkratiet (North Atlantic Treaty Organization (NATO), 2017). En ulempe med slike målekriterier er at det måler suksess sett med vestlige øyne og ikke hvordan lokalbefolkningen oppfatter det. Amerikansk praksis og doktrine samsvarer, men fokuset på "TE" blant SFA aktivitetene OTERA bør kanskje revideres (Joint Chiefs of Staff, 2013). Karlin mener eksempelvis at "*the traditional US approach – disbursing training and equipment – does not have an overwhelming impact on*

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

them”, hun poengterer viktigheten av å fokusere på de viktige og grunnleggende elementene personell og organisasjon.(Karlin, 2018, p. 203). For mye fokus på trening og utstyr har også et kost-nytte aspekt og SFA har på dette feltet flere kritikere. Stephen Biddle mener en bare kan forvente en begrenset militær effekt under de fleste forhold. Mer trening og utstyr løser ganske enkelt ikke problemet fordi kost-nytte effekten er lav(Biddle et al., 2016, p. 38). En kommer trolig ikke utenom å måtte vurdere kapabilitet, kapasitet, kompetanse, selvtillit og grundighet(US Army, 2009, p. 32), men det vil trolig være hensiktsmessig å vinkle målekriteriene mer opp mot hvordan lokalbefolkningen oppfatter suksess.

Lokalbefolkningens persepsjon

Legitimitet handler om persepsjon. Det har trolig vært lettere å oppnå for norske styrker i CRU 222-sammenheng enn for amerikanske opp mot andre samarbeidspartnere. Ikke fordi vi skal sammenligne noen titalls rådgivere med de tusenvis USA har på bakken, men rett og slett ren oppfattelse av suksess. Grunnen til dette er at CRU 222 er lokalisert i Kabul og svært mange operasjoner skjer også der. En annen “fordel” er at CRU 222 har (dessverre) hatt svært mange terroraksjoner å bryne seg på(Marty Skovlund Jr, 2017, pp. 1-10). Synlighet og kombinasjon med suksess og nærvær av media, gjør trolig veien til legitimitet kortere enn for USAs motparter i de afghanske spesialstyrkene. Det betyr ikke at de ikke oppnår gode resultater, men synligheten er ikke den samme og dermed blir det vanskeligere å være assosiert med suksess hos folk flest. Norge har ikke vært i posisjon til å kunne tilby mer utstyr og mer trening, og har måttet skape resultater på andre måter. Fokus på lederutvikling og påvirking av hvem som bekler viktige posisjoner har gitt gode resultater. Eksempelet med CRU 222 viser at legitimiteten blir god om lokalbefolkningen oppfatter det slik.

Korrupsjon

Korrupsjon er en vedvarende og gradvis økende trussel mot legitimiteten til styrkene norske styrker har mentorert i Afghanistan, på tross av god innsats på andre felt. Observasjoner gjort av norske soldater har eksempler på stjeling av drivstoff og underslag

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

av penger(Røkke, 2012, p. 63). Bestiktelser på politiets kontrollposter var også vanlig¹⁰. Det er derimot ikke underlig, ifølge Integrity Watch Afghanistan (IWA) er det ett av de mest korrupte landene i verden. (Integrity Watch Afghanistan, 2019) Det er dermed en lang vei å gå, og trolig er korrupsjon den største trusselen mot legitimiteten til sikkerhetsstyrker og statsapparatet. Det anslår den amerikansk-afghanske seniorrådgiveren Barmak Pazhwak fra USAs fredsinstitutt (United States Institute of Peace) og kalte det en av de største utfordringene i Afghanistan. Den svekkede tilliten mellom sivilbefolkning, myndigheter og sikkerhetsstyrker er vanskelig å bygge opp. For å sette det i perspektiv sier 70% av befolkningen ifølge IWA at de er vant til korrupsjon i sitt dagligliv og at det eksempelvis ble betalt omlag 3 milliarder US dollar i bestiktelser(Integrity Watch Afghanistan, 2019). Med slike økonomiske interesser, vil dette trolig forbli den største trusselen mot legitimitet. Norge har ingen praksis for å motarbeide, det eneste man kan gjøre er å rapportere, for i en rådgiverfunksjon er balansen mellom et godt forhold til samarbeidspartneren essensielt, da passer det ikke å beskyldte dem for korrupsjon. I den amerikanske doktrinen bemerkes det at rådgiveren lever hver dag i en gråsoner og er utsatt for “*moral and ethical dilemmas daily*”(US Army, 2009, p. 81). Svaret blir å skape resultater med det en får gjort noe med og jobbe rundt korrupsjonen inntil en finner en god metode mot det.

5.3.1 Delkonklusjon

Analytisk oversikt – Bygge legitimitet

Indikator	Amerikansk	Norsk	Likt / Delvis / Ulikt
Langsiktig innsats	Ja	Noen tilfeller, ofte oppstykket	Delvis likt
Resultater	Sterkt resultatorientert men	Lykkes med fokus på viktige	Ulikt

¹⁰ Egne observasjoner fra min tjeneste i Afghanistan

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

	bør trolig endre fokus mot personell og organisasjon.	nisjekapasiteter I flere tilfeller	
Lokalbefolkningens persepsjon	Ofte gode resultater, men ikke så synlig for storparten av lokalbefolkningen	Gode resultater har vært lett synlig	Ulikt
Korrupsjon	Har kapasitet til å drive anti-korrupsjons arbeid, men har ikke lykkes.	Erkjenner at det er et stort problem. Ikke kapasitet til å ha fokus på det	Delvis likt

Å bygge legitimitet tar tid, derfor er et langsiktig engasjement en måte å gi både vertsland og partnerstyrke tid til det. I norsk praksis har det vært, og vil trolig fortsette med både kortere og lengre engasjement innen kapasitetsbygging for å støtte politiske egeninteresser, men også ideal-politiske målsetninger.

Det viktigste i norsk praksis og som samsvarer med amerikansk doktrine er å bygge legitimitet gjennom gode resultater og gjøre disse synlige for befolkningen. Budskapet må være “denne styrken er til å stole på, de løser oppdrag når det kreves av dem”. USA påstås å ikke satse på nisjekapasiteter som personell og organisasjon, fremfor bredde slik de gjør nå. Her har norsk praksis vært i tråd med de kritiske røstene og det har også gitt resultater.

Norges erfaring fra SSR-arbeid fra Balkan på 2000-tallet indikerte at vi er tjent med spesifikk innsats inn mot nisje-kapasiteter eller konkrete men viktige funksjoner i vertslandets sikkerhetssektor. Det ble understøttet av Afghanistan-rapporten, hvor det ble pekt på at Norge ikke bør ta på seg ansvar for integrerte innsatser av større omfang (Godal et al., 2016, p. 204). Den sa også at Norge er best tjent med å utvikle spesialkompetanse

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

på områder der det vil være et langsiktig behov og en tydelig rolle innen rammen av internasjonale, helhetlige innsatser. Norges innsats i opprettelsen av treningssenteret i Georgia understreker ytterligere at vi er tjent med å satse på nisjekapasiteter (Kristiansen & Hoem, 2018, p. 40).

Omfattende korrupsjon er den største trusselen mot legitimitet, og hverken i norsk eller amerikansk praksis har en lykkes med dette. I selve rådgiver-samarbeidspartner forholdet kan en heller ikke anklage noen for korrupsjon, siden det vil ødelegge forholdet en er avhengig av for å få jobben gjort. Kanskje vil anti-korrupsjons arbeid være en nisje for Norge å satse på i fremtiden?

5.4 Informasjonsbehandling

Erfaringslæring

I norsk praksis har de som har tjenestegjort i en operasjon ofte vært flinke til å overføre erfaringer. Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) gjorde et tilfellestudie på hvordan erfaringslæring foregikk i OMLT. Analysen viste at erfaringslæringen foregikk på både formelle og uformelle arenaer. Hvor bra den var, ble bestemt av faktorene tillit, holdninger og normer (Kiær & Mørk, 2012, p. 34). På den annen side var det trolig vanskeligere å rette opp de feil som hadde blitt gjort, siden graden av erfaringsoverføring av dette ble avgjort av tillit. I tillegg ble det som ble overført, gjort på uformelle arenaer, og ikke skrevet ned. Prøver og forsøk innen erfaringslæring fra Vietnam-krigen utført av Walter Reid Institute, viste at gruppe-samlinger var en god arena for erfaringslæring og gav et godt utbytte. På den ene siden var dette en formell arena, men ulempene ble redusert ved at det ble brukt 1-2 moderatorer pr. gruppe som skulle holde diskusjonen på rett spor. Tilliten i gruppen steg, og over litt tid reduserte det forskjeller i grad og status. Gruppe-seansene ble også tatt opp på bånd for å kunne lagre diskusjonene (Hickey & Davison, 1965, p. 49). På taktisk nivå har det i norsk praksis vært en god tradisjon for uformell erfaringslæring, men metoden kan kanskje utvikles slik at tillit ikke blir så avgjørende.

I OMLT-tilfellet skjedde erfaringsoverføring ved rotasjon av styrkene, en såkalt handover-takeover periode (HOTO). Det har også vært min egen erfaring, og den har

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

foregått mellom avtroppende og påtroppende i en spesifikk stilling. I forkant av rotasjon ble det tilsendt et HOTO-dokument hvor de viktigste elementene ble beskrevet¹¹. Det kunne være rutiner, navn og pågående prosjekter. Det har ellers vært gode forsøk på å systematisere erfaring i norsk praksis. FFI deltok eksempelvis fra og med kontigent PRT 12 med operasjonsanalytikere. De utviklet ulike verktøy, som for eksempel en informasjonsdatabase som gjorde det enklere å vurdere effektivitet i operasjonen. Den inkluderte blant annet Effect Guidance Matrix (EGM) og en database med oversikt over hendelser (Gullichsen, Eggereide, & Marthinussen, 2011, p. 20).

Afghanistan-rapporten påpekte at Forsvaret må institusjonalisere erfaringslæring (Godal et al., 2016). Det gjøres til en viss grad gjennom Hærens Våpenskole (HVS), men det er lite sporbarhet i hvordan de enkelte erfaringer blir implementert med tanke på endringer i oppdrag, materiell eller forberedelser. FFIs deltagelse kan trolig være en av flere metoder å institusjonalisere erfaringslæring på fordi de er en tredjepart og ikke bare kan utvikle gode verktøy, men bidra med en uavhengig operasjonsvurdering. Oppbygde databaser med nyttig informasjon er vanlig å bruke, men å få det overført og nyttiggjort for neste kontigent krever mye kapasitet og tid, derfor kan egne operasjonsanalytikere være noe å gå videre med i norsk praksis.

USA var tidligere for lite flinke til erfaringslæring. Under Vietnam-krigen var kapasitetsbygging en del av den militære innsatsen. Det ble erfart at rådgivere ikke fikk nødvendig trening før de deployerte. Det resulterte i at personellet ikke kunne fortsette der deres forgjenger slapp, men ofte måtte gjøre de samme feilene. En foreslått løsning var å arrangere såkalte "exit-entrance seminars" som skulle sikre overlevering av erfaring (Hickey & Davison, 1965, pp. 13-17). I dag er et slikt seminar bedre kjent som HOTO.

I dag har viktigheten av erfaringslæring blitt satt på spissen ved å forankre det i at falne kollegaers innsats ikke skal ha vært forgjeves: *"The army will also need to preserve the intellectual and organizational knowledge it has gained about counterinsurgency,*

¹¹ Fra min egen tjeneste i RSM NATO

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

stability operations and advise-and-assist missions. This expertise has come at a very high price that is etched into the hearts and minds of all of us who have worn the army uniform over the last ten years, and we will not dishonor our fallen comrades by allowing it to atrophy” General Raymond. T Odlermo, Chief of Staff, US Army, 2012 (Frantzen, 2012, p. 482).

Det er kanskje naturlig at de som deltar i operasjonene ønsker å dele sine erfaringer med sine arvtakere. Det handler om omsorg og ære, en god måte å avslutte egen tjeneste på og en mulighet til å danne et godt grunnlag for nestemann. Lengre unna operasjonene er ikke kulturen den samme i norsk praksis. På politisk nivå i Norge er det indikasjoner på at det er en manglende evalueringskultur i departementene. Ingen innsamling av erfaringer og analyse har blitt utført av personell som har tjenestegjort fra departementene. Dette har i flere tilfeller blitt utarbeidet på eget initiativ fra de som tjenestegjorde ute. (Nicolaisen, 2013). Flere forklaringer har blitt gitt for manglende samordnet innsats innen erfaringslæring. Kapasitetsbegrensinger er en forklaring. En annen forklaring kan være at det ikke finnes en dedikert gruppe som har ansvaret for det. USA har løst det gjennom JCISFA som samler inn erfaringer i SFA-operasjoner og har ansvar for å implementere nye taktikker og prosedyrer basert på ny kunnskap.

Informasjonsdeling

General Stanley McChrystal mener at en skal “*share until it hurts*” (McChrystal, 2014). Hoem og Kristiansen fremmer også dette i sitt arbeid. Gradering av informasjon og “need to know” er normalt noe en forholder seg til i militære operasjoner. I en SFA-operasjon kan imidlertid det å dele mer informasjon enn det som skjermes være nødvendig. Selv om denne tilnærmingen til en viss grad blir akseptert i amerikansk praksis, så er norsk praksis ennå rigid. Det har bakgrunn i Sikkerhetsloven, som i kraft av å være en lov, brudd på den naturlig nok vil medføre en eller annen form for straff. Det er imidlertid presisert at informasjonseier har fullmakt til å nedgradere og dele informasjon. Det åpner for at så lenge involverte parter erkjenner at nedgradering og deling medfører viktighet for oppdraget, så kan informasjonen deles. Likevel er det nok et langt lerret å bleke, sikkerhetskulturen er sterk i en del norske operative miljøer og trolig ikke så lett å endre.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

For andre typer operasjoner enn SFA, er “need to know” fremdeles viktig (Kristiansen & Hoem, 2018, p. 34).

5.4.1 Delkonklusjon

Analytisk oversikt – Informasjonsbehandling

Indikator	Amerikansk	Norsk	Likt / Delvis / Ulikt
Erfaringslæring	Ja, har satt det på dagsorden. Har et eget senter for å samle det inn.	Praksis for det på taktisk nivå, ikke på strategisk nivå.	Delvis likt
Operasjonsanalyse	Ja, men måler etter effektivitet sett med vestlige øyne.	Har blitt prøvd ut fra FFI med gode resultater, ikke vanlig norsk praksis.	Delvis likt
Egen avdeling for erfaringslæring	Egen avdeling (JCISFA)	Svært begrenset gjennom militære erfaringer ved HVS	Ulikt

Norsk praksis har vært å gjennomføre HOTO-prosesser og dermed finnes et norsk system for erfaringslæring. Det er imidlertid til dels basert på tillit, og det gjør at feil ikke kommer frem i lyset i mangel av tillit i noen tilfeller mellom påtroppende og avtroppende. Dette ble også erfart i Vietnam-krigen, men bruken av moderatorer i gruppe-sammenheng reduserte innvirkingen på prosessen. Norge bør se til USA for å vurdere om deres organ for erfaringslæring kan fungere som modell for Norge. HVS sin seksjon for militære erfaringer kan være en begynnelse. Bruken av operasjonsanalytikere

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

fra FFI kan bidra til bedret informasjonsbehandling og bedre erfaringslæring i norsk praksis.

En endret tilnærming til deling av informasjon kan trolig øke effektiviteten i norsk innsats. Med Gen. McChrystals tilnærming opplevde han økt suksess. Det er også sammenfallende med doktrinens fokus på riktig informasjon til de involverte til riktig tid.

5.5 Rådgiveren

Seleksjon

Det finnes ingen egne seleksjonskrav til rådgiverrollen i norsk praksis. Likevel er doktrinen vår et godt utgangspunkt for hvilke personlige egenskaper Forsvaret ser etter for tjenestegjøring på generell basis. Disse egenskapene danner et utgangspunkt for hva som kan forventes og er “norsk praksis”. Personlige egenskaper for personel og spesielt ledere i Forsvaret har vært viktig i samtlige doktriner. FDLO fra 2004 peker på at verdigrunnlaget til den som selekteres til utdanning og tjeneste i Forsvaret skal veie tungt i seleksjon. Den nevner videre troverdighet og gjensidig respekt (Forsvarets Stabsskole, 2004, p. 135). Kravene kan påstås å være et godt grunnlag for enhver oppgave og kanskje spesielt opp mot arbeid med andre mennesker og andre kulturer.

For rådgiverrollen er nok utdanning av offiserer viktigst. Norsk filosofi for å utdanne offiserer er å utdanne ledere som er kreative og innovative i hvordan de handler (Forsvarets Stabsskole, 2004, p. 167). Et eget kapittel i landdoktrinen gir generelle føringer for hvordan trening og utdanning skal gjennomføres, og presiserer hva som skal trenes i avdeling. Disse er evne til å ta initiativ, evne til å håndtere usikkerhet, evne til å skap tillit, omsorgsevne og evne til å ta gode og selvstendige beslutninger (Forsvarsstaben, 2007, p. 168). Fokuset i offisersutdanningen skal rettes mot perspektiv-tenkning, analytisk problemløsning og utvikling av evne til å vurdere forhold i en kompleks kontekst. Det skal oppnås gjennom logisk analyse og problembasert tilnærming. Offiseren skal settes i stand til å løse utfordringer og problemer uten å benytte forhåndsbestemte maler eller parametere. Problemløsning under stress er en spesifikk evne som utdanningen fokuserer på. I kombinasjon med troverdighet, gjensidig respekt og et godt verdigrunnlag, skulle dette tilsi at norsk praksis likevel har et godt utgangspunkt for seleksjon av rådgivere.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

På den annen side velges offiserene med hensyn på egnethet til høyintensitets-operasjoner og er nødvendigvis ikke automatisk en god rådgiver. Erfaringer fra SOF-miljøet tilsier at en konvensjonell avdeling ment for kapasitetsbyggingsoppgaver. Anna Simmons argumenterer for at direkte og indirekte virkemidler appellerer til ulike personlighetstyper. De behøver forskjellige sett kunnskaper og opererer med svært forskjellige tidshorisonter og har markant forskjellig gevinst for måloppnåelse (Simmons, 2006). En enhet som i hovedsak er trent for å anvendes til direkte virkemidler vil tone ned en indirekte rolle (Tucker & Lamb, 2006). Personer som har sin arbeidserfaring i regulære militære enheter kan derfor fungere meget godt, men det er ikke automatikk i at *“one officer fits all”*. Personene må være egnet, de skal forholde seg til andre kulturer og samtidig bidra med konstruktive råd og mentorere uten å tråkke over grenser. Joint Center for International Security Force Assistance (JCSIFA) beskrev dette som: *“Not everyone is suited for SFA, and not everyone understands SFA. SFA operations usually involve a steep learning curve and extensive experiential learning events.”* (JCISFA, 2008). I norsk praksis er det imidlertid trolig ikke kapasitet til å skille mellom ulike typer personell, slik at rådgivere må kunne mestre både høyintensitet og være en god rådgiver samtidig (Kristiansen & Hoem, 2018, p. 36).

I USA fokuseres seleksjon nå i større grad mot egenskaper forbundet med kommunikasjon og kulturell forståelse. Sammenlignet med tidligere, er det et tillegg eller endring i forhold til de mer “tradisjonelle” kriteriene. De personlige egenskapene ble implementert i The Modular Brigade Augmented for Security Force Assistance Handbook utgitt av US Army Infantry School I 2009 (US Army Infantry School, 2009, p. 20).

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

<p>Advisor traits 2008: Maturity Professionalism Competence Patience Knowledge Flexibility Innovativeness Motivation Confidence Cultural effectiveness Situational Awareness</p>	<p>Advisor traits 2009: -Tolerance for ambiguity -Realistic in setting goals/tasks -Open minded ness -Ability to withhold judgment -Emphaty -Communicativeness -Flexibility -Curiosity -Warmth in human relations -Motivation of self and others -Self-reliance -Strong sense of self -Tolerance for differences -Perceptiveness -Ability to accept and learn from failure -Sense of humor</p>
--	---

Figur 4 - Utvikling innen krav til personlige egenskaper

Ut fra figuren kan en se hvordan US Army har gjort store endringer i hvordan de tenker rundt seleksjon til denne type arbeid. I 2008 bar ønskede personlige egenskaper preg av å være typiske vestlige offisers-krav. I 2009 ble de byttet ut eller utdypet og har mer til felles med kravene til Rangers¹² og spesialstyrker(Keller, 2018, p. 6).

Til tross for å ha hatt disse kravene i 10 år kan observasjoner gjort av norske offiserer i Afghanistan indikere at de ikke har lykkes så godt. Amerikanske offiserer ble sett på som rigide, regelstyrt, hierarkisk orienterte, og arrogante mot fremmede kulturer.

Respondenter i Ola Krekviks oppgave var av den oppfatning at amerikansk militær kultur var til hinder for oppdraget, men at dette ikke gjaldt egen (norsk) militær kultur. Norske offiserer er i motsetning generelt fleksible og løsningsorienterte. Krekvik fant ikke negative holdninger til fremmede kulturer eller frustrasjon ved å bo tett på lokale mennesker blant norske offiserer. Intervjuer med norske offiserer i OMLT-misjonen viste

¹² US Army Ranger Corps – tier 2-3 avdeling

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

at de opplevde å mestre sine omgivelser og evnet å samvirke med sine afghanske samarbeidspartnere. Han pekte videre på at de så ut til å mestre høy-intensitets miljø bedre enn lavintensitets-miljø(Krekvik, 2011, pp. 41-45). Trude Nicolaisens rapport understøttet dette: ”Norsk militært personell innehar høy grad av kompetanse og spesialisering og er godt kvalifisert til mentorings- og treningsoppdrag. SSR er derfor et velegnet instrument for å øke Norges bidrag til internasjonale fredsoperasjoner.”(Nicolaisen, 2013, p. 20). Dette kan delvis samsvare med Anna Simmons funn angående personer tilpasset direkte virkemidler kontra indirekte virkemidler. Våre egne seleksjonskrav, kanskje spesielt med tanke på verdigrunnlag og grunnleggende holdninger kan trolig være grunnen til at norske offiserer jevnt over passer godt til denne type arbeid.

Ferdigheter

Å mestre grunnleggende soldatferdigheter og kunne faget sitt er det eller aller viktigste for en rådgiver. Om man spør hvem som helst av norske offiserer som har tjenestegjort ute, vil de trolig nevne gode soldatferdigheter først. Det støttes også av Hoem og Kristiansen, som rangerer “profesjonell kompetanse og mot” som den viktigste egenskapen for en rådgiver(Kristiansen & Hoem, 2018, p. 35). Den andre skolen fokuserer med på mellommenneskelige ferdigheter. I Hickeys rapport fra Vietnam-krigen er god kommunikasjon gjennom kulturkjennskap og språkopplæring rangert som en av de viktigste egenskapene(Hickey & Davison, 1965, p. 77). I dagens amerikanske rådgiverutdanning er også språk en del av pensum(Friberg, 2017, pp. 1-2). I sin masteroppgave om SFA, argumenterer Dave Griffith for at stridstekniske ferdigheter er den viktigste bærende ferdigheten for å oppnå tillit mellom rådgiver og samarbeidspartneren. Å være spesielt dyktig på sitt eget felt, eksempelvis at en kompanisjef-mentor bør selv være en god kompanisjef(Griffith, 2017, p. 21). Dette er i tråd med våre egne spesialstyrkers tilnærming til sitt personell. Listen over ønskede personlige egenskaper for en rådgiver er lang, og det er trolig ikke realistisk å få alle i en og samme person. I stedet bør en prøve å bygge en organisasjon hvor alle disse personlige egenskapene er representert(Kristiansen & Hoem, 2018). Doktrine, amerikansk og norsk praksis ser ut til å være enig om at gode stridstekniske ferdigheter er et grunnleggende premis.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Det er vektleggingen av det en kan kalle “videregående egenskaper” som er ulik. USA vektlegger språk og kulturell utdanning. I norsk praksis forventes dette i større grad i utgangspunktet. En skal ha gode kommunikasjonsevner og den nødvendige kulturelle forståelsen. Språkopplæring har ikke fokus i Norge. Om en sammenligner norsk doktrine med de nyeste norske tankene om rådgiverfunksjonen, så er egenskapen *ydmåk* det som markerer en forskjell. Kristiansen og Hoem poengeter at *ydmåk* ikke betyr å la seg forme i enhver retning, men være det motsatte av arrogant, kanskje kan en si “respekter og forstå og anvend det til å være konstruktiv og løsningsorientert”. En amerikaner er kanskje ikke det første man tenker på ved bruk av ordet *ydmåk*. Da er kanskje “*loud and obnoxious*” mer relevant. Det nærmeste de kommer er at de søker personer som er “*open minded*” (se figur 3).

“There are academic and practical exercises, negotiations, language elements, a collective component that includes medical training and lethality for force protection. But then there’s subject-matter expertise depending on individual rank and specialty, and we’re trained to operate in field environments and academic environments. And when I say academic, I mean literally: In some cases, we’re sitting together in small groups figuring out how to solve certain problems” (Keller, 2018, p. 8)

5.5.1 Delkonklusjon

Indikator	Amerikansk praksis	Norsk praksis	Lik / Delvis / Ulik
Egen seleksjon	Ja	Nei	Ulik
Ferdigheter	Stridstekniske ferdigheter og militær kunnskap er viktig	Stridstekniske ferdigheter og militær kunnskap er viktig	Lik
Videregående ferdigheter	Ja, kulturell opplæring og enkel språkutdanning	Nei	Ulik

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Norge har ingen egen seleksjon for rådgiverfunksjoner, det er mer basert på interesse. Det er et godt seleksjonsgrunnlag blant norske tjenestegjørende og offiserer fordi grunnseleksjonen er tungt basert på verdier og holdninger. Gode stridstekniske ferdigheter og erfaring på det feltet en skal rådgi bør være inngangsverdier. Dette er en likhet mellom amerikansk doktrine og norsk praksis. Ulikhetene er forskjellen i hvilke egenskaper som forventes og hvilke som kan læres. I norsk sammenheng forventes ydmykhet, dette nevnes ikke i amerikansk sammenheng. De bruker riktig nok det noe videre uttrykket "*open mindedness*".

Et større fokus på seleksjon på kriterier for å fylle spesifikke funksjoner av en SSR-organisasjon kan trolig gi økt effekt av personellet som sendes ut. Det er ikke mulig å få alle ønskede personlige egenskaper i en og samme person, men i samme organisasjon.

I norsk praksis er det ikke tradisjon for språkopplæring, dette er mer vanlig i amerikansk sammenheng. Et økt fokus på språk vil trolig gi god effekt for norske rådgivere, siden det potensielt kan gi ennå større aksept i vertslandet.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

6 Konklusjon

Denne studien har prøvd å besvare spørsmålet “*I lys av utvalgte imperativer for SFA fra amerikansk doktrine, hva er likheter og ulikheter mellom norsk og amerikansk praksis for kapasitetsbygging?*”. Jeg har gjennomført analysen med utgangspunkt i de fire valgte imperativene, og den viktigste funksjonen i kapasitetsbygging, -rådgiveren.

1. Forstå operasjonsmiljøet
2. Enhetlig samordning
3. Bygge legitimitet
4. Informasjonsdeling
5. Rådgiveren

Funn

Her presenteres likheter og ulikheter mellom norsk praksis, amerikansk praksis i lys imperativene for doktrinen.

Forstå operasjonsmiljøet

- Norsk doktrine og militær utdanning har et godt grunnlag for å gjøre offiserer i stand til å forstå operasjonsmiljøet. Det er likevel ulikt amerikansk SFA-doktrine som presiserer viktigheten av aktøren, kulturen og befolkningen i vertslandet. En slik presisering i norsk praksis kan være nyttig, men det er ikke behov for å endre utdanningen på selve plan- og beslutningsprosessen.
- Egen og spesifikk utdanning for SFA er ikke en del av norsk praksis, til forskjell fra amerikansk. Gitt at det er kapasitet eller mulighet i det norske systemet, er dette noe en bør utvikle her hjemme.
- Egne SFA-avdelinger er nok lengre unna i norsk praksis grunnet kapasitet, men det er verdt å vurdere grundig for å potensielt gi bedre effekt av de som reiser ut.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Enhetlig samordning

- Både USA og Norge har hatt og vil fortsatt ha problemer med helhetlig tilnærming. Sektordelingen i det offentlige, men også til en viss grad “abstrakte” skiller mellom avdelinger i Forsvaret skaper disse utfordringene.
- UDs nye strategi for sårbare stater kan være begynnelsen på at dette blir markant bedret i norsk sammenheng.
- Norsk begrepsapparat er mindre utfyllende enn det amerikanske. I norsk sammenheng brukes nå kapasitetsbygging, men det bør trolig være bedre presisjon og flere begreper i bruk for å sikre bedre samordning av ressurser.
- Norsk praksis for finansiering følger en fast modell, men er fragmentert og til tider lite oversiktlig. Blandingen av bistandsmidler, midler tilknyttet departement, alle med ulike eiere, skaper utfordringer for god samordning.
- Norsk doktrine har verktøyet for å få til god samordning, men det mangler et koordinerende eller rådgivende ledd på operasjonelt nivå. Dette er ulikt USA's JCISFA som er bindeleddet mellom departement, doktrine og erfaringshåndtering og implementering av nye teknikker og prosedyrer i SFA-sammenheng. Premisset er enhetlige kommandolinjer og det skaper utfordringer i sammenhenger med ulike sivile og militære aktører.

Legitimitet

- Norsk praksis er ofte preget av politisk egeninteresse som gir fleksibilitet for oss selv, men for et vertsland blir det uforutsigbart. SFA-arbeid krever langsiktighet justert for ambisjon. Her er norsk praksis ulik amerikansk, hvor en eksempelvis i Afghanistan har snakket om generasjoner i forbindelse med innsatsen.
- Norsk praksis har vært suksessrik gjennom å få gode resultater det har bidratt til god legitimitetsbygging. CRU 222 i Afghanistan er et eksempel på det. Resultatene må ikke bare være gode, de må også være synlige for lokalbefolkningen, slik at de får tillit og troen på at myndighetene bidrar til økt trygghet.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

- Norsk praksis har vært og vil trolig fortsatt være tjent med et nisjefokus, fortrinnsvis mot kategoriene personell- og organisasjonsutvikling.
- Korrupsjon forblir den største trusselen mot legitimitet i enhver SSR-innsats og det finnes få reelle initiativer hvem i norsk eller amerikansk sammenheng for å motvirke det.

Informasjonsbehandling

- Norsk praksis er gode HOTO-prosesser på taktisk nivå for å sikre erfaringslæring. De kan imidlertid bli bedre gjennom mer formaliserte forum for å sikre systematisering av erfaringene. Selv om uformelle arenaer har vist seg viktige, kan eksterne moderatorer også i norsk sammenheng være med å sikre kvalitet og redusere faren for tapt kunnskap som følge av manglende tillit i gruppe-konteksten.
- Strategisk og politisk nivå i Norge forholder seg lite til erfaringslæring og dette bidrar til mindre koordinering og mindre samhandling mellom departementene. USA har en egen organisasjon for dette på operasjonelt nivå, det kan være en idé for Norge, men bli utfordrende på grunn av kapasitetsproblemer.
- Erfaringslæring bør institusjonaliseres i norsk praksis.
- En endret kultur og tilnærming rundt deling av informasjon kan være fordelaktig for norsk innsats. Dette er ulikt amerikansk SFA-doktrine og til dels deler av det operative amerikanske miljøet.

Rådgiveren

- Norge har ingen egen seleksjon for rådgivere, men har trolig et bedre seleksjonsgrunnlag blant de tjenestegjørende.
- Viktigheten av gode stridstekniske ferdigheter er likt i USA og Norge, mens prioritering av videregående egenskaper er ulikt, spesielt med tanke på språkopplæring.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

- I norsk praksis forventes en del personlige egenskaper som en i USA heller prioriterer i utdanning. Spørsmålet blir om personlige egenskaper kan læres, kanskje heller si at de må være tilstede for å kunne utvikles. Norsk praksis har slik sett en mer hensiktsmessig tilnærming.

Generelt

Enorme budsjetter og store forskjeller i antall personell som er engasjert i kapasitetsbygging sammenlignet med Norge burde betydd at USA klarte å operere slik de ønsker i sin doktrine. Funnene viser at amerikansk praksis har flere ulikheter og delvise likheter til egen doktrine. Norsk praksis er delvis lik, men også ulik amerikansk praksis innen flere imperativer, men da nærmere amerikansk doktrine. Dette gjelder spesielt innenfor legitimitet.

Enhetlig samordning

Tross størrelse-forskjellene er det de samme utfordringene på øverste byråkratiske nivå. Departementene snakker ikke godt nok sammen, finansiering er vanskelig å koordinere fordi det følger med agendaer og ulike interesser med pengene og det har frem til nå vært mangel på en tydelig strategi for å stake ut en retning for kapasitetsbygging på tvers av sektorer. Dette har gjort at både amerikansk og norsk praksis er ulik doktrinen innen imperativet enhetlig samordning.

Ett til to nivå ned i byråkratiet I USA finnes strategiske dokumenter, såkalte “capstone-documents” som gir strategisk retning for nivåene under. De har også en doktrine som forbinder disse med avdelingene på bakken og relaterer militær innsats til andre aktiviteter innen kapasitetsbygging. Norge har ingen av delene, men i begge lands tilfelle virker det som at enhetlig samordning er det vanskeligste å få til. Det indikerer at kapasitetsbygging er komplekst og krever at involverte etater er bevisste på hva som skal oppnås i det en beslutter å involvere seg i det.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Forstå operasjonsmiljøet

En slik beslutning bør tas med gode faglige innspill fra militære fordi det går på imperativet forstå operasjonsmiljøet. USA har et fagmiljø med utdanningsopplegg, egne øremerkede avdelinger og et koordinerende organ på operasjonelt nivå som kan bidra til bedre vurderinger i forkant av kapasitetsbyggingsoperasjoner. Norsk praksis er ulik, trolig mye på grunn av kapasitet, men ingen jobber spesifikt med kapasitetsbygging og involverte oppdragstyper under Forsvarsstab og departementene.

Bygge legitimitet

Norsk praksis har forøvrig vist gode resultater. Kanskje mest fordi vi har vært nødt til å prioritere nøye. Riktig fokus på personell- og organisasjons utvikling, oppnå gode resultater og gjøre de synlige for lokalbefolkningen og få det forankret fra taktisk til øverste byråkratiske nivå¹³ har bidratt til legitimitet, spesielt for CRU 222 i Kabul. Innenfor dette imperativet har Norge påståelig bedre suksess i lys av doktrinen enn USA.

Informasjonsbehandling

Resultater og suksess-oppskrifter krever god erfaringslæring og norsk praksis følger en metode basert på formelle og uformelle fora. Amerikansk praksis har større fokus på formelle fora, med bruk av moderatorer. Det har gitt større aksept for å dele erfaringer om hva som gikk galt og bedre mulighet til å skrive ned erfaringene, mens norsk praksis trolig er mer avhengig av tillit mellom de involverte. Uformelle fora har heller ikke skriftlige produkt som kan videreføres. I denne delen av imperativet informasjonsbehandling oppfyller både amerikansk og norsk praksis doktrinen ved å ha rutiner og fokus på det. På øvre byråkratiske nivå er det mer begrenset praksis for erfaringslæring. Det er mulig norsk praksis hadde blitt bedre ved å benytte mer formelle arenaer og systematisere erfaringene for alle nivå.

¹³ vertikal implementering

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Rådgiveren

Rådgiveren er den viktigste enkeltfunksjonen i kapasitetsbygging og det er klare ulikheter mellom USA og Norge. Norsk grunnseleksjon til Forsvaret og inn til militær utdanning har fokus på holdninger og verdigrunnlag, det gjør at norsk personell i utgangspunktet er godt egnet til rådgiver-rollen sett i lys av hvilke personlige egenskaper amerikansk doktrine lister opp. Norsk praksis har imidlertid ingen egen seleksjon til denne type innsats. USA har opprettet egne avdelinger og utvider sitt fagmiljø. De har også egen utdanning for å forberede personellet på jobben som rådgiver. Dette er altså en klar ulikhet mellom norsk og amerikansk praksis, men begge kan påstås å være i henhold til doktrinen. Det er samsvar mellom doktrine og begge lands praksis at stridstekniske ferdigheter og det å mestre den militære profesjon er den viktigste grunnleggende ferdighetene.

Oppgavens problemstilling har krevd at jeg har sett på litteratur fra både USA og Norge, med fokus på taktisk til øverste byråkratiske nivå. Jeg mener å ha funnet ut at norsk praksis jevnt over er i tråd med amerikansk doktrine, og at vi kan vise til gode resultater. De er spredt over flere ulike operasjonsområder og er i sum et godt grunnlag for eventuelle initiativ med å utarbeide en norsk doktrine eller håndbok.

Jeg har også sett at doktrine er i praksis en rettesnor, den etterfølges ikke fullt og helt.

Ved å bruke mer tradisjonelle teoretiske perspektiv som eksempelvis statsbyggingsteori, kunne nok oppgaven fått mer metodisk presisjon og blitt basert på en problemstilling som er mer forskbar enn den jeg har benyttet. Jeg er bevisst på dette, men anser gjeldende problemstilling som viktig for å danne et grunnlag for å si hva som er særnorskt.

For å få bedre effekt av at departementsnivået nå har gitt ut en lenge etterlengtet strategi for sårbare stater, bør Forsvaret ta både Godal-utvalgets anbefaling til følge og funn fra denne og andre studier, samt arbeidet med MA og starte prosessen med å formalisere det. Det bør etableres et fagmiljø, gjerne på operasjonelt nivå, og opprettes en kadre-avdelingsstruktur og vurderes ulike kursopplegg.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Litteraturliste

- Biddle, S., Macdonald, J., & Baker, R. (2016). Small Footprint, Small Payoff: The Military Effectiveness of Security Force Assistance *Journal of Strategic Studies* 41(1-2), 53. doi:10.1080/01402390.2017.1307745
- Busterud, I. O., & Haaverstad, T. (2012). *Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform: Norsk sikkerhetspolitisk bistand til Serbia og Montenegro*. Retrieved from Oslo:
- Bøifot, E. (2007). *Det Norske militære engasjementet i Afghanistan - idealisme eller egeninteresse?* (Master), Oslo.
- Coning, C. d., Lurås, H., Schia, N. N., & Ulriksen, S. (2009). *Norway's Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan*. Retrieved from Oslo:
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative & Mixed Methods Approaches*. 2455 Teller Road, Thousand Oaks, California 91320: SAGE Publications.
- Department of Defense. (2013). *Strategy for Homeland Defense and defense Support of Civil Authorities*. Washington D.C, United States: Department of Defense.
- Department of Defense. (2018). *National Defense Strategy (summary)*. Washington D.C, United States: Department of Defense.
- Department of State. (2017). *National Security Strategy*. Washington, D.C, United States: White House.
- Det Kongelige Forsvarsdepartement. (2018). *Stortingsproposisjon 15 (2018)*. Oslo: 07 Print Media AS.
- Det Kongelige Forsvarsdepartement. (2019). *Forsvaret bidrar til å bygge kapasitet i Sahel-regionen* [Press release]
- Det Kongelige Utenriksdepartement. (2017a). *Stortingsmelding nr. 36*. Oslo: 07 Xpress AS.
- Det Kongelige Utenriksdepartement. (2017b). *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner* Oslo: Utenriksdepartementet.
- Redegjørelse av utenriksministeren om utviklingen i Afghanistan og Norges engasjement i landet*. 1-5 (2013).
- Eide, K. (2010). *Høyt spill om Afghanistan* (1 ed.). Latvia: Cappelen Damm AS.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

- Forsvarets Forskningsinstitutt. (2019). Vedtekter. Retrieved from [https://www.ffi.no/no/Publikasjoner/Documents/Vedtekter for Forsvarets forskningsinstitutt \(482571\).pdf](https://www.ffi.no/no/Publikasjoner/Documents/Vedtekter%20for%20Forsvarets%20forskningsinstitutt%20(482571).pdf)
- Forsvarets Stabsskole. (2004). *Forsvarets doktrine for landoperasjoner*. Oslo: Forsvarsstaben (FST).
- Forsvarets Stabsskole. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben (FST).
- Forsvarets Stabsskole. (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben (FST).
- Forsvarssjefen (FSJ). (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben (FST).
- Frantzen, H. A. (2012). Irregulære kriger. In P. Ydstebø & H. Høiback (Eds.), *Krigens vitenskap - en innføring i militærteori* (pp. 482-523). Oslo: Abstrakt forlag A/S.
- Friberg, J. (2017, 2017-12-09). Military Advisor Training Academy – MATA. Retrieved from <http://www.sof.news/sfa/mata-military-advisor-training-academy/>
- Fukuyama, F. (2004). Weak States and The Black Hole of Public Administration. In *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (pp. 82-92). Itchaka, New York: Cornell University Press.
- Gates, R. M. (2010). Helping Others Defend Themselves: The Future of U.S. Security Assistance. *Foreign Affairs*, 89(3), 5.
- Godal, B. T., Berdal, M., Harpviken, K. B., Suhrke, A., Gjørsv, G. H., Nystuen, G., . . . Widerberg, H. F. (2016). *NOU 2016:8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014*. Retrieved from Oslo:
- Gran, B. (2012). Landmilitær teori - manøvrere, ramme og skjærme. In H. Høiback & P. Ydstebø (Eds.), *Krigens Vitenskap - en innføring i militær teori* (1 ed., pp. 165-170). Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Griffith, D. W. (2017). *Security Force Assistance Brigades: A Permanent Force for Regional Engagement and Building Operational Depth*. (Master), United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas.
- Graatrud, T. (2009). *Norwegian Special Operations Forces: Their Role in Future Counterinsurgency Operations*. (Master's degree Master), U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA 17013-5050, United States.
- Gullichsen, S., Eggereide, B., & Marthinussen, E. (2011). *OA Support to PRT Meymaneh*. Retrieved from Oslo:

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

- Gustavsen, E. M., Lien, G., & Tollefsen, A. F. (2017). *Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner 1990–2015*. Retrieved from Oslo:
- Hedenstrøm, A., & Kristiansen, M. (2016). *NORSOF military assistance capability development*. (Master), Naval Postgraduate School, Monterey, California.
- Helmus, T. C. (2015). *Advising the Command: Best Practices from the Special Operations Advisory Experience in Afghanistan*.
. Retrieved from Santa Monica, California, United States:
- Hickey, G. C., & Davison, W. P. (1965). *The American Military Advisor and his foreign counterpart* (RM-4482-ARPA). Retrieved from Santa Monica, CA, United States:
- Høiback, H. (2012). Militære doktriner. In Harald Høiback & Palle Ydstebø (Eds.), *Krigens vitenskap - en innføring i militær teori* (pp. 380-420). Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Haaverstad, T. (2011). *Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform: Organisering, motiver og resultater*. (Master), Forsvarets Høgskole, Oslo.
- Integrity Watch Afghanistan. (2019). National Corruption Survey. Retrieved from <https://integritywatch.org/ncs/>
- Internasjonal Politikk. (2019). Internasjonal Politikk. *About* Retrieved from <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/about>
- JCISFA. (2008). *Commander's Handbook for Security Force Assistance*. Fort Leavenworth, Kansas, United States: Joint Center for International Security Force Assistance.
- Joint Chiefs of Staff. (2013). *Joint Doctrine Note 1-13: Security Force Assistance*
- Karlin, M. E. (2018). *Building Militaries in Fragile States: challenges for the United States*. Philadelphia, Pennsylvania, United States of America: University of Pennsylvania Press.
- Keller, J. (2018). The 1st SFAB's Afghan Deployment Is A Moment Of Truth For The Global War On Terror. *Task & Purpose Magazine*. Retrieved from <https://taskandpurpose.com/sfab-train-advise-assist-afghanistan/>
- Kelly, T. K., Bensahel, N., & Oliker, O. (2011). *Security Force Assistance in Afghanistan: Identifying Lessons for Future Efforts*. RAND Corporation, Santa Monica, CA, United States.
- Kiær, M. G., & Mørk, I. C. (2012). *Erfaringslæring i Forsvaret: En casestudie av formelle og uformelle læringsarenaer basert på en intervjuundersøkelse i et OMLT*. Retrieved from

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

- Krekvik, O. (2011). *Forsvarets samvirke med Afghanske styrker*. (Master Master), IFS, Oslo.
- Kristiansen, M. (2019). Helhetlig mentorering og vertikal implementert militær assistanse. *Stratagem*(February), 24.
- Kristiansen, M., & Hedenstrøm, A. (2016). Military Assistance in Support of Negotiations, Defense and Security-Sector Reforms-and Disarmaments, Demobilization, and Reintegration Processes. *Small Wars Journal*, 2016(May), 19.
- Kristiansen, M., & Hoem, N. (2018). *Strategic Utility of SSA*. Paper. Rena, Norway.
- Kronvall, O., & Petterson, M. (2016). Doctrine and Defence Transformation in Norway and Sweden. *Journal of Strategic Studies*, 39(2), 16.
- Laurent, J. A. S. (2013). *Building Partner Capacity: Key Practices to Effectively Manage Department of Defense Efforts to Promote Security Cooperation* (335). Retrieved from
- Lien, G. (2013). Bringing the economy back in: The political economy of security sector reform. *The Economics of Peace and Security Journal*, 8(2), 9.
- Marty Skovlund Jr. (2017). This Elite Police Force Is Afghanistan's Secret Weapon Against Violent Extremists. *Task & Purpose Magazine*, 2017(November).
- (2014). *My share of the task: A memoir* [Retrieved from https://www.ted.com/talks/stanley_mcchrystal_the_military_case_for_sharing_knowledge]
- McInnis, K. J., & Lucas, N. J. (2015). *What Is "Building Partner Capacity?" Issues for Congress* (R44313). Retrieved from www.crs.gov
- McKercher, B. J. C., & Hennessy, M. A. (1996). *The Operational Art - Developments in the Theories of War*. Westport, Connecticut, United States: Praeger Publishers.
- NATO. (Ed.) (2015) AAP-06. Brussels, Belgium: NATO Standardization Office.
- Naveh, S. (1997). Mass and Operational Art. In G. Gorodetsky (Ed.), *In Pursuit of Military Excellence: The Evolution of Operational Theory* (pp. 30-36). London, UK IG2 7HH: Frank Cass Publisher.
- Nicolaisen, T. (2013). Finnes det en norsk SSR-modell? En kartlegging av SSR i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. *Internasjonal Politikk*, 71(4), 27.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO. (2017). Resolute Support Mission (RSM): Key Facts and Figures. In NATO (Ed.): NATO.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

- OECD. (2018). *Education at a Glance: OECD Indicators*. Retrieved from Paris:
- RAND Corporation. (2019). RAND Corporation.
- Ricks, T. E. (2006). *Fiasco. The American Military in Iraq*. London, United Kingdom: The Penguin Press HC.
- Robertson, T. (2007). Making New Ambitions Work: The Transformation of Norwegian Special Forces. *Defence and Security Studies*, 2007(1), 98.
- Rotberg, R. I. (2004). The Failure and Collapse of Nation-States. In R. I. Rotberg (Ed.), *When states fail: causes and consequences* (pp. 1-53). Princeton, New Jersey 08540, United States: Princeton University Press.
- Røkke, S. P. (2012). *Kapasitetsbygging i Afghanistan – slik norske ISAF-soldater ser det*. (Master), Høgskulen i Volda, Volda.
- Simmons, A. (2006). *Why Firewall?* Naval Postgraduate School.
- Smiley, M. (2017). Security Force Assistance Brigades: It's About Time. *Small Wars Journal*(September), 2.
- SSB. (2019). Retrieved from <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv/aar>
- Tjønneland, E. N. (2003). *Norway and Security Sector Reform in Developing Countries* (2003:12). Retrieved from Bergen, Norway: www.cmi.no/public/public.htm
- Tucker, D., & Lamb, C. (2006). Restructuring Special Operation Forces for Emerging Threats. *Strategic Forum*, January 2006(219).
- US Army. (2009). *FM 3-07.1 Security Force Assistance*. Washington: Headquarters of the Army.
- US Army Infantry School. (2009). *The Modular Brigade Augmented for Security Force Assistance*. Fort Benning, GA, United States: US Army Infantry School
- Weber, M. (1968). Economy and society: An outline of interpretive sociology (T. P. e. al., Trans.). In J. Winckelmann (Ed.), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (4 ed.). New York: University of California Press.
- Weigand, F. (2013). *Human vs. State Security: How can security sector reforms contribute to State-Building? The case of the Afghan Police Reform*. (2013 Working paper), London School of Economics and Political Science, London, WC2A 2AE UK. (13)
- Westrum, T. W. (2014). *Norsk Strategi i Afghanistan: Er sammenhengen mellom politikk og bruken av militærmakt konsistent?* (Master), Forsvarets Høgskole, Oslo.

SECURITY FORCE ASSISTANCE I FORSVARET

Wulf, H. (2004). *Security sector reform in developing and transitional countries*.
Retrieved from

Ydstebø, P. (2012). Fellesoperasjoner og Operasjonskunst - militærteoriens praktiske uttrykk. In H. Høiback & P. Ydstebø (Eds.), *Kirgens Vitenskap - en innføring i militærteori* (pp. 421-479). Oslo, Norway: Abstrakt Forlag AS.

Østerud, Ø. (2006). Lite land redder verden. *Aftenposten*.

Figurliste

FIGUR 1 - AKTIVITETER INNEN KAPASITETSBYGGING(KRISTIANSEN & HEDENSTRØM, 2016)	18
FIGUR 2 - SFAs FUNKSJON I USAs KAPASITETSBYGGING(US ARMY, 2009, P. 15)	41
FIGUR 3 - HVORDAN SFA AKTIVITETER GRIPER INN I ULIKE OPERASJONSTYPER(JOINT CHIEFS OF STAFF, 2013)	43
FIGUR 4 - UTVIKLING INNEN KRAV TIL PERSONLIGE EGENSKAPER	60