

**Ledelse av norsk luftmakt:
En alliert eller norsk oppgave?**

Luftkrigsskolens skriftserie Vol. 30

Andre utgivelser i skriftserien:

- Vol. 1 Luftforsvaret – et flerbruksverktøy for den kalde krigen? (1999)
Øistein Espenes og Nils Naastad.
- Vol. 2 Aspekter ved konflikt og konflikthåndtering i Kosovo (2000)
Gunnar Fermann
- Vol. 3 Nytt NATO – nytt Luftforsvar?: GILs luftmaktseminar 2000 (2000)
Lars Fredrik Moe Øksendal (red.)
- Vol. 4 Luftkampen sett og vurdert fra Beograd (2000)
Ljubisa Rajik
- Vol. 5 Luftforsvaret i fremtiden: nisjeverktøy for NATO eller multiverktøy for Norge? (2001)
John Andreas Olsen
- Vol. 6 Litteratur om norsk luftfart før 2. verdenskrig: en oversikt og bibliografi (2001)
Ole Jørgen Maaø
- Vol. 7 A critique of the Norwegian air power doctrine (2002)
Albert Jensen og Terje Korsnes
- Vol. 8 Luftmakt, Luftforsvarets og assymetriens utfordringer. GILs luftmaktseminar 2002 (2002)
Karl Erik Haug (red.)
- Vol. 9 Krigen mot Irak: noen perspektiver på bruken av luftmakt (2003)
Morten Karlsen, Ole Jørgen Maaø og Nils Naastad
- Vol. 10 Luftmakt 2020: fremtidige konflikter. GILs luftmaktseminar 2003 (2003)
Karl Selanger (red.)
- Vol. 11 Luftforsvaret og moderne transformasjon: dagens valg, morgendagens tvangstrøye? (2003)
Ole Jørgen Maaø (red.)
- Vol. 12 Luftforsvaret i krig: ledererfaringer og menneskelige betraktninger.
GILs lederskapsseminar 2003 (2003) Bjørn Magne Smedsrud (red.)
- Vol. 13 Strategisk overraskelse sett i lys av Weserübung, Pearl Harbor og Oktoberkrigen (2005)
Steinar Larsen
- Vol. 14 Luftforsvaret i Kongo 1960–1964 (2005) Ståle Schirmer-Michalsen (red.)
- Vol. 15 Luftforsvarets helikopterengasjement i internasjonale operasjoner:
et historisk tilbakeblikk (2005) Ståle Schirmer-Michalsen
- Vol. 16 Nytt kampply – Hvilket og til hva? GILs luftmaktseminar 2007 (2007)
Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 17 Trenchard and Slessor: On the Supremacy of Air Power over Sea Power (2007)
Gjert Lage Dyndal
- Vol. 18 På vei mot en militær bachelor. En antologi av kadetter ved Luftkrigsskolen (2008)
- Vol. 19 Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden? GILs luftmaktseminar 2008 (2008)
Torgeir E. Sæveraas og Albert Jensen (red.)
- Vol. 20 Wilhelm Mohr. On World War II (2009)
Dag Henriksen
- Vol. 21 Luftmakt og teknologi – realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2009 (2009)
Per Marius Frost-Nielsen og Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 22 The 1970 – 1974 Combat Aircraft Analysis. Priority to Defensive Counter Air and Anti-Shipping
Operations. How optimizing defence resources altered the use of RNoAF fighters (2010)
Hans Ole Sandnes
- Vol. 23 8 år i Afghanistan, Quo Vadis? Et seminar om militær maktanvendelse.
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2010 (2011), Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 24 Norske luftmaktstenkere 1926–1940. En presentasjon av fem sentrale skribenter og deres arbeid
Frode Lindgjerdet
- Vol. 25 Etter Afghanistan – Ny strategisk virkelighet?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2011 (2012), Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 26 Luftmaktstenkningens «enfant terrible». Festskrift til Nils E. Naastad på 60-årsdagen.
Øistein Espenes og Ole Jørgen Maaø (red.)
- Vol. 27 Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse?
GILs Luftmaktseminar 2012 (2012), Torgeir E. Sæveraas & Vidar Løw Owesen (red.)
- Vol. 28 Norske kampply i operation enduring freedom, Afghanistan 2002–2003. Politisk kontroll og
engasjementsregler (2013)
Per Marius Frost-Nielsen
- Vol. 29 UAV – bare ny teknologi eller en ny strategisk virkelighet?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2013. Torgeir E. Sæveraas og Marianne Eidem (red.)

Ledelse av norsk luftmakt: En alliert eller norsk oppgave?

GILs luftmaktseminar 2014

Torgeir E. Sæveraas og Dag Inge Korstad (red.)



FAGBOKFØRLAGET

Copyright © 2014 by
Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

ISBN 978-82-450-1749-6
ISSN 1502-007X

Det må ikke kopieres fra denne boka ut over det som er tillatt
etter bestemmelser i lov om opphavsrett til åndsverk, og
avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Grafisk formgivning og tilrettelegging: Type-it AS
Trykk og innbinding: John Grieg AS, Bergen

Forsidebilde: Radar Sørreisa
Kilde: Lars Skjeggstad (FMS)

Formål med skriftserien

Med Luftkrigsskolens skriftserie tar Luftkrigsskolen sikte på å synliggjøre skolens virksomhet og gjøre den mer allment tilgjengelig. I serien publiseres studier, seminarrapporter og lignende, hovedsakelig innenfor fagfeltene luftmakt og ledelse. Synspunktene som kommer til uttrykk i Luftkrigsskolens skriftserie står for forfatterens egen regning, og er således ikke et uttrykk for et offisielt syn fra Forsvarets eller Luftkrigsskolens side. Gjengivelse av innholdet i skriftserien, helt eller delvis, må kun skje med forfatterens samtykke.

Redaksjonskomite for skriftserien

Luftkrigsskolen: Karl Erik Haug (dekan), Dag Henriksen (oberstløytnant/avdelingssjef), Bjørn Olav Heieraas (oberstløytnant/avdelingssjef) og Torgeir E. Sæveraas (redaktør). Fagbokforlaget: Lasse Postmyr (forlagsredaktør).

Henvendelser om skriftserien kan rettes til:

Luftkrigsskolen
Trondheim Mil
Postboks 4133
7450 Trondheim
Tlf: 73 99 54 00
E-post: editor@lksk.mil.no

eller

Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Innhold

Forord	7
------------------	---

DEL 1 – POLITISKE PERSPEKTIVER

Politiske ambisjoner med det norske forsvaret, sett fra Stortinget	11
<i>Anniken Huitfeldt, leder i utenriks- og forsvarskomiteen (Ap)</i>	

Kan vi forvente en overgripende strategi for fremtidens bruk av norsk luftmakt?	17
<i>Professor dr.philos. Janne Haaland Matlary, Institutt for statsvitenskap, UiO og prof. II, Forsvarets høyskole, Avdeling for militærmakt</i>	

Ved et historisk veiskille	33
<i>Christian Borch</i>	

DEL II – FRA STRATEGI TIL OPERASJONER

Særegenheter ved luftmilitær ledelse?	45
<i>Førstelektor Ole Jørgen Maaø, Luftkrigsskolen</i>	

Norsk luftmakt i fremtiden	57
<i>Kaptein Per Morten Storengen</i>	

Key Challenges for Command and Control of Allied Air Operations in the Future	61
<i>Lt. Gen. de Longvilliers</i>	

Kommando og kontroll i Sjøforsvaret	73
<i>Orlogskaptein Tor Ivar Strømmen</i>	

NbF – Økt operativ evne gjennom samhandling i nettverk	81
<i>Brigader Kurt Pedersen</i>	

Command and Control of the Finnish Air Force	87
<i>Brigadier General Kim Jäämeri</i>	

DEL III – FRA STRATEGI TIL STRIDSTEKNIKK

Norsk luftmakt som en relevant og effektiv bidragsyter til NATO	97
<i>Forsvarsminister Ine Eriksen Søreide</i>	

Et Luftforsvar i utvikling – luftkommando og -kontroll for fremtiden	107
<i>Oberst Bjørn E. Stai</i>	

Luftmakt i fremtiden – refleksjoner fra de som skal bemanne JSF og NAOC	115
<i>Kadett Morten Hanche</i>	

Om forfatterne	123
--------------------------	-----

Forord

Norge er nå i ferd med å etablere et nytt nasjonalt luftoperasjonscenter (NAOC). Samtidig gjør Luftforsvaret seg klar til å anskaffe og ta imot 52 stk. F-35 Joint Strike Fighter (JSF) med enorme operative muligheter. Nylig deltok Norge og Luftforsvaret også under NATO-operasjonen over Libya. Dette skapte betydelig internasjonal interesse for det norske bidraget, men genererte også debatt innad i Norge, blant annet knyttet til norsk ambisjonsnivå og innflytelse på ledelsesprosesser i NATO.

Mange NATO-land opplever økonomisk krevende tider, og flere har derfor redusert sine bestillinger av nye kampfly. Av den grunn vil Norges relative luftmilitære styrke innad i alliansen kunne øke gjennom kjøpet av JSF, noe som igjen vil kunne føre til en ytterligere etterspørsel etter norske luftmilitære kapasiteter i fremtidige internasjonale operasjoner. Hva skal så ambisjonsnivået for norsk luftmakt være i tiden som kommer, og skal ledelsen av den være en alliert eller norsk oppgave?

Det sistnevnte spørsmålet var utgangspunktet for Luftmaktseminaret 2014, og det reiser en rekke interessante problemstillinger knyttet til luftmilitær ledelse – på mange ulike nivåer og omkring ulike ledelsesprosesser. Hvilket doktrinært grunnlag skal for eksempel Luftforsvarets kommando- og kontrollsystem legge til grunn, og hvilke konsekvenser bør doktrinen ha? Hvilket ambisjonsnivå har norske politikere med etableringen av et nasjonalt luftoperasjonscenter knyttet til kapasitetsøkningen vi vil få ved innfasingen av JSF, og hvilke konsekvenser får dette for fremtidig deltakelse i internasjonale operasjoner?

Dette var blant spørsmålene som ble diskutert og forsøkt belyst under årets Luftmaktseminar, og de fleste bidragene derfra er samlet i denne utgaven av *Luftkrigsskolens skriftserie*.

Trondheim, juni 2014

Torgeir E. Sæveraas og Dag Inge Korstad

Del 1 – Politiske perspektiver

Politiske ambisjoner med det norske forsvaret, sett fra Stortinget

Anniken Huitfeldt, leder i utenriks- og forsvarskomiteen (Ap)

Innledning

8. mai 2013 fikk jeg i oppdrag av daværende forsvarsminister å tale for flere veteraner på Akershus festning. Der grep Per Waaler fatt i meg. Han er den siste gjenlevende piloten som la seg på vinger fra Fornebu 9. april, og han var fortsatt overbevist om vi hadde klart å slå tilbake nazistene hvis Norge hadde hatt et sterkere forsvar den gangen. Derfor ga han meg kjeft for at Arbeiderpartiet ikke hadde gjort nok, det vil si at vi ikke hadde brukt nok på Forsvaret i årene 1935–1940. Men etter krigen, sa han, «har alle partiene hatt forsvarsvilje». De siste sytti årene var han derfor fornøyd med Ap, sa han.

Men jeg har i alle fall lært at Arbeiderpartiet etter krigen var svært opptatt av Luftforsvaret. For det første hang det sammen med at luftmakt var helt avgjørende for å vinne en krig. Men for det andre: Luftforsvaret skulle være moderniseringsagent, ikke bare for Forsvaret, men for hele det norske samfunnet i gjenreisningen – industrialiseringen med tungindustri og elektrokjemiske prosesser. Luftforsvaret var ny teknologi. Militærindustri og gjenreisning gikk hånd i hånd.

Den tredje årsaken til at Ap likte Luftforsvaret, er imidlertid kanskje ikke like kjent. Som man kan lese i Luftkrigsskolens skriftserie,¹ var situasjonen den at Ap rett og slett ikke stolte på Hæren. Hæren hadde skutt mot streikende og blitt brukt i kampen mot arbeiderbevegelsen før krigen, og forsvarsminister Jens Christian Hauge stolte ikke på dem etter krigen heller; det var Luftforsvarets folk han lyttet til.

1 Se Espenes, Øistein og Nils Naastad (1999): *Luftforsvaret – et flerbruksverktøy for den kalde krigen? Luftkrigsskolens skriftserie*, Vol. 1. Også tilgjengelig elektronisk på: <http://www.luftkrigsskolen.no/Biblioteket/portals/0/dokumenter/Skriftserien/skriftserie%20vol%2001.pdf>

I år er det sytti år siden den nye våpengrenen ble vedtatt etablert. Dette ble gjort av den norske regjeringen i London et halvt år før frigjøringen, og Luftforsvarets militære analyser og teknologiske behov har styrt mye av forsvarspolitikken siden Per Waaler lå på vinger over Fornebu.

Norsk forsvarspolitik anno 2014

I januar 2014 var utenriks- og forsvarskomiteen på sin første reise. Den første hovedstaden hver komité besøker, er Washington. Vi var i Pentagon, og vi besøkte både kampflyprogrammet og Lockheed Martin, hvor vi fikk forsikringer om at F35 er i rute, og at alt tyder på at flyene blir levert på tiden og at det ikke synes å bli noen overraskelser når det gjelder pris. Det er åpenbart at med anskaffelsen av F-35 er Norge de facto i ferd med å skifte divisjon blant de allierte i Europa. Kampfly er en grunnleggende kapasitet i vår forsvarsstruktur, og moderniseringen av kampflyflåten er en forutsetning for å opprettholde Forsvarets evne i fremtiden.

Dette handler både om krigsforebygging og styrking av innsatsen på sjø og land. Det er også overveiende sannsynlig at vår kapasitet vil bli etterspurt av våre alliansepartnere i fremtidige operasjoner. Det internasjonale kampflyprogrammet handler om å utvikle en helt ny generasjon kampfly, og er altså et utviklingsprogram. Vår deltakelse vil gi hele Forsvaret et våpensystem ingen før har hatt. Slik kan vi si at Luftforsvaret er en moderniseringsagent også i dag. Det er viktig også i «vår tid». Og for å slå det tydelig fast – slik at ingen er i tvil – dette er i en tid der Arbeiderpartiet stoler på Hæren. Hæren skal på sikt tilføres kampluftvern, også det fordi man vet hvor mye luftmakt betyr.

Forsvarsministeren og jeg var henholdsvis leder og nestleder i Stortingets utdanningskomité fra 2005 og frem til jeg gikk inn i regjeringen i 2008. En gang satt vi i et radiostudio og diskuterte privatskoler, og med en gang mikrofonen var slått av, gjorde vi som vanlig: slutta å krangle og snakket om hyggelige ting. Da oppsummerte jeg at med henne var det helt motsatt av med mannen min; henne kranglet jeg kun med når mikrofonen var på – dersom vi hadde tilhørere. I våre nye roller krangler vi knapt nok for åpen mikrofon, og det er en styrke at det er så stor politisk enighet i forsvarspolitikken.

Når jeg får besøk fra utlandet, stusser de over at jeg, som tilhører opposisjonen, er leder for utenriks- og forsvarskomiteen. Jeg forklarer da at det også var slik i forrige periode, for fra 2009 til 2013 ledet Ine Marie Eriksen Søreide denne komiteen. Jeg mener dette understreker den brede enigheten i forsvars-

og utenrikspolitikken. Første og annen nestleder i komiteen er da også henholdsvis Høyres Øyvind Halleraker og FrPs Kristian Nordheim.

Ettersom utenrikspolitikken er regjeringens hovedansvar, eller fortrinnsrett (eller prerogativ, som det egentlig heter), har vi flere lukkede konsultasjoner i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen, i tillegg til de åpne debattene i stortingsalen. I lukkede konsultasjoner gjøres vi kjent med Forsvarets vurderinger på ulike områder og får tilgang til en del gradert informasjon. Dette bidrar også til å etablere større enighet i forsvarspolitikken. Men på den annen side kan enigheten medføre at vi får for liten debatt om viktige spørsmål.

Jeg er glad for at forsvarsministeren har signalisert økt åpenhet, og jeg vil følge opp dette fra Stortingets side. Vi må skape mer debatt. Og til tross for at vi er enige, må vi ikke slurve med politisk forankring av viktige spørsmål. Jeg vil gjøre mitt for å sikre dette.

Det ser også ut som om Forsvarsministeren har nærmet seg oss etter at hun inntok departementskontoret. De langtidspanene som hun mente var underfinansiert mens hun var i opposisjon, følger hun nå opp uten tilførsel av de ekstra midlene hun tidligere mente var nødvendige. I enighetens navn skal jeg skal unngå å polemisere mot dette her.

Norge er ett av få land som har en felles forsvars- og utenrikskomité. Mange av Forsvarets folk var engstelige for at en sammenslåing ville bidra til mindre fokusering på Forsvaret, men resultatet ble etter min mening motsatt: Forsvaret fikk økt oppmerksomhet. I dagens komité sitter det fem parlamentariske ledere – Knut Arild Hareide, Trine Skei Grande, Liv Signe Navarsete, Trond Helleland og Jens Stoltenberg. To av Stortingets visepresidenter er med – Marit Nybakk og Svein Roald Hansen – og i tillegg Bård Vegard Solhjell, som har lang statsrådserfaring fra SV. Etter min oppfatning betyr dette økt oppmerksomhet om forsvarsspørsmål gjennom deltakelse i komiteens arbeid.

Den store enigheten i norsk forsvarspolitikkk handler om fire grunnleggende forhold:

For det første at vi alene og sammen med våre allierte sikrer norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier, samt at vi skal stå imot militært og annet press.

For det andre skal vi gjennom deltakelse i flernasjonale fredsoperasjoner med forankring i FN-pakten og internasjonalt forsvarssamarbeid bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene. Dessuten skal vi forebygge bruk av makt fra statlige og ikke-statlige aktører mot norsk og internasjonal sikkerhet.

For det tredje skal vi sammen med våre allierte bidra til kollektivt forsvar av

Norge og andre allierte i henhold til våre forpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet.

For det fjerde skal vi bidra til å ivareta norsk samfunnsikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

Den norske dikteren Nordahl Grieg mistet livet da det britiske bombeflyet han satt i, ble skutt ned over Berlin i 1943. En av hans dikterkolleger, Rudolf Nielsen, skrev noen år før et dikt der det heter: «Intet mere som skrift i sand, enn løfter om kjærlighet». Skrift i sand er, som kjent, ikke noe som varer særlig lenge. En kommunikasjonsrådgiver som bor her i Trondheim, skrev om disse ordene for en tid tilbake og sa følgende: «Intet er mere som skrift i sand enn løftene i en Stortingsmelding». Altså var ambisjonene og målene store, men de ble ikke fulgt opp i budsjettene. Dette var Forsvarets største problem etter den kalde krigen. Det sto ikke på kjærlighetserklæringene til Forsvaret og ambisjonene i langtidsplanen, men til tross for gode vedtak ble ikke dette fulgt opp i budsjettene. Det var som skrift i sand, og sikkert frustrerende for Forsvarets folk, som ble servert mange lovord, men ingen oppfølging.

Derfor var også den store omstillingen helt nødvendig. Forsvaret lovet å ta ansvar for omstillinger, mens politikerne lovet å følge opp med midler. Den rødgrønne regjeringen måtte de siste åtte årene ta mange tøffe valg, men uansett har vi stått fjellstøtt når det gjelder å gjennomføre langtidsplanen. For første gang har en langtidsplan blitt fulgt opp 100 prosent budsjettmessig. Den er ikke lenger skrift i sand, den er verdt mer enn papiret den er skrevet på.

Konsekvenser for Luftforsvaret

Når det gjelder omstilling, er vi inne i Luftforsvarets tid. Den inneværende langtidsplanen for perioden 2013–2016 er på mange måter Luftforsvarets langtidsplan, og den kommer til å bli krevende. Men i en omstillingsprosess må vi ha gjennomføringskraft, uten at vi hugger vår virkelighetsbeskrivelse inn i stein. Der må vi hele tiden være åpne om hva som er bra, hva som ikke går så bra, hvor vi lykkes i omstillingene, og hvor vi ikke har lykkes så godt. Samtidig er det viktig å lytte til folk på alle nivåer, og Forsvarsministeren understreket da også behovet for åpenhet i sin nyttårstale i Oslo Militære Samfund. Vi er stolt over det vi har fått til, men vi må samtidig være åpne og ærlige om utfordringene Forsvaret står ovenfor, behovet for personell og kompetanse, og det at vi må ha en åpen debatt om vår militære kapasitet innenfor eksisterende rammer.

De siste årene har Forsvaret levert solide bidrag i Afghanistan, Libya og flere andre land. Operasjonen i Libya ga oss svært stor kredibilitet i NATO-sammenheng, og en særdeles god innsats fra Luftforsvaret har blitt lagt merke til. Det norske bidraget ble blant annet anerkjent da jeg besøkte Pentagon. Også kompetansen til våre soldater og kvaliteten på våre bidrag i Afghanistan har høstet mange lovord fra amerikanerne.

Mens de fleste NATO-land kutter i sine budsjetter, øker vi vårt. Med det største forsvarsbudsjettet i Europa per innbygger, og det største i Norden, er vi ikke lenger noen småstat i militær sammenheng, men en mellomstor forsvarsmakt. Jeg er opptatt av ambisjonen om fortsatt å styrke Forsvaret. Våre allierte skal fortsatt være trygge på Norges vilje og evne til å bidra. Dette sikrer vi gjennom å følge opp moderniseringen av Forsvaret med nødvendige ressurser og styrke budsjettene i en tid hvor mange av våre allierte kutter. Jeg tror det er her vi vil stå overfor dilemmaer i årene som kommer.

Som det fremgår av programmet for dette seminaret: «I NATO øker Norges relative stilling.» En av våre viktigste forsvarspolitiske debatter bør dreie seg om hvordan vi skal møte dette. Jeg tror vi må være klare til å ta et større ansvar i egne nærområder. Dette vil kreve tre ting: at vi fortsatt har vilje til å fortsette omstillingen, at vi investerer i moderne materiell og understøttelse, og fremfor alt at vi sørger for at Forsvaret har rett og nødvendig kompetanse.

Etter min mening er nordområdene vårt viktigste strategiske satsingsområde i utenrikspolitikken. Vi har sju ganger større havområder enn landområder, noe som er en viktig grunn til anskaffelsen av våre nye F-35 kampfly. I disse områdene har vi grunnleggende nasjonale interesser og sikkerhetspolitiske utfordringer. Her står vi også overfor noen av de tydeligste virkningene av klimaendringene, samtidig som det finnes store petroleumsressurser, noen av verdens rikeste fiskeriresurser og uutnyttede mineralressurser. Når nedsmeltingen av isen åpner for nye og kortere internasjonale seilingsleder, venter nye utfordringer og muligheter i området.

Derfor må vi rett og slett utøve myndighet i nord på en troverdig, konsekvent og forutsigbar måte. På grunn av våre store land- og havområder og vår geografiske beliggenhet trenger vi et sterkt og moderne forsvar som kan håndheve norsk suverenitet og bidra til stabilitet i nærområdene. Vi trenger derfor en sterk tilstedeværelse i vårt interesseområde fra alle forsvarsgrener.

Dette vil innebære en betydelig omstilling for Forsvaret de neste fire årene, der vi samler Luftforsvaret med Europas nordligste hovedbase for F-35. De første kampflyene lander igjen her i Trøndelag – på Ørland – om bare fire år. Jeg er glad for at en av de første tingene forsvarsministeren tydelig avklarte, var at langtidsplanens vedtak om ny hovedbase for kampfly på Ørland ligger

fast.² At komiteens innstilling var enstemmig da langtidsplanen ble behandlet i Stortinget, var svært viktig.

For Luftforsvaret de kommende fire årene handler det om vi klarer å styre, forvalte og videreutvikle den kompetansen organisasjonen både besitter og har behov for. Vi vil trenge tilstrekkelig tilgang på piloter med nødvendig antall flytimer på både gammelt og nytt system. Tilgang på tilstrekkelig teknisk personell i Luftforsvaret vil fortsatt være en utfordring. Jeg er glad for at vi har forlenget verkstedsvirksomheten i Bodø, og at AIM Norway er etablert på Kjeller.

Når ISAF nå trappes ned, må vi ha en reell debatt om hvordan det norske forsvaret skal bidra, særlig i internasjonale operasjoner. For Arbeiderpartiet har økt deltakelse i FN-operasjoner vært en viktig målsetting. Mens NATOs andel i FNs operasjoner utgjorde 50 % av soldatene på 1990-tallet, er det i dag kun 2 % av soldatene som kommer fra NATO-land. Økt deltakelse fra disse landene vil etter min mening styrke FN.

Det finnes en relevant kapasitet knyttet både til våre nye Hercules transportfly og våre helikoptermiljøer, nemlig det luftmedisinske bidraget (NAD) i Afghanistan. I fredsoperasjoner er både transportkapasitet, helikoptertransportstøtte og medisinsk evakueringskapasitet svært etterspurt. Et økt engasjement vil kreve at deltakelse i slike operasjoner finansieres – i tillegg til langtidsplanen.

For å oppsummere, mener jeg at det viktigste i denne perioden vil være:

1. Evne til å gjennomføre langtidsplanen
2. Gjennomføringsvilje i satsingen på personell og kompetanse
3. Evne til å prioritere egne nærrområder og NATOs kjerneoppgaver

Ørland vil de neste tre–fire årene bli bygd opp til den nordligste hovedbasen for F-35. For hundre år siden – i 1914 – ble Værnes etablert som verdens nordligste flyplass. Dette kom i stand etter et opprop i Adresseavisen hvor folk ble oppfordret til å gi penger til oppbyggingen av en luftflåte for å styrke forsvaret av Trøndelag. Det er godt vi slipper å sende folk rundt med bøsser for å samle inn penger til kampfly. Heldigvis har vi større forsvarsvilje i dag, noe Per Waaler både forventer og minner oss på.

2 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/presesenter/pressemeldinger/20141/ingen-endring-i-vedtaket-om-orland-som-h.html?id=749307>, aksessert 15. mai 2014.

Kan vi forvente en overgripende strategi for fremtidens bruk av norsk luftmakt?

Professor dr.philos. Janne Haaland Matlary, Institutt for statsvitenskap, UiO og prof. II, Forsvarets høgskole, Avdeling for militærmakt

Norge bruker militærmakt mye mer enn før, som et nesten «ordinært» virkemiddel for statens interesser og verdier, men uten at det behov for strategisk tenkning dette medfører har ledet til mye politisk opptatthet av strategisk logikk. Den vestlige, spesielt den europeiske bruken av militærmakt har vært omfattende i tiden etter murens fall. Samtidig ser det ut som om den brukes når «noe må gjøres», for å forhindre en uakseptabel utvikling i felt. Den er ikke planlagt og brukes ikke i avskrekkende hensikt, men oftest som siste mulighet når ting er blitt for ille. Den er mer «event-driven» enn strategisk.

Når vi bruker militærmakt i felt, er «strategy ultimately about winning wars».¹ Krig i denne forstand er å tvinge en motstander til å bøye seg for vår vilje, eller for å si det med Clausewitz: «War is an act of force to compel our enemy to do our will».² Men den beste måten å oppnå dette på er ved avskrekking eller tvangsdiplomati, for da unngår man faktisk bruk av militærmakt. Det siste betyr at motstanderen tvinges til å tilpasse seg våre ønsker fordi alternativet er verre. Der slik tilpasning ikke finner sted, kan man måtte bruke militærmakt. Den aktive bruken av denne er alltid risikofylt og har uintenderte konsekvenser.

Strategiske krav til ledelse på politisk nivå varierer med hvordan militærmakten anvendes. Gjelder det *avskrekking*, avhenger de strategiske kravene av hva som skal avskrekkes. Gjelder det *tvangsdiplomati*, er kravene meget klare og meget krevende. Gjelder det *aktiv bruk* av militærmakt, er kravene også

1 Mahnken, T. (2010): «Strategic Theory». I: Baylis, J. et al. (red.). *Strategy in the Contemporary World*. Oxford: Oxford Univ. Press, s. 69.

2 Clausewitz, Carl v. (1976): *On War*. Princeton Univ. Press, s. 75.

meget omfattende og vanskelige for et liberalt demokrati å innfri. Det er svært vanskelig politisk sett å ta egne tap i kriger som ikke er eksistensielle, det er uhyre krevende å holde lange kriger i gang, det er få politikere som er vant til og som kjenner militærmakten i vår post-moderne tid, spesielt i Europa, etc.³

I dette innlegget skal jeg først diskutere militærstrategiske krav til det politiske nivået med hensyn til forholdet mellom avskrekking, tvangsdiplomati og bruk av makt i felt. Dernest ser jeg på norsk bruk av militærmakt og spør om denne er utløst av sikkerhetspolitiske trusler eller allianseavhengighet. I sistnevnte tilfelle er det ikke å forvente at norske politikere tenker strategisk. Jeg argumenterer til slutt for at de likevel må gjøre det fordi 1) Norge er en 'mellemstor' militærnasjon som spiller sentrale militære roller i operasjoner, 2) vi må 'gjøre mer selv' nå og fremover fordi våre allierte kutter sine budsjetter, og 3) Europa/Norge er 'home alone' i NATO fordi USA fokuserer på andre områder. USA vil derfor ikke være den som leder i alle operasjoner og den som ber om bidrag. Den norske regjeringen må selv vurdere strategiske spørsmål sammen med de allierte som bidrar i en gitt operasjon.

Videre er det sannsynlig at luftmakt blir enda mer sentralt i sikkerhetspolitikken fremover. Etter Afghanistan er det usannsynlig at Vesten igjen går inn med regulære bakkestyrker i ikke-eksistensielle operasjoner (som er det vi snakker vi om). Luftmakt er det sentrale virkemiddelet i starten på en politisk prosess med tvangsdiplomati som kjerne. Luftmakt er raskt inn og raskt ut, og medfører mindre risiko enn bakkestyrker. Å etablere en flyforbudssone er ofte første trinn i en operasjon og siste i den tvangsdiplomatiske prosessen. Luftmakt er særdeles anvendelig for å «backe opp» diplomatisk press.

Strategi – hva er det?

Harold Macmillan ble en gang spurt om hva som bestemmer sikkerhetspolitikken. Han skal ha svart: «*Events, my dear boy, events*». Det kan se ut som om dette stemmer i dagens Europa. Det er få strategiske analyser i moderne

3 Se Matlary, J.H. (2009): *European Union Security Dynamics: In the New National Interest*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan; Matlary, J.H. (2013): *NATO's European Allies Military Capability and Political Will*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan; Arrequin-Toft, Ivan (2005): *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press; Merom, Gil (2003): *How Democracies Lose Small Wars*. Cambridge: Cambridge University Press; Mack, A. (1975): «Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict», *World Politics*, Vol. 27, nr. 2, s. 175–200; Corum, James S. (2008): *How Major Powers Fail in Counterinsurgency*. Minneapolis: Zenith Press; Nyhamar, Tore (2009): *Counterinsurgency Field Manual 3-24 and operations*. FFI-rapport 2009/01342.

utenriks- og sikkerhetspolitikk, men mange planer og *policies*. Ser man f.eks. etter et strategisk dokument om norsk innsats i Afghanistan, finner man «Strategi for helhetlig innsats i Faryab-provinsen»,⁴ som er blottet for analyse av interaksjon med motstandere. «Strategien» består av en opplisting av tiltak fra norsk hold på sivil og militær side. Kun der Gwormach-distriktet omtales, får vi høre om sikkerhetsmessige «utfordringer». Den norske Faryab-strategien er ingen strategi i noen egentlig betydning av ordet.

Ordet strategi brukes svært vidt og bredt – i både dagligtale, næringsliv og politikk. De fleste bedrifter og organisasjoner har strategiske planer. Men historisk er ordet knyttet til bruk av militærmakt. Det kommer fra det greske ordet for general, *strategos*. Intuitivt kan man slå fast at strategi har eksistert så lenge det har vært konflikt, og at det dreier seg om å vinne slaget i en eller annen forstand.

Jeg definerer strategi som en *plan for den interaktive logikk med motstandere eller motstand* for å nå det mål man har satt seg. Strategi er ikke nødvendigvis noe militært, det kan være en politisk eller annen konflikt hvor man bruker ikke-militære virkemidler. Det er altså den interaktive karakteren som kjenner ut strategien hvor både en selv og/eller ens motstander av og til bruker en paradokslogikk, dvs. gjør det motsatte av hva man logisk forventer.⁵ Dette krever da strategisk tenkning som ikke bare kalkulerer logiske trekk, men også det motsatte. Gitt kompleksiteten i dette kan man snakke om statsmannskunst.

Men dette betyr ikke at det er noen automatikk i at politikerne må tenke strategisk i dag. Det står for lite på spill til at de er tvunget til å konsentrere seg om interaksjonen med en fiende. Andre politiske hensyn er viktigere: som gjenvalg, popularitet og interessen for å minimalisere risikoeksponering. Men dette fører i sin tur til sub-optimal bruk av militærmakt – som når kun luftmakt brukes fordi den har mindre risiko enn landmakt, men derved gir mindre militær effekt enn om den hadde vært kombinert med bakkestyrker. Videre fører det til at strategiens krav til klar målsetting, utholdenhet og prioritering av dette foran innenrikspolitikk, ikke blir innfridd. Et eksempel på dette er Kosovo, hvor kun luftmakt ble brukt og hvor det ikke var noen falne fra NATOs side. Men motstanderen Milosevic kunne da også rolig gjemme bort sine stridsvogner og derved unngå å få dem ødelagt fordi han ikke trengte å manøvrere dem i åpent lende i en landkrig mot bakke-

4 Vedtatt i regjeringen 16.06.2009, felles for Forsvars- og Utenriksdepartementet.

5 Luttwak, Edward N. (1995): «Toward Post-Heroic Warfare», *Foreign Affairs*, Vol. 74, nr. 3 (May/June 1995), s. 109–122.

styrker fra NATO. Hadde NATO også tatt i bruk bakkestyrker, kunne krigen vært vunnet mye raskere, men da sannsynligvis med egne tap. Et annet eksempel er Libya i 2011, hvor det heller ikke var falne fra NATO-land. Også her var kun luftmakt i bruk. Man kan si at opprørerne i Libya utgjorde en slags bakkestyrke, og som vi vet, varte ikke denne krigen mer enn syv måneder før regimet falt. Men dette skyldes altså ikke luftmakten alene. Det politiske nivåets egenbegrensninger har altså svært negative implikasjoner for det militære, operative nivå når maktmidlenes komplementaritet ikke får lov til å virke.

Vi er altså i den tilsynelatende paradoksale situasjon at vi i Europa og Norge bruker militærmakt langt mer enn før, som et nesten «ordinært» virkemiddel for statens interesser og verdier, men uten at det behovet for strategisk tenkning dette medfører, har ledet til mye politisk opptatthet av strategisk logikk og interaksjon. Tvert om er det som om det ikke finnes noe strategisk behov i det hele tatt. Man skulle tro at når man som regjering bruker statens ytterste maktmiddel – et spesielt virkemiddel fordi utøverne av den militære profesjon både risikerer eget liv og kan måtte ta andres under oppdraget – så ville strategisk interaksjon med motstanderen være essensiell: Hva skal til for å vinne, hva er kostnaden i liv og penger, og er effekten sannsynlig?

Det er *det sikkerhetspolitiske problem* som krever strategisk tenkning. Det er motstanderens disposisjoner som avkrever strategisk vurdering – i kombinasjon med viktigheten av å vinne eller endre motstanderens vilje/politikk. Hvis saken er uviktig for politikerene, spiller det jo ikke så stor rolle om motstanderen vinner og vi taper. Men hvis saken er viktig, må man vinne. Av dette følger det at *jo viktigere saken er, desto viktigere blir strategisk tenkning*. Dreier det seg om eksistensiell krig, er intet viktigere enn å vinne den. Dreier det seg om «optional wars», er det nok viktig å vinne, men ikke viktigst. Dreier det seg kun om å tilfredsstille forventninger fra NATO eller FN (allianseavhengighet), eller om innenrikspolitik, blir strategisk tenkning uviktig. Vi er derfor i den situasjon at ikke-eksistensielle kriger – som alle dagens kriger er – fører til at regjeringer slapper av med hensyn til strategiens krav. Men konsekvensen blir lett at man ikke oppnår noe som helst. Da er jo det hele forgjeves, og man har risikert andres liv og brukt enorme summer på et virkemiddel som ikke ble anvendt optimalt.

Krav til effektiv strategi

Man må skille mellom allmenn *politisk-strategisk* tenkning og *militær-strategisk* tenkning. Det første kan og bør gjelde all politikk – man definerer mål, midler og motstand, og det er ikke nødvendigvis bruk av militærmakt som er middelet. Det andre gjelder effekten i felt av bruk av militærmakt, altså hvordan «vinne krigen» – Clausewitz' anliggende om at militærmaktens politiske effekt er det sentrale. En småstat vil ofte ha en sekundær strategi for sin bruk av militærmakt, for eksempel å skulle styrke FN, NATO eller sitt forhold til USA. Interessen for å holde USA sentral i NATO forklarer mange bidrag til operasjoner,⁶ men ifølge ny forskning forklarer oppfatningen av noe som viktig eller som en trussel, mer enn tidligere antatt. Dette funnet gjør at det blir logisk å anta at det finnes en militær-strategisk tenkning bak staters bidrag.

Den type strategi som ofte anvendes i vestlige operasjoner, er det som kalles «coercive diplomacy» – på norsk «kanonbåt-diplomati» eller tvangsdiplomati. Bildet av kanonbåten som legger seg utenfor kysten som en trussel og et press, er talende. Tvangsdiplomati defineres som trussel om bruk av militærmakt eller begrenset bruk av dette for å tvinge en motstander til å endre standpunkt i den retningen vi ønsker. Poenget er å true effektivt, slik at militærmakt ikke må brukes: «Coercive diplomacy uses force as a bargaining tool».⁷

Når man ikke bruker militærmakt som del av en diplomatisk strategi, men bare har den som *strukturell* makt, er det avskrekking (*deterrence*) – hvor man ikke er aktiv, men likevel avverger å bli satt under press eller angrepet. Avskrekking er strukturell makt i en stat eller en allianse hvor man vil beholde *status quo* ved å stoppe andre staters vilje til å forandre denne.⁸ Dette er maktutøvelse på det viktigste nivået. Det strategiske poenget er at en motstander tenker seg om to ganger dersom den han vil påvirke, besitter makt til å avverge påvirkning. Som en marxist vil påpeke, er strukturell makt mye viktigere enn aktørmakt, og den siste avhenger av den første.

Avskrekking er en type *coercion*, men av dyp og generell karakter: Man vil

6 Davidson, Jason (2011): *America's Allies and War: Kosovo, Afghanistan, and Iraq*. New York: Palgrave MacMillan. Basert på mer enn femti eliteintervjuer finner forfatteren at nasjonale militære bidrag fra landene i studien (UK, Italia, Frankrike) i mindre grad enn ellers antatt i forskningslitteraturen forklares av forholdet til USA (alliance dependence): «strong evidence supported threat and prestige in twice as many cases as alliance dependence ... allies made up their minds most often on the basis of whether the target threatened their interest» (s. 175).

7 Jacobsen, P.V. (1998): *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice*. London: Macmillan, s. 280.

8 Lauren, P., Craig, G. & George, A. (2007): *Force and Statecraft. Diplomatic Challenges of Our Time*. Oxford: Oxford University Press.

beholde og verne statens eller alliansens frihet og selvstendighet. Avskrekkingen er effektiv dersom den skaper den frykteffekten som trengs for å bevare *status quo*, dvs. at ingen setter staten under press. I den kalde krigen var avskrekkingen mot en invasjonstrussel i et eksistensielt scenario, i dag er den mot å bli presset ut fra nasjonale interesser. En illustrasjon er småstaten med stormaktsnaboen: En konflikt kan eskaleres til militærmakt av stormakten dersom småstaten ikke har avskrekkende nok effekt til å forhindre dette. Stormaktens militærmakt vil alltid trumfe småstatens, og derfor er småstaten mer avhengig av avskrekking som strategi. For Norges del er det NATO som avskrekker og geopolitikken med Russland som nabo som er den viktigste konstanten i sikkerhetspolitikken.

Med dagens trussel- og risikobilde er det altså politisk press med åpen eller dulgt trussel om militærmakt som er aktuelt, ikke lenger eksistensielle trusler. Dette betyr kort sagt at vestlige stater, ikke bare USA, igjen må kunne avverge slikt tvangsdiplomati mot seg selv samt kunne utøve det mot andre stater. Det første krever effektiv avskrekking, som ikke lenger bare kan bestå av å vokte egne grenser mot invasjon, men som også må bety reell evne til å svare på militært press med militære midler, hvis nødvendig. Det andre må bety at europeiske land igjen lærer seg å kunne spille sjakk når motparten gjør det – selv om de egentlig skulle være best til å spille ludo.

Tvangsdiplomati er en særdeles krevende kunst som handler om å tvinge en motstander til å endre standpunkt i en konkret konflikt. Da må trusselen om militærmakt eller økonomiske sanksjoner være troverdig og alvorlig. Dette impliserer ikke bare militær evne hos den som truer, men også *vilje* til å bruke militærmakt dersom det blir nødvendig. Den som truer, risikerer selv mye. Bruk av tvangsmakt krever politisk og militær vilje til å gjennomføre en trussel dersom ens krav ikke blir innfridd. Tvangsmakt er derfor vanskelig å bruke fordi regjeringer vegrer seg for å måtte ta slik risiko. Muligheten til å lykkes med dette avhenger av ens troverdighet med hensyn til trusselen.

Bør Norge ha en strategi?

Men har småstater en strategi for sin bruk av militærmakt? Det tradisjonelle svaret er nei, fordi småstatens militære ressurser er for små til å «utgjøre den berømte forskjellen». Likevel er småstatens militære interesse av utfallet mer og mer sentralt for den jo større bidraget er, og det norske forsvarsbudsjettet er nå på linje med det spanske og det nederlandske. Dessuten deltok Norge med kampply – både i første linje og i et betydelig omfang – over Libya. Poli-

tisk sett må vi derfor kunne anta at norske myndigheter spilte en viktig rolle og dermed også hadde ansvar for å tenke «militær effekt» på lik linje med større land. Vi bør derfor også forvente strategisk tenkning hos en norsk regjering.

Vestlige land, inkludert Norge, har brukt tvangsdiplomati flere ganger etter den kalde krigen. Det startet med Bosniakrigen fra 1991 til 1995. Her måtte man etter hvert legge press på Milosevic – først gjennom embargoer basert på FN-mandat, så flyforbudssone, og til slutt motangrep og involvering i krigen. Noen år etterpå, i 1999, angrep NATO Serbia etter at tvangsdiplomatiet ikke virket. Så var de fleste europeiske land med USA i ultimatumet til Mullah Omar om utlevering av Osama Bin Laden i 2001, og i angrepet som fulgte. I Irak i 2003 valgte mange europeiske land, deriblant Norge, å holde seg utenfor, mens f.eks. britene var med i det tvangsdiplomatiet mot Saddam Hussein som utspilte seg i Sikkerhetsrådet. Da dette ikke førte frem, gikk en koalisjon ledet av USA til angrep. Men Norge var sentral da Libyas Muhammar Gaddafi truet egen befolkning med massakre i mars 2011. Norge var også aktiv i diplomatiet som besvarte dette med en mottrussel som også var bakkett opp av resolusjonen som mandaterte maktbruk. Også i dette tilfellet førte ikke presset frem, og Libya ble angrepet av en koalisjon av stater, med Norge i første rekke. Det siste landet som er lagt under konkret press, er Syria. Her har Norge imidlertid ingen rolle. USA er den ledende aktøren, og presset gjelder bruk av kjemiske våpen. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Norge har lang tradisjon for deltagelse i internasjonale militære operasjoner. Under den kalde krigen gjaldt dette særlig FNs fredsbevarende operasjoner, mens operasjoner av mer sikkerhetspolitisk betydning var forbeholdt NATO. I dag er Norge en liten deltager i FN-operasjoner – nr. 72 av 193 land. Samtidig har Norge deltatt i alle NATOs såkalte «out-of-area»-operasjoner etter den kalde krigen, (Bosnia, Kosovo, Afghanistan, Middelhavet, Adenbukta og Libya) og i EUs forskjellige stridsgrupper. I den sikkerhetspolitiske litteraturen er det særlig fenomenet *allianseavhengighet* som bidrar til å forklare småstatenes internasjonale bidrag. I artikkelen til den amerikanske statsviteren Glenn Snyder, *The Security Dilemma in Alliance Politics*,⁹ er hypotesen at medlemmer av allianser frykter marginalisering (*abandonment*), men også å bli «fanget» (*entrapment*). Dette såkalte alliansedilemmaet er tydelig i småstaters sikkerhetspolitikk, og byrdefordelingsproblemet er mye mer akutt nå enn i den kalde krigen ettersom NATOs operasjonene har blitt mer «wars of choice». Egne tap blir derfor mye vanskeligere å legitimere på hjemme-

9 Snyder, G. (1984): «The Security Dilemma in Alliance Politics». *World Politics*, Vol. 36, nr. 4.

arenaen.¹⁰ Å bidra på en måte som oppleves som nyttig sett med amerikanske øyne, er derfor viktig. Dette innebærer at småstatene må stille opp med internasjonale styrkebidrag som både er militært moderne, relevante i forhold til oppdragene som skal løses, og ikke minst risikovillige – altså uten for mange «*caveats*».

Mens byrdefordelingen under den kalde krigen primært var knyttet til den prosentvise andelen forsvarsbudsjettet utgjorde av medlemslandenes bruttonasjonalprodukt (BNP), er den nå like mye rettet mot medlemslandenes evne til å vise risikovilje og militær nytteverdi i «*out-of-area*»-operasjoner. Dette kan tidvis oppleves som mer krevende enn bare å stille med penger. Allianseavhengigheten kan sies å være minst like viktig etter den kalde krigen som før. Tormod Heiers doktorgradsarbeid fra 2006 viser – gjennom en rekke intervjuer med norske og amerikanske beslutningstakere – at et hovedmål for norsk sikkerhetspolitikk etter 1990 har vært å unngå norsk marginalisering.¹¹ Som andre små, vestlige NATO-land legger også norske politikere stor vekt på forholdet til USA. Men også for de større europeiske statene er forholdet til USA essensielt. Ifølge historikeren Hew Strachan er Storbritannia «... in Afghanistan for the same reason it took part in the invasion in Iraq: The Anglo-American alliance is the corner-stone of British foreign and defence policy.»¹²

Denne hypotesen har forklaringskraft dersom den anvendes på operasjon *Desert Storm* under den første Irak-krigen i 1991. De allierte medlemslandene som fryktet marginalisering i forholdet til sin viktigste sikkerhetsgarantist, USA, bidro uforholdsmessig sterkt med militære styrker.¹³ Den danske forskeren Jens Ringsmose hevdet at det var press fra Washington og ikke endret trusseloppfatning som forklarte Danmarks sikkerhetspolitiske reorientering på 1990-tallet. Dette skyldtes først og fremst at et lite land uansett ikke kunne gjøre noe med et endret trusselbilde på egen hånd.¹⁴ Denne logikken kan også ha gyldighet dersom Storbritannias støtte til USA under operasjon *Iraqi Freedom* i 2003 tas i betraktning: en nesten ukritisk støtte til en krig som ikke hadde FN-mandat og hvor splittelsen innad i NATO var sjelden stor.

10 Cimbala, S. & Forster P. (2010): *Multinational Military Intervention. NATO Policy, Strategy, and Burden-Sharing*. Farnham, UK: Ashgate.

11 Heier, T. (2006): *Influence and Marginalisation: Norway's Adaptation to US Transformation Efforts in NATO, 1998–2004*. Doktoravhandling, ISV, UiO.

12 Strachan, H (2009): «The Strategic Gap in British Defence Policy», *Survival*, Vol. 51, nr. 4, s. 50.

13 Bennett, A. et al. (1994): «Burden-Sharing in the Persian Gulf War». *International Organization*, Vol. 48, nr. 1, s. 39–75.

14 Ringsmose, J. (2009): «Paying for Protection: Denmark's Military Expenditure during the Cold War». *Cooperation and Conflict*, Vol. 44, nr. 1, s. 73–97.

I sin studie av begrunnelser for norske bidrag til de internasjonale operasjonene i Bosnia, Kosovo og Afghanistan, konkluderer statsviterne Fermann og Hermannsson med at allianseavhengighet har vært den fremste forklaringen i alle tre casene.¹⁵ De har sett på offisielle begrunnelser, ikke nødvendigvis «reelle» grunner. Det må føyes til at norske regjeringer «helgarderer» og bruker flere begrunnelser samtidig for samme operasjon.¹⁶ Likevel konkluderer forfatterne med at allianseforpliktelsen klart leder som begrunnelse med hensyn til ISAF, mens Kosovo var preget av et slags humanitært «nødverge»-argument. I de tre casene forfatterne undersøker, brukes allianseforpliktelsen 48 ganger, sikkerhetssituasjonen i felt 39 ganger og humanitære argumenter 39 ganger som begrunnelser.¹⁷ Det er altså sterk overlapp her, og begrunnelsene er derfor ikke konkurrerende, noe som gjør det umulig å si noe om reelle grunner i det enkelte tilfelle. Likevel kan vi notere oss at allianseargumentet er førstevalget for norske politikere når de sender ut soldater.

Det er rimelig å hevde at allianseavhengighet er hovedforklaringen på norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner etter den kalde krigen. Dette begrunnes primært med at norske bidrag har vært preget av økt risikovilje – i tråd med behovet for en jevnere byrdefordeling mellom USA og de europeiske NATO-landene. I FN-politikken derimot, er den norske risikoviljen svært liten, selv om FN er et hovedspor i norsk utenrikspolitikk. I NATO-bidragene er Norge opptatt av å kunne krige med de beste, altså USA og deretter Storbritannia, idet Norges handlingsrom fremdeles er under sterk påvirkning av den fundamentale geopolitiske situasjonen der Russland er en nabo i øst. Derfor anses USA, gjennom NATO-samarbeidet, som avskrekkingkomponenten og sikkerhetsgarantisten i den norske forsvarsstrategien. Slik vil det fortsatt være, og vi kan derfor predikere at norsk politikk i NATO også i fremtiden vil bestrebe seg på å «keep the Americans in», som Lord Ismay formulerte det. Middelet til å oppnå dette er å stille med moderne og risikovillige innsatsstyrker som på kort varsel kan settes inn sammen med nære allierte – på den betingelse at regjeringen overlever. Også forsvarsministerens årstale i Oslo Militære Samfund 6. januar 2014 betonte dette meget sterkt. Det bilaterale forholdet til USA er det viktigste i vår sikkerhetspolitikk, og Norge vil og må bidra til operasjoner som er viktige for USA.

15 Fermann, G. og Hermannsson, H. (2013): «Myndighetenes legitimering av norsk deltagelse i NATO-operasjoner i Bosnia, Kosovo og Afghanistan». I Fermann, G. (red.): *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 349.

16 Ibid., s. 351.

17 Ibid., s. 349.

Libya og Syria: politisk-strategisk ledelse?

I både *Libya*- og *Syria*-casene ble det brukt tvangsdiplomati fra vestlig side. La oss se hvor vellykket dette var:

Beslutningen om å gripe inn i *Libya* gikk meget hurtig. Det gjelder både det franske lederskapet, som raskt fikk med seg den britiske statsministeren David Cameron, og det gjelder de to resolusjonene i Sikkerhetsrådet, særlig den siste, nummerert 1973. Etter at denne var vedtatt sent torsdag kveld europeisk tid 17. mars 2011, var selve luftangrepet i gang bare to dager etterpå, 19. mars 2011. Vi kan altså først slå fast at bruken av militærmakt mot Libya ble en realitet i rekordfart. Dette er helt ulikt andre lignende intervensjoner, som enten har tatt lang tid og kommet motstrebende eller ikke kommet i det hele tatt. Sikkerhetsrådet vedtok mange resolusjoner mot Milosevic – angående både Bosnia og Kosovo – som bare ble fulgt opp meget langsomt og inadekvat. Det vedtok også mandat til å stoppe folkemordet i Rwanda, men uten at noen ville intervenere. Det var altså en eksepsjonelt rask saksgang i tilfellet Libya, noe som står i sterk kontrast til det som er vanlig i det såkalte internasjonale samfunnet.

Dette er en klar indikator på tydelig ledelse med en strategisk plan bak. Hurtigheten hadde direkte med motstanderens krigføring og trusler om massakre å gjøre – det gjaldt å komme Gaddafi i forkjøpet før styrkene hans nådde Benghazi og luftangrep ville bli umulig. Han hadde avslått forhandlinger hele tiden, og lot seg ikke stoppe av tvangsdiplomatiets trussel. Trusselen måtte da settes ut i livet. Men man må spørre om det i det hele tatt var et seriøst forsøk på å få Gaddafi til noe forhandlingsbord. Den afrikanske union hadde gjort flere forsøk, uten å få annet svar enn at Gaddafi ville krige til siste slutt.

Norge var – ifølge daværende statssekretær i Utenriksdepartementet, Espen Barth-Eide – aktiv i diplomatiets sammenheng med USA rundt FN-resolusjonen.¹⁸ Med hensyn til beslutningen om hvilket bidrag man skulle stille med fra norsk side, kan vi konkludere med at «småstaten» valgte en militær rolle som normalt kun stormakter vil inneha, og derved gjorde seg selv til en mye viktigere aktør enn om man hadde hatt en støttefunksjon. Med et slikt bidrag øker selvsagt kravet til strategisk tenkning og ledelse for norske politikere, og vi skal nå se på den rollen disse hadde i operasjonen:

Beslutningen om det norske bidraget ble også tatt meget raskt etter at resolusjonen var et faktum: Om morgenen lørdag 19. mars 2011 skulle statsministeren fly til Paris for å delta på *Élysée*-lunsjen hos president Sarkozy. Fly-

¹⁸ Personlig samtale, 18.03.2011.

bidraget var allerede avklart med opposisjonen via telefon, og alle bifalt det. Men SVs samtykke gjensto. Kristin Halvorsen var på hytta, og forteller i sin biografi *Gjennomslag* at hun aldri før hadde opplevd statsministeren så travel med en beslutning:¹⁹

Kristin advarer ... mot tempoet, og forundres stadig over statsministeren. Normalt er han en mann som ikke tar lett på noen beslutninger. Da er det snakk om regjeringsnotater fram og tilbake, drøftinger opp og ned. Her skal de sende seks F-16 fly i krig, og så forventer han at det skal gjøres over mobiltelefon lørdag morgen?

Det faktum at det var kritisk viktig – rent militærstrategisk – å starte operasjonen før Gaddafis styrker nådde Bengazi, ser ikke ut til å være med i hennes vurdering, men det var dette som gjorde at det hastet slik med å treffe en beslutning, også på norsk side.

Likevel var det få strategiske føringer fra det internasjonale politiske nivå etter at operasjonen var i gang. Dette gjaldt alle deltagende land, og det var spesielt problematisk fordi ingen definerte hva «beskyttelse av sivile» innebar. Var det regime-ændring eller ikke?

Det andre strategiske poenget er enda viktigere. Vi kan anta at Clausewitz ville stilt spørsmålet om den ønskede politiske effekten av militærmakten både før, under og ikke minst etter operasjonen. Islamister har overtatt makten i Libya i stadig større grad, og det har vært en «spill-over» til Mali som i sin tur har avstedkommet nok en franskleddet operasjon i 2013 for å stoppe islamistenes fremgang der. NATO trakk seg ut da operasjonen i Libya var ferdig 31. oktober 2011. FN burde da ha kommet inn med et demokratiseringsopplegg, men det skjedde ikke. Den politiske effekten av regime-ændringen er *bad guys out* og *bad guys in* – to minuser som definitivt ikke blir et pluss. Den politiske effekten man ønsket av militærmaktbruken, var aldri definert utover regime-ændring – som ble et uttalt mål for briter og franskmenn under operasjoner, men som norske politikere ikke var enig i. Videre definerte man ikke «end-state» i Libya: Hva slags regime skulle erstatte det falne? Det såkalte internasjonale samfunnet forlot Libya i et maktvakuum, og det ble raskt fylt av militser.

Når det gjelder tvangsdiplomati, var Libya klart mislykket – fordi man måtte angripe. Det er ingenting som tyder på at Gaddafi ville ønsket en forhandlet løsning, men samtidig må man huske på at han én gang før, i 2003, forhandlet med Vesten om å oppgi sitt atomprogram. Selve den militære

19 Halvorsen, Kristin (2012): *Gjennomslag*. Oslo: Aschehoug, s. 376.

operasjon var vellykket fra et strategisk synspunkt fordi regimet falt, men det lå ingen politisk strategi bak den. NATO trakk seg ut av Libya med en gang regimet var falt, og det var ingen politisk plan for fortsettelsen.

Syria

I over to år har det rast borgerkrig i Syria. Med den sterke betoningen av R2P-prinsippet som spilte en hovedrolle i Libya, skulle man anta at samme prinsipp ville hevdes i tilfellet Syria. Det er snakk om samme menneskelige lidelse i samme type krig, nemlig borgerkrig.

Men både USA og Europa har vist meget liten interesse for Syria. Det er kun den franske regjeringen som offentlig har snakket om å gripe inn i borgerkrigen av humanitære grunner. Tidligere statsminister Alain Juppé mener i «personlig kapasitet» at man bør intervenere,²⁰ og den franske presidenten og statsministeren har et par ganger lansert ideen selv,²¹ spesielt etter bruken av kjemiske våpen 21. august 2013. Men også før dette har franskmennene vært villige til å se på intervensjonstrusselen.

Dette har imidlertid verken britene eller amerikanerne vært villige til. Det slående ved krigen i Syria er den nesten totale mangelen på vestlig interesse. Her er det en særdeles sterk militærmakt som har en opprører-opposisjon som er delvis islamistisk – dette er ikke *good guys vs. bad guys*. Det er ingen man «holder med», og man frykter regional krig dersom Vesten blander seg inn. Russlands sterke støtte – også militært – til Assad-regimet bidrar også til at Vesten ikke vil risikere konflikt. Dette kan synes meget strategisk: Vesten har ingen andre interesser i Syria enn å forhindre en regional storkrig, man vil ikke tirre Moskva, og man vil ikke hjelpe opprørere som i stor grad består av islamister.

Men likevel har ett viktig strategisk element vært inkludert, og det er tvangsdiplomati fra USAs side. Den famøse *red line* ble definert av president Obama i 2012, etter mye press, for å ha en politikk overfor Assad. Den ble definert som bruk av kjemiske våpen, men ble ikke «aktivert» før det forelå et helt klart tilfelle av slik bruk. Dette kom 21. august 2013, da etterretningen slo fast at det var offiserer fra regimet som hadde skutt ut raketter med kjemiske våpen. Både den franske presidenten, den britiske statsministeren og president Obama truet med straffeangrep på Assads «centre of gravity» i Damas-

²⁰ *Les Echos*, fr, 18. september 2013.

²¹ *The Guardian*, 13. september 2013, samt i andre nyhetsmedier.

kus. Imidlertid bad både Cameron og Obama sine nasjonalforsamlinger om støtte til å bruke militærmakt – selv om begge statslederne har det som kalles «foreign policy prerogative», altså rett og plikt til å bruke makt på egen hånd. Ved å be om slik støtte ødela man derved det strategiske momentum og dets effekt – Assad kunne forberede seg på angrepet og kalkulere med at det slett ikke var sikkert at det kom. Dette viste seg også å skje, da Cameron faktisk tapte sin egen støtteavstemning i Parlamentet og derved gjorde seg selv militært impotent. Obama slapp å lide samme skjebne fordi den russiske utenriksminister Lavrov «reddet» situasjonen og fikk til en avtale med Assad om å ødelegge dennes kjemiske våpen. Dette gjorde at den militære trusselen ble avblåst, og man fikk en resolusjon i Sikkerhetsrådet som fordømte de humanitære overgrepene, dog uten trussel om militærmakt. President Obama led altså nederlag her, og samtidig gjorde han seg selv maktesløs ved å overlate beslutningen til politikerne hjemme fremfor å lede strategisk – og å ta risiko. Den politiske prosessen i USA omkring Syria har vært preget av vakling og uklarhet hele tiden og er det fremdeles. *The New York Times* skriver at «Assad gained grip as US wavered on Syria policy»²² og at «[d]ivisions go deep on US policy».²³

USA har delvis villet gi våpen til opposisjonen, delvis ikke, og det ultimatum om kjemiske våpen som ble fremsatt av president Obama, var heller ikke helt planlagt. På en pressekonferanse 20. august 2012 uttalte han at «a red line for us is we see a whole bunch of chemical weapons moving about or being utilized – that would change my calculus».²⁴ Da slike våpen ble brukt nesten nøyaktig ett år etterpå, i et angrep på en forstad til Damaskus 21. august, måtte Obama reagere. Men det var tydelig at han ikke ønsket å fremsette et ultimatum. Han forsøkte å si at ikke bare han, men hele verden stod bak *the red line*, og viktigst av alt, han bad Kongressen om støtte til å bruke militærmakt. Tvangsdiplomatiets effekt var da tapt allerede.

I Camerons tilfelle skjedde det samme, og effekten ble akkurat den samme: Trusselen eller presset ble «nullet ut» ved å gjøre det avhengig av Parlamentet, og da han tapte der, var alt tapt. Han trakk seg fra en politisk rolle i Syria-diplomatiet og konsentrerte den britiske innsatsen om humanitær hjelp i stedet. Da president Assad så at han kunne unngå angrep ved å oppgi sine kjemiske våpen, og at dette var alt som ble krevet, var det en fordel for ham å avhende våpen som likevel neppe kunne brukes mer uten ekstremt stor inter-

22 *The New York Times*, 23. oktober 2013, forside og s. 6.

23 Ibid.

24 Ibid.

nasjonal oppmerksomhet. Ved å kvitte seg med dette problemet, kunne Assad fortsette borgerkrigen «i fred». I denne casen er det tydelig at Vesten ikke har politisk vilje til å stoppe bruken av kjemiske våpen, derfor henvisningen til demokratisk støtte der dette ikke er påkrevd. Effekten av denne manglende politiske viljen vil også være fremtidig, altså at den avskrekkende effekten av tvangsdiplomati uteblir.

Her hjemme ble en norsk rolle diskutert midt i valgkampen. Den dreide seg om en utgående regjering som forlangte at et angrep på Syria måtte ha FN-mandat (som helt klart ikke ville foreligge), og en påtroppende regjering hvor teologien om mandat ikke er like dogmatisk. Hadde det blitt en større operasjon mot Syria, må vi regne med at norske bidrag hadde blitt utbedt og at Norge ville ha stilt. Norsk strategisk analyse må altså til, i denne som i de andre casene jeg har diskutert. Syria er akkurat nå preget av en omfattende borgerkrig, og foreløpig sitter alle på gjerdet. Men som vi har erfart med nesten alle operasjoner Norge har vært med i siden 1990: De kom overraskende, og noen kom meget fort – som for eksempel Afghanistan og Libya.

Konklusjonen med hensyn til Syria er overraskende nok den at Vestens ledere satte seg selv utenfor den strategiske logikk ved å «abdisere». Dette viser hvor liten lysten til å være «verdensleder» er for Obama, og hvordan både han og Cameron har forsøkt å unngå Syria-»problemet» med alle midler. Kun franskmennene har vist en konsekvent strategisk linje når det gjelder kjemiske våpen.

Konklusjon: Må Norge tenke selv?

Threats are infinitely more palatable than the actual use of force. If successful, they can achieve policy objectives with much less money and bloodshed....but these encouraging features cannot be allowed to distract from the fact that bargaining with threats of force is inherently dangerous and comes with high risks.²⁵

I dette innlegget har jeg sett på vestlige lands manglende strategiske tenkning og evne. Jeg har argumentert for at liberale demokratier har meget store vansker med å fremsette trusler på en troverdig måte, og at de ofte mislykkes av den grunn. Da må de følge opp trusselen og bruke militærmakt, men også da er det selvpålagte begrensninger som gjør den mindre effektiv enn den kunne vært.

²⁵ Lauren, Craig & George (2007), s. 193.

Strategi er blitt mye viktigere etter den kalde krigen enn under denne. Dette kan synes paradoksalt, men i den kalde krigen var det snakk om en terrorbalanse med kun to aktører på systemisk nivå. Nå er det snakk om bruk av militær makt for statens interesser, ikke lenger eksistensielle kriger. Da må også små stater agere strategisk der deres interesser står på spill.

Ingen stat slipper unna strategiske krav til sin sikkerhetspolitikk i en situasjon der USA ikke lenger automatisk er «verdens politimann». Mer og mer vil avhenge av den enkelte stats evne og vilje til å bruke egen militær makt, i allianse med likesinnede, dvs. stater som deler interesser og verdier. Dessuten er alt man gjør og ikke gjør med hensyn til militær makt, politisk relevant: Å ikke ha militær makt er en politisk handling som inviterer til press mot den staten som velger en slik vei. Å velge våpen er en politisk handling som sier noe om hva du vil bruke dem til og hvilke begrensninger du har. Å være medlem i en militærallianse er en avskrekkende handling. Å true med hard makt kan være nødvendig for alle stater, og det kan være mye mer etisk enn å vente til man ender med bruk av militær makt på bakken.

Jeg har argumentert for at tvangsdiplomati og faktisk bruk av militær makt er aktuell nå og fremover, ikke bare for USA, men også for europeiske stater – det være seg gamle stormakter eller mellomstore land. At små og mellomstore stater agerer slik, er noe historisk nytt, og forskjellen fra den kalde krigens periode til dagens situasjon forklarer mye av mangelen på politikernes evne til å lede strategisk. Man må gjenoppdage eller lære seg statsmannskunsten strategi for å kunne agere adekvat i en sikkerhetspolitisk situasjon hvor Norge geopolitiske naboskap med Russland betinger at NATO avskrekker effektivt. Denne grunnleggende kalkylen – at Norge må ha et slikt NATO i ryggen – ligger til grunn for norske bidrag i internasjonale operasjoner. Dette er en «dyp» implisitt strategi som er riktig, særlig når Russland igjen sikter mot stormaktstatus og er på god vei dit.

Norske politikere må imidlertid forstå at «vi er NATO», dvs. at det er opp til europeiske land å bruke både tvangsdiplomati og militær makt effektivt i operasjoner for å skape denne avskrekkende effekten. USA vil alltid være der som Artikkel 5-garantist, men i aktuell sikkerhetspolitikk snakker vi om Artikkel 4 – heldigvis. Det er begrenset bruk av militær makt for begrensede interesser som er «the name of the game». Avskrekking for oss betyr derfor å unngå å bli lagt under press, å sette grenser for slikt press, å være villig til å sette hardt mot hardt ved våre *red lines*. Her må hvert NATO-land utvikle sin egen strategi. Dette er en oppgave som er ny og uløst for de fleste mellomstore land i NATO – kun briter og franskmenn har en adekvat kapasitet på dette området.

Ved et historisk veiskille

Christian Borch

Innledning

Ideelt sett fungerer et demokrati bare når borgerne er genuint interessert i samfunnet og deltar med egne meninger i en løpende debatt. Likegyldighet er en trussel – dels fordi det undergraver nevnte forutsetning, dels fordi det legger terrenget åpent for profesjonelle meningspåvirkere med subjektiv agenda og skjult påvirkningskraft (les: hjernevask).

Denne artikkelen skal handle om den sikkerhetspolitiske debatten, sett fra min plass i Studio 5 (Dagsrevyen) de siste årtiene. Det er en artig studie. Satt på spissen kan vi si at dagens politiske retorikk ofte preges av et påtagelig misforhold mellom mål og virkelighet, mens det som faktisk skjer, i forbløffende grad ser ut til verken å være planlagt eller forutsett. Politikeres behov for å ivareta egen salgbarhet og valgbarhet er blitt avgjørende for valg av språk og metode. Slikt taktikkeri kan ofte tåkelegge sakkunnskapen – hvilket neppe er særlig bra når det dreier seg om sikkerhetspolitikk og bruk av militær makt.

Sagt på en annen måte: Åpner dagens politiske tradisjon for reell debatt, eller sitter vi fanget i et fluepapir av taktisk omskrivning?

“What are these people doing . . . ?»

I mars 1999 mistet NATO sin dyd som politisk allianse. Flyangrepene på serbiske stillinger ble det første militære angrepet i alliansens historie. Diplomati-tiet hadde feilet. Slobodan Milosevic hadde fortsatt sine bestialske angrep på albanerne i Kosovo. Ingen trusler hadde virket.

Samme dag som flyangrepene startet, var jeg på en konferanse i *Institute for Strategic Studies (IISS)* i London. Ved en mottakelse etterpå ble jeg stående ved siden av lord Carrington, NATOs gamle generalsekretær. Jeg spurte hva han mente om angrepet. Han tok et hardt grep om armen min. Hånden var knudret og knoklet av elde, men stadig full av kraft. Han utbrøt: «*What are these people doing – what are they doing to MY alliance?*»

Med *these people* siktet han til Bill Clinton, Tony Blair, Lionel Jospin og

Joschka Fischer, den første generasjonen av toppolitikere som ikke hadde opplevd krigen. Flere hadde til overmål vært militærnekttere. Med *my alliance* mente han det politiske NATO, alliansen som skulle bevare freden med politiske midler, understøttet av en avskrekkende militærkraft – diplomatiets muskel. Han mer enn antydte at bildet av den sofistikerte alliansen hadde fått en stygg flekk.

Angrepet kom etter syv års krig på Balkan. Da Warszawapakten og Sovjetunionen brøt sammen, var det som en svær stein ble lempet bort fra Jugoslavia. Ut kravlet et kaos av giftige ormer og skorpioner; gamle motsetninger ble flerret åpne; venner ble fiender; krigen ble blodig, rå og hatefull.

Helsingforskomiteene i Europa, særlig den norske, hadde advart. Men ingen politikere fant grunn til å ta signalene alvorlig. De stemte ikke overens med det virkelighetsbildet som var skapt etter den kalde krigen. Følgelig valgte man å overse dem. Ledelsen i EU gjorde et merkelig forsøk på å stanse konflikten tidlig i 1992. Under et toppmøte i Luxemburg valgte stats- og regjeringssjefene å sende ledertroikaen på nattlig utflukt til Beograd og Sarajevo. De politiske lederne ble truet med at EU ville stanse all økonomisk støtte hvis de ikke holdt fred med hverandre. Utspillet fortonet seg snart ganske patetisk.

CNN-effekten

NATO diskuterte hva man egentlig sto overfor, borgerkrig eller angrepskrig. Etter hvert fikk fiendtlighetene klart preg av det siste. Serberne i Bosnia, Kosovo og rest-Jugoslavia (Serbia) gikk svært offensivt til verks. Følgelig ble det ansett som både nødvendig og berettiget å intervensere.

Etter toppmøtet i Maastricht i desember 1991 hadde EU-landene vedtatt å opptre med én stemme i utenrikspolitikken. Derfor ble det opprettet en europeisk styrke med fredsopprettende mandat, ledet av en britisk general. Poenget var å opptre med rent europeisk profil. Hva offentligheten ikke fikk vite, var at styrken var helt avhengig av USA. Den baserte seg på amerikansk militær infrastruktur, bl.a. satellitter for nødvendig etterretning. Det var formelt ikke en NATO-operasjon, men i praksis likevel et rent NATO-anliggende.

Med store fanfarer ble det vedtatt å innføre full våpenembargo. På spørsmål om det ikke ville være riktigere å hjelpe bosnierne ved å gi dem militær støtte i kampen mot serberne, svarte europeiske politikere at det var altfor mye våpen i området som det var. Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) frontet den politiske delen av operasjonen, og var urokkelig. USA var formelt med på laget.

Men så skjer det at den såkalte CNN-effekten skaper et sterkt folkelig engasjement i USA til støtte for bosnierne. Den amerikanske administrasjonen velger å gå sin egen vei. Det nærmer seg valg (noe det så å si alltid gjør i USA), og det er om å gjøre å spille opp til folkeflertallets forventninger.

Følgelig velger Det hvite hus å bryte embargoen. I en hemmeligstemplet CIA-analyse blir det advart mot å utstyre partene med mer våpen. Advarslene blir ikke tatt til følge. I ly av nattemørket flyr amerikanske transportfly inn lette våpen til Sarajevo. For å skjule operasjonen blir satellittene som gir de europeiske styrkene nødvendig støtte, uten varsel koblet ut. Det varer ikke lenge. Men det skjer. I all hemmelighet.

Samtidig velger USA å se gjennom fingrene med at Iran også forsyner bosnierne med lette våpen. Teheran har kommet sine muslimske brødre til hjelp, bl.a. ved å stille toppkvalifiserte etterretningsoffiserer til disposisjon. Enkelte vestlige medier snakker om en «iransk infiltrasjon av bosniernes e-tjeneste».

En norsk etterretningsoffiser som var stasjonert i Bosnia på den tiden, fortalte meg at han en kveld spiste middag hjemme hos en amerikansk diplomat i Sarajevo. En av gjestene var en høy, kultivert araber med et vennlig oppsyn. Hans navn var Osama bin Laden. Den tidligere USA-betalte mujaheddin-krigeren fra kampene mot Sovjetunionen i Afghanistan var engasjert som kontakt mellom amerikanerne, iranerne og Izetbegovic' styrker. Regimet i Teheran var aktivt inne i krigen på Izetbegovic' side. Den høyt profesjonaliserte Revolusjonsgarden stilte med instruktører og rådgivere.

En av pådriverne for den amerikanske offensiven til støtte for muslimene i Bosnia, var Peter Galbraith, USAs daværende ambassadør i Kroatia.

Ny virkelighet, gamle tanker

Balkankrigene bryter ut kort tid etter at Berlinmuren faller og den kalde krigen er over. I mer enn førti år har Europa levd i fred, den lengste fredsperioden i kontinentets blodige historie. Med ett har det oppstått en ny situasjon, en ny grobunn for regionale konflikter er skapt. Effekten av de to store blokkenes gjensidige militære avskrekking er borte. Europa står overfor et konfliktpotensial som åpner for nye, asymmetriske krigstrusler. Dermed bryter den nye virkeligheten med de referanserammene europeerne alltid har forholdt seg til i sikkerhetspolitikken.

Men det fører i liten grad til en ny, offentlig debatt om veien videre.

Pierre Harmel, den belgiske politikeren og statsmannen som skrev Harmel-doktrinen for NATO i 1967 (sterkt forsvar som basis for et effektivt, fredsbe-

varende diplomati), kommer med en ny rapport i 1985. Den antyder at trusselen mot den frie verdens idealer neppe vil komme fra østblokken innenfor alliansens tradisjonelle operasjonsområde i fremtiden. De alvorligste utfordringene vil antagelig utvikle seg blant ekstremistiske grupperinger med martyriet som ledetråd i deler av den muslimske befolkningen.

Rapporten kommer samtidig med at Mikhail Gorbatsjov overtar i Sovjetunionen. Kort etter begynner Gorbatsjov sin glasnost- og perestroika-politikk. Han erklærer Bresjnev-doktrinen død og maktesløs, og innleder en historisk dialog med den vestlige verden. Harmels antydninger om de nye truslene får ikke gjennomslag i den offentlige debatt. De færreste forstår hva vurderingene bygger på; alle har det for travelt med å orientere seg ut fra de nye signalene fra Moskva.

“Taliban er nedkjempet . . . »

Den første Gulfkrigen ender med at George Bush senior unnlater å ta det siste og ultimative skritt – Saddam Hussein får leve videre etter nederlaget. Planene om å «ta ham ut» lå klare, men beslutningen settes til side i siste øyeblikk fordi Bush lar seg overbevise om at Irak uten Saddam vil utvikle seg til et uforutsigbart kaos, med maktkamper som vil gjøre galt verre og åpne for høyst uønskete allianser, bl.a. med Teheran.

Sterke krefter på ytre høyre fløy i USA nekter å godta denne avgjørelsen. De utvikler planer om en ny, mer robust amerikansk maktbruk i regionen. I løpet av årene med Bill Clinton i Det hvite hus utvikler de sine tanker. Så blir det deres tur. I 2001 har den harde kjernen fått all makt. George W. Bush er blitt president, Dick Cheney visepresident og Donald Rumsfeld forsvarsminister, mens Richard Perle, Paul Wolfowitz og andre fra samme politiske krets rykker inn i administrasjonen.

Kort tid etter, 11. september 2001, inntreffer historiens antagelig mest kollektivt traumatiserende begivenhet, terroraksjonene i New York og Pentagon. De defineres som krigsangrep, og NATOs Artikkel 5 blir aktivert. På basis av det og en entydig resolusjon fra FNs sikkerhetsråd er det full internasjonal dekning for invasjonen i Afghanistan et par måneder senere. Det ekstreme Taliban-regimet i Kabul har gitt Osama bin Laden og Al Qaida skjul, støtte og hjelp. Det blir følgelig definert som en angripende part.

Politisk er det grunnlag for å sette sammen en internasjonal styrke i Afghanistan (ISAF), med deltakelse fra mange europeiske land, blant dem Norge.

Men vet det sivile Norge hva det blir med på? Eller for å si det mer retorisk: Har velgerne i det demokratiske Norge fått vite det som kreves for å delta i beslutningsprosessen, slik prinsippene i det parlamentariske demokrati forutsetter?

Kritikerne sier nei. Det foregikk aldri noen reell diskusjon om den nye konteksten norske soldater ble satt inn i. Alle etterretningsrapporter viste at soldatene ville møte en asymmetrisk trussel av uforutsigbar karakter; motstanderne visste ingenting om internasjonale avtaler og konvensjoner. Martyriet gjorde at tradisjonell overmakt ble mer eller mindre verdiløs. Sjansen for at soldatene kunne bli nødt til å drepe og selv bli drept, var høyst reell. Kort sagt – mannskapene sto overfor ganske andre utfordringer enn det konvensjonelle forestillinger om krig og konflikt gir rom for.

Den politiske presentasjonen av prosjektet tok ikke høyde for disse momentene. Argumentasjonen fra politikerne gikk ut på at Taliban var nedkjempet og erstattet av et overgangsregime som skulle bygge demokrati. Følgelig var alt såre vel. ISAF-styrkens oppgave var å sikre freden. Soldatenes oppgave ville først og fremst (som en kritiker ironisk uttrykte det), bli «å leie små afghanske piker til skolen og ta på dem selbu-votter hvis de frøs», dersom man skulle lytte til argumentene fra den politiske ledelsen ...

Offentligheten hadde derfor ingen realistisk oppfatning av hva mannskapene sto overfor. Det gav seg blant annet uttrykk i den speiling soldatene møtte når de kom hjem. De hadde levd i en konstant livstruende virkelighet. Deres nære og kjære hadde ingen idé om hva det innebar. ISAF-styrkens reelle situasjon ble ikke reflektert i det offentlige bildet av situasjonen. Følgelig ble mer enn én norsk ISAF-soldat slått (og antagelig svært såret) av den totale mangelen på empati og forståelse han eller hun ble møtt med blant sine egne.

Nye fiendebilder, ny virkelighet

Helmut Kohls omfavnelse av Øst-Tyskland etter Berlinmurens fall symboliserer mange vestlige politikeres naive forestilling om østblokklandenes evne til å gli friksjonsfritt inn i det gode brorskap av demokratiske land. Men virkeligheten er at fraværet av demokratiske tradisjoner har gjort overgangen vesentlig mer problematisk enn vestlige politikere har likt å tro. «Demokrati er så visst ikke et ferdig påsmurt brødstykke», skrev en rumensk avis på lederplass noen år etter Sovjetimperiets sammenbrudd. Folkets håp og forventninger ble aldri innfridd – de kunne ikke innfris, simpelthen fordi økonomien var uten

oppdrift. Følgelig ble tilliten til politikerne og systemet undergravd. Samtidig følte de nye politikerne seg ofte tvunget til å ty til tvangsmidler, noe de og deres embetsverk var vant til fra gamle dager. Det svekket ytterligere deres legitime status i en demokratisk prosess.

EU og NATO kjente sin besøkestid, og strakk seg lenger enn grenen holdt for å redde de nye demokratiene inn i varmen. Medlemskap sikrer demokratiet, var omkvedet. Det har det antagelig gjort, men bare til en viss grad, og helt klart mindre effektivt enn de politiske festtalene antydde.

Faktum er vel heller at korrupsjon, maktmisbruk og feilslått kamp mot arbeidsløshet og fattigdom har utviklet noe som ligner anarki i mange av de nye demokratiene. Ved å fjerne disse ubehagelige realitetene fra språket kan vestlige politikere ha unnlatt å forberede velgerne på de barske tiltakene som kan presse seg frem. Dermed kan de ha svekket sitt eget demokratiske grunnlag for å ta vanskelige beslutninger.

I skrivende stund utgjør Ukraina et farlig konfliktområde. Moskva har tvunget gjennom en hastig folkeavstemning om løsrivelse av Krim. Den fikk et surrealistisk utfall (97,8 prosent sa ja), og Vladimir Putin handlet med en gerilja-leders sans for overraskelsesangrep da han to døgn senere annekterte halvøya og innlemmet det ukrainske området i Russland. Han handlet i suveren, nærmest demonstrativ forakt for folkeretten. Den vestlige verden ble sittende med halvåpen munn, uten å vite hva den skulle si og gjøre. Den har da også avstått fra å gå til mottiltak som har særlig effekt – når vi da ser bort fra en endeløs rekke barske formuleringer som i hovedsak ser ut til å være skreddersydd for å gi velgerne inntrykk av statsmannsaktig beslutningskraft og politisk mot.

EU kan i noen grad sies å ha ansvaret for den fatale utviklingen i Ukraina. Den avsatte presidenten, Viktor Janukovitsj, hadde innledet en tilnæringsprosess mot det vesteuropeiske samarbeidet. EU hadde tilbudt betydelige kreditter, men langt mindre enn det Ukraina hadde behov for. Skissen til prosedyrer for en tilnærming var også så vage og spekket med betingelser at regjeringen i Kiev nærmest oppfattet dem som ydmykende. Med en potensiell økonomisk katastrofe hengende over den unge nasjonens hode, valgte han derfor å avbryte dreiningen vestover og i stedet ta imot en utstrakt hånd fra Moskva. Dermed brøt helvete løs.

Retorikken om Irak

Kretsen rundt George W. Bush (junior) fikk det som den ville da Irak ble invadert i 2003. Det kom etter en giftig ordkrig mellom USA og de allierte i Europa. Den påførte begge parter skrammer og dype sår. Retorikken fra amerikansk side står for mange som propagandistisk inntil det vulgære. Formen kan forklares med traumene etter 11. september. Retorikken gikk hjem hos det store publikum. Men anført av Rumsfeld og Cheney ble den bygget på en åpenbar omskrivning (noen vil si bevisst forfalskning) av fakta. Og språkbruken overfor det Rumsfeld med utilslørt forakt definerte som «old Europe», skapte mye vondt blod.

Helhjertet støtte fikk amerikanerne bare av Tony Blair i London. Men også hans regjering ble tatt for retorisk virkelighetsomskrivning og grovt fusk med fakta, noe som for alltid vil sverte Blairs ettermæle.

Situasjonen gjorde at vestlige politiske ledere ble presset inn i ukjente konflikter og dilemmaer. Vi formelig hørte propagandamaskinene stønne – der de ble drevet til nye høyder av ytelse i de politiske retorikernes lukkede rom. Det var ikke lett å forklare prosessen med autoritet og ubesværet ro for offentligheten, særlig ikke når det var maktpåliggende ikke å trække amerikanerne for hardt på tærne.

I Norge skal situasjonen ha vært følgende: Landets utenriksminister og forsvarsminister var begge innstilt på å følge oppfordringene fra Bush & Co. og stille kampstyrker i Irak. Resten av regjeringen var imot, inklusive statsminister Kjell Magne Bondevik og de to statsrådenes partifeller. Etter inngående drøftelser med sin partifelle og tidligere utenriksminister Knut Vollebæk, som nå var ambassadør til Washington D.C., flyttet Bondevik behandlingen av saken fra Utenriksdepartementet til Statsministerens kontor. På den måten sikret han egen kontroll over utviklingen, og sa nei på Norges vegne.

Vi visste litt, ante mer og gjettet mye, der vi drev klappjakt på fakta i de store redaksjonene. Men den politiske ledelsen holdt kortene tett til kroppen. Så komplisert og betent saken var blitt, er det vel forståelig. Men det utviklet seg aldri noen reell offentlig debatt. Folk visste for lite. Sannheten var for alle praktiske hensyn manipulert.

“Freedomlovin’ people»

Den moralske profilen til Irak-invasjonen var Bush’ ord om en forpliktelse til å fjerne en tyrann og sikre «det frihetselskende folk» retten til å styre sitt eget liv. Virkeligheten etter Saddams henrettelse har vist at Bush’ far antage-

lig gjorde klokt i å ta motforestillingene alvorlig. Omtrent alle analysene fra 1993 har vist seg å være like aktuelle ti år etter.

Men både sivile og militære analytikere ble tvunget til servil taushet i den politiske prosessen under Bush junior. Kritikkk av politikken ble stemplet som landsforræderi. Motforestillinger ble effektivt begravd av en ideologisk bevisst ledelse. Skal vi være ondsinnet, kan vi si at situasjonen i USA disse årene hadde påfallende likhetstrekk med situasjonen i det gamle Sovjetunionen. Når fakta og saklige vurderinger kom i konflikt med politiske motiver, måtte sannheten vike.

Vestlige forestillinger om demokrati, frihet og det materialistiske samfunnets herligheter er ganske fjerne i den muslimske verden. Det er en kjensgjerning som i liten grad har funnet veien inn i debatten i Europa og USA. Men fordi det er her vi finner dem som vil destabilisere de idealene vi velger å forsvare, er det åpenbart nødvendig å forstå de underliggende drivkreftene.

Slutt – det er nå det begynner

Vi står ved et veiskille. Den pompøse politiske retorikken har antagelig kjent sin besøkelsestid. Økonomisk krise, viltvoksende voldelige konflikter og mulige sammenstøt mellom kulturer preger samtiden. De reklame- og PR-baserte modellene for politisk suksess har fått en hul biklang. De har ikke forankring i dagens virkelighet. Propaganda og profesjonell manipulering har i tiår fortrent den realitetsforståelsen demokratiene må bygge på.

Mens reklame er en næring som skal lure folk til å kjøpe ting de egentlig ikke vil ha, er PR- og medierådgiverne til for å få folk til å tro på ting de egentlig ikke tror på, og som i stor grad ikke er sanne.

Den økonomiske krisen rammet USA og Europa like plutselig og uventet som Berlinmurens fall. Plutselig var de historiske premissene endret, og det hadde ingen forutsett. Tingene som skjedde i den amerikanske finansverden, i Hellas og Spania, skulle ikke kunne skje. Det liberalistiske kapitalistiske systemet som hadde rådet grunnen uhemmet i Europa og USA siden 1980, hadde brutt sammen. Det var rammet av materialtretthet; det imploderte som en gammel bygård.

Politikere burde ikke settes til å styre kapitalister, de blir blendet av dem, sa Kåre Willoch en gang. Det var nettopp det som hadde skjedd. Finansnæringen hadde tiltatt seg en makt den verken hadde ryggrad eller moral til å forvalte. Regjeringer hadde forskuslet sin moralske rett til å styre. Den sosiale staten var bygget ned. Krisen var forårsaket av finansinstitusjonenes grenseløse ego-

isme og sosiale ansvarsløshet. Det var finanskoryfeene som hadde forført de politiske systemene, det var de som ikke hadde forutsett hva som ville skje, og det var de som var uten evne til å redde stumpene. Folk flest (det Mao definerte som havet politikerfiskene svømmer i) begynner å ta inn over seg at de ikke lenger befinner seg i det reklameformulerte drømmelandskapet de har latt seg bedøve av i tretti år.

Ved inngangen til en ny tid står vi uten løsninger. De siste tiårenes lærdom og teorier er verdiløse. Gårsdagens vekst og «kjøpefest» er redusert til pus-sige minner. Blodige konflikter raser over verden; klassiske løsninger har gått ut på dato. Den demokratiske verdens regjeringer sliter med troverdigheten. De nye profilerer seg som kleptokratier med galopperende korrupsjon.

Vi mangler en nøktern, ærlig og realistisk formulert trusselvurdering. Det gjør våre høyt besungne demokratier uforholdsmessig sårbare.

Del II – Fra strategi til operasjoner

Særegenheter ved luftmilitær ledelse?

Førstelektor Ole Jørgen Maaø, Luftkrigsskolen

Innledning

I Luftforsvaret liker vi å tenke på oss selv som annerledes. Vi er annerledes enn Hæren og Sjøforsvaret – ja, også Heimevernet da, Hærens lillebror.

Spesielt er det organisasjonskulturen vi trekker fram som annerledes. Hos oss er det mer jovialt, langt større takhøyde, mindre fokus på orden, på uniformene og medaljene, buksepressen, skopussen og barberingen. Vi har mindre hang til formaliteter og et langt mer avslappet forhold til gradssystemet enn i de andre forsvarsgrenene. Vi er heller ikke så voldsomt opptatt av «SJEFEN» som de er i Hæren – hos oss er det mer «War by Committee» – en ordre er et utgangspunkt snarere enn en oppskrift, kulturen for å debattere er sterk, osv.

I Hærens «Konsept for kommando og kontroll» heter det om «Kommando» at det er den «prosessen hvor en sjef innprenter sin vilje og intensjon på sine underordnede».¹

Nå har ikke Luftforsvaret noe tilsvarende konsept, men jeg tør hevde at det hadde vært helt utenkelig at en slik formulering hadde funnet veien til noe lignende dokument i Luftforsvaret. Og om så hadde skjedd, hadde vi ikke brydd oss særlig om det.

Men vi løser oppdragene: Operativt og flysikkerhetsmessig er det nesten aldri sekunda vare som leveres. Likevel – veien blir ofte litt til underveis, vi holder oss ikke alltid til boka.

En kommandørkaptein i Sjøforsvaret satte en gang ord på denne grenvise forskjellen ved å hevde følgende: «Hæren har regler, Sjøforsvaret har tradisjoner, og Luftforsvaret har dårlige vaner.»²

1 Hæren (2012): *Konsept for Kommando og kontroll i Hæren (K2H)*. Heggelia: Hærstaben, 13. juni 2012, s. 5.

2 Syvertsen, Are (2003): «Arbeid i fellesstab – en kulturell utfordring...?». *Luftled* nr. 2, s. 26–29, sitat fra s. 26.

Fra mitt ståsted, etter over 25 år i Luftforsvarets tjeneste, er disse vanene naturligvis gode, men det er en annen sak.

Forskjellene i organisasjonskultur mellom forsvarsgrenene kommer kanskje først og fremst til uttrykk i ulike lederstiler. Selv om det er en kraftig forenkling, kommer dette innlegget derfor til å dreie seg om organisasjonskultur og ledelse som to sider av samme sak.

Forskjellene mellom forsvarsgrenene er naturligvis til en viss grad stereotypier, men som med de fleste stereotypier er det noe i dem. Mitt innlegg skal ikke drøfte hvorvidt det er slik at vår kultur skiller seg fra de andre forsvarsgrenene – det mener jeg den gjør. Hovedspørsmålet er hvorfor kulturen er annerledes, og hensikten med dette innlegget er å gi et forsøk på et velbegrunnet svar – en teori – som forsøker å forklare hvorfor det er slik.

For noen år siden ble det gjennomført en studie av organisasjonskultur på en organisasjon som mange i Luftforsvaret kjenner nokså godt. Her var konklusjonen at organisasjonen hadde følgende særpreg:

- teknologifiksert
- søker autonomi
- fremtidsorientert
- individualistisk
- sterkt selvopptatt³

Jeg kan avsløre at denne studien ikke omhandlet det norske Luftforsvaret, men derimot US Air Force. Siden likhetene kjennes såpass store, kan en naturligvis argumentere for at det norske Luftforsvaret i mangt og mye har hentet og henter inspirasjon nettopp fra US Air Force, og det er det sikkert mye riktig i.

Men beskrivelsen kunne også ha passet til andre luftforsvar og flyvåpen. Selv om det er variasjoner fra land til land, tror jeg at min innledende beskrivelse av både Luftforsvarets organisasjonskultur og den ovenstående kulturbeskrivelsen av US Air Force også gjelder for andre luftforsvar og flyvåpen – sett i relasjon til de andre forsvarsgrenene i de respektive landene.

Denne forskjellen i kultur mellom forsvarsgrenene synes altså å være et internasjonalt fenomen. Det har fått meg til å tro at denne forskjellen må ha noe med måten selve luftmaktens natur preger operasjonene på. Min teori er at Luftforsvarets og luftforsvarenes organisasjonskultur stammer fra måten vi opererer på.

3 Donnithorne, Jeff (2010): «Tinted Blue. Air Force Culture and American Civil-Military Relations». *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 4, Winter 2010, s. 101–133.

Og måten vi gjennomfører operasjoner på, springer ut fra luftmaktens iboende karakteristika, som noen kloke hoder med hang til akronymer ved Rygge flystasjon har kalt H2R – Høyde, Hastighet og Rekkevidde. Disse brukes ofte som honnørord om luftmakten. Imidlertid er de mer enn honnørord som kan anvendes av GIL eller andre i festtaler – disse tre karakteristikaene former alle luftoperasjoner. Det er spesielt hastighet og rekkevidde – og kanskje aller helst kombinasjonen av dem – som former ledelse av luftoperasjoner.

Jeg vil derfor trekke argumentet enda et hakk lenger: Måten vi opererer på – og måten vi dermed leder operasjoner på – danner basis for vår forsvarsgrens organisasjonskultur. Ergo kan vi kanskje snakke om luftmilitær ledelse?

Hovedbolken av mine eksempler kommer fra operasjoner med jagerfly. Her kan det helt sikkert innvendes at mange subkulturer i Luftforsvaret – for eksempel helikoptermiljøet – faller utenfor eller noe på siden. Min unnskyldning er todelt:

- For det første kan jeg for lite om de andre delene av Luftforsvaret – noe som er en refleksjon av hva Luftmaktsavdelingen og Luftforsvaret anser som kjernevirksomhet.
- Dernest tør jeg – nettopp fordi alle vet hva som er kjernevirksomheten – hevde at det er kjernevirksomheten som preger organisasjonskulturen sterkest.

Avstand mellom leder og de som ledes

Mitt første poeng når det gjelder ledelse av luftoperasjoner, er at det er svært stor avstand mellom de som leder og de som ledes. Dette skyldes det svært store operasjonsområdet moderne luftmakt opererer innenfor.

Snakker man om operasjoner med fly, er dette ganske åpenbart. Det mest ekstreme er bemannede énseters kampfly. En jagerflyger kan operere som del av en formasjon og stå under ledelse av en annen pilot i et fly ikke altfor langt unna, en såkalt «Mission Commander» i luften og/eller fra en kontrollstasjon på bakken eller i luften. Uansett ledelsesform vil ikke lederen og de underordnede ha mulighet til å snakke med hverandre ansikt til ansikt i løpet av operasjonen.

Dette gjør ledelse av luftoperasjoner ekstremt teknologiavhengig. Det er i svært liten grad mulig å kommunisere med annet enn tale via samband eller digitalt gjennom diverse linkformat. Nesten all ledelse av luftoperasjoner

utøves dermed av mennesker som ikke ser hverandre, og til dels gjennom formaterte meldinger via linksystemer.

I tillegg snakker man med et eget engelsk, internasjonalt kodespråk. Det er som regel begrensede muligheter til å kommunisere utenfor dette språket. Kodespråket er svært tidsbesparende og presist, men også svært rigid. Luftmilitær ledelse blir på den måten ledelse via formaterte meldinger på engelsk gjennom sambandsmidler og computere.

Skiftende team og prosedyrebehov

Mitt andre poeng om luftoperasjoner er at de er teamarbeid, men teamenes sammensetning er flytende. I praksis vil det si at den enkelte flyger eller operatør ikke vet eksakt hvem man skal jobbe sammen med om et oppdrag før man «møter» denne personen gjennom samband eller link. Jagerflygere vet eksempelvis bare hvilken militær enhet som skal lede dem, og kun av og til hvilken person på den enheten som skal utøve ledelse. På et offensivt tokt til støtte for bakkestyrker kan jagerflygeren jobbe i team med personell fra for eksempel en AWACS, et tankfly og kanskje også en Forward Air Controller (FAC), uten at han nødvendigvis kjenner disse personene. Personell som jobber i team, det være seg i luften eller i et luftvernettverk, kan muligens aldri ha møtt hverandre – og kommer muligens heller aldri til å gjøre det.

La meg ta et eksempel fra min egen bransje, nemlig luftvernartilleriet. På flere av de øvelsene jeg deltok i på Bardufoss fra 1995 til 2000, testet vi ut andre kommandolinjer enn vår normale, som gikk til CRC Sørreisa. Vi simulerte at CRC-en ble slått ut, og at utenlandske enheter tok over jobben, som regel en luftkontrollenhet fra US Marine Corps. Det forbausende var at dette som oftest gikk nokså smertefritt, noe som i hovedsak skyldtes det prosedyrebaserte lederskapet. Prosedyrene innen luftoperasjoner er NATO-standard. Både de og kodespråket er mest sannsynlig skapt for å håndtere situasjoner med den nødvendige hastighet. Men det er en slags tilleggseffekt av prosedyrene at de medfører mulighet for nærmest sømløst å skifte ledelse.

Fra min posisjon jobbet jeg tett i team med amerikanerne, men jeg møtte dem aldri. Tillitsbåndene som skal skapes mellom leder og underordnet, måtte utvikle seg på bakgrunn av andre forhold enn personlige relasjoner og teambuilding. Jeg fikk tillit til disse amerikanerne fordi de ga inntrykk av å vite hva vi drev på med, de kunne prosedyrene og håndterte hendelser på en profesjonell måte. Forhåpentligvis var de like positive til meg som jeg var til dem.

Dette poenget må ikke benyttes til å slå fast at teambuilding eller relasjoner

mellom leder og underordnet er unyttige. Slike bånd er svært nyttige – også i luftmilitære operasjoner.

Samarbeidet mellom jagerflykontrollører og jagerflygere bekrefter dette. De jeg har snakket med av både kontrollører og jagerflygere, har sett en kraftig effektivitetsøkning når de har blitt satt sammen før og etter et tokt med kampfly. På den måten har de kunnet forberede seg sammen og debriefe bedre sammen etter tokt.⁴

I et slikt perspektiv hadde det naturligvis vært smart å samlokalisere jagerflykontrollørene i K&V-kjeden med jagerflyskvadronene. Det er et stykke fra Sørreisa til Ørlandet, men gitt at vårt mest sannsynlige nasjonale operasjonsområde ligger i nord, så skal ingen tvile på at K&V-kjeden ikke følger Hærens mantra om å lede fra front!

Poenget er uansett at ledelse av luftoperasjoner ikke er personlig ledelse. Det er ledelse via samband ved prosedyrer i et kodespråk med stadig skiftende over- og underordnede.

Få bringes i strid med overlegg

Mitt tredje poeng er at det i luftoperasjoner kun er et fåtall av de involverte som tar del i kamphandlingene. Enda færre blir det hvis man setter et skille mellom de som tar risiko som ledd i en plan fra egen side, og de som blir utsatt for risiko på grunn av fiendtlige handlinger.⁵

Dette kan sikkert gjøres gyldig også for de andre forsvarsgrenene; det heter vel at krig er 99 prosent venting. Men poenget i luftoperasjoner er at svært få bringes i strid med overlegg – resten kommer kun i strid hvis fienden fremtvinger det.⁶ Det er luftmaktens rekkevidde som skaper denne effekten.

I tillegg er det et særtrekk ved luftmilitær virksomhet at det er offiserer – og ikke alltid så helt unge lenger heller – som drar i striden, mens deres hjelpere (de som står igjen på bakken og tar relativt liten risiko) kanskje til og med er yngre og har lavere grad enn dem. En kadett i US Air Force uttalte en gang at han så forskjellen på US Army og US Air Force på følgende vis:

4 Samtaler med Steinar Sanderød og Hans Ole Sandnes, Luftkrigsskolen, mars 2004.

5 Ordet risiko kan bety svært mye og på mange nivåer. Vi sier jo gjerne at en luftmilitær leder tar en risiko når han velger strategi eller lignende, og det å fly er jo en risiko i seg selv. I denne sammenhengen benytter jeg imidlertid en snever definisjon av ordet, det vil si at jeg definerer risiko som det å møte fienden.

6 Cairns, Brett (2002): «Aerospace power and leadership perspectives». *Canadian Military Journal*, Vol. 2, Spring 2002, s. 37–44.

“[...] in the Army, the officers send the enlisted soldiers out to fight, while in the Air Force, the enlisted folks stay behind and send the officers out to do the fighting.»⁷

Selv om dette kanskje representerer et noe gammeldags syn på hæroperasjoner, er utsagnet ikke ueffent for Luftforsvaret. Luftmakten opererer som regel fra trygge baser, kommandoledene er som regel særdeles trygge, det er kun fly med eller uten besetning som med overlegg settes inn i risikozonen. I tillegg er det selv blant flybesetningene et fåtall som tar svært høy risiko, siden de fleste fly som deltar i moderne luftoperasjoner, som regel ikke trenger å ta stor risiko for å få utført sitt oppdrag. Dette gjelder de fleste overvåkningsfly, tunge transportfly, tankfly, osv.

Dette poenget forsterkes også av at det – selv for de som utsettes for risiko – kun er snakk om en begrenset periode. Selv for flybesetningene som eventuelt må inn i risikozonen, er man der som regel ikke lenge. Man flyr ut fra sikkert område til kampområdet og tilbake til sikkert område innenfor et relativt lite tidsrom. De som tar risiko ved å bevege seg inn i stridssonen, er i en slags konstant fred-krig-fred-bevegelse, nærmest på timebasis.

Her reiser det seg mange interessante problemstillinger. Hva betyr det for organisasjonen som helhet at bare noen få tar risiko med overlegg? Og hva betyr dette for de som ferdes mellom de ulike sonene?

Elitisme

Dette bringer meg over til mitt fjerde poeng om Luftforsvarets kultur, og det er elitismen. I Luftforsvaret har vi en klart utpekt elite.

De fleste luftforsvar jeg kjenner, har dette som et av sine fremste lederskapsmessige kjennetegn. Lederne er piloter, eller sagt med Alan Stephens: «The mystique of the pilot has loomed large in shaping the nature of air forces and therefore, their leadership style.»⁸

Det kan tenkes at elitismen kommer av den rene menneskelige fascinasjonen for flyging, som er poengtert av en rekke forfattere.⁹ Vi andre beundrer

7 Mastroianni, George R. (2006): «Occupations, Cultures and Leadership in the Army and Air Force». *Parameters*, Vol. 35, Nr. 4, s. 76–90, sitat fra s. 79.

8 Stephens, A. (2002), «Command in the Air», i Gray, P.W. and Cox, S. (red.), *Air Power Leadership, Theory and Practice*, London: The Stationery Office, s. 1–14, sitat fra s. 5.

9 Se eksempelvis Wohl, R. (1994), *A Passion for Wings. Aviation and the Western Imagination 1908–1918*. New Haven, Conn.: Yale University Press; Fritzsche, P. (1992), *A Nation of Fliers. German Aviation and the Popular Imagination*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press; og Gat, A. (1998), *Fascist and Liberal Visions of War. Fuller, Liddell Hart, Douhet and Other Modernists*. Oxford, Clarendon.

disse flotte menn – og etter hvert kvinner – i disse raske flyene. Det er noe mytisk ved pilotene, men kanskje særlig deres status, noe jeg også tok for meg ved et tidligere luftmaktseminar.¹⁰

Det er ikke utenkelig at elitismen på pilotenes vegne kommer av at det er de som tar risiko, mens vi andre ikke gjør det. Da er den muligens velberettiget og fremstår som en slags æreskodeks, der de av oss som tar mindre risiko, aksepterer at de som tar risiko, er eliten.

Imidlertid er krigen i ferd med å bli mindre risikofylt – også for de som faktisk tar risiko. Hvor lenge er det siden vestlige flystyrker mistet en pilot til fiendtlig ild? Og hvor lenge siden er det at denne ilden kom fra et fiendtlig fly?

Utviklingen av UAV-er vil kanskje sørge for å kaste denne elitismen på historiens skraphaug. Hvis ingen lenger flyr og tar risiko, hvem skal da være eliten? Dette reiser flere spørsmål. For det første: Hvem skal bli de førerløse luftforsvarenes nye toppledere? Hvis pilotene nærmest dør ut, blir det da UAV-kontrollørene som overtar?

Luftkrig blir for den overlegne part stadig mindre risikofylt. Er det da rett og rimelig at æreskodeksen som gir pilotene den statusen de har hatt, videreføres, eller er den en historisk anakronisme? Og hvis teorien om at elitismen har sin grobunn i risiko, er korrekt, kan en neppe hevde at kontrolløren av et førerløst fly tar særlig høy risiko.

Ekspert versus leder

Mitt femte poeng om luftmilitær ledelse og Luftforsvarets organisasjonskultur er mangelen på autoritetsfokus som følge av grad. Mye av maktbasen i luftoperasjoner kommer fra annet hold enn gjennom det militære gradssystemet.

Hvem som leder operasjoner i Luftforsvaret, er som regel ikke avgjort av grad eller rang, snarere av den posisjon du blir satt til å ivareta. I flymaskiner med flere piloter kan dette tidvis, og i sin mest ekstreme form, bety at fenriken er sjefen til majoren. Den samme situasjonen inntreffer hver dag i operasjoner med luftvern og i formasjoner av jagerfly.

Dette poenget er også synlig i forholdet mellom K&V-kjeden og de underlagte operative enhetene, det være seg fly og eller luftvern. Den som faktisk

10 Maaø, O.J. (2007): «Kampflyet – frykten og fascinasjonen!», i Torgeir E. Sæveraas (red.): «Nytt kampfly. Hvilket og til hva? GILs luftmaktseminar 2007». *Luftkrigsskolens Skriftserie*, Vol. 16, s. 115–126.

utøver kontroll av fly eller luftvern i K&V-kjeden, kan ha betydelig lavere grad enn den som sitter i den andre operative enden og mottar ordre. Det vil si at man ledes og dermed tar imot kommando fra noen med lavere grad.

Poenget er at dette er vi ikke særlig opptatt av. I Luftforsvaret har man en utpreget utsjekkskultur, der den enkelte operatør gjennomgår ulike utsjekker for å bevise at han/hun er verdig til en bestemt posisjon. Luftforsvaret er en ekspertorganisasjon. Luftoperasjoner domineres av eksperter – og disse rangeres på annet vis enn gjennom den militære rangordningen. Kompetanse settes foran grad.¹¹

Et annet poeng som er knyttet spesielt til flymaskiner med besetninger, er kommandolinjene blant besetningen. I norsk sammenheng vises dette best i forbindelse med operasjoner med P3-C Orion.¹² Disse ledes av skipperen – piloten – det er der den formelle autoriteten ligger. Om bord finnes det imidlertid også en taktisk koordinator – en TACCO – som grovt forklart koordinerer den taktiske anvendelsen av flymaskinens sensorer og våpen. Det er TACCO-en som forbereder de taktiske delene av oppdraget, har kontakt med etterretningstjenesten og andre relevante enheter osv. Rundt de taktiske disponeringene kan det dermed oppstå et spenningsforhold med tanke på hvem som egentlig bestemmer. Det er ingen tvil om det formelle: Skipperen fører kommando over flymaskinen og dens besetning, men det kan oppstå spenninger her.

Dette spenningsforholdet kan til en viss grad kobles til overordnede poeng. Det kan godt være en relativt uerfaren skipper som fører kommando over en Orion med en meget erfaren TACCO, som attpåtil har høyere grad enn skipperen. I tillegg kan flere av de andre besetningsmedlemmene også ha høyere grad og betydelig lengre fartstid enn skipperen.

Dette preger oss åpenbart også i hverdagen. Det at man er så lite opptatt av rang, påpekes til stadighet, spesielt av våre kollegaer i Hæren. Da sosialantropologen og offiseren Are Syvertsen for noen år tilbake drev feltarbeid ved Forsvarets stabsskole, konkluderte han med at offiserene både i Hæren og i Sjøforsvaret endret adferd om en av dem hadde høyere rang enn de andre, mens dette ikke skjedde med luftforsvarsoffiserene – som ikke var særlig opptatt av personers militære grad.¹³

11 Kvale, Knut E. (2003): «Om kultur og autoritet – inntrykk fra en feltstudie ved Bodø Hovedflystasjon». *LuftLed* nr. 2, s. 16–20.

12 Maritimt patruljefly med inntil 13 besetningsmedlemmer.

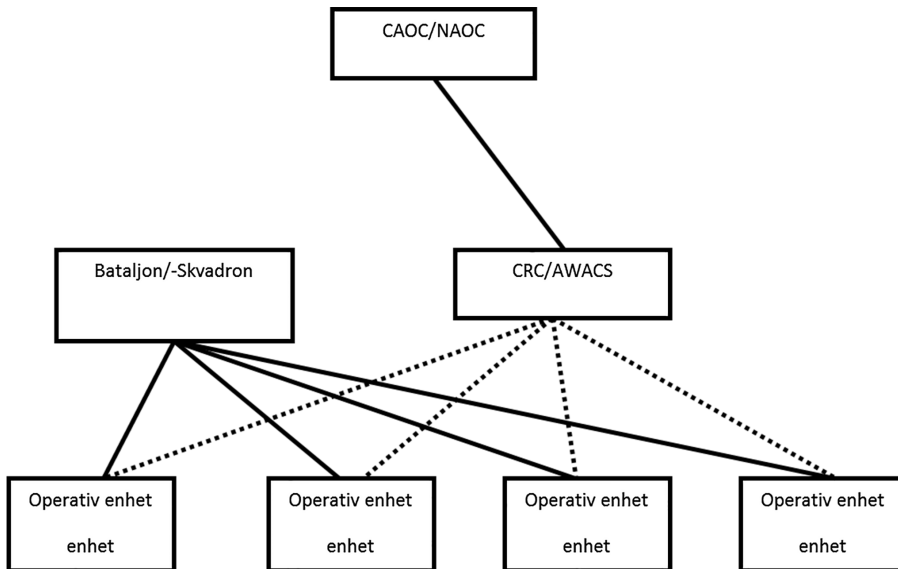
13 Syvertsen, Are (2003): «Arbeid i fellesstab – en kulturell utfordring...?». *Luftled* nr. 2, s. 26–29. Se også Syvertsen, Are (2001), *Et forsvar i endring: en ny tid og nye utfordringer for militære ledere*. Hovedoppgave i Sosialantropologi, NTNU.

Fleksibelt forhold til kommandolinjer

Mitt sjette og siste poeng om luftmilitær ledelse er vårt fleksible forhold til kommandolinjer. Dette skyldes at vi holder oss med flere kommandolinjer samtidig, uten egentlig å reflektere stort over at det kanskje er litt spesielt.

Personell med ansvar på mellomledernivå¹⁴ i luftmilitære operasjoner har i prinsippet kun ansvar for å stille operative enheter som kan utføre oppdrag til rett tid, på rett sted osv. I luftoperativ sammenheng er den operative mellomlederen svært sjelden stridsleder. Ja, skvadronssjefen eller bataljonssjefen kobles faktisk ut av kommandokjeden midlertidig mens hans eller hennes underlagte enheter opererer.

Hvis vi forenkler en god del, kan vi si at luftmilitære enheter har to kommandolinjer som kan illustreres som i figuren under. I mangel av bedre ord kan man kalle den ene «alminnelig kommando» og den andre «operasjonsbetinget kommando». De heltrukne linjene er den alminnelige kommando, mens de stiplede linjene er operasjonsbetinget kommando.



Figur 1. Kommandolinjer i luftmilitære enheter

¹⁴ Typisk bataljonssjef, skvadronssjef og lignende.

Når systemene opererer, er de altså ikke underlagt sine vanlige overordnede, men denne operative kommandokjeden – i defensive operasjoner som regel direkte under en CRC eller kanskje en AWACS.¹⁵ Disse er igjen vanligvis underlagt et CAOC (Combined Air Operations Centre) eller i fremtiden, for nasjonale formål, vårt nye NAOC. For offensive operasjoner og for operasjoner med andre luftoperative ressurser kan kommandolinjene anta andre former.

Jeg må få understreke at dette kommandomessige skillet ikke har noe som helst å gjøre med skillet mellom styrkeprodusent og operativ drift. Luftoperasjoners todelt kommandolinje eksisterer både i fredstid og i skarpe oppdrag.¹⁶

Akkurat dette poenget har jeg strevd litt med å forklare til mine kollegaer her ved Luftkrigsskolen. «Er dette så rart, da», er omkvedet?

Ja, jeg tror faktisk det. En skipssjef i Sjøforsvaret gir ikke fra seg kommandoen i en operasjon på dette viset – han eller hun fører kommando og er stridsleder. Det samme gjelder i Hæren. Selv om operasjoner på bakken, eksempelvis i Afghanistan, i økende grad synes å bli mer spredt og mer nettverksbasert og kanskje dermed ligner mer på luftoperasjoner og vår form for kommando, så er luftoperasjoners kommandoforhold – og da spesielt denne utkoblingen av mellomlederne – et særtrekk for oss.

Oppdragene til flyene kommer vanligvis fra CAOC-nivået, i norsk sammenheng fra FOH gjennom J3/Luft, etter hvert skulle man kunne anta fra NAOC. Når flyet så er i luften, utøves den taktiske kontrollen over dem normalt fra en CRC eller AWACS.

Men kontroll og kontroll, fru Blom. Da jeg diskuterte dette med en god kollega (som for øvrig er jagerflyger), ble ikke det han fikk av ordrer fra K&V-systemet, betraktet som ordrer, men som det han på umiskjennelig luftforsvarsk kalte «guidance». I trøndersk språkdrakt fikk han med andre ord gode råd fra de som formelt sett er hans overordnede.

Og slik er det kanskje? Den endelige autoriteten i luftoperasjoner sitter i ytterste ledd – hos piloten i et fly eller hos den taktiske ildlederen i luftvernet. Nå skal det tas høyde for at de «oppviglerske» jagerflygerne som får «guidance», er mer vanlige i fredstidstrening her hjemme enn i skarpe operasjoner ute.

15 Airborne Warning and Control System – dette er en forkortelse for en kontrollsentral som bedriver varsling av luftromsaktivitet og kontroll med egne flystyrker.

16 Analogien er Forsvarets øverste ledelse, der generalinspektørene kun har ansvar for oppsetting av avdelinger. De som leder avdelingene, er derimot den operative kommandokjeden, i nasjonal sammenheng Forsvarets operative hovedkvarter (FOH).

At autoriteten til handling sitter i ytterste ledd, er likt for alle militæropersjoner. Det å handle tilligger det ytterste leddet – det er der ordrene settes ut i livet. Men i luftoperasjoner hviler det langt mer autoritet – både formell og uformell – hos det ytterste leddet enn i andre militære operasjoner (kanskje med unntak av egenrådige ubåtskipper i Sjøforsvaret). Luftoperasjoner er ikke helt autonome og uten plan eller styring, men blant annet på grunn av standen og fordi situasjonsoversikten lokalt – i hvert fall frem til nå – har vært best i ytterste ledd, har luftoperasjoner klare autonome trekk.

Det ytterste leddet i luftoperasjoner har derfor både formell og uformell autoritet.

Den formelle autoriteten ligger i det min jagerflykollega kalte å «dra fartøysjefskortet». Det betyr å ta de endelige avgjørelsene, først og fremst om flysikkerhet, men også knyttet til oppdraget.

Den uformelle autoriteten ligger i pilotenes posisjon i Luftforsvaret. De er eliten. Operatørene i K&V-systemet får ha meg unnskyldt, men de er langt fra å regne som noen elite. «Alle» vet hvem som til sist sitter med makta – i hvert fall i et langt karriereløp. Dertil kommer at veldig mange av de som er operatører i K&V-systemet, aller helst gjerne skulle ha vært pilot selv. Det er nokså vanlig å støte på personell fra den bransjen som forteller at de enten søkte eller til og med kom inn på Luftforsvarets flyskole, men ble relegert. K&V-systemet er så nært man kan komme det å fly uten å gjøre det selv. Vi kjenner til et lignende «syndrom» blant mange flygeledere.

Nå setter jeg naturligvis dette på spissen. Ikke har jeg annen empiri på det enn mine egne opplevelser, men mitt klare inntrykk er at dette preger forholdet mellom pilotene – og spesielt da jagerflypilotene – og operatørene i K&V-systemet meget sterkt. Alle vet hvem eliten er.

Denne effekten forsterkes av at de som kontrollerer jagerfly i K&V-systemet, som regel ikke har akkurat dette som jobb særlig lenge. Mange jagerflygere klamrer seg jo til stikka så lenge de kan, og opparbeider seg dermed lang erfaring. Ergo blir det skjevhet i erfaringsnivå mellom disse kategoriene av personell, og dette bidrar til å forsterke den uformelle makten pilotene har.

Noe som helt sikkert ville ha motvirket dette, var å sørge for at de rett og slett samarbeidet mer. I et slikt perspektiv ville også en samlokalisering vært et gode. Når vi nå får vår eneste K&V-stasjon svært langt fra vår eneste base med operativt luftvern og jagerfly, håper jeg inderlig at noen har tenkt igjennom hvordan en skal bygge strukturer for å videreutvikle forholdet mellom jagerflygerne og deres kontrollører.

Konklusjon

Begrepet *luftmilitær ledelse* fordrer særtrekk for å ha en eksistensberettigelse. Jeg tror det finnes særegenheter ved ledelse av luftoperasjoner som preger vår organisasjonskultur og vår måte å lede på, ikke bare i selve luftoperasjonene, men også i det daglige.

Disse særegenhetene kan, etter mitt syn, spores tilbake til luftmaktens karakteristika: høyde, hastighet og rekkevidde. Det er spesielt hastigheten og rekkevidden som danner basis for hvordan luftoperasjoner utføres og kan ledes. På grunn av luftmaktens rekkevidde og hastighet må den ledes, styres og kontrolleres annerledes enn landmakt og sjømakt. Dette bidrar i sterk grad til å forme organisasjons- og ledelseskulturen i Luftforsvaret.

Da gjenstår egentlig bare det store spørsmålet: Hva betyr så dette for videreutviklingen av Luftforsvaret og norsk ledelse av luftoperasjoner?

Dette har jeg tenkt en god del på i det siste, men jeg har ennå til gode å komme opp med noe særlig godt svar.

I hvert fall er det slik at vi har behov for å kjenne oss selv og vår organisasjon bedre enn det vi gjør. Dette innlegget kan kanskje være et lite bidrag til at vi diskuterer oss selv og vår egen virksomhet noe mer.

Et annet svar er at vi som luftforsvar – når vi først ble så spredt lokalisert som vi ble – må forsøke å motvirke de negative effektene av dette på best mulig måte. Selv om jeg har poengtert at operativ luftmilitær ledelse er ledelse på avstand – på et engelsk kodespråk, gjerne med formaterte meldinger der personellet en skal samarbeide med i team, ofte byttes ut – tror jeg at grunnleggende respekt og forståelse for hverandres virke er viktig for et mer effektivt operativt luftforsvar. Respekt og forståelse får man når man oppholder seg sammen og når man jobber sammen. En såpass liten organisasjon som vår må faktisk jobbe bevisst for å motvirke de mer negative effektene av noen av de poengene jeg her har presentert. Da tenker jeg spesielt på den store fysiske avstanden mellom de som leder og de som ledes. Selv om det er slik i selve operasjonene, trenger det ikke være slik til daglig. Vi må naturligvis akseptere at det er langt fra CRC Sørreisa til Ørlandet – slik er det bare – men de som har ansvaret for våre operative enheter, må legge forholdene til rette for en felles utvikling på tvers av fagfelt og bransjer.

Et luftforsvar med småkonger på hver haug rundt omkring i Norge er ingen av oss tjent med. Én måte å motvirke det på er ved å gjøre NAOC til et kraftfullt senter – ikke bare for å drifte Luftforsvarets nasjonale operasjoner, men også for å videreutvikle vår evne til nasjonal og internasjonal luftoperativ kommando og kontroll.

Norsk luftmakt i fremtiden

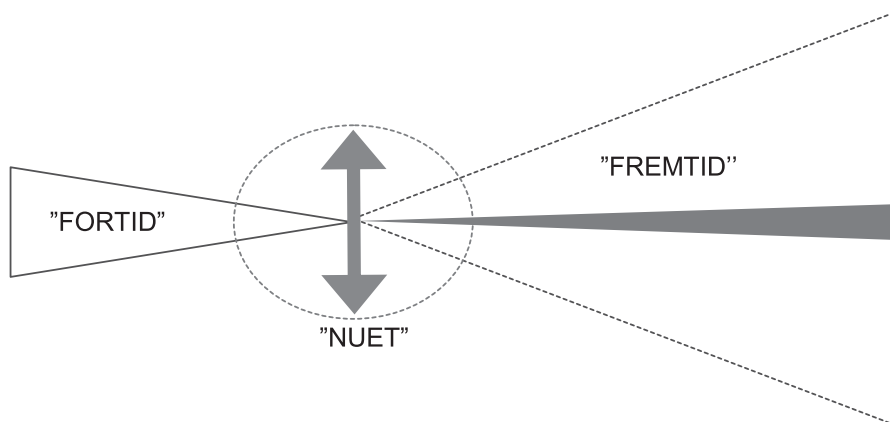
Kaptein Per Morten Storengen

«Så gjør dere ingen bekymringer for morgendagen; morgendagen skal bekymre seg for seg selv.»

Matt. 6,34

Innledende referanse kan virke tatt ut av sammenhengen og er videre egnet til å skape både skepsis og undring hos leseren. Hvis en velger å dvele litt ved innholdet i det bibelske sitatet, vil en kunne finne mye visdom. Hva vet vi om fremtiden? Hvordan velger vi å ruste oss for reisen inn i fremtiden? Dette innlegget vil gi noen betraktninger rundt disse spørsmålene – vinklet mot norsk luftmakt i fremtiden. Det presiseres at forfatteren baserer disse betraktningene på personlige erfaringer som enkelte vil kunne anerkjenne, men de baserer seg ikke på forskning. Erfaringene er hentet fra det stridstaktiske nivået på en jagerflyskvadron, men utelukker ikke relevans på høyere nivå. Jeg forsøker i denne teksten å argumentere for allmenngyldige prinsipper som kan anvendes på alle nivå og mellom disse.

Innledningsvis vil jeg ta utgangspunkt i en modell som jeg har valgt å kalle «Usikkerhetsvolumets makt»



Med usikkerhetsvolum mener jeg det volumet som et er resultat av usikre faktorer rundt en hendelse. Avstanden i tid vil påvirke dette ytterligere. Det som er lagt bak oss i historien, skjedde nå – i et gammelt nå, om du vil – og fremtiden kommer til å skje i et fremtidig nå. Den blå pilen i modellen symboliserer uendeligheten forbundet med «nuet». «Nuet» er det eneste vi har. Kjeglene i modellen symboliserer graden av usikkerhet relatert til tid. Jo lengre vi beveger oss vekk fra «nuet», desto større vil dette volumet bli. Modellen viser oss en forskjell i volum mellom fortid og fremtid. Dette forklares ved at det kan finnes forskning og dokumentasjon som forsøker å redegjøre for hva som har skjedd i historien. Dermed kan usikkerheten til en viss grad reduseres. Helt forenklet kan det sies at det er mer utfordrende å redusere usikkerheten rundt en hendelse for mange tusen år siden enn en hendelse nærmere nåtiden. Enkelte historikere vil kunne dra denne slutningen i tvil og hevde at moderne historie kan by på minst like store utfordringer fordi forskningen ikke er tilstrekkelig. Dette er forsøkt illustrert med sirkelen som omslutter nåtiden. Til tider vil det oppstå hendelser i livet som skaper stor usikkerhet, en usikkerhet som vi ikke har greid å forutse, en usikkerhet som ikke var planlagt. Hvor ofte har man ikke hørt utsagn som: «Dette skulle ikke kunne skje», eller «dette var jo ikke planlagt». I nyere historie kan man vise til 22. juli 2011 som et grotesk eksempel på dette.

Det er ikke mitt poeng å drøfte denne problemstillingen ytterligere. Jeg vil snarere illustrere kompleksiteten i den kampen vi fører for finne ut hva som har skjedd, og hva som mest sannsynlig kommer til å skje. Selv om det strider mot vår logiske tenkning, bør vi kunne enes om at, i ytterste konsekvens, kan ingen vite noe om fremtiden. Min påstand bygger på at mennesket generelt, og kanskje forsvaret som organisasjon spesielt, fører en evig kamp for å redusere usikkerhetsvolumet. Eller som brigader William 'Billy' Mitchell en gang sa det: «In the development of air power, one has to look ahead and not backwards and figure out what is going to happen, not to much what has happened.»¹

Dette bringer meg videre til den fylte røden kjeglen som er en del av «fremtiden» i min modell. Gjennom analyse av mulige faktorer som kan inntreffe, legger vi planer som skal redusere dette usikkerhetsvolumet. For å ha noe «betryggende» og konkret å forholde oss til velger vi å bestemme hvordan fremtiden skal bli. Det kan være flere grunner til dette, men for å si det med

1 William Mitchell (1925): *Winged Defense: The Development and Possibilities of Modern Air Power—Economic and Military*. New York: G. P. Putnam's Sons, s. 20–21.

en ikke navngitt tidligere forsvarssjef: Usikkerhet er kostbart. Jeg mener det er fornuftig å planlegge, men samtidig være oppmerksom på hvor store ressurser vi anvender til dette formålet.

Med dette som bakteppe vil jeg fortsette med noen betraktninger rundt hvordan vi alternativt kan møte utfordringene som ligger i fremtidens luftmakt. Jeg vil utfordre sitatet til Mitchell og hevde at vi i større grad bør forholde oss til det som skjer nå – parallelt med at vi fokuserer på det som vi særegent er gode på i Luftforsvaret. Med andre ord kan det være nyttig å etablere noen fastpunkt som støtte når vi beveger oss inn i fremtiden. Her har jeg valgt å diskutere tre særegenheter ved Luftforsvaret som gjelder nå, og som samtidig kan sies å være en arv fra fortiden: 1) Vi er en liten flokk som 2) holder høyt faglig nivå og 3) har en åpenhetskultur.

For vi er altså en liten flokk. Med dette følger det flere positive egenskaper, blant annet fleksibilitet. Fleksibilitet til effektivt å løse oppdrag er en god egenskap som Luftforsvaret vil kunne ha nytte av. Denne egenskapen kom spesielt godt til sin rett da vi i 2011 deployerte til Kreta for å delta i luftoperasjonene over Libya. Uten å spesifisere hvor lang tid en planprosess normalt kunne ta, er det interessant hvor hurtig det norske kampflybidraget var i stand til å reagere. Dette ble muliggjort gjennom hardt og effektivt arbeid i løpet av en helg. Ledere av gruppen som planla denne forflytningen, har poengtert viktigheten av at de forskjellige individene i gruppen kjente godt til hverandre. Selv om det forutsetter vilje, kan en si at Luftforsvarets relative størrelse gjør det godt rustet til å håndtere endringer samt manøvrere på kort tid.

En liten flokk er også gjennomiktig – på godt og vondt, vil noen hevde. Med dette mener jeg at de ansatte gjerne kjenner hverandre, spesielt innenfor de enkelte fagfeltene, men også utover dette. En kan hevde at dette styrker nettverket og letter muligheten for både å støtte hverandre og å ta vare på hverandre, samt ikke minst stille både kritiske og oppklarende spørsmål. Jeg kjente personlig alle norske såkalte «red card holders» under operasjonen i Libya. Jeg kunne forholde meg til en person og ikke nødvendigvis bare en funksjon. Ved flere anledninger valgte jeg å rådføre meg med disse personene og opplevde at dette også var tilfellet andre veien. Enkelte vil hevde at en har å godta de ordrer som kommer uten å dvele for mye ved det, mens andre vil hevde at denne relasjonen kan utnyttes til det positive. Økt mulighet for ivaretagelse og omsorg er et annet produkt som bør nevnes i den forbindelse. Hvis vi ser tilbake på den tragiske hendelsen i Kebnekaise, var denne egenskapen tydelig for meg. De fleste i vår begrensede flokk hadde et forhold til dette, og vi så et miljø som ønsket å ta vare på hverandre.

Høyt faglig nivå er en annen egenskap som jeg vil påstå luftforsvaret besit-

ter. Selv om det faglige nivået vil variere fra tid til annen, velger jeg også her å ta utgangspunkt i Libya-operasjonen. Mange vil hevde at den kom beleilig med tanke på det faglige nivået. Mitt poeng her er at det høye nivået ikke har kommet av seg selv. Det er et resultat av kontinuitet, trening og øving, samt en profesjonell holdning i mange ledd over tid. Dette er en egenskap man ikke nødvendigvis kan planlegge å beholde i fremtiden, men snarere bør håndtere her og nå. Dersom det oppstår behov for budsjettkutt som rammer trening og øving, vil dette gå på bekostning av et viktig fastpunkt som vi vil trenge for bedre å kunne håndtere fremtiden.

Det siste egenskapen jeg vil trekke frem i dette innlegget, er Luftforsvarets åpenhetskultur, en kultur som danner fundamentet for alt flytryggingsarbeidet. Det at vi evner å akseptere at vi er mennesker som gjør feil, og videre at vi konstruktivt kan tilnærme oss dette, kan anses som en forbilledlig egenskap i en organisasjon. De aller fleste i Luftforsvaret stiller høye krav til seg selv, og frykten for å feile og ikke strekke til vil i stor grad være selvpåført av enkeltindividet. Ledelsens og kollegenes rolle vil da være å ikke ytterligere forsterke denne effekten, men snarere redusere den ved å skape trygghet. Enkeltindividet tør å innrømme sine feil i stedet for å prøve, og dette bidrar til to ting: 1) Vi tør mer, noe som kan være avgjørende for å løse utfordrende oppdrag, og 2) Kollegiet får mulighet til å lære av andres feil, feil som konstruktivt kan korrigeres mot det bedre og redusere risikoen for liknende feil i fremtiden. Dette er en holdning og kultur som kan spores langt tilbake, og som fremstår som sterk i Luftforsvaret.

Mitt hovedpoeng er derfor at vi må legge til rette for å skape en bevissthet rundt kompleksiteten med å planlegge en fremtid som, hvis vi er ærlige mot oss selv, ingen vet noe om. Jeg mener ikke at vi skal slutte å planlegge, men at det kan være både ressurs sparende og klokt å forholde seg mer til det som skjer nå, og at vi etablerer en bevissthet rundt hvilke fastpunkt som kan være nyttig å støtte seg på inn i fremtiden.

Key Challenges for Command and Control of Allied Air Operations in the Future

Lt. Gen. de Longvilliers

Introduction

During the last four years, NATO has faced tremendous changes. From an Air Power perspective, implementation of the new NATO Command Structure (NCS) and lessons learned from recent operations (mainly *Unified Protector*) have led to a new organization of air defense and a new concept for the C2 (Command and Control) structure.

With regard to the organization, the NCS has been streamlined and is now leaner. As a consequence, there is only one air command for the alliance, composed of one HQ (headquarters) located in Ramstein (Germany) and three subordinate units: two CAOCs (Combined Air Operations Centers) in Uedem and Torrejon and one DACCC (Deployable Air Command and Control Center) in Poggio Renatico. In common with the other two Single Service Commands (SSCs), AIRCOM (Air Command) has been raised to the operational level, thus indicating that the NCS no longer reflects the well known three-layer structure. Interestingly, the three Single Service Commands are at the same level as the two Joint Force Commands. To expand a little more on this issue, before the new NCS, there were two JFCs (Joint Force Commands), two LANDCOMs (Allied Land Commands), two MARCOMs (Allied Maritime Command), and two AIRCOMs. Each JFC had three Component Commands under its authority. We had a three-layer organization: SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), JFC, and Single Services Command. Today, there are two JFCs, one LANDCOM, one MARCOM, and one AIRCOM. Single Services Commands have been elevated to the same level as the JFC. Thus, we have now a two-layer organization. The consequences of these changes are as follows:

- AIRCOM, as the other SSCs, can engage directly with the SACEUR (Supreme Allied Commander Europe) and receive its orders, directives, and guidance from him.
- AIRCOM is no longer subordinated to a JFC.
- All processes of planning and conducting operations have to be reviewed.
- AIRCOM has to harmonize procedures related to air policing across the whole NATO's European airspace.

On the conceptual side, a new Air C2 CONOPS (Concept of Operations) was approved in 2012 and has since been implemented and exercised. This new concept for Air C2 is mainly the result of the lessons learned from Operation *Unified Protector*. In this framework, the major outcome was the need to establish a static JFAC (Joint Force Air Component) concept as opposed to a deployable JFAC concept, to enable a more reliable and less expensive capability. There is also a need for an appropriate augmentation and supplementation plan, relying on trained and qualified personnel from the NCS and the NFS (NATO Force Structure). In addition, there is a need to develop JISR (Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) capabilities within NATO, to reduce the dependency on the nations.

The following few considerations serve to indicate AIRCOM's current position and the key challenges we currently face and will continue to face in the upcoming years:

- The first challenge is that AIRCOM has a wide spectrum of missions, all in a fast moving world and ever-changing environments. This calls for responsiveness and adaptability, which are Air Power characteristics.
- NATO's Level of Ambition (LOA) (with two Major Joint Operations (MJOs) plus six Smaller Joint Operations (SJOs)) is challenging, and a high level of expectation is put on very scarce Air C2 resources within AIRCOM and national JFACs.
- One of the biggest challenges for NATO is the ISR (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) area. At the beginning of OUP (Operation *Unified Protector*), our CFAC (Combined Force Air Command) initially had difficulties standing up an ISR Division competent in the execution of Processing, Exploitation, and Dissemination (PED). We lacked some key expertise, such as trained targeteers and analysts. As a result, the CFAC relied disproportionately on national sources of intelligence.
- One key lesson learned during our last joint exercise, the Steadfast Jazz exercise, was that the nature of Air and Space Power is not well under-

stood throughout the joint level within the NATO Command Structure. Outside the air community, very few staff officers understand the process of planning and exercising Air and Space Power. We, as the collective air community, AIRCOM-NATO nations must advocate Air and Space Power if we want to extract the best benefit from it.

In the following sections I will begin by discussing some of the challenges associated with standing up and operating a Joint Force Air Component (JFAC). I will then discuss challenges associated with information and intelligence. Finally, I briefly comment on the need to advocate Air and Space Power.

JFAC challenges

The challenges facing the JFAC are the most important part of the following discussion because it is the one and only NATO Command and Control tool to execute Air and Space Power.

AIRCOM's mission is to deliver Air and Space Power for the Alliance, and AIRCOM's main tool for delivering air and space power effects is the JFAC. The JFAC provides the ability to execute command and control of Air Power across the full spectrum of conflict. The JFAC must become the common working frame or the «standard» for how NATO nations execute Command and Control of Air Power.

The size and shape of the JFAC is scalable according to the nature of the operation, ranging from a very small JFAC for a humanitarian mission to a JFAC of over 1000 people for a major joint operation. One lesson learned from Operation *Unified Protector* is that the JFAC should be seen as a static entity rather than being deployed forward. The CIS (communication and information system) requirements are simply too great to effectively forward deploy a JFAC. They will slow down NATO response and are not consistent with the reactivity of Air Power.

If called upon, AIRCOM will command and control air and space power from the JFAC located in the basement of our headquarters building in Ramstein Germany. For standing up a smaller type of JFAC, we have alternate infrastructure at our CAOCs.

NATO's standard JFAC structure consists of the *Strategy Division*, which is COMJFAC's (JFAC Commander) Focal Point for Air Related Plans Development. It supports the achievement of air operational objectives, both of a kin-

etic and non-kinetic nature, and the desired end state by developing, refining, disseminating, and assessing the COM JFAC Air and Space strategy (which is presented in a comprehensive Air OPLAN (operations plan)). It initiates the air tasking cycle with guidance in the Air Operations Directive (AOD). The Strategy Division operates at the operational level, and assesses the effectiveness and efficiency of Air and Space Operations.

Next, the *Intelligence, Surveillance, Reconnaissance Division* (ISRD) provides Predictive & Actionable Intelligence, Counter Intelligence and Security Information, ISR Operations, and Targeting. The ISRD provides a common threat and targeting picture in order to inform the planning and execution of theatre-wide Air and Space Operations. It provides the means to measure the effects of operations. The ISRD conducts planning, monitors the execution of airborne ISR operations, and dynamically adjusts ISR plans as required to direct the JFAC's distributed and reach-back ISR processes. In addition, it prepares the Predictive Battlespace Awareness (PBA) and provides the current Battle Damage Assessment (BDA).

The *Combat Plans Division* develops detailed execution plans for Air and Space Operations. It develops execution plans based on COM JTF (Commander of joint task force) apportionment that apply specific Air and Space capabilities and assets to fulfill COM JTF's operational objectives. The Combat Plans Division also publishes and disseminates the Air Tasking Order (ATO) (including daily Special Instructions (SPINS)), Airspace Control Order (ACO), fragmentary orders (FRAGOs), Rules of Engagement (ROE), and other planning/tasking documents as required, such as Air Defense Plans (ADPs), Airspace Control Plans (ACPs), C2 Communications and Architecture Plans, OPTASKLINK, and ISR Synchronization Matrix..

The *Combat Operations Division* executes TACON (tactical control) over Air and Space Assets during ATO (air tasking order) Execution. It maintains situational awareness of the battle space and constant contact with subordinate elements and assets, as well as other assets available for tasking. The Combat Operations Division responds to battlefield dynamics affecting command and control of Air and Missile Defense Operations. This is done by modifying the published ATO through adding, deleting, retargeting, or changing a sortie's mission ("re-rolling»). It coordinates Air Support with appropriate component command HQs operating in the JOA (Joint Operations Area), or beyond the JOA as directed. In addition, the Combat Operations Division assesses the results of Air Operations and submits reports and recommendations to the COM JFAC.

The *Combat Service Support Division* (CSSD) provides Logistics and CIS

Support to the warfighter. It produces, coordinates, and executes subarea plans to sustain the campaign. It is responsible for coordinating the logistics effort to enable and sustain the air campaign by identifying logistics requirements, constraints, and limitations impacting the production of the Air Operations Plan. The CSSD ensures that the communications and information systems are reliable, robust, and sufficient to conduct Air C2 in the Joint Operations Area (JOA).

The *Liaisons* also play an important JFAC role. These personnel are the JFAC's link to the JTF HQ and sister components. They facilitate interaction and communication between the JFAC and JTF HQ and Component Command staff. The team's composition is tailored to the mission and contains SMEs (Subject Matter Experts) from, for example, Intel, Logistics, and Planning. The Air Component Coordination Element (ACCE) is COM JFAC's personal representative to the Joint Force Commander. Since the JFAC itself is static, the ACCE will be deployed with the JTF HQ and build the crucial link to the JFAC. The ACCE is led by a brigadier general, who has both the trust and ear of the JFAC Commander. The Air Liaison Elements are COM JFAC's personal representatives to his fellow Component Commanders.

The JFAC has many overlapping processes and can be very manpower intensive, depending on the size of the operation. Next, I will examine this key challenge of manning the JFAC with trained individuals.

Manning the JFAC

Working collaboratively among HQ AIRCOM Divisions and in close liaison with our subordinate Commands, the AIRCOM's Core JFAC established the necessary positions envisioned, and shifts for each of the two types of operations. The AIRCOM JFAC consists of 375 baseline positions. Hence, when established for 24/7 operations, the number of required personnel is 750 as opposed to 1010 personnel for a SJO-AH (Small Joint Operation – Air Heavy) and an MJO. All three of our subordinate Commands have dedicated personnel to build up our JFAC. Of course, most of the HQ AIRCOM staff will also move into a JFAC position. However, as we (as AIRCOM) are talking about huge numbers, supplementation will not be sufficient. We are currently also designing an augmentation plan to reinforce our JFAC from the NATO Force Structure (NFS). It should be kept in mind that these figures are notional. The JFAC will always be tailored to the actual mission.

Air C2 is very demanding in terms of competence. *Ideally*, nations should provide AIRCOM with knowledgeable, trained personnel. AIRCOM must

therefore have a structured training plan to educate and train personnel for each JFAC position. Each JFAC newcomer undertakes induction training (lasting two days), followed by an initial functional training course or IFJT (Initial Functional Joint Training), at Poggio Renatico in Italy, and finally his or her training needs to be completed with Mission Qualification Training (MQT) at his or her home station. A unique MQT plan exists for each Operational Establishment position in the JFAC. Although there is a baseline for the MQT, it can be tailored to the individual's background and thus MQT differs slightly for each individual. Our collective training complements individual training, mostly through exercises. When deemed necessary, supplementary training is provided through attendance at specific courses for training in more complex C2 functions (e.g., Personnel Recovery or Time Sensitive Targets).

Training challenges

As already mentioned, the NCS JFAC may need augmentees from the NFS in order to execute command and control. This requires the NFS to be trained to a certain level and also standardized with our JFAC SOPs (Standard Operating Procedures). To meet this requirement, our training concept covers three pillars: training of AIRCOM personnel, training of external (NFS/national) personnel, and tracking trained resources. We are working to ensure these three pillars are standardized and harmonized. With standards, trained personnel, and a robust management system, it should be possible to generate a properly manned and trained JFAC. However, there are certain frictions that make this task challenging:

- The *Scale*: It is a big problem, with hundreds of staff to be trained and managed every year.
- The *Constant Turnover*: A three-year posting cycle means constant stress on the training system (hence the tracking of qualified personnel).
- The *Complexity*: There are national sensitivities (information needs to be shared), and therefore there may be some cultural or political considerations.
- The *Timing*: Induction training, Initial Functional Training, and Mission Qualification Training are complex, and consequently it takes a lot of time to train an individual properly.
- The *Cost*: The majority of MQT training will be at the home station. However, some training profiles may include a course requiring TDY

(temporary duty). For example, IFJT courses are only taught at Poggio Renatico, which can be expensive for the nations.

With this understanding of training, I will next discuss how we actually build a JFAC.

Building a JFAC

A large number of additional personnel beyond our core JFAC are required to establish a full JFAC in support of Air Operations. As a standing HQ, AIRCOM has a PE (Peacetime Establishment) of 500 personnel, 40 of whom work in the Core JFAC. On demand, HQ AIRCOM personnel will form the bulk of our JFAC, and will move from their permanent PE position to their JFAC position. AIRCOM will also *supplement* the JFAC with 320 personnel from CAOC Udem, CAOC Torrejon, and the DACCC in Poggio Renatico. This would allow us to man an SJO. We also have the option to *augment* with the National Force Structure. For an MJO, the remaining personnel required to increase our JFAC to 1000 positions will have to be augmented from the nations.

The above description related to manning a single JFAC and a single operation. In the next section I will discuss NATO's level of ambition.

NATO's level of ambition

To re-emphasize, NATO's LOA (i.e., six SJO plus two MJO) is challenging. The augmentation process from a «pre-identified» trained pool is of key importance to this LOA. NATO does rely on national JFACs for assistance, especially for NRF (NATO Response Force) missions. For our own NCS JFAC, we aim at augmentation from the NFS, but we want to preserve the national JFACs because they may have to stand up a JFAC for a different operation.

Before the augmentation requirements were established, it was crucial to determine a realistic number of available personnel within the NCS. For planning purposes, we assumed a 90% PE fill rate. We then determined which positions would be filled by the NCS, and the gaps that would have to be filled by the nations. As national augmentees must be fully trained and mission ready, their positions will be static and requested for an extended period of time in order to keep costs down as much as possible. It is readily apparent

that NATO's LOA of six SJO plus two MJO would amount to an extremely large bill. This is the reason why we are seeking a strong commitment from NATO nations. On a win-win strategy and on a bilateral basis, we could approach nations and offer JFAC positions while proposing education and training opportunities.

Apart from the US (with the 603rd Air and Space Operating Center in Ramstein), three nations already have a national JFAC (France, the UK, and Germany). A further three nations are currently building up their JFAC (Turkey, Spain, and Italy), while others are considering this option. Within this small pool of JFACs, there is a need for symbiosis in training, mutual sharing, harmonization of procedures, and exchanges of experience.

In order to build relationships with the NFS JFACs, semi-annual JFAC coordination group meetings have been introduced, which are hosted by HQ AIRCOM and deal with cooperation and standardization among the JFACs; the most recent meeting was held in October 2013.

A JFAC handbook ensures standard processes across the JFACs, although each JFAC can have their own local supplement. As previously discussed, qualification training programs will be developed in coordination with all JFACs. During exercises, we offer some positions to the national JFACs to fill as they wish, thus providing them with valuable training and opportunities for experience sharing. We coordinated with all six national JFACs to ensure their participation in the exercise Ramstein Ambition II, which took place in Germany in June 2014. In the NRF certification process AIRCOM has an active role to play. AIRCOM assesses the national JFAC's readiness during the NRF preparation phase, and AIRCOM is developing a mentoring plan to assist them (the FRA JFAC was due to be evaluated during the exercises Noble Arrow 2014 and Steadfast Juncture 2014), and also, as previously discussed in this article, the real-world JFAC manning supplementation and augmentation plan.

Lessons learned – intelligence

One of the OUP lessons learned is that for intelligence NATO was heavily reliant on national assets and national chains. The nations do not usually produce intelligence at the relevant NATO level or tear line products they already have on the shelf. NATO normally has to issue formal RFIs (Requests for Intelligence), and sometimes information is informally collected by individuals who contact their national agencies. In addition, as the RFI process

requires a request to go through a number of «brokers,» RFI's are liable to be misinterpreted. These processes are slow and do not meet requirements.

In the area of intelligence, NATO needs an organic collection capability different from the one provided by the nations. For this reason, it has been agreed that the AGS (Air Ground Surveillance) program will be funded by some of the Alliance members. The AGS program is a EUR 1.3 billion procurement program involving 15 nations. The following equipment will be bought:

- Five Global Hawks: Global Hawk is a combat-proven HALE UAV (High Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicle) with extraordinary ISR capabilities, providing near-real time resolution imagery of large geographical areas all day and night in all types of weather.
- C2 shelters, used for launching and recovering the above-mentioned aerial vehicles from Sigonella (Italy) or forward operating airbases.
- A main operating base at Sigonella, including an organic training capability dedicated for the AGS system (Global Hawk and associated processes)
- Six Mobile General Ground Stations that can optimize direct support to ground maneuver forces by providing movement detection, on-site exploitation capability, and liaison support.
- Two Transportable General Ground Stations that can provide exploitation/correlation support and act as a liaison asset with supported operational level commands. It is envisaged that a General Ground Station or TGGGS (Transportable *General Ground Station*) may function as a TACON to a Supported Commander. TGGGSs provide robust imagery analysis, access to intelligence processes, and provide support to the targeting cycle and liaison functions, to ensure that AGS meets the Supported Commander's requirement.

Some areas require further development, but tactics, techniques, and procedures have not been developed yet. Furthermore, training requirements and standards need to be finalized, as yet there is no standardization or evaluation authority protocol, and tasking and employment consideration need to be addressed. However, it should be realized that the AGS marks significant progress for NATO, as far as intelligence is concerned, although it will not solve all of the JFACs' ISR needs.

Indeed, AGS only represents one part of the comprehensive JISR initiative. JISR is what we are looking for and it includes equipment (AGS), but

also intelligence community education and training as well as processes. This will enable NATO and the JFACs to exploit the full range of ISR capabilities.

NATO's C2 systems

Air Power is complex by nature. To run NATO air operations, AIRCOM – especially when forming a JFAC – needs a wide variety of C2 systems and functionalities. ICC (Integrated Command and Control system) is the current legacy system, which is widely used in NATO and national entities. It provides the main C2 tools for tasking and executing NATO air operations and is interfaced with other tools (JTS, FAST, ITS, or NEC CCIS) that are specific modules. ICC has evolved and is now a reliable, experienced system, but it is approaching the end of its working life.

AirC2IS is a new modern C2 system that was contracted in 2010 to provide a non real-time set of tools for planning in a joint environment. It is part of the NATO Bi-SC AIS program and is heavily interfaced with other core and functional services. AirC2IS is still under development, but will form the upper layer of planning tools, between strategic HQs, joint HQs, and CC HQs.

ACCS (Air Command and Control System) is designed to provide the tactical level (CRC (control and reporting center) and CAOC) with real-time and non real-time planning and execution functionalities. ACCS will be used for Air Policing C2, Air Defense C2, and BMD (Ballistic Missile Defense) C2. NATO will face challenges regarding the compatibility of these different C2 tools, the management of the databases, and the reliability of exchanged information. JTS is needed for targeting, FAST is necessary for TST (Time Sensitive Targeting), and ITC is needed to provide simulation for training. NEC CCIS is a C2 system mainly used in Norway, Denmark, Iceland, and the Baltic States. Ultimately, we envisage or hope that these systems will combine into a single Air C2 system. This would be extremely beneficial for operations and training. Unfortunately, this is still far from a reality, due to the fact that AirC2IS is Windows based whereas ACCS is not, and the fact that both have been developed by different contractors.

Strategic messaging

I in this article have discussed the issues of the JFAC from the perspective of ensuring that all staff are properly trained to relying on nations to play a critical role in filling the NATO JFAC. I have also discussed issues regarding NATO intelligence and the challenge of bringing the AGS on line. To close this article, I will briefly mention Air and Space Power advocacy.

Airmen understand the importance of Air Power and the unique tenets of Air Power, but the majority of the NCS and NFS entities does not share the same understanding. AIRCOM learned very quickly during our planning and execution of the exercise Steadfast Jazz that our joint partners were not as educated in the employment of Air Power as they should be in order to provide us with a solid basis for joint planning that we need in the JFAC. For this purpose, the comprehensive operations planning directive must reflect the new NCS, which means that Single Service Commands are at the same level as the JFC, and should be part of the planning process from the very beginning. It is a reality that very few of the flag officers positioned in JFC Brunssum and Naples are airmen, and certainly there are not enough of them to influence the joint campaign. For example, the joint level needs to be aware of the crucial role of the targeting process and the Joint Prioritized Target list as well as the joint coordination. I firmly believe that as airmen we must work harder to educate our joint partners so that Air Power can become truly integrated into joint war fighting.

We learned many lessons from Steadfast Jazz. First, the joint planning process brought the air component into the planning process far too late. We must be a part of the development of military response options sufficiently early to ensure that the military strategic and joint level understand what Air Power can and cannot provide in a specific scenario. Furthermore, our joint partners must understand that gaining a level of air superiority will not only save lives but also provide the freedom for actions to execute their ground maneuvers. The shortfall is not our joint partners, but rather that we have not taken the time and energy to ensure that they become more knowledgeable about Air Power.

Summary

To summarize, even though AIRCOM is moving forward in implementing main conclusions and recommendations from previous operations and exercises, there are still challenges to be resolved. The challenges concern education

and training, standardization and procedures, supplementation and augmentation, joint integration, ISR and capabilities, Air C2 systems, and, as a driving factor, Air & Space advocacy. In this time of transformation, when we are heading towards the full operational capability declaration, expected at the end of 2014, we have to count on the nations and on the air community to achieve our objectives and to succeed. Norway has a very capable and reliable Air Force, well-educated military personnel, and daily demonstrates a strong commitment to NATO. I therefore count on Norway to help us in this process.

Kommando og kontroll i Sjøforsvaret

Bakgrunn, røynsler og utfordringar frå eit NorTG-perspektiv

Orlogskaptein Tor Ivar Strømmen

Innleiing

I dette innlegget vil eg synleggjere kva som formar Kommando og kontroll (K2) i Sjøforsvaret, og i tillegg sette dette inn vår tids røyndom. Eg vil ikkje gå i detaljar på tekniske løysingar, men synleggjere ein del styrande tilhøve og nokre utfordringar me står overfor. Innlegget vil heller ikkje gå inn på maritime kommando- og kontrollorganiseringsformer som type, task og warfare.

Kommando og kontroll i Sjøforsvaret

Det er nokre grunnleggande faktorar som formar Sjøforsvaret si tilnærming til Kommando og kontroll (K2). Dei er som følger:

1. Sjefar på havet har gjennom historia ikkje berre måtte leve med havet sitt vekslende og fiendtlege miljø, men også til kva me kallar «The Fog of War». Desse tilhøva er på mange måtar større enn kva dei er i land og luftdomena ettersom havet er enormt og grunnleggande fiendtlege for menneskja, og då operativ rekkevidde på fartøya ofte gjer at dei opererer langt vekk frå «auge som kan sjå».
2. Tradisjonelt har tid og rom ikkje mogleggjort direkte kontakt mellom strategisk leiding og operativ sjef. I tillegg har ein tradisjonelt hatt få opsjonar for direkte formidling av informasjon og ordrar mellom fartøya når ein først er til havs.
3. Sist, men ikkje minst: All sjøkrig vil i sin natur vere konsentrert kring skip, ikkje kring territorium eller infrastruktur. Det er fartøya som er avgjerande for om sjømakta kan gi den effekt ein ynskjer. All menneskeleg aktivitet på havet har trong for skip/plattformar. Samtidig er fartøy

ein avgrensa ressurs som, dersom tapt, vil ta lang tid å etablere på nytt. Difor vil det å angripe effektivt først utgjere essensen i korleis sjøkrig må utkjempast. Maritimt K2 sitt føremål er difor fokusert mot å koordinere eldkraft og speidingspotensial for å sikre at ein kan angripe effektivt først eller i det minste mot dei viktigaste fartøya.

4. På landjorda vil ein operasjon involvere mange hundre, om ikkje mange tusen, brikker som skal samspele. Alle har potensial for negativ påverknad på andre kring seg inklusive brodermord, og alle må nytte infrastruktur og aksar som raskt blir metta. I luftkrigen opererer ein utifrå stasjonære basar, og tidsaspekta for taktiske avgjersler kan ein telje i minuttar, ikkje timar og dagar. På havet er det annleis. Der er det alltid relativt få einingar, noko som gjer det høvesvis enkelt å halde oversikt over kven som er ven og fiende. På havet er ikkje infrastrukturen ein skal nytte, ei avgrensing; det er havet sjølv som er vegaksen, og det har plass til alle dei fartøy ein måtte ynskje. Ein er heller ikkje, på kort sikt, avhengig av basar og faste utgangspunkt, men vil sjølvsagt i eit lengre perspektiv trenge forsyningspunkt.

Desse hovudpåstandane har gitt Marinen ein tradisjon for å operere svært sjølvstendig og basert på førehandsordrar og sjefen sin intensjon, men òg ein grunnleggande uvilje mot detaljstyring. Sjøforsvaret har dessutan fokusert på utvikling av diverse system for formidling av konsentrert informasjon fokusert på tid-og-rom-koordinering av handlingar framfor system som støttar stabsprosessar og detaljkontroll. Ein må i lita grad bruke ressursar på å koordinere teigar og framrykkingsliner, og har difor ei heller system som lett støttar slikt. Likeins er brodermord først og fremst ei utfordring i interaksjonen mellom land og lufteiningar. Fokuset på å angripe effektivt først gjer dessutan at ein tradisjonelt har vore svært offensiv i tilnærming på eit taktisk/stridsteknisk nivå.

Kunnskapen sitt paradoks – eller auka kunnskap fjernar ikkje trongen for meir kunnskap

Marineoffiserar, som alle andre sjefar, har alltid og vil alltid søke kontroll gjennom sentralisering av avgjerslemynde. Samstundes syner historia at desentralisering av K2-funksjonar til godt øvde og indoktrinerte underlagde gir større kampkraft gjennom at ein tillèt dei å handle på eige initiativ der og når moglegheitsrommet måtte oppstå.

Ei anna erfaring er at betring av kommunikasjon ikkje fjernar «Fog-of-War». Samstundes som ein betrar informasjonsutvekslinga og formidlinga av ordrar, så endrar også operasjonstempoet og trugselsbiletet seg tilsvarande. «Fog-of-War» er difor ein konstant og kan best skildrast som ulikskapen mellom informasjonen ein held og røyndomen. Difor vil ein sjef også i framtida basere dei fleste av sine avgjersler på mangelfull informasjon.

Denne røyndomen tar me innover oss gjennom å akseptere at usikkerheit er ein del av røyndomen som alltid vil vere der og som me alltid må handtere.

I vår tid veit me at menneskelege avgjersler er basert på selektiv tilgjengeleg, men ufullstendig informasjon. Dersom alt kunne løysast gjennom analytiske kalkuleringar, så ville datamaskinane ha erstatta oss. Ei maskin som får meir informasjon, arbeider seinare, våre hjernar raskare. Det er våre hjernar sin kapasitet til å lære og fokusere som gjer at menneskelege vurderingar ikkje lèt seg erstatte i krigføringa.

«Fog-of-War» er ikkje ei sky av uvisse som blir fjerna dersom me betrar kommunikasjonsevna vår, men eit faktum like sentralt i krigføringa som i livet generelt. Dersom me baserer oss på å søke stadig betre informasjon og ventar med avgjersler inntil me kan vere sikre på at det me ser er røynda, og dessutan at det me gjer vil endre framtida akkurat slik me føreser, så vil me bli inaktive, ineffektive og dømde til å tape. Dette enkelt og greitt då me alltid vil vere i uvisse, og då den informasjonen me ber på, alltid vil ha manglar eller vere utdatert.

Løysinga

Informasjon og situasjonsforståing som dikterer taktiske og stridstekniske handlingsalternativ, vil normalt først vere tilgjengeleg hjå den einskilde aktør/sjef som står i situasjonen. Skal me evne å reagere (hindre ei negativ endring av framtida), og i tillegg mogleggjere agering (tvinge fram ei positiv endring av framtida), så må den einskilde som først får medvit, også vere den som har mynde til å treffe avgjersler og sette desse i kraft.

Ei slik desentralisering av kommando- og kontrollmynde gir eit godt grunnlag for kaos. Ulike menneske vil oppfatte den same informasjonen ulikt. Eit anna sentralt tilhøve er at mange handlingar krev innsats frå fleire aktørar for å bli effektive. I tillegg vil eins handlingar ofte og i stor grad påverke situasjonen for andre. Desse tilhøva gjer samla at desentralisering ikkje nødvendigvis skaper meir kampkraft; den kan like gjerne undergrave konsentrasjon av effekt

og fokus på mål. Difor må ei desentralisering av kommandomynde følgjast av eit klart fokus på innretning av innsats. Maritim kommando og kontroll, slik me praktiserer den i Sjøforsvaret, er difor i stor grad retta inn mot målbering av sjefen si situasjonsforståing og målsetnad for aktiviteten, hans predikasjon av framtida og sjefen sin intensjon for korleis han skal omsette sine ressursar i handlingar som bringar oss frå no-situasjon til ynskt slutt-situasjon. Kommando i Sjøforsvaret har difor eit veldig reindyrka fokus på formidling av KVA som skal gjerast og KVIFOR, medan KORLEIS i stor grad blir overlate til den einskilde skipssjefen.

Dei sentraliserte åtgjerder me treffer i NORTG, er i all hovudsak relatert til følgjande føremål:

- Etablere og formidle sjefen si situasjonsforståing
- Formidle sjefen si forståing for KVA og KVIFOR
- Etablere og formidle sjefen sin intensjon

Alt anna ein finn i våre ordrar og informasjonsutvekslinga, er normalt relatert til åtgjerder som lettar og mogleggjer koordinert innsats. Døme inkluderer sambandsplanar, referansepunkt, rapporteringsregime og føringar for våpenbruk.

Praktiske K2-åtgjerder for å få det heile til å fungere

COMNORTG, dvs. Marinen sin styrkesjef, søker medvite å bruke oppdragsbasert leiarskap som modell for sin K2 organisasjon. For å få til dette har ein treft ei rekkje åtgjerder. Nedanfor synleggjer eg dei mest sentrale av desse.

- Me søker alltid å samle sjefar og andre sentrale underordna for taktiske spel i forkant av operasjonar. Der går ein igjennom planen i detalj, drøftar og justerer svake sider, og går i djupna på særleg avgjerande punkt. Hovudføremålet er å sikre ei felles forståing og formidle ein intensjon. I tillegg til at underlagde skal forstå sjefen, så oppnår me også at sideordna forstår kvarandre.
- Rapporteringsregima våre fokuserer på formidling av den underlagde si forståing av situasjonen og hans intensjon for korleis han skal løyse sine oppdrag. Ein praktiserer kommando ved veto.
- I etterkant av operasjonar søker me alltid å evaluere operasjonen, men då med fokus på avgjersler og samvirke – medan me tonar ned dei reint tek-

niske, taktiske eller prosedyrerelaterte aspekta. Desse diskuterer ein i spesifikke krigføringsforum.

- Så mange øvingar og aktivitetar som mogleg blir gjennomført som ein røyntag operasjon. Ved minst to høve per år trenar me NORTG i rolla som Noreg sitt maritime kampforband. I tillegg gjennomfører staben ØVING GRAM og stundom også ei tilsvarande intern stabsøving. Dette gjer staben fortruleg med taktisk leiing av operasjonar og skaper eit godt grunnlag for effektivt samvirke innanfor Sjøforsvaret.
- Også i dei periodar der NORTG (kampforbandet) ikkje er etablert, utøver Sjef Kysteskadren kommando og kontroll over sine underlagde – og dette etter same mal som i operasjonar og øvingar, men med lågare intensitet.
- Sjøforsvaret, og då særleg Marinen, gjer også konsekvent bruk av felles doktrinar, publikasjonar og taktikkar. Sjøforsvaret nyttar alltid NATO-taktikkar, så langt desse er dekkande for våre behov. Dei same blir konsekvent nytta i all utdanning og i samhøve med utvikling av nasjonale doktrinar og taktikkar. Dessutan er alltid NORTG sin stab representert i alle fagforumar som omhandlar maritim K2 i Noreg, i tillegg til at eige personell i stort står for undervisninga innan fagfeltet på våre taktiske kurs og i samhøve med sjefsklareringar. Dette bidrar vesentleg til å sikre felles forståing og felles tilnærming til K2-utfordringane tvers igjennom forsvarsgreina.

Men alt er ikkje oppdragsbasert

Historisk har sjefar nytta to prinsipielt ulike kontrollmetodar, detaljkontroll og oppdragstaktikk (Mission Command). Som eg har synleggjort ovanfor, er Marinen si tilnærming fundert på oppdragstaktikk, men det vil likevel vere handlingar og situasjonar som krev noka grad av detaljkontroll. Kva for ein metode ein nyttar, vil vere avhengig av oppdrag og kva ein ynskjer å oppnå. Normalt vil det vere ei grad av balansering mellom desse to ulike metodane.

I praksis vil ingen sjef nokon gong følgje detaljkontroll, oppdragstaktikk eller kommando ved veto i eitt og alt. Val av kontrollmetode vil alltid avhenge av operasjonen sin natur, oppdraget ein skal løyse, miljøet ein opererer i, fienden sin karakter og kapasitet, og kanskje meir enn noko anna: av styrken si kvalitative og kvantitative samansetning. Detaljkontroll blir først og fremst nytta når ein skal gjennomføre spesifikke oppgåver av prosedyre- eller teknisk

karakter, som t.d. kontroll av luftrom, men er generelt ineffektivt i utføring av høgtempo operasjonar og i operasjonar med stor grad av uvisse. Oppdrags-taktikk er utfordrande ettersom den krev høg standard på teknisk og mentalt samvirke, og dessutan ei grunnleggande og god forståing av sjefen sin intensjon. Lukkast ein med å få til eit slikt samvirke og ei slik grunnforståing, vil oppdragstaktikk normalt fungere best.

Særlege utfordringar – og særleg i møte med eksterne

Ein skal ikkje glorifisere oppdragstaktikk og Marinen si tilnærming. Også me har ei rekkje utfordringar. Desse er både av mental, teknisk og taktisk art. Eg ønskjer å trekke fram dei følgjande som dei mest sentrale.

- Evne til teknisk K2-samvirke med andre forsvarsgreiner er ei vesentleg utfordring. Ein kan stundom undrast på om det viktigaste grunnlaget for val av K2-system i ei forsvarsgrein er at desse ikkje skal kunne snakke med resten av Forsvaret. Røynda for oss er at me kan utveksle informasjon og snakke med fartøy frå andre NATO-land utan særlege utfordringar, medan me slit oppimot resten av Forsvaret. Øvingar og aktivitetar me har gjennomført dei siste åra, har synleggjort dette til fulle. Det verkar å vere sviktande vilje eller evne til å rulle ut tenlege løysingar som støttar felles K2. Resultatet er at Marinen, som også andre forsvarsgreiner vil eg tru, har etablert eigne interimløysingar som i det minste fyller våre interne behov på ein tenleg måte. Eit sentralt døme er NAVY C2IS, dette er i praksis ei avkorta utgåve av FIS H/NS som gir oss tilgang på XO-mail (meldingstenesta), NORCCIS 2 og J-chat (diverre berre internt). Diverre bringar ikkje dette Forsvaret samla vidare, men det gjer oss i alle fall i stand til effektivt taktisk samvirke internt.
- Andre avdelingar, overordna og sideordna har ofte ulike tilnærmingar til K2 enn kva me har. Dette kombinert med fleire vesentlege ulikskapar mellom t.d. landmakt og sjømakt gjer at ein opplever mange ikkje tekniske utfordringar i form av misforståingar, ulikt språk og ulik forståing av situasjon og oppgåver. Slike utfordringar gjer effektiv K2 mellom forsvarsgreinene vanskeleg.

Slutning

Sjøforsvaret praktiserer medvite ei oppdragsbasert tilnærming til K2. Den fungerer godt internt, men er stundom utfordrande i møte med andre aktører. Me har også vesentlege utfordringar på teknisk side og då særleg i interaksjonen med andre forsvarsgreiner. I dette ligg det framtidige utfordringar for heile Forsvaret.

NbF - Økt operativ evne gjennom samhandling i nettverk

Brigader Kurt Pedersen

Årets overordnede tema for Luftmaktseminaret dreier seg om *ledelse av norsk luftmakt* og om dette er en *alliert eller en nasjonal oppgave*. Ledelse er en så viktig del av vår militære hverdag at det minst burde vært et deltema på hvert eneste Luftmaktseminar. Mitt innlegg skal behandle nettverksbasert forsvar gjennom tittelen «NbF – økt operativ evne gjennom samhandling i nettverk». Tar man bort «NbF», så har man visjonen til sjefen for CYFOR. Cyberforsvaret understøtter nemlig operasjoner og Forsvarets daglige virke gjennom sin styrkeproduksjon, sine operative leveranser, sin drift av sensorer samt gjennom Forsvarets informasjonsinfrastruktur.

Noen innledende observasjoner:

Ledelse og *kommando & kontroll* sidestilles ofte – selv om korrektheten i dette kan diskuteres. Opprettelse av C2COE mer enn indikerer at det fokuseres sterkt på K2, også blant våre allierte. Rasjonale til det *operasjonelle nivået* modnet og falmet med forskjellig hastighet i øst- og i vestmaktene fra mellomkrigstiden og fram til i dag. Innenfor luftoperasjoner var tidligere *combined operations* hyppig benyttet før betydningen av fellesledete operasjoner slo inn med større tyngde. Vi fikk altså en *joint* kontekst i det meste vi deltok i. Så militære – og oftest hierarkiske – strukturer, doktriner og kommandoarrangementer er hele tiden i bevegelse, samtidig som *tilgangen til ferskvareinformasjon* er økende og bildet stadig blir mer komplisert.

Det er blitt hevdet at *Joint level* er limet mellom strategisk og taktisk nivå, og det kan videre påstås at *jointness* er så innbakt i vårt vokabular at det nærmest er blitt til en selvfølgelighet. Spørsmålet er om vi evner å se hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for dette. Engelskmenn snakker om *jointry*, er doktrinært velbevandret samt meget bevisst på hva som er forutsetningsskapende faktorer. Jo flere som er med, desto mer komplisert – og desto større er det iboende potensialet for økt effekt.

Dette bringer meg til nettverksbasert forsvar (NbF). De lærde har ofte begjærlig tatt dette begrepet inn i sin forskning ved universiteter, høyskoler, FFI, NUPI, Luftkrigsskolen og andre steder. Til tider har artikler og motinnlegg fått trykksverten til å koke. Jeg kan ikke unngå å dra på smilebåndet når jeg tenker tilbake på Nils Naastad sin friske mot-artikkel til min tidligere sjef, generalmajor Roar Sundseth (nå redaktør i *Norges Forsvar*). Alt dette skaper engasjement, og det er jo bra – fordi meningsbrytninger tvinger oss til å kaste et nytt blikk på virkelig satte oppfatninger.

Min påstand er imidlertid at det er først når vi begynner å snakke konstruktivt om hvordan NbF skal brukes til å skape operative fordeler, at vi begynner å nærme oss essensen i problematikken. Flere ting er viktige, og enda flere ting er uvesentlige. Jeg vil derfor peke på at det er to viktige samspillende faktorer som muliggjør operativ NbF-effekt: Det er *teknologien* og det er det som sitter oppi *hodet* til folk – altså både de teknologiske og kognitive faktorene. Hver for seg gir ikke disse faktorene noe futt – gjør de det, kan det gå riktig ille. I forvirrende retning legger jeg til at det i diskusjoner og skrivelser om NbF også benyttes forskjellige varianter beskrevet i dimensjonsform: kunnskap – sosial – teknisk eller mennesket – prosesser – teknologi, og slik kunne jeg fortsette.

Jeg presenterer derfor en påstand om at teknologien finnes i dag, men at kombinasjonen av industriell konkurranse og vår egen (til dels) manglende evne til å beskrive operative krav og føre dette inn i materiellprosjektene fører til uønskede forskjeller, og at det derfor er opp til oss selv å lære å knytte bitene sammen og operere det helhetlige nettverket på en funksjonell måte. Således eksisterer mange nettverksløsninger som er fullt ut funksjonelle – dog oftest hver for seg. Det er ordet *mange* som skaper en utfordring. Det finnes nemlig utallige C2IS-systemer i NATO, i Forsvaret og i hver enkelt forsvarsgren. Det er når vi skal operere i en «joint setting», at utfordringene raskt kan tårne seg opp dersom man ikke har trent og forberedt seg slik man har til hensikt å føre striden (et eksempel er norske fregatter i NATO-tjeneste).

Det er her særdeles viktig at øvelser og tester gjennomføres nettopp med det for øye å få personell, planlegging, teknologi og prosedyrer til å spille i et effektivt samvirke. Jeg kan nevne uvurderlige øvelser/*trials* som *Bold Quest* og *Unified Vision*, men innføringen av Joint Intelligence Surveillance and Reconnaissance (JISR) og F-35 er andre eksempler på hva morgendagen vil bringe.

To viktige underliggende forutsetninger finner man i *interoperabilitet* og *standardisering*. Et særdeles viktig arbeid knyttet til dette legges ned i NATO. Dette gjøres også her hjemme, men vi må bli mye bedre. Min påstand er at

forsvarsgrenene er for enerådende på dette feltet, og at styringen med informasjoninfrastrukturen, K2IS, og tilhørende materiellanskaffelser må bli mye sterkere.

Det ble tidlig slått fast at NbF, slik man trodde det ville bli – gav nye muligheter for raskere etablering av informasjonsoverlegenhet og derved økt evne til å snike seg foran fienden i OODA-loopen for å vinne initiativet. I denne leia legger FFOD ut om «nettverksbasering og domeneroller» og melder at NbF handler om å knytte sammen prosesser fra de ulike domenene definert som det kognitive domenet, informasjonsdomenet, det sosiale domenet og det fysiske domenet, samt at sammenknytningen øker hastighet, presisjon og robusthet.

Forskning pekte også tidlig på at en kulturendring var maktpåliggende for at man skulle nyttiggjøre seg dette nye nettverksbaserte forsvaret. Med flere som kan se samme type taktiske informasjon, kommer man lettere til et aggregert felles operasjonsbilde (Common Operational Picture – COP) som vil være avgjørende for beslutninger på operasjonelt nivå. Det vi bør merke oss, er at økt felles SA åpner for desentralisert ledelse og raskere beslutningsprosesser. Dette er spennende, men ikke særlig nytt. Utfordringen kan også bestå i at strategisk og politisk nivå kan la seg lede til å blande seg inn i utførelsen av operasjoner på lavere nivå.

Fellesforståelse for K2 blir igjen vitalt for å opprettholde ryddighet når det gjelder roller, ansvar og myndighet. Jeg påstår derfor at denne fellesforståelsen ikke er tilstrekkelig modnet i dagens forsvar. Her må vi altså utvikle en samarbeids-, eller kanskje aller helst samvirkekultur, som sikrer den økte operative evnen man tilstreber. Dette kan kun oppnås gjennom solide utdanningsprogrammer, gjennom trening og øving, samt ved å gjøre bruk av et godt erfaringslæringsystem. Kompetansesøylen blir derfor et satsningsområde spesielt for videreutviklingen og implementeringen av NbF. Viktige komponenter her blir forståelse for nettverkets rolle, betydning av samhandling for å løse oppdrag samt vilje til å dele informasjon. Hva betyr så dette for oss, det vil si det norske Forsvaret?

Den konseptuelle basis for NbF og den doktrinelle grunnsteinen må være på plass for at både pensum og operasjoner skal modnes på dette området. Potensialet for den økte stridsevnen man kan oppnå i et solid nettverk med sensorer, samtrente beslutningstakere og effektorer må bevisstgjøres hos alle som deltar i operativ virksomhet.

Her er det på sin plass å nevne visse nøkkeldokumenter for innføringen av NbF i det norske Forsvaret:

I sin *Policy for utvikling mot nettverksbasert forsvar (2008)* sier Forsvarsdepar-

tementet at veien til «Power to the Edge» går gjennom hypotesen om at nettverksbasert forsvar = samhandling i nettverk» (FD sin definisjon).



Figur 1. Fordeler ved innføring av NbF.

Dette må forstås som en ambisjon og et grunnlag for den videre utviklingen av NbF. Det er også viktig å merke seg at Norge gjennom denne policyen støtter opp om NATOs tilnærming/modell for utvikling mot nettverksoperasjoner.

Den norske modellen er inndelt i ni dimensjoner og tre modenhetsnivåer. Modenhetsnivåene går fra en innledende rasjonalisering til en integrerende grad der NbF-prosessen tar form, og til slutt en visjonsfullbyrdelse med et gjennomgripende NbF.

De ni dimensjonene er FDs strategiske føringer for områder og tiltak som anses NbF-fremmende. Det dreier seg om forholdet til NATO, internasjonalt samarbeid, tilgjengeliggjøring av teknologi, tilrettelegging, CD&E, kompetanse, oppfølging og FoU.

Forsvarssjefen gav i 2010 ut *Del I. Strategi for utviklingen av NbF* fulgt opp av *Del II. Plan*. Strategien tar igjen utgangspunkt i *Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)* og godkjente NATO-policydokumenter som omhandler *NATO Network Enabled Capability (NNEC)*. I FFOD har man idémessig tre tilnæringsmåter: effekttenkning, nettverkstenkning og manøvertenkning. Nettverkstenkningen handler om å utvikle mennesker, organisasjon og teknologi (PTO) med det formål å organisere ressursene mest mulig effektivt for å oppnå bedre effekt. Systemintegrasjon, situasjonsforståelse og forståelse av sjefens intensjon blir her nøkkelpunkter.

Konseptualiseringen av nettverkstenkningen blir da økt operativ evne gjennom samhandling i nettverk. Som nevnt er kjernen i NbF å skape grunnlag for betydelig bedre presisjon, beslutnings- og gjennomføringsevne samt tempo i operasjonene.

Sjef Cyberforsvaret er gitt i oppdrag å være innpisker og pådriver i NbF-implementeringen. Som en følge av dette ble det i 2013 utarbeidet en *NbF-kampanjeplan* som går fram til 2017 (Utviklet i tett samarbeid med DIF-er). Det er videre bestemt at selve implementeringen, som alle DIF-er er ansvar-

lige for, skal styres gjennom konkretisering i virksomhetsplanen som nå også har fått et fireårsperspektiv (oppdraget er gitt, og NbF-implementering blir etter hvert en del av vårt daglige virke).

Valgte delmål (beskrevet som slutttilstander) i kampanjeplanen er:

- Felles situasjonsbilde (Common Operational Picture – COP) etablert
- Øvelser, trening og operasjoner utføres integrert og i samvirkenettverk
- Enhetlig og integrerte plan- og beslutningsprosesser etablert
- Ledelses- og organisasjonsstrukturen er samvirke- og oppdragsbasert

Målet med kampanjeplanen er å fokusere på militært forsvar basert på mennesker med en velutviklet forståelse for samvirke mellom alle våpenarter og forsvarsgrener som i sum skal gi den økte operative evnen gjennom samhandling i nettverk. For å kunne oppnå dette må vi våge å utfordre etablerte vaner, sannheter og tenkemåter, slik at vi på den måten kan forsøke å nærme oss kjernen i implementeringen av NbF, nemlig å omsette informasjon til effekt gjennom ledelse.

Command and Control of the Finnish Air Force

Brigadier General Kim Jäämeri

An overview of the Finnish Air Force C2 system is very relevant to the theme of this seminar, namely whether Command and Control is an allied task or a national task. As a non-member of military alliances, Finland maintains an entirely national defense chain of command but shares a high degree of interoperability with her Western neighbors and NATO members. Given that Finland is roughly in the same category with Norway in terms of size and air power assets, the country is of value for comparison purposes and with regard to an alternative way of developing and managing air power.

All approaches to air C2 have their roots in experiences from combat operations. Finland's is from the fourth of Stalin's ten strategic blows aimed at bringing the Soviet Union's WWII to a victorious end. In the summer of 1944 more than 20 divisions and 1000 combat airplanes were concentrated against the south-eastern border of Finland in order to crush the Finnish defense and to force Finland to surrender. To a degree, the country was taken by surprise and hastily had to put up a joint and combined maximal defense effort in order to survive with fewer than 300 aircraft available in total. The situation called for nationally unprecedented solutions in both joint warfare and centralized command and control of air power. The end result included 490 of the attacking 1000 soviet aircraft being shot down, Finland's independence saved, and the air C2 structure fully functional when Stalin had to redirect his weight of effort back to Germany and towards Berlin. Some very important lessons learned still prevail today.

The distinct character of the C2 structure of the Finnish defense is explained by its requirement to function under the circumstances of total war against a modern and numerically superior adversary. This requirement dictates a number of design principles:

1. Speed
2. Redundancy
3. Resilience

4. Efficiency
5. Political control matching the tempo of operations
6. Maximum use of available assets
7. Smooth adjustment between centralization and delegation
8. Mastery of joint warfare on all levels
9. Ability to take proper independent action on lower levels and the ability to reconnect to centralized C2
10. Tactical, technical, and procedural contingencies
11. Protection by shelter, dispersal, and maneuver.

The president of the republic is the supreme commander of the Finnish Defence Forces. The chief of defense is his military advisor on the political-strategic level of command and obtains the President's approval for all military strategic decisions of highest national importance. The Prime Minister and the Minister of Defence have a counseling and coordinating role in the process. Parliamentary decisions are taken only on the state of war and peace and the enactment of the corresponding legislation. When necessary, this arrangement results in a very fast and powerful executive capability on the highest level of the military chain of command. There is no direct counterpart to this system in the Western world, but a directly elected head of state's role as an operational executive is typical in the nuclear power nations.

The total defense system in Finland is executed by the government ministries in cooperation and coordinated by the Security Committee, which is chaired by the Permanent Secretary of the Ministry of Defence (MoD) and includes representation, in addition to all relevant ministries, from all security authorities as well as from the labor and employers' unions and major national third sector organizations. The aim is to involve all central players in extracting maximum effort from the nation's assets to support national defense when needed.

What has this to do with air C2? First, the Commander of the Finnish Air Force has only two military superiors, namely the President and the CHOD (Chief of Defence), and acts as the air advisor to the nation's political leadership. The Air Force must be capable of providing air expertise to support the CHOD and the President while conducting air operations under the joint operation commander, a position held only by the CHOD, the chief of staff of the Defence Command, or the director of joint operations. Second, the air staff must be able to plan and coordinate the support and cooperation that the efficient operation of dispersed air power requires from the surrounding society in a time of crisis. To be able to do this with the amount of available

air staff officers, the Air Force Command is a hybrid headquarters working as a force provider, an OHQ (Operational Headquarters) air element, and a JFACC (Joint Force Air Component Commander) with an integral AOC (Air Operations Center).

This is obviously very demanding from a task management and task-load management point of view. It necessitates an internal functional organization for the C2 of operations while maintaining a functioning air division structure for other staff duties and external liaison. The peacetime Air Force command is augmented by reservists in times of crisis and assumes a 24/7 planning, execution, and situational awareness building posture by manning dispersed and networked planning, operation, and intelligence cells.

The acting air operation commander can be the commander of the Air Force, the chief of air staff, or the director of air operations, depending on the situation and the other tasks at hand. When judged necessary, the three positions will not be co-located, in order to avoid single targeting by the enemy.

In the interest of national security the relevant ministries, the prime minister's office, the military intelligence organization, and the civil and military authorities responsible for the surveillance and protection of the sovereignty of national borders follow and analyze the environment and create products to enable a constant situational awareness and understanding of the national security situation. These extend from real-time recognized air, maritime, and border situation pictures to long-term strategic and political estimates. For a small country such as Finland, international cooperation is paramount in order to compensate for limited resources in information gathering.

Planning and commanding air operations

The responsibility for planning and commanding air operations is not divided: It is the sole responsibility of the Commander of the Air Force. The Commander uses his chain of command from his headquarters down to the squadron level to plan and execute air operations. The national level of responsibility lies in the Air Force headquarters, where the air force level planning, operation, and intelligence cells are located. These cells are the tools to command and control national air operations at the operational and tactical level. The Air Operations Center (AOC) is also involved in the real-time C2 of the national air power via its combat operations room. The Commander of the Air Force delegates daily management tasks to his or her staff members and

can also delegate the role of the air operations commander (i.e., the high-level decision making) if he or she so desires. The cells are formed from the core cadre of the air staff, backed up by recently retired reserve personnel, and they receive their support from the staff, which is organized in a normal A-structure.

Air operations are planned to be part of the overall joint operations, where land, maritime, air, and joint capabilities are synchronized to achieve an operational goal or end state. Objectives and tasks are set by the Defence Command in its operations order. The Defence Command also coordinates the operations at the joint level, normally via joint coordination orders (JCOs).

The air operations' planning rhythm needs to be coordinated with the higher echelon's battle rhythm and operational planning also receives notification of requirements from the defense forces' operations synchronization matrix. Normally, this is in the form of an AOD-ATO (air operations directive-air tasking order) cycle, in which the commander's analysis and intent is turned into missions and tasks, both for the defense forces' flying units and air defense units and to the Air Commands, who own the air bases and the deployable surveillance units.

Operations are generally organized in phases, in which air operations are planned in a sequence to fulfill the objectives set for a phase. Air operations are formed from defensive, offensive, and support air operations, just as in a multinational environment, but in homeland defense, defensive operations may be given the biggest weight of effort (WOE). The Commander of the Air Force is the air defense commander of the defense forces and thus receives resources from all services to do the job. The main decision regarding offensive operations is when, where, and against what air operations should be planned and executed to boost the country's defense and to reach the goals.

Planning Air Operations at the operational-tactical level

As already mentioned, single air operations in sequence form the air operations campaign of a phase to reach the objectives of the phase. The advance planning of phases is done in the operational cells in the air force headquarters as a part of normal contingency planning, and the plans are refreshed and revised according to the needs of a developing crisis. A key factor is, of course, the resources. In multinational operations, the resources needed are defined, but in national defense an effort is made to determine the best way to use limited resources. Two main categories of resources to plan for are the use

of air bases and the surveillance assets. The location and the tempo at which the commander will want to fight are obvious requirements for the posture of these resources. It is the Air Command's responsibility to organize the resources as tasked, and to protect and sustain them with support from the defense forces' logistic organization, which in turn, as a part of total defense, draws heavily on supplies of the entire society.

Heavy requirements are also set for both real-time and non-real time C2 lines of communication. C2 systems used in planning need to support dispersed collaboration in planning to support the operation's AOD-ATO battle rhythm. C2 nodes must be planned so that the best capacity is in use exactly when needed, while not overloading the networks. There have to be reserves in C2 to make up for combat losses—also in the cyber dimension of defense—and every network needs to be designed so as not to be dependent on single nodes. It is easier to structure the hardware and software (only money) than it is to train staff to be prepared to plan and execute operations in more than one direction at the same time.

Turning plans into operations

The Commander of the Air Force or the commander of air operations gives daily guidance in the tactical use of forces. The main product of this guidance is a daily AOD or guidance to the ATO in the form of the commander's intent. For the non-flying units, the commander can use FRAGOS (fragmentary orders) or has the option of VTC (video teleconferencing) with his subordinate commanders. His guidance includes the intent to use the resources for defensive and offensive operations to fulfill objectives, and refined targeting guidance to support the offensive. The AOC then coordinates the guidance and support requests into a master air operations plan, which is turned into tasks for the units in the ATO. At the same time, prioritization of vulnerable areas and assets is maintained and adequate resources are allocated for defensive tasks. In addition, support operations are included in the overall daily plan to ensure situational awareness, C2, and timely logistics.

The AOD is typically produced in an OPPLAN team in the Air Force Operation Center. FRAGOS are produced in parallel to the ATO to ensure that the necessary tactical level tasks and orders are in place. Typically, the AOD looks 1–3 days ahead. If there is a requirement to update the air defense plan, it is also done in the AOD cycle. The plan to use airspace in the defense forces' operations is also updated in the same timeframe. The use of airspace

is published parallel to the ATO in a daily airspace coordination order (ACO), in which all necessary fires and flying are deconflicted.

Air operations execution

All air operations are executed according to the ATO cycle. Execution is initiated from the AOC's combat operations floor and supported by CRCs ((control and reporting centers) and units. Execution is monitored and controlled in real time in distributed locations at all levels. The AOC controls the fight at the national level, and regionally focused CRCs ensure real-time control of the units, while producing a recognized air picture with the provided national resources. In the air bases, operation centers execute the command and control of the units to be ready in time for the assigned tasks with proper configuration and providing adequate force protection. The Air Commands monitor events in the air bases and ensure logistics support with the defense forces' logistics command to support the fight according to the commander's intent.

Reports are passed as events take place and assessments are made after a major event or when scheduled. These assessments are indispensable when plans are developed and execution is managed on different levels. It is very important that every commander makes his or her own assessment, which is distributed and visible to all levels for thorough analysis and possible campaign adjustment.

Centralized command, decentralized execution

Air operations are commanded from the AOC. The main purpose of centralized command is to optimize resources to current tasks and to maximize effects. The goal of maximizing effects is to shock and slow down the adversary, to outrun their decision-making cycle, and to fulfill objectives as fast as possible. The essential elements of centralized command are the common operation picture between C2 nodes and communication lines to all fighting units. However, the execution needs to be decentralized so that operations can continue in case communications are lost to the upper echelon. In an ideal situation, full AOC capabilities would be doubled and distributed, but to find two competent groups of staff running 24/7 operations from a small force is a complicated challenge and requires a compromise in contingencies and reserves.

To ensure that air operations will continue to run under all circumstances, the Air Commands are given mission orders and they are able to maintain preplanned operations for several days without new orders from the higher echelon. These operations are based on mission tactics and are executed from dispersed locations and are mostly defensive in nature. Based on these tasks the Air Commands prepare C2, force protection, and logistics support for the assigned tasks for several days. Therefore, it is important that the Air Commands have a capable commander and adequate staff to perform tasks, even when in an isolated situation.

Leadership

Besides leading operations, tactics, logistics, and fires the most important task for commanders is to command the troops in front of them. A commander needs to build and maintain a good fighting spirit. A warrior mentality ties individual units into a war fighting machine and sets a foundation for other functions, such as seeking maximum effort to perform given tasks or taking care of operational security matters. The commander should build and train his or her units to the extent that there is no question about whether he trusts his warriors and their performance. After doing so, it is relatively easy to build, spread, and maintain a proper mentality within the troops. In Finland the most effective way to achieve that is for commanders to be with the troops and fight with them while actively distributing correct information to encourage innovation among the educated personnel. Difficult situations should be faced in person and, when needed, tough decisions must be taken firmly. For good performance, credit should be given in front of the troops. The responsibility for building a warrior mentality lies within the whole chain of command, all the way from the commander's intent to a two-ship lead in a distributed air-base in the middle of the woods. Every leader needs to be prepared to be the strongest link in this chain. Only then will the integrity of command and air warrior mentality be best created and maintained within the force.

Del III – Fra strategi til stridsteknikk

Norsk luftmakt som en relevant og effektiv bidragsyter til NATO

Forsvarsminister Ine Eriksen Søreide

Innledning

6. januar 2014 holdt jeg for første gang den årlige nyttårstalen i Oslo Militære Samfund som forsvarsminister. Kort oppsummert var mitt budskap som følger:

- Regjeringens forsvarspolitik skal preges av åpenhet, realisme og bærekraftige løsninger.
- Regjeringen la inn budsjettøkninger i tilleggsproposisjonen, og vi gjorde endringer for å ivareta våre skadde veteraner bedre. Budsjettøkningene var, som varslet, nøkterne, men viktige skritt i retning økt operativ evne. Det aller viktigste fremover blir å sikre en forutsigbar finansiering av kampflykjøpet. Dette vil påvirke hele Forsvaret både operativt og økonomisk. Vi kjøper ikke kampfly bare til Luftforsvaret, men til *hele* Forsvaret.
- Vi skal være åpne om utfordringene i Forsvaret for å kunne løse problemene og for å skape troverdighet om alt det som er veldig bra i organisasjonen.

Temaet for årets luftmaktseminar er «*Ledelse av norsk luftmakt: En alliert eller norsk oppgave?*». Svaret på dette er både veldig enkelt og veldig komplisert. Det handler blant annet om ulike ledelsesnivåer, om hva som er nasjonalt og alliert ansvar og om å skape beslutningsgrunnlag av høy kvalitet. Som ny forsvarsminister var det politiske ansvaret for ledelse av militære operasjoner, både i fredstid og i krigstid, noe av det første jeg ble nødt til å ha et forhold til.

Det første året jeg var her på luftmaktseminaret, snakket jeg om ansvaret vi som politikere har for de vi sender ut i operasjoner på vegne av Norge. Jeg vil gjerne gjenta det budskapet: De som reiser ut på våre vegne, skal vite at de har *full ryggdekning* for det oppdraget de er en del av. Gunnar Sønsteby pleide å si at «den som tror at fred og frihet kommer gratis, må tro om igjen». Dette

budskapet er like viktig i dag. Det står enorm respekt av dem som i ytterste fall ofrer alt for at vi andre skal være trygge.

Alvoret er stort, det handler om å ivareta både nasjonale interesser og menneskeliv. Når det gjelder luftmakt, kompliseres bildet av den høye reaksjons- evnen, tempoet og den potensielle virkningen av bruk av jagerfly. Situasjoner på land eller til sjøs kan selvsagt være like alvorlig for Norge, men tempoet er oftest noe lavere.

Overvåkningen av grensene våre skjer hele døgnet, hele året – både på land, til havs og ikke minst i luften. Å kjenne til Forsvarets profesjonalitet på alle plan gir meg en god situasjonsoversikt, og sammen med gode, velfunderte råd fra de operative kommandoledene får jeg et beslutningsgrunnlag som er så optimalt som praktisk mulig. Det gjør at jeg sover godt om natten. Og det er ingen selvfølge når man har en jobb som den jeg har.

Jeg har vært uenig i beskrivelsene av hvordan «omstillingen i Forsvaret er ferdigstilt». Den er langt fra ferdigstilt; for Luftforsvaret er den i startfasen, og jeg har stor respekt for at det kommer til å bli krevende.

De fleste har sikkert fått med seg at jeg har vært kritisk til det bildet forrige regjering tegnet av situasjonen i Forsvaret. Jeg har bedt om en gjennomgang av forutsetningene for de vedtakene som ligger i Langtidsplanen for at vi skal være sikre på at vedtak vi har gjort, er riktige. Vi er satt til å planlegge lang- siktig, og vi gjør investeringer vi skal leve med i mange tiår. Derfor vil vi ikke risikere å komme skjevt ut fra hoppkanten – det fører til dårlig landing. Vi må være sikre på at vi gjør de riktige tingene, i riktig rekkefølge og riktig tempo – noe annet ville være uansvarlig. Flere ting har endret seg etter at Langtids- planen ble vedtatt i juni 2012, særlig for Luftforsvarets del. Da må vi – i lik- het med den forrige regjeringen – vurdere å justere noen av faktorene i dette store og kompliserte puslespillet.

Vi er imidlertid trygge på at vi skal lande F-35, og at de skal lande på hovedkampflybasen på Ørland. Til min store overraskelse ser jeg at noen set- ter spørsmålstejn ved om Ørland blir hovedkampflybase. Jeg ønsker å under- streke at det ikke på *noe* tidspunkt vært aktuelt å revurdere dette vedtaket, og det har vært kommunisert hele veien. Vedtaket var enstemmig i Stortinget, ingen forutsetninger er endret, og ingen partier har foreslått å gjøre noe med dette. Så til dem – primært i min egen bransje – som forsøker å skape helt unødvendig uro rundt Ørland: Det bør dere umiddelbart slutte med.

Sammenliknet med de avgjørelsene som må tas på strategisk og taktisk nivå i en operasjon, kan det kanskje virke som politiske avgjørelser tar lang tid, men jeg kan forsikre om at også politiske prosesser bærer preg av tiden vi lever i. Vi politikere observerer, orienterer oss, vedtar og gjennomfører. I Forsva-

ret går dette fort, og de fleste offiserer kjenner prosessen som OODA-loopen.

Omstilling er utfordrende. Luftforsvaret og alle de ansatte står midt oppi dette, og det krever mye av den enkelte. Fremtiden er full av muligheter, og jeg vil i dette innlegget begynne med å heve blikket noe. Jeg ønsker blant annet å si noe om hvordan jeg ser at geopolitikken virker inn på vår måte å planlegge på, både generelt og spesielt. Dessuten skal jeg snakke om hvordan Luftforsvaret skal forberedes for operasjoner i en ny tid og hvordan viktige allierte prosesser skal forbedres, og jeg vil også berøre ledelsesaspekter ved luftoperasjoner.

Geopolitiske endringer gjør vårt forhold til NATO og USA enda viktigere

Den geopolitiske situasjonen er kompleks og uforutsigbar. Vestlige verdier og interesser kan i større grad bli utfordret. Skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet er ikke lenger så tydelig. Vi er mer eksponert for det som skjer langt unna, og geografisk avstand gir ikke automatisk trygghet. De fleste av dagens konflikter er intrastatlige. De kjennetegnes gjerne av svak statsmakt, flere krigførende parter og overgrep mot sivilbefolkningen.

Situasjonen i Ukraina er et alvorlig eksempel på uforutsigbarheten. En stabil og forutsigbar politisk utvikling i Europa er av stor betydning også for norsk sikkerhet. I sikkerhetspolitikken må Norge forholde seg til de mest fremtredende endringene, og tre utviklingstrekk har særskilt betydning for oss:

For det første avslutter NATO i løpet av året ISAF-operasjonen og vil i større grad rette oppmerksomheten mot beredskap. Det blir svært viktig å ta vare på det nære samarbeidet mellom allierte land og partnere, og å bygge opp samarbeid og strukturer som bidrar til å ta vare på interoperabiliteten og forpliktelsene i NATOs kollektive forsvar.

Det andre er USAs vektlegging av Asia og Stillehavsområdet. Norge støtter den amerikanske såkalte rebalanseringen for å ivareta utfordringer i disse områdene, fordi den angår global sikkerhet. I motsetning til Europa og Vesten kjennetegnes ikke Asia og Stillehavsområdet av institusjoner som regulerer samarbeid. I stedet ser vi gryende nasjonalisme knyttet til uløste grensespørsmål, noe som er en dårlig kombinasjon. En følge er at Asia og Stillehavsområdet krever sikkerhetspolitisk arbeid, og at europeiske land må ta større ansvar for alliansens samlede forsvarskapasitet.

Den tredje utfordringen er NATO-landenes økonomi. Det generelle bildet er at det blir færre ressurser til forsvarsinvesteringer, og at et nærmere samar-

beid er nødvendig for å utnytte ressursene best mulig – både hva angår investeringer, drift og vedlikehold, øvelser og trening, og i operasjoner. Mye tyder på at vi går inn i en tid med mindre relativ militær overlegenhet. Forspranget, både det militære og det teknologiske, er i ferd med å krympe. Sikkerhetsoverskuddet i vår del av verden minker.

Økonomi og ressursbruk er en viktig sak frem mot NATOs toppmøte som avholdes i Storbritannia i september. Jeg håper vi vil få se et Europa som står opp for det transatlantiske fellesskapet også på dette området. Vi trenger et Europa som viser vilje til å avlaste USA. Derfor tror jeg europeiske allierte i økende grad blir avhengige av at de store nasjonene trer frem og tar lederskap. Storbritannia, Frankrike og Tyskland kan hver for seg fungere som samlingspunkter for grupper av mindre land rundt felles prosjekter.

Det er større bevissthet om at USA endrer sitt nærvær i Europa, og at Tyskland har en viktig rolle å fylle i nærområdene i fremtiden. Det tyske rammenasjonsinitiativet er sånn sett interessant. Kort fortalt handler det om at større allierte trekker til seg mindre land i utviklingen av forsvarskapabiliteter.

Jeg ser på dette som et initiativ som kan bane vei for en mer effektiv utnyttelse av ressursene som går til utvikling av forsvarsstruktur, og større forutsigbarhet når nye kapasiteter skal utvikles. Ja visst kan dette virke utfordrende på de enkelte landenes suverenitet. Slike prosesser vil alltid være sensitive, men like fullt er det nødvendig å gå i denne retningen.

Derfor er det også tvingende nødvendig at felles initiativ og eventuelle reduksjoner i nasjonale kapasiteter blir tett koordinert mellom landene. Min frykt er at konsepter som «pooling and sharing» og «smart defense» kan bli unnskyldninger eller soveputer. Det er ikke noe «smart» over en lang serie ukoordinerte kutt. Tvert imot svekker det alliansens forsvarsevne. To utviklingstrekk treffer hverandre, og de er svært vanskelige å forene: Behovet for å gi oppdrag til egen industri, og behovet for å spare penger.

For Norge vil det være viktig å styrke samarbeidet med utgangspunkt i vår region. Norge skal være med og ta en reell lederrolle i utviklingen av NATO og den nordeuropeiske dimensjonen i alliansen.

Nordområdene

I vårt eget nærområde følger vi nøye med på den politiske og militære utviklingen i Russland. Landet er i ferd med å foreta en omfattende modernisering både av sine kjernefysiske og konvensjonelle militære styrker og dermed

manifestere sine internasjonale stormaktsambisjoner. I fremtiden vil basene på Kola trolig bli tillagt ytterligere militærstrategisk vekt, samtidig som nordområdenes politiske og økonomiske egenverdi gradvis vil øke.

I regional sammenheng satser Russland tydelig på bred tilstedeværelse i nord. Issmeltingen gjør at det blir stadig mer aktuelt med seilingsleder nord for oss, og vårt eget ansvar for ressursforvaltning og sikkerhet øker i takt med det. Samlet sett utgjør disse faktorene det mest krevende vårt forsvar kan stå overfor, og planleggingen vår bærer derfor preg av dette.

Til tross for at vi ikke kan utelukke at tradisjonelle utfordringer gjenoppstår, eller nye utfordringer med kort eller ingen varslings tid oppstår, står vi i dag ikke overfor én konkret og direkte militær trussel.

Norge skal stå fjellstøtt i det verdi- og interessefellesskapet vi er en del av. Ved siden av våre NATO-forpliktelser er det bilaterale forholdet til USA viktig. Det sikkerhets- og forsvarspolitiske forholdet til USA er svært godt og bredt.

Vi skal fortsette å ha et godt og effektivt etterretningssamarbeid. Deling av informasjon skjer med bakgrunn i nasjonale prioriteringer og kontroll. Vi må kunne stole på at alle som deler og mottar slik informasjon, ivaretar den på en forsvarlig måte. Disse temaene tok jeg også opp med amerikanske myndigheter under mitt besøk i USA i januar.

Det transatlantiske forholdet kan likevel ikke tas for gitt. Vi må jobbe for å bevare, fornye og forsterke det. I tillegg er det helt avgjørende for NATO-samarbeidet. Uten et forpliktende amerikansk engasjement og lederskap vil alliansen raskt forvitre. Og la meg understreke: NATO er mer enn en militær allianse. NATO er en politisk allianse, der et verdifellesskap binder oss sammen.

NATOs utfordringer

Operasjonen i Libya var på mange måter svært godt gjennomført. I Norge er vi med god grunn stolte av innsatsen vår. Luftforsvaret demonstrerte høy grad av profesjonalitet og reaksjonsevne, men vi gjorde oss også erfaringer som synliggjør NATOs utfordringer.

- For det første er det opp til nasjonene å vurdere hva de selv ønsker å bidra med til krisehåndtering utenfor NATOs territorium. Forpliktelsen til å bidra til krisehåndtering er svakere enn den er dersom det er snakk om kollektivt forsvar etter artikkel 5. For en operasjon som den i Libya var

det derfor et problem at NATOs kapasiteter ikke uten videre var tilgjengelige, selv om nasjonene sammen hadde vedtatt å gjennomføre en operasjon.

- For det andre har slanking av kommandostrukturen ført til økt avhengighet av nasjonenes kompetanse, og at de bidrar med nøkkelpersonell for å sikre blant annet robust luftkommando- og kontrollkapasitet.
- En tredje utfordring er deling av informasjon over graderte nett. Her er en rekke initiativer på gang i NATO – ikke minst utviklingen av det såkalte Future Mission Network og videreutviklingen av ACCS. Norge har i flere år hatt en ledende rolle her, ikke minst gjennom interoperabilitetsøvelser der Cyberforsvaret har vært en viktig bidragsyter.
- Det siste momentet jeg vil nevne, er den transatlantiske ubalansen når det gjelder enkelte nøkkelpasiteter, slik som luft-til-luft-tanking og JISR. Selv om det ikke finnes – og heller ikke bør finnes – noe eget ambisjonsnivå for hva NATO skal kunne gjøre uten USA, er det likevel klart at europeiske kapasiteter innenfor disse områdene bør styrkes. Ikke minst av den grunn vurderer vi å bidra til et flernasjonalt samarbeid om anskaffelse av luft-til-luft-tankfly, sammen med blant andre Nederland. Norge har dessuten satset – og satser – svært mye på AGS, som er et av de få Smart Defence-initiativene som så langt er blitt til konkrete prosjekter.

Vi kan heller ikke snakke om NATOs fremtid uten å nevne missilforsvaret. Etter at toppmøtet i Lisboa i 2010 vedtok å etablere et missilforsvar for NATOs europeiske territorium, har dette vært et av alliansens viktigste kapabilitetsprosjekter. Norge stiller seg fullt ut bak denne beslutningen. Toppmøtet i Chicago i 2012 erklærte interimkapabilitet for missilforsvaret. Dette er blitt implementert ved at USA har stilt missilforsvarskapabiliteter til rådighet for NATO.

Allerede i innstillingen fra Forsvarspolitisk utvalg i 2000 ble det vist til at det innen 10–20 års tid kan antas at norsk territorium vil være innenfor rekkevidde av missiler. Vi sa den gang at dette ville bli en ny dimensjon i risikobildet.

Jeg vil minne om at «innen 10–20 års tid» er nå. Vi har derfor satt i gang et arbeid for å identifisere mulige norske bidrag til missilforsvar. Dette er et spørsmål som har vært politisk følsomt, og mulige tiltak kan være svært kostnadskrevenende og ha innflytelse på Forsvarets innretning. Vi må derfor tenke oss nøye om.

Norges bidrag til NATO

NATO-samarbeidet innen luftmakt har særlige positive egenskaper som vil styrke NATO Integrated Air Defence System (NATINADS) fremstår som selve ryggraden i organisasjonens kollektive forsvar. Gjennom felles varsling av lufttrusler fra Norge i nord til Tyrkia i sør har NATO siden 1960-tallet vært i stand til å reagere hurtig på slike trusler. På strategisk nivå utvikles dette samarbeidet nå til å inkludere missilforsvar. På taktisk nivå preges det også av nytenkning. I Norge fremstår etableringen av et nasjonalt luftoperasjonssenter (NAOC – National Air Operations Centre) som et godt eksempel på dette.

Hæren har sitt taktiske nivå i Brigade Nord, og Sjøforsvaret har sitt gjennom Norwegian Task Group. Nå skal også Luftforsvaret ha et eget operasjonssenter på samme nivå. Planen er at NAOC skal være etablert innen august 2016, og planleggingen er godt i gang. Forhåpentlig vil dette være et viktig bidrag i OODA-loopen.

Norge legger stor vekt på at luftmilitær suverenitetshevdelse av norske områder ikke bare er en nasjonal oppgave, men at den taktiske ledelsen av flyene som står i beredskap (Quick Reaction Alert), inngår i NATOs kommandokjede. NAOC-en vil bidra til å øke vår egen kompetanse innen ledelse av luftoperasjoner. Dette er kompetanse som vil komme til nytte i NATOs kommandostruktur og ikke minst i alliansens fremtidige luftoperasjoner. Alliansen og nasjonene står her, som ellers, i et sterkt gjensidig avhengighetsforhold.

Vi må også få det nye allierte luftkommando- og kontrollsystemet ACCS (Air Command and Control System) til å virke etter intensjonen. Og denne intensjonen er viktig, for den sikter mot å binde sammen og automatisere planlegging, ordregiving og utførelse av luftoperasjoner på det taktiske nivået. Dette vil bidra til et felles taktisk system i NATO, og det binder landene sammen. Personell som er trent på de samme systemene, gjør det lettere å flytte kompetanse på tvers av landegrensene dersom det trengs.

USAs stilling i NATO

USA har lenge dratt den tyngste delen av lasset, både i operasjoner og i budsjettssammenheng (72 prosent av samlet budsjett), og det forventes av både Norge og de andre medlemslandene at byrdefordelingen blir bedre balansert. Kort sagt forventes Europa i større grad å kunne bidra med langt mer til sin egen sikkerhet. Jeg fikk en klar bekreftelse på dette under møtene jeg hadde i Washington i januar. Både blant demokrater og republikanere kom spørsmål-

let om hvorfor USA skulle fortsette å investere i Europas sikkerhet, når europeerne ikke er villige til å investere i den selv. Europa må derfor gå fra å være en nettoimportør av sikkerhet til også å bli en eksportør. Kollektivt forsvar er mer enn et spørsmål om hva USA kan gjøre for Europa.

Jeg deltok nylig på sikkerhetskonferansen i München, og et viktig budskap jeg tok med meg derfra, kom fra vertskapet selv – nemlig det at Tyskland varslet at landet ønsker å spille en mer aktiv rolle på den internasjonale arena. Som den tyske utenriksministeren sa: «Tyskland er for stort til bare å kommentere ting fra sidelinjen.» Her ser vi et Tyskland som også i sikkerhetspolitisk forstand er villig til å ta en lederrolle i Europa. Dette er gode nyheter for Norge, for Europa og selvsagt også for NATO. Selv om Tyskland forlater etterkrigstidens «kultur for militær tilbakeholdenhet», er det ingen ny «kultur av militær intervensjon» på trappene.

En endret byrdefordeling er ingen enkel oppgave når vi vet at flere NATO-land er hardt rammet av finanskrisen. USA gjennomgår også sin egen forsvarsstruktur, og det ventes blant annet at landstridskreftene blir betydelig redusert i tiden fremover. Dette øker behovet for tettere samarbeid mellom allierte og andre initiativ som kan lette og jevne den økonomiske byrden, samtidig som det gir økt forsvarsevne.

Norge kan i fremtiden få en mer sentral rolle i NATO. Sammen med fire andre europeiske nasjoner anskaffer vi F-35, og dette kampflyet kommer til å bety svært mye for alliansen i flere tiår fremover. Anskaffelsen av F-35 er ikke bare tenkt å være til forsvar for Norge, det er i høyeste grad også et bidrag til alliansen – akkurat som F-16 er det. Med denne kapasiteten må det også følge trent personell med riktig kompetanse.

Flyvåpenet vårt har aldri vært bedre rustet hva angår kompetanse og utstyr enn da vi bidro i Libya. Kompetanse er en nøkkel til suksess, og synliggjør hvor sårbare vi er dersom treningsnivået faller for lavt. Det som tar årevis å bygge opp, kan fort gå tapt og kreve betydelige ressurser og lang tid å bygge opp igjen. Dette er både forsvarssjefen og jeg svært bevisste på i overgangen fra F-16 til F-35.

Større krav til alle nivåer i kommandokjeden

Alt går fortere nå enn før, og luftmakt er en svært hurtig og slagkraftig reaksjonsform. Den militære profesjonen må også ta høyde for disse egenskapene ved luftmakt. Jeg har meget stor tillit til individuell kompetanse og dømmekraft på alle plan i organisasjonen.

Politisk kontroll er viktig gjennom tydelige rammer og regler for en konflikt, men det skal ikke være politikerne som utfører den taktiske operasjonen. Imidlertid er den politiske intensjonen og målsettingen med en operasjon helt sentral for utformingen av militære oppdrag. En klar målsetting bidrar til klarhet også i andre ledd av operasjonen. Klare politiske rammer gjør at operasjonen har klare mandat. Avgjørelser må ofte tas raskt, og tiden mellom en strategisk beslutning og en taktisk handling kan måles i minutter og sekunder. Derfor må vi ha høy kvalitet i alle ledd innenfor kommando og kontroll, høy kvalitet på materiellet og ikke minst på personellet. Alle nivåer må være trent, og ikke minst samtrent.

Nye forpliktelser og etiske dilemma

Med anskaffelsen av F-35 følger nemlig også en forpliktelse. Vi kommer til å ha det mest moderne kampflyet i alliansen og kan derfor få et ekstra påtrykk både når det gjelder deltakelse i fredstidsoperasjoner og krisehåndtering. Med de nye flyene vil Norge få den beste plattformen for luftoperasjoner, noe som også stiller krav til organisasjonen rundt dette kamplementet. Allerede i dag har Luftforsvaret i F-16 en plattform som nær sagt alltid treffer det den peker på. Utfordringen er informasjonen om, og vurderingen av, målet vi peker på.

Med nye og bedre sensorer og nye våpen, som JSM, må vi stille enda høyere krav til ledelse av luftoperasjoner. Det betyr blant annet bedre trente targeting-eksperter, bedre etterretning og bedre juridisk kompetanse for å lage et bedre beslutningsgrunnlag for den som skal ta avgjørelsene. F-35 vil også gi større mulighet til overraskelse enn nå.

Det oppsto en diskusjon både før, under og etter oppdraget i Libya. Min mening er at Norge og Forsvaret løste oppdraget veldig godt, både når det gjaldt å stille materiell og med å få på plass personell med riktig kompetanse. I ettertid har det – også innad i Forsvaret – vært en diskusjon om oppdragets innhold og løsning. Det mener jeg er et kvalitetstegn, og dette er den typen åpenhet jeg vil ha. Vi lærer ingenting hvis vi ikke kan diskutere også når vi er uenige, og vi kommer ikke videre hvis vi ikke er villige til å se med et kritisk blick på det vi gjør.

Både sivile og militære har trukket frem at vi oftere bør ha en diskusjon om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Det er jeg enig i. Samtidig skal beslutningsevne, reaksjonsevne og profesjonalitet fortsatt være viktige kjenne-tegn på norske bidrag til alliansefellesskapet.

Veien videre

Omstillingen er nødvendig for å sikre at vi har det Forsvaret vi trenger i fremtiden. Jeg har respekt og forståelse for hvor krevende slike prosesser er. I andre sammenhenger har jeg oppfordret til åpenhet og dialog. Det vil jeg også gjenta her. I en omstillingsprosess er det særlig viktig at dialogen er god og takhøyden stor. Men det er også viktig med progresjon og at prosessen går videre når beslutningen er fattet.

Hvordan vi organiserer, dimensjonerer og utøver luftmakten, blir avgjørende for vårt fremtidige forsvar og for vårt bidrag til NATO-felleskapet. Det er jobben vår å forberede oss på utfordringer som kan komme. Norge arbeider tett med NATO og større allierte. Vi vil at alliansen skal bli mer effektiv og relevant for dag-til-dag-operasjoner, krisehåndtering og kollektivt forsvar. Mulighetene er mange, og jeg er optimist på vegne av alliansen. Jeg tror at det arbeidet Norge legger ned – både nasjonalt og innenfor alliansen – bidrar til vårt mål om et relevant og sterkt NATO i overskuelig fremtid.

Et Luftforsvar i utvikling – luftkommando og -kontroll for fremtiden

Oberst Bjørn E. Stai

Innledning

Med tittelen *Et Luftforsvar i utvikling – luftkommando og -kontroll for fremtiden* skal jeg forsøke å vise hva Luftforsvaret – fra en styrkeproducents perspektiv – beskriver som de viktigste elementene i videreutviklingen av luftkommando og -kontroll (LKK), og spesifikt hva som bør være styrende for etableringen av et nasjonalt luftoperasjonssenter – et NAOC.

I den forbindelse skal jeg først dvele litt ved hovedtrekkene ved omstillingen av Luftforsvaret – GILs plangrunnlag med de politiske mål og oppdrag gitt i St.prp. 73S og IVB 2013–16. Så vil jeg beskrive hvilken rolle det doktrinelle grunnlaget bør ha, ved å peke på noen av luftmaktens særegenheter samt noen grunnprinsipper for ledelse av luftmakt. Hoveddelen av innlegget vil så berøre de dimensjonerende faktorene i etableringen av fremtidens LKK. Hva skal GIL dimensjonere for, og hvordan innrettes NAOC med hovedoppgaver og struktur?

Målsettinger for langtidsperioden

St.prp. 73S med det påfølgende IVB 2013–16 er rettesnoren for de politiske mål som er fastlagt for videreutvikling av forsvarssektoren. Den inneholder hundrevis av ulike målsettinger og oppgaver, innretninger og prioriteringer som skal nås i langtidsperioden. Den sier også en del om Luftforsvaret samt om kommando og kontroll. Generelt skal Luftforsvaret (LF) videreføre bredden av dagens kapasiteter. De skal videreutvikles organisatorisk og gjennom investeringer i nye materiellsystemer og ny teknologi. GILs mål med omstillingen er å skape et enda bedre luftforsvar gjennom kraftsamling og utvikling

av robuste kompetansemiljøer, samt frigjøring av ressurser som gir grunnlag for å anskaffe og drifte moderne våpen og systemer. Helt sentralt for den langsiktige utviklingen av Luftforsvaret står innføring av maritime helikoptre, anskaffelse av F-35 og modernisering av LKK-strukturen gjennom etablering av NAOC på Reitan og ARS på Sørreisa innen utgangen av 2016.

IVB 2013–16 sier at NAOC skal inngå i Luftforsvaret, men operativt underlegges FOH. Videre sier den at programmeringssenteret (PROGSEN) som bl.a. utøver konfigurasjonskontroll over NATO / nasjonal Luft K2IS og lager *Interfacer* mot luftforsvarets sensor, link- og sambandssystemer, også skal til Reitan, og at NAOC skal ha kontroll- og varslingskapasitet og skal kunne overta dersom ARS Sørreisa faller ut. Alle disse elementene er med på å påvirke arbeidet med organisering og samspillet mellom de ulike kapabilitetene i planene for det *omstilte* Luftforsvaret.

Nå er ikke temaet for dette innlegget hele omstillingen, men jeg vil dvele litt ved at GIL under planleggingen av omstillingsarbeidet har brukt en metodikk rundt organisasjonsutvikling som ser på sammenhengen mellom perspektivene prosesser, teknologi og organisasjon (PTO-metoden). I dette tilfellet kan det se ut som om bokstavrekkefølgen er byttet om til TOP. Kjøp av F-35 og andre luftsystemer gjør det nødvendig å endre organisasjonen og basestrukturen for å kunne finansiere luftmakt som kan virke effektivt inn i prosessene og oppgavene som Forsvaret skal løse. Metodikken gir god støtte til å lede arbeidet med å forme det *omstilte* Luftforsvaret.

For å kunne utforme en god LKK-organisasjon er det verdifullt å se litt nærmere på noen av de mest sentrale doktrinelle pilarene innen luftmakt. Dette er et viktig ledd i arbeidet med å forme vårt NAOC. Luftstridsmidler opererer i luftdimensjonen. Den blir gjerne kalt den tredje dimensjon, strekker seg fra jordoverflaten og utover i atmosfæren og dekker 100 % av jordens overflate uten naturlige grenser eller hindre. Luftdimensjonen karakteriseres av gjennomsløktighet, hinderfrihet og liten motstand, noe som gir luftstridsmidler de grunnleggende egenskapene høyde, hastighet og rekkevidde. *Høyde* gir overblikk for sensorer og flysystemer – og dermed også mulighet til å samle informasjon (relativt) uhindret av topografi. *Hastighet* gir mulighet til hurtig innsats og setter krav til beslutningssystemer. *Rekkevidde* gir mulighet til å forflytte materiell, personell, sensorer og våpensystemer over lange avstander. Kombinerert sier dette noe om luftmaktens muligheter til å virke som en fellesoperativ ressurs, samtidig som den stiller krav til K2-systemene og hvordan de bør bygges opp.

Luftmaktens ledelsesprinsipper

Luftmaktens mest tydelige ledelsesprinsipper finner vi igjen i de fleste doktriner om luftmakt, også i vår egen FFOD og i NATOs AJP-3. Sentralisert ledelse og desentralisert utøvelse er basert på en forståelse av at luftmaktens iboende egenskaper (høyde, hastighet og rekkevidde) best utnyttes gjennom en sentralisert prioritering av bruken (*apportionment and allotment*). Hvem skal få benytte luftressursene og hvor gjør de best nytte? Samtidig sier prinsippet også at den detaljerte planleggingen og gjennomføringen av *missions* bør være desentralisert, nettopp for å kunne utnytte luftmakten egenskaper best mulig.

For å skape evne til å utøve luftmakt, trengs det to ting: kompetanse innen militære operasjoner, *kombinert* med kunnskap om luftmaktsystemene (fritt referert etter oberst Jon A. Olsen). Når GIL har planlagt hvordan vi skal innrette LKK, er det doktrinelle grunnlaget med på å forme hvordan NAOC skal kunne fungere som taktisk ledelseelement i Forsvaret.

I blant annet FFOD beskrives Forsvarets basisfunksjoner som seks funksjoner som er nødvendige for at et militært system skal fungere. I *Luft* snakker vi om luftmakthjulet og de seks kjernekapabilitetene. Dette ikke for å være i opposisjon til FFOD, men for bedre å beskrive deres funksjon overført til luftmaktens domene. *Logistikk* er vår operative støtte som skapes gjennom omfattende basesystemer og tung teknisk understøttelse. *Etterretning* er informasjonsinnsamling fra bl.a. våre sensorer på bakken og i luften. *Beskyttelse* er evne til luftkontroll for å beskytte personell og systemer mot lufttrusler og muliggjøre luftoperasjoner fra våre baser og manøverfrihet for land- og sjøstyrker. *Innsatsmidler* er vår evne til presisjonsengasjement mot luft-, overflate- og undervannsmål. *Mobilitet* er vår evne til luftmobilitet, til hurtig forflytning av personell og materiell gjennom luften. Til slutt er *Kommando og kontroll* – det eneste punktet som bærer samme navn som i FFOD – det vil si vår evne til å planlegge bruken av og lede innsatser innen alle kjernekapabilitetene og «omsette informasjon til effekt gjennom ledelse», slik det står beskrevet i St.prp. 73S. Utviklingen av et nasjonalt luftoperasjonssenter må kunne lede innen alle de seks kjernekapabilitetene.

Innrettingen av NAOC

På samme måte som omstillingen av Luftforsvaret blir planlagt i et PTO-perspektiv, er også NAOC planlagt med dette i tankene. Jeg vil derfor si noen ord om den gjensidige avhengigheten mellom disse tre faktorene når det gjelder hvordan Luftforsvaret ser for seg innrettingen av NAOC.

Det første punktet er *prosesser og konsepter*. Utviklingen innen moderne krigføring preges av mange forhold, men jeg ønsker her kun å trekke frem noen. Omlegging til et terskelbyggende innsatsforvar i Norge gjør at vi har få, men innsatsberedte kapasiteter, og de må være like forberedt på å deployere til en internasjonal operasjon eller til å støtte politiet i en krisesituasjon som på å forsvare landet ved et strategisk overfall. De må kunne *ledes* like fleksibelt gjennom FOH eller NATO. Alle operasjoner ute eller hjemme er fellesoperasjoner og må planlegges på strategisk/operasjonelt nivå *i parallell* med det taktiske nivået. Trenden tyder på at luftmakt i større grad brukes for å gi effekt innen sjø- og landstriden (CAS, DT, ASW). Til sist vil jeg nevne at informasjonssamfunnet underbygger at et NbF-innrettet forsvar kan drive *nettverksoperasjoner* der informasjonsinnsamling og analyse gir best mulig beslutningsgrunnlag både på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå – tidsnok og med god nok kvalitet til å gi ønsket effekt.

Det neste punktet er *teknologi*. Den viktigste teknologiske faktoren som har betydning for innretningen på NAOC, er våpensystemet F-35. Våre nye kampfly vil på sikt bli en formidabel plattform for bruk i hele Forsvaret. De vil først og fremst virke innenfor luftkontroll (Air Defence) og presisjonsengasjement (Offensive Air Support og ASFAO), men vil også få en betydelig rolle innen informasjonsinnsamling som ISR-plattform. Videre vil NATO AGS (Air Ground Surveillance) med Global HAWK, nasjonale UAS (Unmanned Aerial Systems) og NH-90 gi det taktiske luftoperasjonssenteret nye eller utvidede oppgaver. Det vil også bli innført ny K2IS (kommando, kontroll og informasjonssystem) i NATO med ACCS (Air Command and Control System). Dette vil bedre vår alliansetilpassing, men også stille krav til nye områder som mottak av varsel om ballistiske missilangrep. Jeg vil også kort nevne at innføring av ny luftromsforordning i Europa (Single European Sky) vil stille nye krav til vår militære luftromskoordinering og gi utfordringer med tanke på å operere i luftrommet under daglig trening, øving og operasjoner.

Mitt siste punkt er *organisasjonen*. Som et resultat – ideelt sett – av konsepter og teknologi, skal vi forme organisasjonen som skal lede luftmakt på taktisk nivå. Mye er allerede valgt for oss fra politisk hold – opprettelse av NAOC og overgang til én ARS (Air Control – RAP production, Sensor Fusion) og et visst antall flystasjoner og detasjementer. Hvordan disse skal settes sammen og organiseres, er derimot mye opp til hvordan Luftforsvaret disponerer sine personell- og materiellressurser. Mye avhenger også av de operative kravene som stilles til NAOC og den økonomien som er lagt inn i strukturen. Dette skal jeg si noe mer om senere. Like viktig som dette er erkjennelsen av at nye konsepter og ny teknologi krever personell med *ny kompetanse*. Klarer vi ikke

å identifisere hvilken kompetanse dette er, eller prioritere mellom de ulike behovene som finnes, klarer vi ikke å lage et NAOC som kan *omsette informasjon gjennom ledelse til effekt, hvilket i all sin enkelhet nettopp berører kjernen i det som også er det nettverksbaserte forsvaret*. Det vil si at vi allerede nå må starte kompetansebyggingen for å få på plass et funksjonelt NAOC sett opp mot PTO-perspektivene.

NAOCs oppgaver

Jeg skal derfor se litt nærmere på hva slags oppgaver NAOC skal løse og dermed helt sentralt – hvilken kompetanse og hvilken teknologi NAOC må tilføres for å kunne fungere som taktisk luftoperasjonssenter. Prosessen som er benyttet, er velprøvd i Forsvaret. Vi får politiske målsettinger i IBV, med rammebetingelser i form av oppgaver, økonomi, personell, materiell og EBA. Deretter beskriver Sjef FOH sine operative behov til et NAOC – hva skal det kunne og hva skal det gjøre? Deretter har Luftforsvaret benyttet disse, sammen med politiske målsettinger og rammebetingelser, og utformet forslag til operative krav. Prosessen er nå kommet så langt at FST/O har fremsendt operative krav til FSJ for fastsetting. Dette vil være en viktig avgjørelse med tanke på dimensjonering av og forberedelser til etablering av NAOC.

Noen hovedoppgaver vil jeg likevel nevne. NAOC skal kunne planlegge, lede og gjennomføre alle typer taktiske luftoperasjoner i vårt nasjonale interesseområde (altså i Norge). Dette betyr både defensive og offensive operasjoner samt luftstøtteoperasjoner med alle LF-strukturelementer innenfor rammen av fellesoperative prioriteringer og oppdrag. Sjef NAOC skal blant annet være *Air Defence Commander* og *Airspace Coordination Authority*, og luftoperasjonssenteret skal delta i FOH og/eller NATOs planprosesser med luftmilitær kompetanse. NAOC skal være ordreutstedende enhet og produsere luftoperative ordrer som AOD/CAOP, ACO og ATO – som gir oppdrag direkte til skvadroner og avdelinger og koordinerer den taktiske innsatsen og bruken av luftrommet. NAOC skal også bidra til tidsriktig og analysert luftetterrettingsinformasjon. Dette innebærer å delta i informasjonsinnsamlingsprosesser (ISR), måldataproduksjon («*targeting*») samt E-analyse og informasjon til kampavdelingene. Siden evnen til å produsere et gjenkjent luftbilde står så sentralt – både med tanke på strategisk varsling og operasjonell og taktiske ledelse av luftstyrker, noe som i dag kun kan gjøres i Norge – skal NAOC inneha en begrenset evne til å kunne drive luftvarsling (*RAP production*) og kontroll med kampfly dersom vår eneste gjenværende ARS faller ut.

NAOC skal også kunne fungere inn i den nasjonale kommando- og kontrollstrukturen samt den til NATO. Vårt NAOC skal underlegges FOH, som i sitt nye operasjonskonsept også har utskilt tilsvarende taktiske hovedkvarter for hær- og sjøstyrker (Brig N, NoTG). I alle nasjonale operasjoner – fra fredstidsoperasjoner, via beredskap, til krise og konflikt – vil NAOC være tett integrert mot FOH og ledelsen og J-strukturen der. Samtidig skal NAOC kunne integreres mot NATO LKK-systemet. Her ser vi for oss at NAOC både vil operere mot AIRCOM for AOD og ACO produksjon (direktiver, prioriteter (JPITL/JPDAL) og luftromskoordinering), og mot CAOC Udem for ATO (taktiske planlegging og *tasking* av *missions*). Integrering skal sikres ved bygging av kompetanse gjennom PE-stillinger i NATO, deltagelse i operasjoner og øvelser samt elektronisk integrering i NATO K2IS (bl.a. ACCS).

Etableringen av NAOC

Avslutningsvis vil jeg si litt om hvordan Luftforsvaret ser for seg etableringen av NAOC. Først vil jeg understreke at selv om vi skal bygge et LKK-system for fremtidens forsvar, skal vi også operere med dagens systemer og teknologi frem til rundt 2022. Kort sagt ser vi for oss å etablere NAOC trinnvis, etter hvert som operasjonskonsepter og teknologi endrer seg. I 2016, når NAOC opprettes, har vi gammel «legacy» K2IS med NECCIS, MASE og SISAM, og vi opererer med F-16 som kampfly. Vi har fått NH-90, men ennå ikke som våpen til fregattene. På lengre sikt, mot 2025, har vi innført ACCS i NAOC, vi opererer F-35 med utvidet kapasitet i ISR-rollen, og i tillegg opererer NH-90 fra fregatter. NATO AGS (og andre UAS) kan levere data til oss, og vi har startet innføringen av nye luftvarslingssensorer (med ESM-kapasitet), inkludert noen mobile sensorer. Ifølge GIL betyr dette at vi må bygge et NAOC som kan videreutvikles – som kan tilpasse seg utviklingen innen oppgaver, teknologi og dermed også kompetanse.

Det som presenteres av organisasjonstablåer og stillingsfordeling, er et utgangspunkt som skal kunne gi oss mulighet til å utvikle NAOC, men samtidig ivareta dagens oppgaver og starte kompetansebygging mot det fremtidige behovet. Organiseringen har som mål å videreutvikle vår evne til å lede luftmakt på taktisk nivå, og den har følgende utviklingsprioritet og kompetansebehov i forhold til dagens løsning: En enhetlig ledelse av alle taktiske luftstyrker, én ordrestedende myndighet som også koordinerer daglig styrkeproduksjon og er en tydelig «Air Boss» som opererer etter direktiv fra høyere myndigheter. Vi må også videreutvikle vår evne til å planlegge og gjennom-

føre informasjonsinnsamling (ISR-ops) med luftplattformer i en fellesoperativ setting. Med F-35 som kampsystem for hele Forsvaret må vi videreutvikle vår evne til å planlegge og gjennomføre offensive luftoperasjoner med presisjonsvåpen samt koordinere luftstøtte til land- og sjøoperasjoner. Vi har i dag svært begrenset kapasitet innen luftetterretning og trenger å bygge opp vår evne til produksjon og formidling av luftetterretning, inkludert måletterretning og *targeting*.

Sist, men ikke minst, må GIL vurdere årsverksforbruk samt behov for EBA og ut fra dette lage kostnadseffektive løsninger innenfor rammene av et balansert luftforsvar. 2016-løsningen må snart fastsettes, men den må gi mulighet til videreutvikling av de prioriterte satsningsområdene. Den må også kunne utvikle og kompetansedreie redundanskapasiteten til å utvikle *ISR- og information management-kapasiteten*, for derigjennom å skape best mulig beslutningsgrunnlag i luftdimensjonen, til NAOC og til andre beslutningstagere.

For å oppsummere vil jeg si at taktisk luftoperativ kommando og kontroll må bygge på luftmilitære egenskaper og luftmilitær doktrine. Skal den kunne understøtte ledelse av systemer med egenskaper som *høyde, hastighet og rekkevidde*, og en doktrine med sentral ledelse og desentralisert utøvelse, må den kunne håndtere et høyt operasjonstempo i tid og rom. Den må muliggjøre enhetlig ledelse av fremtidens luftmakt med fremtidens teknologi. Den må kunne bidra med luftmilitær ledelse inn i FOH/NATOs beslutningssyklus i et nettverksorientert forsvar for å levere luftmakt til rett tid, med rett effekt og til støtte for fellesoperative målsettinger. Etablering av NAOC 2016 med ARS på Sørreisa er første steg i retning av fremtidens LKK-system.

Luftmakt i fremtiden - refleksjoner fra de som skal bemanne JSF og NAOC

Kadett Morten Hanche

Innledning

Temaet for dette innlegget er hva F-35 kan gi Forsvaret av nye kapasiteter. Jeg har forsøkt å gå til kjernen, og ønsker å dele noen tanker rundt utdanningen av flygere. Min bakgrunn for å mene noe om F-35 henger sammen med mange års erfaring som F-16 flyger, testpilot-utdanning og arbeid i Prosjekt nye kampfly – nå Kampflyprogrammet. Jeg har vært privilegert nok til å få evaluere F-35 på bakken i mange simuleringer, der oppdragsløsning og flygeegenskaper stod sentralt.

Mye av vår forståelse for kapasiteten til F-35 i et krigsscenario kommer fra simuleringer. Det er imidlertid grunn til å være skeptisk til lærdom fra simulering. Min lærer ved US Navy Test Pilot School, «JJ» McCue, sa det slik: «Simulation is like masturbation. The more you do it, the more real it becomes. (But don't forget it's not the real thing.)»

Vi har vært kildekritiske, og er likevel imponert. I media har valget av F-35 til dels blitt ensidig kritisert, men påstandene er vanskelige å forstå for oss som har jobbet tett på maskinen: Prosessen skal ha vært manipulert (og Espen Barth Eide var skurken), flyet er en «kalkun» som ikke flyr, det flyr for sakte, for kort, er et bombefly laget for angrepskrig og avhengig av den mytiske egenskapen «stealth» for å overleve.

Det er mulig at kritikerne sitter på bedre data enn Luftforsvaret, og at de har større innsikt. Likevel er det et poeng at da Prosjekt nye kampfly anbefalte F-35, var det på bakgrunn av testdata. Vi visste hvor langt flyets radar kunne se, og «stealth-egenskapene» var målt. Før jul ble fly nummer hundre rullet ut av fabrikken i Fort Worth. Testprogrammet har passert ti tusen flytimer. Dermed vet vi nå enda mer om hva dette flyet er godt for.

Samtidig vet vi også at F-35 de første årene vil være mindre kapabelt enn

F-16 i enkelte roller. Flyets programvare er under utvikling, og alle våpentyper vil ikke være ferdig integrert. Uforutsette problemer vil dessuten oppstå – det er derfor vi tester.

Forskjeller F-16 og F-35

Hva får Forsvaret med sitt nye kampfly? I det følgende skal jeg gi noen eksempler med F-16 som referanse for å forsøke å gi et bilde av hva forrige generasjon kampfly representerer.

F-16 er utrolig sprek når den er lettkledd. I bruksanvisningen har jeg lest at flyet kan oppnå en fart som tilsvarer to ganger lyd hastigheten – mer enn 2200 kilometer i timen. Likevel har jeg aldri – i løpet av over to tusen timer på kontoret i F-16 – fått det opp i den hastigheten. Når flyet er kledd opp for krig, som over Libya, har F-16 en maksimal hastighet på rundt én gang lyd hastigheten. Utvendig last stjeler mye av ytelsen til denne typen kampfly. Det er fortsatt sant at F-16 er god for to ganger lyd hastigheten, men det er aldri relevant å fly kampfly uten sensor- og våpenlast.

F-35 kan bære mye drivstoff og stor våpenlast internt. Med intern last blir ikke ytelsen nevneverdig redusert. Det er derfor kun i teorien F-16 er sprekest; i praksis er rollene byttet om.

Det samme gjelder manøvrerbarhet, maksimal flyhøyde og rekkevidde. Ytelsen til F-16 er teoretisk, og relevant kun på flyoppvisningsstevner. Ytelsen til F-35 er derimot tilgjengelig også i skarpe situasjoner.

Da vi fløy våre F-16 fra Kreta til Tripoli i 2011, lastet med 2,5 tonn våpen, var det nødvendig å fylle drivstoff i luften to ganger underveis. F-35 kan gjøre den samme turen, med samme våpenlast, uten å fylle drivstoff i luften en eneste gang. Lang rekkevidde gjør F-35 mindre avhengig av lufttanking, noe som er gunstig for Forsvaret, som ikke har et eneste tankfly.

Lang rekkevidde gir Norges F-35 i beredskap kortere reaksjonstid enn vi er vant til. At hele kongeriket er innen rekkevidde fra enhver flyplass i Norge, gir fleksibilitet. Den lange rekkevidden gjør det også mulig å fly lenger ut fra kysten enn jeg personlig har lyst til å forsøke – langt utenfor rekkevidde av både gamle og nye redningshelikoptre.

Forsvarets F-16-fly er både nærsynte og tunghørte. Trusler og mål blir oppdaget sent, hvis ikke noen andre finner og gjenkjenner målene på vegne av F-16. Bakkemål som er gjemt bak skyer, kan ikke maskinen finne i det hele tatt. Uten hjelp fra kontroll- og varslingskjeden vil neppe en F-16-formasjon utrette noe som helst i et scenario der fiendtlige fly er med. Områdene som

skal avsøkes, er enorme, men sensorene om bord er ikke i stand til å utføre dette effektivt. Hvis ikke samarbeidet mellom flygerne og varslingskjeden fungerer godt, hjelper det lite med store og sårbare overvåkningsradarer.

På kontoret i min F-16 bruker jeg mesteparten av tiden på å detaljstyre hver enkelt sensor. Informasjonen jeg trenger, er spredt over flere skjermer og gjemt i undermenyer. Å bygge situasjonsforståelse i et krigsscenario krever årelang trening og innebærer kontinuerlig veksling mellom mange datakilder. I «F-16-cockpiten» har jeg rollen som en systemadministrator.

«Cockpiten» i F-35 gir flygeren fersk, presis og nyttig informasjon. Flyet er utstyrt med flere og bedre sensorer enn våre F-16, og det er bygget for å kontrollere sensorene selv. Flygeren får servert et ferdig fordøyd situasjonsbilde. Slik kan vedkommende konsentrere seg om det stridstekniske. Jeg lister meg rundt eskorten, nummer to kan passe på luftvernet mens jeg engasjerer bombeflyet. Luft-, bakke- og sjømål blir vist på en stor skjerm – fem ganger større enn skjermene i F-16. Sensorenes rekkevidde og oppløsning gjør at F-35 finner og gjenkjenner mål på lang avstand. Kontroll- og varslingskjeden er ikke overflødig og vil kunne bidra med måldata, men en formasjon vil være handlekraftig også uten hjelp fra andre.

Situasjonsbildet blir delt mellom flyene gjennom bredbånd. Trådløst. Det samme situasjonsbildet blir dermed presentert til alle flygerne i en formasjon. Felles situasjonsbilde gjør at misforståelser sjelden oppstår. I «F-35-cockpiten» har jeg rollen som beslutningstaker.

Jeg tror operativt hovedkvarter forventer et sugerør inn i «cockpit». F-35 kan dele mye informasjon gjennom samme taktiske datalink som F-16 bruker i dag. Delingen av data over bredbånd foregår kun mellom F-35-maskiner. Kontroll- og varslingskjeden samt operativt hovedkvarter får ikke tilgang på denne brannslangen av informasjon. Kanskje finner vi i 2019 en skuffet taktisk general, gjemt under to hundre meter med nordlandsk fjell? Eller kanskje operativt hovedkvarter allerede i dag begynner å tenke nytt, at de fokuserer på hvilken informasjon som faktisk blir tilgjengelig?

En viktig egenskap ved F-35 er at det er vanskelig å oppdage for en fiende, selv om flere kritikere har trukket nytten ved lavsignatur i tvil. Utenriksredaktør i Aftenposten, Kjell Dragnes, kan for eksempel ikke ha brukt tid på å sette seg inn hva lavsignatur egentlig er. «Stealth-egenskapene» til F-35 er utmerket i midnattssol, månelys, nordlys og bekmørke. Midnattssol har ingen ting med saken å gjøre.

At den pensjonerte ubåtkapteinen Jacob Børresen ikke ser verdien av lavsignatur er også overraskende. Jeg trodde konseptet ubåt gikk ut på å gjemme seg, men har tydeligvis misforstått. I naturen har derimot lavsignatur vært popu-

lært lenge. Bedre sensorer har dukket opp i form av skarpe rovdryøyne og følsomme ører. Likevel har ikke «stealth» gått av moten. På samme vis er det lite kontroversielt at våre kollegaer i Hæren gjemmer seg. Termiske og akustiske sensorer *kan* avsløre kamuflerte soldater, men grønn sminke og buskklær er fortsatt på moten.

På øvelser som Red Flag og Tiger Meet har norske F-16-fly trent scenarioer med fiendtlige fly og luftvern. Å løse slike scenarioer med F-16, og andre fly av samme generasjon, krever koordinering av store luftstyrker. Antallet plattformen gjør dette tidkrevende. Flere spesialiserte støttefly, med kapasiteter som Forsvaret ikke har, er nødvendige herf. Støtteflyene er få i antall, og blir kritiske noder. Dette gjør oppdragene kompliserte, ressurskrevende og lite fleksible.

Våre F-16-fly kan finne eget luftrom stengt av fiendtlige fly og luftvern-systemer. Det samme luftrommet kan være tilgjengelig for en formasjon med F-35-fly. Lavsignatur gir handlefrihet. Risikoen ved å løse et gitt oppdrag blir lavere med F-35. Et høyrisikoopdrag med F-16 kan være et skuldertrekk for F-35-flygeren, mens et høyrisikoopdrag for F-35 vil være selvmord med F-16.

Kombinasjonen lav signatur, god situasjonsforståelse og høy aerodynamisk ytelse er effektiv. I F-35-programkontorets (Lightning II Joint Program Office) taktiske simulator har norske flygere evaluert flymaskinen. Etter to timer i «cockpit» har norske flygere, uten tidligere F-35-erfaring, hamlet opp med et trusselbilde som ville ført til katastrofale tap i vår beskjedne F-16-flåte. I alle scenarioene har våre nye kampfly operert autonomt, riktignok ikke uten føringer fra operativt hovedkvarter, men likevel uten hjelp fra kontroll- og varslingskjeden. Scenarioene vi tidligere har trengt flere titalls fly for å løse, med streng koreografi, tror jeg Forsvaret kan håndtere alene med mindre grupper av F-35.

Konsekvenser for kommando- og kontroll

Siden mindre formasjoner kan løse kompliserte scenarioer, blir det ikke nødvendig å kraftsamle og koordinere store formasjoner. Operativt hovedkvarter kan sette inn F-35 der det trengs på kortere varsel. Jeg tror det vil være mulig å reagere raskere som system, og løse flere oppdrag på samme tid. Det forutsetter at alle nivåer innen kommando og kontroll tar konsekvensen av F-35. Vi får et solid maktmiddel, men hvor og hvordan skal det settes inn? Hva kan dere i politisk og militær ledelse gjøre for at vi skal komme dit? Vil vi komme dit?

Jeg tror ikke F-35 alltid vil være den plattformen som avfyrer et våpen. Kombinasjonen av sensorer og overlevelsessevne gjør at flymaskinen kan operere og finne mål i områder som er for farlige for andre. Jeg tror F-35 vil virke i en rolle som tilrettelegger, der den finner og gjenkjenner mål. Andre plattformer kan engasjere ved hjelp av måldata fra kampflyet. Fremtidige nettverksbaserte våpen som «Naval Strike Missile» kan avfyres fra et fartøy, for siden å ledes inn mot målet av F-35.

De samme egenskapene gjør at kampflyet vil kunne brukes i sekundære roller som ellers forbindes med spesialiserte plattformer. For eksempel kan en formasjon raskt søke gjennom store havområder dersom trusselnivået gjør det uklokt å sende inn P-3C Orion.

En «sannhet» innen luftmakten er at operasjoner bør være sentralt ledet og desentralisert utført. I dag, med nærsynte og tunghørte F-16-fly, er det sikkert at kontroll- og varslingskjeden har det store oversiktsbildet. I et tenkt konfliktområde to hundre nautiske mil utenfor norskekysten kan kontroll- og varslingskjeden kun se hva som foregår i store høyder, men jorda er som kjent rund ... Idet to norske kampfly ankommer, har neppe varslingskjeden best oversikt i konfliktområdet. F-35-formasjonen vil raskt kartlegge hva som rører seg på overflaten og i lufta. Hvem har nå best forutsetning for å ta avgjørelser? I krise- og krigssituasjoner må vi ha et gjennomtenkt forhold til hvor beslutningsmyndigheten ligger, og kanskje også tørre å tenke oppdragsbasert ledelse i konteksten kampfly?

Opplæring av flygere til F-35

Min påstand er at F-35 kan bevege seg mellom taktisk, operasjonell og strategisk rolle i løpet av en og samme flytur. Hvilke verdier og hva slags kunnskap skal vi så gi våre flygere for å balansere strategisk rolle og oppdragsbasert ledelse? Dagens F-35-flygere sier at maskinen er enkel å fly. Det skulle bare mangle. Lockheed Martin hevder å være best i verden på kampfly. Likevel – å lære å bruke flyet byr på en ny utfordring. Generaler og statsråder kan ikke lenger sitte på. Ei heller kan instruktøren passe på eleven fra et baksete, siden det bare finnes én sitteplass. Jeg tror alle F-16-instruktører har berget farlige situasjoner fra å oppstå, fordi de fulgte nøye med og kunne gripe inn fra baksetet.

Tilgivende flygeegenskaper og automatiserte systemer er en del av svaret på hvorfor det er forsvarlig å kutte toseterne. Det viktigste er likevel at opplæringsprogrammet for nye flygere er konservativt. Det kreves mange timer i

simulator og fly. I luften blir eleven fulgt opp av instruktøren i et følgefly. Det gjør det mulig å overvåke hva eleven gjør, men koster dyrt i form av flytid. All opplæring som ble løst i en toseters F-16, vil kreve to F-35-fly.

Flytimekostnad driver utdanning og trening i retning av mer tid i simulator. Når simulering erstatter reell flytid, må den være realistisk. Det grunnleggende, som nødprosedyrer og instrumentflyging, setter krav til nøyaktig modellering av F-35. Dersom simuleringen skal gi god stridsteknisk trening, må også trusler som fiendtlige kampfly og luftvernssystemer være nøyaktig modellert. Lærdom som er basert på usanne inngangsverdier – i form av dårlig modellering – vil føre til dødelige feil i en reell krigssituasjon.

Enkelte av oppdragene til F-35 kan trenes bedre i simulator enn i flyet, for eksempel øving i å utnytte den lave signaturen. Et annet eksempel vil være å trene med flyets fulle kapasitet. Flere hensyn gjør at Forsvaret verken kan eller bør utnytte kampflyets fulle kapasitet i daglig trening, og derfor bevarer vi noen ess oppi ermet. Forutsetningen er at Forsvaret skaffer et topp simulator-senter og holder det oppdatert. Vi trenger simulering i eliteserien; vår gamle F-16-simulator spiller i tredje divisjon.

Stridsteknisk tror jeg F-35 vil gi uerfarne flygere nye utfordringer. Maskinen er enkel å operere, men hver flyger i en formasjon må ha stor forståelse for det stridstekniske og kunne ta avgjørelser som påvirker hele formasjonen. Det vil fortsatt være behov for én leder, men formasjonen er bare effektiv dersom alle flygerne kan fungere i lederrollen.

Ambisjonen i dagens treningsprogram er at F-16-flygerne skal gjennom 180 timer i flyet og 10 timer i simulator per år. Jeg trodde jeg var travel som F-16-flyger ved 338-skvadronen. Som vingsjef var arbeidsoppgavene mine blant annet å holde meg oppdatert på reglementer og publikasjoner, planlegge skvadronens luft-til-bakke-trening, planlegge og gjennomføre flyoppdrag, trene i simulator, fungere som lærer for elever under utsjekk, øve grunnleggende vedlikehold av flymaskinen, saksbehandle på vegne av luftoperativt inspektorat, planlegge deployering på vegne av luftvingen, godkjenne reiser og lønnsdata, føre overtid og reiseregninger, forbli i fantastisk fysisk form, holde medarbeidersamtaler, trene grunnleggende soldatdisipliner og spise lunsj – innimellom. Hverdagen min var typisk for en jagerflyger.

I utkastet til nytt treningsprogram er ambisjonen 150 timer i flyet og 84 timer i simulatoren. Flygerne kommer til å få det enda travlere enn i dag, med mindre Forsvaret kutter arbeidsmengden og frigjør tid. Flygerne må skjermes for arbeidsoppgaver som stjeler tid fra den egentlige jobben, nemlig å være best til å fly F-35. Organisatorisk kan Forsvaret hjelpe dem ved å ha staber i operativt hovedkvarter, inspektorat og luftving som er robuste nok til å

gjøre saksbehandling selv. Rene administrative oppgaver stjeler også tid. Til tross for linjelederkurs og diplom så anser jeg ikke meg selv som en FIF-ninja. Få jagerflygere fortjener denne hedersbetegnelse. Derfor må de skjermes for arbeidsoppgaver dersom Forsvaret skal utnytte potensialet i F-35. På den annen side, hvis ambisjonen er å drive sysselsetting, da bør vi fortsette i samme retning med flere administrative oppgaver, selv om vi da kanskje burde ha kjøpt en billigere flymaskin?

Bruk av simulator kan spare tid og gi god trening dersom Forsvaret anskaffer gode simulatorer og lar timene i dem bli tilrettelagt av en robust stab. Da kan de operative flygerne komme til ferdig forberedte oppdrag som blir gjennomgått, «fløyet» og analysert. Tiden spares fordi simulatorstaben gjør for- og etterarbeidet, fordi flygerne ikke trenger å gå ut og starte flymaskinen, og fordi transittflytiden kan hoppes over.

Oppsummering

For meg er det et paradoks at Forsvaret i 2013 investerte 800 millioner kroner i F-16-flytid, men bare 12 millioner kroner til å øve. De siste årene har ikke Luftforsvaret hatt råd til å delta i verdens mest realistiske luftøvelse, Red Flag. Det vil koste enda mer å produsere flytid og trene med F-35. Å ikke ta seg råd til å øve er å gjøre kampflyvåpenet til en kostbar sysselsettingsbedrift. Ferdighetene i «cockpit» er ferskvare og må trenes mye og jevnt. Vil vi ha en topp trent flyger i et middelklasse-kampfly, eller vil vi ha en middels flyger i et luksus-kampfly? Vår ambisjon er vel topp trent flyger i luksus-kampfly; har vi råd til å la flygerne være middelmådige?

Jeg mener ikke at vi skal tvile på valget av F-35 – jeg er sikker på at Norges nye kampfly blir et fleksibelt og effektivt verktøy, men mitt poeng er at det må følges opp med moderne våpen og anledning til å øve. Da blir kampflyene en faktor som enhver motstander bør frykte. Den amerikanske generalen Charles Krulak beskrev i sin tid hvordan en korporals avgjørelse i et tenkt tilfelle kan vippe en militær operasjon til suksess eller katastrofe, og på den måten ha strategisk innvirkning. Derav uttrykket «strategisk korporal». Ser vi for oss Norges F-35, bestykket med langtrekkende presisjonsvåpen, er det etter mitt skjønn åpenbart at potensialet for en strategisk løytnant er der.

Om forfatterne

Anniken Huitfeldt

Anniken Huitfeldt er utdannet historiker og har lang erfaring som politiker. Flere ganger har hun vært nominert som Arbeiderpartiets toppkandidat fra Akershus. Huitfeldt har vært stortingsrepresentant i flere perioder og dessuten minister i ulike departementer i den rødgrønne Stoltenberg-regjeringen. Hun har vært barne- og likestillingsminister, kulturminister og arbeidsminister. I inneværende stortingsperiode er hun leder av utenriks- og forsvarskomiteen.

Janne Haaland Matlary

Janne Haaland Matlary er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. I tillegg er hun professor II ved Forsvarets høyskole, og en svært produktiv akademiker. Matlary har også hatt politiske verv, og var statssekretær i Utenriksdepartementet i Kjell Magne Bondeviks koalisjonsregjering i årene 1997–2000.

Christian Borch

Christian Borch er utdannet journalist og har vært ansatt i NRK siden 1978. Han har også studert ved London School of Economics samt gått hovedkurset ved Forsvarets høyskole. Borch arbeidet i tjue år som utenriksmedarbeider med særlig ansvar for Europa og øst-vest-forholdet, og er nå programleder for URIX. Han har utgitt tolv bøker samt mottatt en rekke priser og utmerkelser, blant annet Gullruten som beste nyhetsanker i 2004. Borch var i ti år medlem av Regjeringens nedrustningsutvalg og var også medlem av Forsvarssjefens ubåtkommisjon i 1984.

Ole Jørgen Maaø

Ole Jørgen Maaø er førstelektor ved Luftkrigskolens Avdeling for luftmakt og teknologi (ALMT), hvor han har undervist siden 1997. Han er tidligere luftvernartillerist, med operativ erfaring fra Værnes, Evenes og Bardufoss. Maaø har militær utdanning fra Luftkrigsskole I og II, samt en mastergrad i historie fra University of Glasgow. Han er for tiden i ferd med å slutføre sin ph.d.-avhandling i historie ved NTNU.

Per Morten Storengen

Kaptein Per Morten Storengen har militær utdanning som jagerflyger samt officersutdanning fra LKSK I. Han har blant annet tjenestegjort som NK ved 332-skvadronen i Bodø og har internasjonal tjeneste fra Operation *Allied Force* i Kosovo og Operation *Unified Protector* i Libya. Han er nå ansatt som assisterende hovedlærer ved Avdeling for luftmakt og teknologi (ALMT) ved Luftkrigsskolen.

Dominique de Longvilliers

Lieutenant General de Longvilliers was born in Toulouse (Haute-Garonne, France) on 2 January 1961, and received his fighter pilot wings in 1985. He has accumulated 3,400 flying hours on Fouga Magister, Alphajet, Mirage III, modernized Super Étendard and Mirage 2000. de Longvilliers has attended United States Air Force Air War College, Maxwell AFB, Alabama, and has served at numerous commands in the French Air Force. In 2011 he was the French Senior National Representative at CJTF Naples during Operation *Unified Protector*. Lieutenant General Dominique de Longvilliers was appointed Deputy Commander of NATO's Allied Air Command (AIRCOM) at Ramstein Air Base, Germany, on 1 July 2013.

Tor Ivar Strømmen

Orlogskaptein Tor Ivar Strømmen er utdannet mariningeniør fra NTH/NTNU og har en bachelorgrad i internasjonal politisk historie. Han har sin militære utdanning fra Sjøkrigsskolen, samt mer enn 15 års tjeneste fra Sjøforsvaret. Strømmen har deltatt i flere av Sjøforsvarets internasjonale bidrag, og han har hatt en sentral rolle i oppbyggingen og utviklingen av Kommando & Kontroll (K2)-apparatet og sambandssystemer i disse operasjonene. I dag tjenestegjør han som N3 i NorTG, noe som omfatter utøvelse av K2 på vegne av COMNORTG. Han sitter også i kjernegruppen for utvikling av Forsvarets doktrine for maritime operasjoner, med ansvar for sjømaktsteori og K2.

Kurt Pedersen

Brigader Kurt Pedersen har bred militær erfaring fra operativ tjeneste og ulike stabstillinger i både inn- og utland. Han er utdannet jagerflykontrollør i Luftforsvaret og har tjenestegjort ved en rekke ulike tjenestesteder, blant annet ved CRC Sørreisa, Mons i Belgia, Norfolk i USA, samt i Afghanistan. Sin militære utdanning har han blant annet fra stabsskole i Danmark og Air War College ved Maxwell AFB i Alabama i USA, hvor han tok en mastergrad i internasjo-

nal strategi. Etter fullført Higher Command & Staff Course i Shrivenham i Storbritannia ble Kurt Pedersen 6. mai 2013 utnevnt til brigader i Luftforsvaret og beordret til stillingen som sjef for Cyberforsvarets kompetanse- og transformasjonsavdeling på Jørstadmoen.

Kim Erkki Akseli Jäämeri

Brigadier Jäämeri was DCOS (Deputy Chief of Staff) of Air Force Operations in the Finnish Air Force 2012–2014, and assumed the position of Commander of the Finnish Air Force on the 1st of April 2014. He was originally trained as a fighter pilot, and served as fighter instructor, test pilot, flight and squadron commander and Commander of Satakunta Air Command. Jäämeri also has extensive experience of staff service in Finland, as well as international service to the European Union Military Committee in Brussels. In addition, he has served as the director of the national defence courses at the Finnish National Defence University. As well as having completed the highest level of education in command in Finland, Brigadier Jäämeri has received education at the Collège Interarmées de Défense in Paris and at the Naval Postgraduate School in the United States.

Ine Eriksen Søreide

Ine Eriksen Søreide er utdannet jurist og har tidligere vært stortingsrepresentant for Høyre i tre perioder. I to av disse hadde hun vervet som komitéleder, først for kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, og i siste periode for utenriks- og forsvarskomiteen. Forut for stortingsvalget i 2013 ble Søreide nominert som en toppkandidatene på Oslo Høyres stortingsliste, og etter valget ble hun utnevnt til forsvarsminister i Erna Solbergs H/Frp-regjering.

Bjørn Stai

Oberst Bjørn E. Stai er avdelingssjef for luftstøttesystemer i Luftoperativt inspektorat (LOI). Dette innebærer fagansvar for kontroll og varsling, luftvern, baseforsvar samt luftrom, flynavigasjon og flyplassdrift i Luftforsvaret. Stai har bred erfaring fra fellesoperasjoner og taktiske luftoperasjoner i både inn- og utland, spesielt knyttet til luft- og missilforsvarssystemer. Han har sin utdanning fra Luftkrigsskolen, Luftforsvarets stabsskole, Forsvarshøgskolans Chefsprogram og NATO Defence College.

Morten Hanche

Kaptein Morten Hanche har militær utdanning som jagerflyger og studerer i dag ved Luftkrigsskolens 2. avd. Han har erfaring fra operativ tjeneste ved

338-skvadronen ved Ørland hovedflystasjon, er utdannet våpeninstruktør ved FWIT i 2004 og har gjennomført testpilotutdanning i USA i 2007. I perioden 2008–2010 jobbet han med Prosjekt nye kampfly (senere F-35 programmet) ved LOI. Etter 2010 har han ved flere anledninger deltatt i simulert testing av F-35 i USA, senest i november 2013, da han bidro med planlegging og gjennomføring av en evaluering av F-35 med bremseskjerm på glatte rullebaner hos Lockheed Martin's Vehicle Integration Facility. Kaptein Hanche har tjenestegjort i Operation *Enduring Freedom* som flyger, ISAF som liaison for MJK og Operation *Unified Protector* som OPS Commander og flyger.