



Volum 38

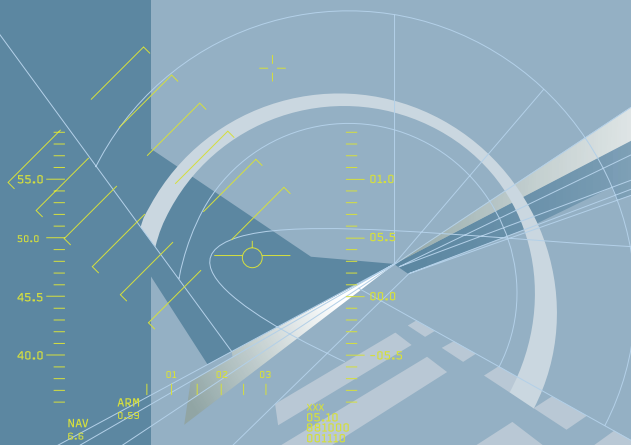
FHS/ Luftkrigsskolens
skriftserie

Norwegian Joint Air Operations: Strategy-to-task or task-to-strategy?



Sjef Luftforsvarets
luftmaktseminar 2020

Ann Karin Larsen (red.)



Norwegian Joint Air Operations:
**Strategy-to-task or
task-to-strategy?**

Sjef Luftforsvarets
luftmaktseminar 2020

Luftkrigsskolens skriftserie Vol. 38

Andre utgivelser i skriftserien

- Vol. 1: Espenes, Øistein & Nils Naastad (1999): «Luftforsvaret – et flerbruksverktøy for den kalde krigen?»
- Vol. 2: Fermann, Gunnat (2000): «Aspekter ved konflikt og konflikthåndtering i Kosovo»
- Vol. 3: Øksendal, Lars Fredrik Moe (red.) (2000): «Nytt NATO — nytt Luftforsvar?: GILs luftmaktseminar 2000»
- Vol. 4: Rajic, Løjubisa (2000): «Luftkampen sett og vurdert fra Beograd»
- Vol. 5: Olsen, John Andreas (red.) (2001): «Luftforsvaret i fremtiden: nisjeverktøy for NATO eller multiverktøy for Norge?»
- Vol. 6: Maaø, Ole Jørgen (2001): «Litteraturen om norsk luftfart for 2. verdenskrig: en oversikt og bibliografi»
- Vol. 7: Jensen, Albert et.al. (2002): «A critique of the Norwegian air power doctrine»
- Vol. 8: Haug, Karl Erik (red) (2002): «Luftmakt, Luftforsvarets og assymetriens utfordringer. GILs luftmaktseminar 2002»
- Vol. 9: Karlsen, Morten, Ole Jørgen Maaø & Nils Naastad (2003): «Krigen mot Irak: noen perspektiver på bruken av luftmakt»
- Vol. 10: Selanger, Karl (red.) (2003): «Luftmakt 2020: fremtidige konflikter. GILs luftmaktseminar 2003»
- Vol. 11: Maaø, Ole Jørgen (red) (2004): «Luftforsvaret og moderne transformasjon: dagens valg, morgendagens tvangstrøye? GILs luftmaktseminar 2004»
- Vol. 12: Smedsrud, Bjørn Magne (2003): «Luftforsvaret i krig: ledererfaringer og menneskelige betraktninger. GILs lederskapsseminar 2003»
- Vol. 13: Larsen, Steinar (2005): «Strategisk overraskelse sett i lys av Weserübung, Pearl Harbor og Oktoberkrigen»
- Vol. 14: Schirmer-Michalsen, Ståle (red.) (2005): «Luftforsvaret i Kongo 1960–1964»
- Vol. 15: Schirmer-Michalsen, Ståle (red.) (2005): «Luftforsvarets helikopterengasjement i internasjonale operasjoner: et historisk tilbakeblikk»
- Vol. 16: Sæveraas, Torgeir E. (red.) (2007): «Nytt kampfly – hvilket og til hva? GILs luftmaktseminar 2007»
- Vol. 17: Dyndal, Gjert Lage (2007): «Trenchard & Slessor: On the Supremacy of Air Power over Sea Power»
- Vol. 18: Sæveraas, Torgeir E. (red.) (2008): «På vei mot en militær bachelor. En antologi av kadetter ved Luftkrigsskolens»
- Vol. 19: Sæveraas, Torgeir E. og Albert Jensen (red.) (2008): «Norsk luftmakt — tilbake til fremtiden? GILs luftmaktseminar 2008»
- Vol. 20: Henriksen, Dag (red) (2009): «Wilhelm Mohr. On World War II»
- Vol. 21: Frost-Nielsen, Per Marius og Torgeir E. Sæveraas (red.) (2009): «Luftmakt og teknologi – realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig? GILs LUFTMAKT SEMINAR 2009»
- Vol. 22: Sandnes, Hans Ole (2010): «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»
- Vol. 23: Sæveraas, Torgeir E. (red.) (2011): «8 år i Afghanistan, Quo Vadis? Et seminar om militær maktanvendelse. GILs LUFTMAKT-SEMINAR 2010»
- Vol. 24: Lindgjerdet, Frode (2011): «Norske luftmakts-tenkere 1926—1940. En presentasjon av fem sentrale skribenter og deres arbeid»
- Vol. 25: Sæveraas, Torgeir E. (red.) (2012): «Etter Afghanistan — ny strategisk virkelighet? GILs LUFTMAKTSEMINAR 2011»
- Vol. 26: Espenes, Øistein & Ole Jørgen Maaø (red.) (2012): «Luftmakstenkningens 'enfant terrible'. Festskrift til Nils E. Naastad på 60-årsdagen»
- Vol. 27: Sæveraas, Torgeir E. og Vidar Løw Owesen (red.) (2012): «Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse? GILs Luftmaktseminar 2012»
- Vol. 28: Frost-Nielsen, Per Marius (2013): «Norske kampfly i Operation Enduring Freedom, Afghanistan 2002–2003. Politisk kontroll og engasjementsregler»
- Vol. 29: Sæveraas, Torgeir E. og Marianne Eidem (red.) (2013): «UAV – bare av teknologi eller en ny strategisk virkelighet? GILs LUFTMAKT-SEMINAR 2013»
- Vol. 30: Torgeir E. Sæveraas & Dag Inge Korstad (red.) (2014): «Ledelse av norsk luftmakt: En alliert eller norsk oppgave? GILs LUFTMAKT-SEMINAR 2014»
- Vol. 31: Hybertsen, Ingunn Dahler & Trygve Jakobsen Steiro (Red.) (2016): «Endringskapasitet og lederskap. Luftkrigsskolens lederskapsseminar 2013»
- Vol. 32: Sæveraas, Torgeir E. (red.) (2017): «A New Russia? Consequences for Norway and the Royal Norwegian Air Force?»
- Vol. 33: Sæveraas, Torgeir E. (red.) (2017): «NATO: Challenges and Solutions – GILs luftmaktseminar 2016»
- Vol. 34: Larssen, Ann Karin (red.) (2017): «Evolution to a 5th Generation Air Force – Norway's Shield and Sword? Sjef Luftforsvarets luftmaktseminar 2017»
- Vol. 35: Larssen, Ann Karin (red.) (2018): «Air Power in Future Joint Operations – A Multi-Domain Battle? Sjef Luftforsvarets luftmaktseminar 2018»
- Vol. 36: Larssen, Ann Karin (red.) (2019): «From Cold War to Hot Peace? Debating 'Near-Peer Competitor War', and the Role of Air Power. Sjef Luftforsvarets luftmaktseminar 2019»
- Vol. 37: Karl Erik Haug, Ole Jørgen Maaø og Steinar Sanderød (red.) (2020): «Alt henger sammen med alt! Festskrift til Øistein Espenes på 70-årsdagen»

Norwegian Joint Air Operations:
**Strategy-to-task or
task-to-strategy?**

Sjef Luftforsvarets
luftmaktseminar 2020

Ann Karin Larssen (red.)

FHS/LUFTKRIGSSKOLEN

Copyright © 2020
Forsvarets høyskole/Luftkrigsskolen
All Rights Reserved
ISBN 978-82-690521-9-0

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

Grafisk produksjon: 07 Media
Trykk: 07 Media
Innbinding: 07 Media

Forsidebilde: F-35As over Rondane.
Fotograf: Morten Hanche

Formål med skriftserien

Med Luftkrigsskolens skriftserie tar Luftkrigsskolen sikte på å synliggjøre skolens virksomhet og gjøre den mer allment tilgjengelig. I serien publiseres studier, seminar-rapporter og lignende, hovedsakelig innenfor fagfeltet luftmakt og ledelse.

Synspunktene som kommer til uttrykk i Luftkrigsskolens skriftserie, står for forfatterens egen regning, og er således ikke 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

Professor Karl Erik Haug, professor og oberstløytnant Dag Henriksen, oberstløytnant Bjørn Olav Heieraas og førstelektor Ann Karin Larssen (redaktør).

Henvendelser om skriftserien kan rettes til:
Luftkrigsskolen
Persaunvegen 61
7046 Trondheim
Tlf. 73 99 54 74

Innhold

Forord	5
Sjef Luftforsvaret – innledning Luftmaktseminaret 2020 Tonje Skinnarland.....	7
Et forsvar for fremtiden. Tone Skogen	11
Mot toprosentmålet: Hvilke konseptuelle alternativer har vi? Espen Skjelland	17
Er det forskjell på strategi og forsvarskonsept? Terje Bruøygård	25
Det vanskelige forsvarskonseptet Kjell Inge Bjerga	33
Is the liberal world order as we know it collapsing? Dana H. Allin	43
Norsk militær strategi – visjon eller virkelighet? Yngve Odlo	51
Luftforsvaret i krisehåndtering og forsvar av Norge Ole Marius Tørrisplass	57
Norsk maritim luftmakt: ‘Strategy-to-task’ eller ‘task-to-strategy’? Gjert Lage Dyndal	65
Det strategiske spillet mellom USA og Iran: Aktører, stormaktspolitikk og president Trumps ‘America First’-strategi Sverre Lodgaard.....	75
En kompleks fremtid Nicolai Myrbakk og Markus Sydnes Lampe	81
Luftforsvarets fremtid? Ingrid Heksem Olsen og Live Braaten Eikemo	85

‘Fem påstander’ – om Luftforsvarets sentrale utfordringer Dag Henriksen	89
Strategic Muddle. The British Fiasco in Norway 1940 and the Impact of an Absence of Strategy John Kiszely.....	97
F-35 og defensive kontraluftoperasjoner: En anakronisme, eller fortsatt relevant Ivar Magne Stene	107
Hvorfor trenger vi flere og mer langtrekkende luftvernssystem? Laila Kvammen Lie	117
Samvirke for bekjemping? Lars Lervik	125
Hva betyr ‘bekjempelse’ i det maritime domenet? Kyrre Haugen.....	131
Norsk avskrekking og sikkerhetsdilemmaet – et humanitært skråblikk Tuva Raanes Bogsnes	137
Presentasjon av bidragsyterne.....	143

Forord

Luftkrigsskolen har på vegne av sjef Luftforsvaret gleden av å ønske velkommen til årets Luftmaktseminar!

Luftmaktseminaret har blitt en lang og god tradisjon og har i mange år fått en økende faglig og sosial betydning for Forsvaret, Luftforsvaret og for Forsvarets høyskole/ Luftkrigsskolen. Vi utvikler oss faglig samtidig som Luftmaktseminaret også representerer et formidlingsaspekt som er viktig for oss som jobber med utdanning. Vi tror at vi også i år har funnet et tema som vil engasjere, motivere og utfordre publikum og foredragsholdere.

Det pågår en interessant diskusjon i dag knyttet til hvorvidt Norge har et militært konsept eller en tydelig militær strategi som gir en klar retning på investeringer, struktur og operative valg.

Luftmaktseminaret ønsker å belyse tydeligere om det er behov for en militær strategi i et fellesoperativt perspektiv, med utgangspunkt i innfasingen av F-35, P-8, og arbeidet mot et «femtegenerasjons Luftforsvar».

Dersom vi ikke har et militært konsept eller en tydelig militær strategi, kan vi da si at vi har en god strategisk kultur som gjør at vi kan ta kloke militære valg når situasjonen krever det? Eller er det slik at bruken av militærmakt/ luftmakt i større grad er begivenhetsstyrt og et resultat av de kapasitetene vi har til rådighet på et gitt tidspunkt, snarere enn styrt av en gjennomtenkt strategi?

Forsvaret får nye kraftfulle kapasiteter som F-35 og P-8. Hvordan skal disse benyttes?

Tittelen på årets seminar reiser derfor problemstillingen: Norwegian Joint Air Operations. Strategy-to-task or task-to-strategy?

Luftmaktseminaret er nå blitt en del av vår kultur. Dette er blitt et av de viktigste stedene for faglige diskusjoner og meningsutvekslinger. I tillegg gir seminaret muligheten for hyggelig sosialt samvær. «Kos dokker!»

Velkommen til Luftmaktseminaret 2020!

Rune Gaustad
Oberst Sjef Luftkrigsskolen

Sjef Luftforsvaret

– innledning Luftmaktseminaret 2020

Av Tonje Skinnarland

Statssekretær, skolesjef, generaler, kjære alle sammen. Det er en stor glede å kunne ønske dere velkommen til Luftmaktseminaret 2020. Enda en gang har vi fylt «Lille Norge» med mennesker i alle aldre fra hele Luftforsvaret, sammen med mange eksterne samarbeidspartnere og venner. Påmeldingen til årets seminar har vært formidabel, og vi har lange ventelister med folk som ikke har fått plass. Populariteten til seminaret understreker anseelsen og den store betydningen Luftmaktseminaret har fått. Helt siden det ble gjennomført for første gang i 1992, har Luftmaktseminaret vært en arena for å reflektere, diskutere og tenke høyt om Luftforsvarets videre utvikling. Seminaret er kjent for å holde et meget høyt faglig nivå, og har alltid vært preget av åpenhet og stor takhøyde. Samtidig fungerer Luftmaktseminaret som en møteplass for storfamilien. For meg har dette vært et årlig høydepunkt helt fra begynnelsen – da jeg selv var kadett tilbake i 1992. Jeg har som alltid gledet meg til å komme «heim» til Luftkrigsskolen og storfamilien for å få faglig og sosialt påfyll. Her møtes Luftforsvarets ledelse og utøvende offiserer og spesialister fra alle bransjer. Her møtes mennesker fra politisk, strategisk, operasjonelt, taktisk og subtaktisk nivå. Her møtes akademikere og praktikere, forskere og operative fra inn- og utland. Her møtes også Luftforsvarets historie og framtid, representert ved generaler utenfor aktiv tjeneste og unge kadetter. Jeg er rett og slett veldig fornøyd med og glad i denne kombinasjonen. Sammen diskuterer vi tematikk, utveksler erfaringer og utvider horisonten. På Luftmaktseminaret kan vi både gi og få mer innsikt. Målsettingen er ikke nødvendigvis å gi alle svar, men å bidra til at de riktige spørsmålene stilles. Slik har Luftmaktseminaret bidratt til Luftforsvarets utvikling i snart 30 år.

Og for en utvikling det har vært. I dag er Luftforsvaret på vei til å bli et femtegenerasjons luftforsvar. Vi har nådd initiell operativ evne med F-35 og når stadig nye milepæler mot FOC i 2025. Vi har utdannet de første crewene på P-8 i Jacksonville og er i ferd med å bygge opp Evenes som vår framskutte kampflybase og framtidens MPA-base i nord. Vi opplever en positiv utvikling i

innfasingen av NH90. Selv om vi dessverre er langt fra å produsere det antall flytimer som Sjøforsvaret har behov for, er helikopterets egenskaper imponerende. Framover skal vi investere i langtrevkende luftvern og nye luftvarslingsradarer. Samtidig skal vi gjøre kampbasene våre mer robuste, og tilpasse luftkommando- og kontrollsystemet til å kunne lede alle våre kapasiteter på en effektiv måte på taktisk nivå. Og ikke minst er vi i ferd med å styrke Luftforsvaret med personell og kompetanse.

Vi anskaffer altså kapasiteter som representerer nye muligheter, men også nye sårbarheter. Vi får flere verktøy i den sikkerhetspolitiske verktøykassen som kan anvendes for både strategisk, operasjonell og taktisk effekt.

Samtidig har Norges sikkerhetspolitiske omgivelser de siste årene endret seg. I dag preges de av mer alvor og større uforutsigbarhet. Akkurat nå er vi inne i en uke med forsterket kampflyberedskap og omfattende ISR operasjoner for å overvåke og følge forventet russisk øvingsaktivitet i våre nærområder. Snart deplojerer vi F-35 til Island for å ivareta NATO Air Policing derfra i en periode. Dette er den nye normalen – dynamiske operasjoner i tid og rom hjemme og ute.

Derfor har regjeringen, i arbeidet med en ny langtidsplan for Forsvaret for perioden 2021–2024, bedt om et råd fra Forsvarssjefen om hvordan Forsvaret bør styrkes for å møte nye utfordringer og økte krav fra NATO. Derfor er også Forsvarssjefens fagmilitære råd så tydelig på at en omfattende styrking er nødvendig for å nå de sikkerhetspolitiske målsettingene. Med dette som bakteppe har det de siste årene pågått en interessant debatt som blant annet har belyst følgende spørsmål:

- Har vi et helhetlig, overordnet konsept for hvordan nye strategiske kapasiteter F-35 og P-8 skal nyttes?
- Har vi en strategi som sørger for god nok sammenheng mellom de politiske mål og militærmaktens virkemidler en strategi som sikrer nødvendig forbindelse mellom sikkerhetspolitikken og Forsvarets strukturutvikling?
- Har vi egentlig en tydelig militær strategi som gir klare retningslinjer for investeringer, struktur og operative valg?

Disse spørsmålene har ledet fram til at LKSK nok en gang har kommet opp med et meget tidsaktuelt tema for årets luftmaktseminar: «*Norwegian Joint Air Operations: strategy-to-task or task-to-strategy?*»

Jeg gleder meg til å følge foredragene, bidra i diskusjonene og til å snakke med mange av dere i løpet av disse dagene.

Godt seminar, alle sammen!

Et forsvar for fremtiden

Av Tone Skogen

Takk for invitasjonen til Luftforsvarets viktigste seminar. Luftmaktseminaret har befestet sin stilling som et av landets mest prestisjefylte forsvarsseminarer.

Vi har hatt en begivenhetsrik start på det nye året. De siste ukers hendelser i Midtøsten og Asia viser med all mulig tydelighet at vi befinner oss i en tid med økt uforutsigbarhet og et større sikkerhetspolitisk alvor. Militærmakt, etterretning og økonomisk makt brukes i dag åpent for å presse og underminere andre stater, på bekostning av diplomatiske og politiske løsninger. Noen eksempler er Russlands bruk av militærmakt mot Georgia og Ukraina, påvirkning av valg og drap og drapsforsøk i vestlige land. Internasjonale normer, regler og institusjoner utfordres – utenfra og innenfra. Vi er vitne til en tiltagende rivalisering mellom stormaktene som utspiller seg både sivilt og militært, om økonomi og utviklingen av avansert teknologi. Dette skjer nå i et omfang som kan karakteriseres som et våpenkappløp. Vi ser at den verdensorden som ble etablert etter den annen verdenskrig utfordres på stadig flere fronter. Da kan småstater som Norge risikere å miste innflytelse og sikkerhet fordi stormaktene tar seg mer til rette.

For Norge forblir Russland den dimensjonerende faktor for vår forsvars- og sikkerhetspolitikk. I løpet av det siste tiåret har de gjennomført en omfattende modernisering av sine væpnede styrker. Det er vedtatt at moderniseringen skal fortsette i ytterligere ti år. Russlands forsvarsutgifter utgjør nå om lag tre prosent av BNP. Landets militære evne regnes som bedre enn noen gang siden den kalde krigen.

Russland har også de senere år tydelig demonstrert sin vilje til å bruke militær makt for å nå politiske mål. Mål som å opprettholde innflytelse i sine nærområder og hindre at land i øst søker seg nærmere vesten, slik de gjør i Georgia og Ukraina. Et annet mål kan være, slik vi har sett i Syria, å opptre på en slik måte at Russland blir respektert som en internasjonal stormakt.

De siste årene har vi sett en økt bruk av flere virkemidler for å svekke samholdet mellom vestlige land. Virkemidlene har blitt mer effektive som følge av den teknologiske utviklingen. Evne og vilje til å påvirke i fiendtlig hensikt truer også den interne tilliten i samfunn som er bygget på liberale, demokratiske verdier.

Formålet er å skape splid og destabilisere Vesten, men på en måte som er under de tradisjonelle tersklene for væpnet konflikt. Dette omtales som hybrid eller sammensatt virkemiddelbruk og har bidratt til å etablere sikkerhetspolitiske gråsoner mellom fred og konflikt. Bruk av sosiale medier for å fordreie samfunnsdebatten eller manipulere gjennomføringen av valg illustrerer dette fenomenet.

Russland er altså definerende for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. For vår nærmeste allierte, USA, er det Kina og Russland som er definerende for sikkerhets- og forsvarspolitikken. Det er bred enighet om at den viktigste tendensen i det geopolitiske landskapet i vår tid er Kinas vekst og at Kina har inntatt en sentral rolle internasjonalt. Den økonomiske veksten følges opp av tydelige politiske, teknologiske, kulturelle og militære ambisjoner. Kina trer frem som en global stormakt som i økende grad påvirker den internasjonale agendaen. Kina ønsker at internasjonalt samarbeid også må gjenspeile nye maktforhold og er opptatt av å gjeninnta en sentral rolle i det internasjonale system. Landets politikk overfor omverdenen kjennetegnes av at et variert knippe virkemidler tas i bruk på en koordinert måte for å styrke Kinas posisjon. Dette gir nye sikkerhetsutfordringer. Ett av virkemidlene er moderniseringen og omformingene av Folkets frigjøringshær, PLA. PLA er kommunistpartiets væpnede arm, som tradisjonelt har vært landorientert og innrettet for territorielt forsvar. Nå er PLA i ferd med å bli en moderne militærmakt med evne til å projisere makt på tvers av domener, regionalt og globalt. Dette omfatter en ambisjon om å nekte USAs militære muligheten til å operere i Kinas nabolag.

Et annet virkemiddel er økonomisk makt. Kina satser enorme midler på det såkalte «Belt and Road Initiative», også kjent som Den nye silkeveien. Initiativet omfatter en lang rekke prosjekter over store deler av verden, og vi har sett forsøk på å utvikle prosjektet også i våre nærområder. Det de har til felles er at de skal bidra til å utvide og styrke Kinas innflytelse og rolle, ofte på bekostning av andre.

Vi ser også et stadig økende samarbeid mellom Kina og Russland. Dette er et samarbeid som også kan gjelde forhold i våre nærområder. Det økende samarbeidet skyldes at de to landene har flere felles interesser. Ikke minst ønsker de begge å så splid mellom vestlige allierte, både på tvers av Nord-Atlanteren og i Europa. Begge landene har også interesse av å svekke USAs internasjonale rolle og stilling.

I våre nærområder ønsker Russland trolig å begrense Kinas nærvær og engasjement. Samtidig er de avhengige av kinesiske investeringer for å utvikle næringsvirksomhet og sivil infrastruktur. At Kina har vist økende interesse også for Arktis, er én av årsakene til at USAs oppmerksomhet også rettes mot

nord. USA ønsker å motvirke at Kina skal få sette sine fotavtrykk her. Kinesisk nærvær og engasjement for Arktis kan gjøre det mer krevende å bevare Arktis som et område preget av lavspenning.

Et annet område som kan få vidtrekkende konsekvenser for sikkerhets- og forsvarspolitikken er det lange beltet som strekker seg gjennom Nord-Afrika og Midtøsten. Dette er et område som preges av kriger, konflikter og kriser, destabilisering og uforutsigbarhet. Konfliktene har historiske og sammensatte årsakssammenhenger. Noen av konfliktlinjene går langs nasjonale, etniske, religiøse eller klanbaserte grenser. En del av uroen skyldes økonomiske og sosiale forhold, som sterk befolkningsvekst, høy arbeidsledighet og manglende fremtidstro blant de unge. Alle disse elementene griper ofte inn i og forsterker hverandre. Klimaendringer, voldelig ekstremisme, organisert kriminalitet og påvirkning fra eksterne aktører forsterker disse utviklingstrekkene. Dersom ikke unge mennesker i disse områdene får bedre muligheter enn de har i dag, vil grunnlaget for migrasjon og voldelig ekstremisme bli enda større. Det er landene selv som må ta ansvar for å adressere de underliggende årsakene til utfordringene. Samtidig er bildet sammensatt. Det vil i lang tid være behov for vestlig støtte til denne delen av verden. Dette har Luftforsvaret bidratt med på en utmerket måte med sitt engasjement i Mali.

Også utviklingen av ny teknologi vil føre til endringer i det sikkerhets- og forsvarspolitiske landskapet. Her snakker vi om en utvikling med så stort omfang og så store konsekvenser at det er blitt kalt den fjerde teknologiske revolusjon. Mye av denne utviklingen skjer i sivil og privat sektor, i de ledende globale teknologiselskapene. Men teknologien kommer også til militær anvendelse og tas i bruk av både statlige og ikke-statlige aktører.

Når organisasjoner skal ta i bruk ny teknologi, handler det aller meste av innføringen om andre ting enn selve teknologien. Det handler om kultur, personell, kompetanse, organisasjon og ledelsesforankring. Ny teknologi må ikke bare tilpasses eksisterende organisasjon og operasjonsmåte. Den vil ofte definere hvordan vi organiserer oss og hvilken kompetanse vi har behov for. Ny teknologi vil også definere hvordan vi opererer. Et eksempel er innføringen av F-35. Kampflyet er en enorm ressurs som vil gi store fellesoperative synergier. Men for å kunne utnytte disse, må hele organisasjonen tilpasse seg. Vel så viktig i denne sammenheng er at vi tør å utfordre gamle sannheter og rive oss løs fra silotenkning. Med høyteknologiske kapasiteter som F-35 er vi nødt til å strekke oss enda lenger. Vi ser for oss en fremtid der samarbeid på tvers av grener og domener er så vanlig at komplekse fellesoperasjoner blir normen. Det er nettopp muligheten for nettverksintegreerte fellesoperasjoner som ligger i F-35-

plattformen. Dette er muligheter Luftforsvaret og resten av Forsvaret er i full gang med å oppdage, utnytte og implementere.

Men det er ikke bare F-35 som innføres i Luftforsvaret. Også nye maritime patruljefly er på vei, det samme er nye helikoptre og nye baser, for å nevne noe. Kort sagt er hele Luftforsvaret i omstilling. Dette er den mest omfattende omstillingen siden Luftforsvaret ble opprettet i London i 1944. Samtidig leveres det operativ evne hver eneste dag. Luftrummet kontrolleres, QRAen bemannes og løser sine oppdrag, havområdene overvåkes, NH90, Bell og Sea King støtter det brede samfunnsoppdraget, Hercules løser daglig oppdrag – i inn- og utland – samtidig som alle maskinene vedlikeholdes og klargjøres og baser voktes og forsvares.

Dette er selvsagt svært krevende. Personellet i Luftforsvaret fortjener stor honnør for den jobben de gjør; for deres pågangsmot, initiativ og gjennomføringsevne. Hele sektoren er bemannet med dedikerte, ansvarsfulle og dyktige ansatte og vernepliktige, som alle står på hver eneste dag. Men en av de største utfordringene fremover vil likevel være å rekruttere, utvikle og beholde de rette menneskene til å forme morgendagens luftmakt.

Når Forsvarets operative evne skal styrkes, er det avgjørende å bemanne sektoren med riktig personell med rett kompetanse – som er på rett sted til rett tid. Samtidig må kompetansestrukturen innrettes og balanseres for å ivareta både dagens og morgendagens behov. Fleksibilitet er nødvendig for å sikre at vi ikke på sikt skaper store og varige ubalanser. Det betyr at det fortsatt må tenkes nytt når det gjelder kompetanseledelse og organisasjonsutvikling.

Regjeringen har allerede gjennomført en rekke personellreformer. Militærordningen innførte spesialistkorpset, og utdanningsreformen endret og tilpasset utdanningssystemet. Reformene er i stor grad implementert, men det er for tidlig å trekke endelige konklusjoner om konsekvensene av dem. Eksempelvis blir de første kadettene fra den nye offisersutdanningen først uteksaminert sommeren 2021. Regjeringen har også videreutviklet den allmenne verneplikten og førstegangstjenesten. Dette er reformer som angir retning for den videre utviklingen av personell- og kompetanseområdet i forsvarssektoren i lang tid fremover.

Vi må likevel fortsette å fornye og videreutvikle oss hvis vi skal være relevante. Den teknologiske utviklingen vil prege fremtidens arbeidsmarked, men også bidra til en større dynamikk i hvilke virkemidler som vil bli brukt i konflikter. Mobiliteten i arbeidsmarkedet øker, og urbaniseringen fortsetter. Samtidig ser vi at andelen arbeidsdyktige i befolkningen synker, og vil fortsette å gjøre det. Alt dette krever en strategisk tilnærming til personell og kompetanse når Forsvaret konkurrerer med resten av samfunnet om ressursene.

Det må derfor utvikles og anvendes mer fleksible bemanningskonsepter innenfor rammen av verneplikten, reservistordningen og strategisk samarbeid. Verneplikten bør videreutvikles for å gi Forsvaret økt operativ evne. Det vil gjøre at verneplikten er et relevant konsept for bemanning av stående avdelinger med høye krav til reaksjonsevne. Reservistordningen bør også utnyttes bedre. Vi ønsker også å bruke reservister mer fleksibelt til å dekke flere kompetansebehov, både nasjonalt og internasjonalt. Dette krever imidlertid endringer i rammene for bruk av reservister. Det er også viktig at reservistene kan kombinere innsats for Forsvaret med en sivil karriere.

Alt dette er forhold som omtales i neste langtidsplan, men det er for tidlig å si nøyaktig hvordan de personell- og kompetansepoltiske forholdene vil bli behandlet. Det er imidlertid ingen tvil om at personellet fortsatt vil være en kritisk suksessfaktor for Forsvaret.

Vi er på vakt, og vi forsvarer våre verdier og interesser hver eneste dag. Forsvaret av Norge og norsk suverenitet, territorielle integritet og politiske handlingsfrihet baseres på tre hovedlinjer. Den første er vår nasjonale forsvarsevne. Den andre er NATOs kollektive forsvarsevne og vår deltakelse i NATOs operasjoner. Den tredje er vår evne til å operere sammen med og ta imot allierte. Dette omfatter samtrening og vertskap for allierte i våre nærområder, våre bidrag til operasjoner ute og vår evne til å ta imot forsterkningsstyrker i krise og konflikt. Disse tre linjene utfyller hverandre og understøttes av et moderne og forberedt totalforsvar. Dette er kjernen i vårt forsvarskonsept.

Vi har hatt ulike konsepter for forsvaret av Norge. Etter andre verdenskrig var det invasjonforsvaret som preget forsvarstenkingen. Da den kalde krigen var over, var det innsatsforsvaret og krav om gripbarhet som var rådende. I dag står vi imidlertid overfor mer alvorlige og langt bredere sikkerhetsutfordringer enn tidligere. Under den kalde krigen var trusselbildet ganske klart og godt definert. Sikkerhetsutfordringene fremstod først og fremst som et militært problem med tyngdepunkt i nord. I dag er ikke truslene begrenset til verken militærmakt, regioner eller domener. Truslene treffer på tvers av sektorer, og skillelinjene mellom fred, krise og væpnet konflikt fremstår som mer uklare. Hele Norge kan rammes på kort varsel, og våre verdier er under et konstant og økende press. Det er klart at Norge må gjøre mer selv. Samtidig er vi mer avhengige av den allierte dimensjonen. Nasjonal og alliert innsats utfyller og forsterker hverandre. Dette skal vi adressere i den nye langtidsplanen som vi skal legge frem for Stortinget. Kjernen i vårt forsvarskonsept er altså samspillet mellom vår nasjonale evne, NATOs kollektive forsvarsevne og vår evne til å ta imot allierte forsterkningsstyrker.

Som både forsvarsministeren og forsvarssjefen har sagt, er Forsvarets struktur for liten til å møte den forverrede sikkerhetspolitiske utviklingen. Dette er også forutsetningen for arbeidet med neste langtidsplan. Utgangspunktet er gjeldende langtidsplan og status i forsvarssektoren. Regjeringen har bedt om innspill fra flere aktører. Forsvarets forskningsinstitutt har laget et uavhengig, forskningsbasert innspill. Vi har hatt dialogmøter flere steder i landet. Der har vi hentet innspill fra teknologisektoren og næringslivet så vel som fra andre fagmiljøer, organisasjoner og lokale aktører og interessenter. Regjeringen har også nedsatt Svendsen-utvalget som skal se på Forsvarets rekrutterings- og personellpolitikk i et næringslivsperspektiv. Likevel er det mest sentrale innspillet til arbeidet med neste langtidsplan utvilsomt Forsvarssjefens fagmilitære råd.

Vi ser nå at den regelbaserte verdensorden vi har kjent er i endring. Økt stormaktsrivalisering setter småstaters handlingsrom under press. Dette får konsekvenser som vi må ta på alvor. Vi må ta et større ansvar for egen og regional sikkerhet. Utviklingen gjør at en videre satsing på forsvar og sikkerhet er viktigere enn på svært lenge. Nå må vi prioritere å bruke de ressurser som er nødvendige for å fortsette økningen av egen forsvarsevne samtidig som vi understøtter og styrker den vestlige forsvarspakten, NATO, og forholdet til våre nære allierte. Vår nasjonale og kollektive forsvarsevne er det som til sammen sørger for både effektiv avskrekking og evne til beroligelse. Slik kan vi legge grunnlaget for fortsatt fred, frihet og sikkerhet. Luftforsvaret – med alle sine ansatte, sivile så vel som militære, spesialister, offiserer og vernepliktige – bidrar til dette hver eneste dag.

Mot toprosentmålet: Hvilke konseptuelle alternativer har vi?

Av Espen Skjelland

Et nytt forsvarskonsept vil antakelig beskrive viktige prinsipper som balansert forsvar, totalforsvar, verneplikt og alliert samarbeid. Om det er opp til FFI, vil vi også ta med balansen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og budsjett, samt langsiktighet og realisme. Problemet er at konseptet kan komme til å bli et knippe av mål og selvfølgeligheter, med andre ord noe som er grunnleggende viktig, men heller ikke noe mer.

Min innfallsvinkel er hvordan vi kan gjøre et slikt konsept nyttig, i den forstand at det blir retningsgivende for Forsvarets utvikling og operasjoner. Artikkelens bygger på et oppdrag som FFI fikk for et drøyt år siden: «Vurder ulike konseptuelle retninger for utviklingen av Forsvaret med vekt på å få fram overordnede muligheter for regjeringen».¹

Analysens oppbygning

Analysen er bygget opp som vist på figur 1 øverst på side 18.

Utgangspunktet er dagens forsvar og planer, og målet er å styrke norsk sikkerhet innenfor de rammebetingelsene og utviklingslinjene som vi tror framtida bringer. Ambisjonen om å løfte forsvarsbudsjettene mot toprosentmålet innebærer at virksomheten skal utvides. Da er det lurt å undersøke om utgangspunktet – dagens forsvar og planer – er i orden. Dette er det første vi gjør i denne type analyser, og normalt er det deler av dette fundamentet som bør forsterkes.

For å finne regjeringens overordnede muligheter har FFI systematisk lett etter *de viktigste og vanskeligste valgene*. Vi mener de er som følger:

¹ Se Skjelland, Espen mfl. «Hvordan styrke forsvaret av Norge? Et innspill til ny langtidsplan (2021–2024)», FFI-RAPPORT 19/00328, 4. februar 2019.



FIGUR 1. *Analysens oppbygging.*

1. Hvordan fordeler vi innsatsen mellom det å utvikle Forsvaret mot det allierte samarbeidet og mot et nasjonalt forsvar?
2. Hvordan fordeler vi innsatsen – som vist langs det høyre sporet i figur 1 – mellom evnen til å møte episoder og kriser som er mest sannsynlige, kontra krig med sine enorme konsekvenser?
3. Hvordan skal vi forsvare oss i krig? Eller satt på spissen: Hvordan forsvarer vi Finnmark?

Disse valgene resulterer i fire forskjellige utviklingsretninger som følger hver sin logikk, og som alle vil styrke norsk sikkerhet. Som forskere klarer vi ikke å rangere retningene. Det er betryggende. Hadde vi greid det, hadde ikke dette vært politiske valg.

Rammebetingelser

Jeg skal begynne med å gjennomgå rammebetingelsene for analysen. Vi har vurdert en rekke temaer som legger premisser for framtidens forsvar, blant annet globale forhold, NATO, Russland, totalforsvar, økonomi og den teknologiske utviklingen. Siden arbeidet med forrige langtidsplan (LTP) for fire år siden, er den klart største endringen vår egen vilje til å bruke penger på Forsvaret.

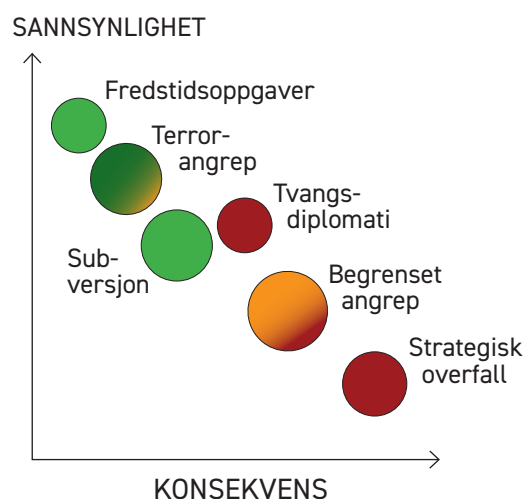
Det har blitt reell oppmerksomhet rundt topresentmålet. Hvis vi ser på forskjellen mellom FFIs opprinnelige kostnadsbilde for gjeldende langtidsplan fra 2020 til 2037 og en budsjettbane som trappes opp til to prosent av BNP i 2024 – hvor denne prosenten opprettholdes i årene etterpå – får vi fram to viktige forhold. For det første vil Norge med en topresentbane bruke til sammen 460 mrd. kroner mer på Forsvaret i årene 2020–2037 enn det den gjeldende langtidsplanen legger opp til. Det er naturligvis en stor forskjell. For det andre er 460 mrd. kroner mye penger, selv i forhold til prislappen på hele dagens plan som for disse årene er nærmere 1000 mrd. kroner.

Men husk at selv om så å si alle stortingspolitikere i Norge skal arbeide for å løfte forsvarsbudsjettene (iht. gjeldende partiprogrammer), så er det få som forplikter seg til å løfte budsjettene helt opp til to prosent av BNP – budsjettene skal *mot* to prosent. Det betyr at de faktiske budsjettene kan variere over et stort område.

Dette viser hvor viktig det er å avklare de økonomiske forutsetningene, og det viser det store potensialet for utvikling og endring i Forsvaret.

Dagens plan – et forsvar i balanse?

For å undersøke om fundamentet, det vil si dagens forsvar og dagens plan, er i orden analyserer vi sammenhengene mellom Forsvarets oppgaver, struktur og økonomi. Første del av balansen er sammenhengen mellom oppgaver og struktur. Vi bruker scenarier for å konkretisere oppgavene. Disse er illustrert med sirkler i figur 2. Fargene på sirklene i figuren indikerer om Forsvaret håndterer



FIGUR 2. Forsvarets ytelse i FFIs scenarier (2019). Scenariene er illustrert med sirkler i et diagram som viser konsekvens (horisontalt) og sannsynlighet (vertikalt). Fargene indikerer om Forsvaret håndterer scenarioene ut fra våre analyser.

disse scenarioene, og er et snapshot fra 2019. Vi gjør samme analyser fem år, ti år og tjue år fram i tid. Dagens plan gjør situasjonen bedre på sikt, men løser ikke problemet. Dette skyldes manglende beredskap, utholdenhet og beskyttelse av utvalgte enheter og baser.

Andre del av balansen er sammenhengen mellom struktur og økonomi (forsvarsbudsjett). Gjeldende langtidsplan blir dyrere enn tidligere beregnet. Dette skyldes blant annet endret planperiode, eiendom, bygg og anlegg, og svekket valuta. Dette må vi gjøre noe med.

En forsterket plan

Å få det vi har til å virke har vært en hovedprioritet i gjeldende langtidsplan. Nå trenger vi versjon 2.0. Hovedgrunnen er at Forsvaret er *et system-av-systemer* og kan kollapse hvis det har kritiske sårbarheter som en motpart kan utnytte. Tiltak som høyere beredskap, et sterkere luftvern og mer robuste kapasiteter innen kommunikasjon, elektronisk krigføring og cyberforsvar, vil redusere sårbarheten vesentlig.

Vi må også sørge for å ha penger til å betale de uventede regningene som har dukket opp siden forrige korsvei, ellers vil det gå ut over trening, øving og vedlikehold.

Å skape bedre balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og økonomi vil koste til sammen 100 mrd. kroner i årene 2020–2037. Noen ser på dette som «kjedelige penger» – det gir jo ikke rom for nye kapabiliteter og spenstige konsepter. Det er mulig det stemmer, men det er likevel de viktigste pengene. De sikrer god avkastning på de nesten 1000 mrd. vi skal bruke på å gjennomføre dagens plan i denne perioden. Å forsterke dagens plan er derfor det første vi må gjøre. Deretter kan vi se på nye konseptuelle retninger.

Konseptuelle utviklingsretninger

Styrket alliert samarbeid

Den første retningen er å styrke samarbeidet med andre. Samholdet i NATO er alltid under press – noen ganger mer enn andre. Pr. i dag er det nok av dem som «bidrar» til dette presset, både innenfor og utenfor alliansen. Vi kan motvirke dette ved å bidra mer til alliansen. Eksempler på hvordan er økt evne til utenlandsoperasjoner og å oppfylle alle NATOs styrkemål til punkt og prikke.

Usikkerhet om alliansens kollektive handlekraft gjør bilaterale bånd viktigere, særlig de til USA. Disse kan vi forsterke gjennom nye eller flere kapasite-

ter i Forsvaret. Et eksempel er økt evne til etterretning og overvåking av det våre allierte er mest interesserte i. Vi må heller ikke tenke for snevert om nyttige bilaterale bånd; det er et betydelig potensial for å utvikle det nordiske forsvarssamarbeidet i framtiden.

Alliert forsterkning av Norge innebærer sårbar forflytting over sjøen og gjennom luften. Om vi bidrar til å redusere risikoen for allierte sjefer i slike operasjoner, kan vi gjøre den kritiske tidslinjalen for forsterkning kortere – og den er mer enn lang nok, selv i fredelige tider. Eksempler er å forbedre infrastruktur og logistikkstøtte, øke evne til å sikre mottak, stasjonering og forflytting av allierte styrker og satse på styrker som NATO har særlige vansker med å stille tidnok.

Bedre krisehåndtering

Mange mener vi er i en mellomting mellom fred og konflikt så å si hver eneste dag. Noen peker på *hybride* trusler, det vil si trusler som har både militære og ikke-militære elementer. Andre peker på *sammensatte* trusler som ikke nødvendigvis har militære innslag. Felles for slike trusler er at de er fordekte, at de rammer flere sektorer på en gang og at de setter myndighetene under press.

Håndterer vi episoder og små kriser dårlig risikerer vi:

1. At vi stadig må gi litt etter, og at det skapes en litt ny og litt verre normal-situasjon
2. At en episode spinner ut av kontroll og eskalerer uten at vi ønsker det

Retningen handler om å forebygge og håndtere et bredt spekter av slike episoder eller kriser gjennom:

- tilstedeværelse
- evne til å finne og bøte på sårbarheter i kritisk infrastruktur, ikke minst i Forsvarets operative verdikjeder, som i økende grad inkluderer sivile virksomheter
- ha evne til å skjønne hva som skjer når noe skjer, herunder kunne peke ut om noen står bak og i så fall hvem
- ha et bredt sett av verktøy og beredskap i hele landet til å kunne ha reelle valgmuligheter i en krise

En del av de relevante tiltakene i denne retningen kan imidlertid være i andre samfunnssektorer enn forsvarssektoren.

Robust nektelse og kontroll

De to siste konseptuelle utviklingsretningene handler om krig (worst case). Det er naturlig å ta utgangspunkt i det såkalte «Bastionsscenarioet». Dette

scenarioet dreier seg om at Russland ønsker å beskytte sine strategiske ubåter og baser med i første rekke å deployere marine- og flystyrker i Barentshavet og Norskehavet.

Vårt mest presserende problem er ikke i Norskehavet, men at et slikt scenario også kan omfatte et angrep med store styrker i Finnmark. Da kommer utfordringen med å håndtere fasen før tunge forsterkninger er på plass i nord. Det er håpløst å møte en overlegen motpart på like vilkår; vi trenger en solid fordel. Det kan vi oppnå på to måter.

Den første måten vi har vurdert, er å tenke asymmetrisk: Det operative hovedmålet må ikke nødvendigvis være å hindre russiske styrker i å *komme inn* i Finnmark, men å hindre disse styrkene i å *bruke* Finnmark (nektelse). I scenarioet er motpartens styrker ute etter å rigge opp supplerende A2/AD-systemer som en del av bastionforsvaret. Poenget er å overbevise Russland om at Norge har evne og vilje til å ødelegge nettopp disse systemene. Sett med motpartens øyne blir i så fall strategisk nytte lik null, og dermed også forholdet mellom nytte og kostnader lik null. Dette bidrar til avskrekking. Eksempler på tiltak er økt evne til langtrekkende ild (helst fra både luft, bakke og sjø), ISTAR og robust kommunikasjon, men også bedre beskyttelse av allierte mottaksområder og sentrale ledelsesfunksjoner i andre deler av Norge.

Noen ser på dette som den eneste realistiske muligheten til å stå imot en overlegen angriper i den tiden det kan ta før tunge, allierte forsterkninger er på plass i nord. For andre vil dette føles veldig feil; vi «gir opp» Finnmark for lett.

Derfor er den andre måten mer symmetrisk. Den går ut på å prøve å hindre russiske styrker i å komme inn i Finnmark. En fordel vi da kan spille på, er norsk geografi: Det er én vei mellom Kirkenes og Tana, og den er lang, trang og smal. Det favoriserer den som forsvarer seg. En motpart får ikke den samme fordel av å angripe med avdelinger bak hverandre som med avdelinger i bredden, og er dermed lettere å stanse.

Dette er et meget dristig konsept, som ikke bare krever en ny brigade fast stasjonert i Øst-Finnmark, men også solid sikring på sjøflanken og i luften. Til gjengjeld kan vi lykkes med å sikre et innsettingsområde for allierte styrker i Vest-Finnmark.

Forutsetningene om tidslinjalene i en slik konflikt er avgjørende for hvilket av disse to konseptene som er best. Russland kan raskt sette inn betydelige styrker i våre områder, mens NATO kan sette inn langt større styrker over tid. Et springende punkt er hvordan de to tidsaksene løper i forhold til hverandre, og om alliansens reaksjonsstyrker allerede er bundet opp i andre deler av

Europa. Variasjoner i disse forutsetningene har svært stor betydning for hvilken utholdenhet som kreves av vårt konsept.

Som beskrevet tidligere, er det et vagt mål å løfte forsvarsbudsjettene mot to prosent av BNP. Det betyr at de faktiske budsjettene kan komme til å variere mye. Da er det et vesentlig poeng hvor godt de fire konseptene som vi har sett på lar seg skalere med størrelsen på budsjettene. For moderate budsjettøkninger er ikke dette et problem – økningene bør gå til å forsterke dagens plan. Men for middels store budsjettøkninger er kun tre av retningene relevante: Alliert samarbeid, krisehåndtering og nektelse. Med et forsvarsbudsjett på to prosent er imidlertid alle retninger relevante.

Dette illustrerer hvordan konsepter og strategier påvirkes av ulike forutsetninger. Her med økonomiske forutsetninger som eksempel, tidligere med tidslinjaler og forsterkninger som eksempel. Man kan *aldri* la være å planlegge uten forutsetninger, men man kan dessverre planlegge uten å tydeliggjøre dem.

Konklusjon

Å bruke opp mot to prosent av BNP på forsvar gir formidable muligheter til å utvikle Forsvaret og vil uansett føre til store endringer. Poenget med å utvikle strategier, konsepter og planer er å gjøre godt gjennomtenkte endringer. Vår utfordring er ikke bare å sette klare ord på dagens strategi og konsept, men også å vurdere om og eventuelt hvordan det skal dreies framover.

Jeg tror utviklingen av Forsvaret alltid er tjent med en tydelig idé om hva som er viktigst, fordi det er mer enn 16 000 beslutningstakere som skal tolke og omsette strategier og planer til handling. Prioriteringene de nærmeste årene må være klare. Et godt eksempel er gjeldende langtidsplan: *Vi skal få det vi har til å virke*. Og som jeg har forsøkt å beskrive, nå gir de økonomiske perspektivene rom for større ideer.

Ideer er svar på spørsmål. De store ideene er svar på *vanskelige* og *viktige* spørsmål. Vi mener de beste spørsmålene er illustrert i figur 1. De er vanskelige fordi tiltakene i hver retning langt på vei er forskjellige og går på bekostning av hverandre (dilemmaer). De er viktige fordi disse valgene har mye å si for Forsvarets utvikling, virksomhet og operasjoner. Derfor mener vi at denne figuren er nøkkelen til å gjøre strategier og konsepter til noe mer enn et knippe selvføligheter.

Er det forskjell på strategi og forsvarskonsept?

Av Terje Bruøygaard

En viktig del av utdanningen på Marine Corps University er å sette militære operasjoner inn i et strategisk rammeverk. Amerikanerne har et stort fokus på stormaktsrivalisering med Kina og Russland. Deres respektive nektelseskonsepter får stor oppmerksomhet fordi den kontrerer den strategiske forutsetningen at USA kan projisere makt til de operasjonsområder de vil. Strategien er soleklar. USA skal bevare sin stormaktsstatus og vil ikke akseptere at noen utfordrer den. Dette betyr en hårfin balansegang mellom avskrekking og beroligelse. USA har gjensidige forsvarsavtaler med en rekke nasjoner. Flere av disse er i randsonen til Kina og Russland. Norge er ikke det eneste landet som hviler på amerikansk forsterkning.

Konseptutvikling i USA henger tett sammen med den militære strategien, som igjen direkte svarer på den nasjonale sikkerhetsstrategien. Siden Norge ikke har noen overordnet sikkerhetsstrategi, blir forsvarsdebatten her hjemme ofte veldig taktisk. Hvor mange fartøy, stridsvogner eller jagerfly trenger vi? Hvor mange årsverk skal vi kutte, og hvilke baser skal legges ned for å få råd til noe annet om tjue år? Hvor lenge må vi holde ut til allierte kommer? Hvilket militært konsept skal vi legge til grunn?

En ting vi derimot ikke snakker så mye om, er hva vi skal gjøre når alliert forsterkning er på plass; hvordan vi skal operere sammen, og hva vi skal gjøre når de drar igjen. Vi må vite hvordan Norges samlede virkemidler skal brukes i fred, krise, krig, stabilisering og tilbakeføring til fred. Hvilken overordnet sikkerhetsstrategi legger vi til grunn? Det er nær sagt bortkastet å ha en debatt om forsvarskonsept uten å forstå hvilken overordnet strategi den skal tjene. Strategi og forsvarskonsept har forskjellig betydning, og de har forskjellig rolle. For å forstå det er det nødvendig å sette det inn et rammeverk.

Rammeverk

Rammeverket for en slik diskusjon er *krig*. Krig er imidlertid et ord som får de fleste til å skvette. Det frembringer vonde følelser og er et vitnesbyrd på vår

manglende evne til å håndtere problemer på en fredelig måte. Det gjør det heller ikke enklere at krig omtales både som en tilstand og en aktivitet (Storr, 2009, s.1). De to må skilles. *Krig* defineres i denne artikkelen som en tilstand mellom parter som er uenig, og som søker å løse denne uenigheten med trussel om eller bruk av vold. Når det gjelder utøvelsen av krig, primært med militære midler, kalles dette krigføring (Grey, 2005, s.37).

Innenfor dette rammeverket må vi også forstå fred. Fred er heller ikke helt enkelt å definere. Det blir for simpelt å definere det som fravær av krig. Fred kan derimot forstås som en tilstand der berørte parter kan leve på en måte som tilfredsstiller deres behov (Codevilla & Seabury, 2006, s.15). Historien er full av eksempler på dårlig fred. Mens første verdenskrig ble kalt «krigen for å ende alle kriger», ble fredsavtalen senere omtalt som «freden som skulle ende all fred» (Fromkin, 1989, s.19). En rekke av de berørte parter fikk ikke leve på en måte som tilfredsstilte deres behov gjennom freden, og grunnlaget for en rekke kriger ble lagt.

Det kan av og til være nyttig og stoppe opp å tenke over hvordan vi definerer fred her hos oss. De fleste vil nok tenke suverenitet, territoriell integritet og politisk handlefrihet. Samtidig er økonomisk vekst, velferd, sikkerhet og rettferdighet også en del av freden. Norge troner øverst på en rekke rangeringer om fred, velferd og lykke (The Legatum Institute, 2019). Det bør være verdt å kjempe for. Historien viser oss at fred ikke er noe man kan kreve, men noe man fra tid til annen er nødt til å kjempe for (Weinberger, 1990, s. 431). Derfor har vi et forsvar. Og derfor burde vi hatt en overordnet strategi.

Konsept

Militærmakt deles ofte inn i fysiske, moralske og konseptuelle faktorer. Fysiske faktorer handler om soldater, ting og infrastruktur. Moralske faktorer beskriver forsvarsvilje og kampvilje. Konseptuelle faktorer handler om det kognitive, altså hvordan vi tenker å bruke de midlene vi har (Storr, 2009, s.8). De omtales gjerne i doktriner, planverk og forskjellige konsepter.

Konsept brukes imidlertid om så mangt. Generelt kan man forstå konsept som en overordnet idé om hvordan et definert problemsett kan løses med spesifikke midler. Konsept brukes ikke entydig i militær sammenheng. Det kanskje mest innarbeidede konseptbegrepet i det norske Forsvaret er *operasjonskonsept*. Det defineres som «den grunnidé gjennomføringen av en stridsoperasjon hviler på» (Johansen, Sundfør og Hoff, 2012, s. 38).

Konsept kan derimot også være avgrenset og spesifikt. I militær planlegging

utarbeider man eksempelvis *konsept for manøver*, *ildstøtte* og *logistikk* som del av en operasjonsplan. Derimot brukes *konsept* også om større aktiviteter som *konsept for mottak av allierte*, *konsept for styrkeoppbygging* eller *konsept for datasikkerhet*.

Et mer overordnet militært konsept beskriver et grunnleggende tankesett om hvordan en nasjon kan forsvare seg og sine interesser gjennom bruk av militær makt. Et eksempel kan finnes i gamle Sovjetunionen. Gjennom studier av militærteori, krigshistorie og en analyse av fremtidige fiender ble ideen om Den røde armé utviklet (Simpkin & Ericksen, 1987, s. 24). Militære tenkere debatterte prinsipielle innretninger. For eksempel *vernepliktig* eller *profesjonell*, *stående* eller *mobiliserbar*, samt om en eventuell krig skulle utkjempes gjennom et posisjonsforsvar eller ved manøver (Scott and Scott 1982, s.29 og 44). Dette resulterte i Deep Operations-konseptet. Tanken var å skape flere gjennombrudd i fiendens linjer for deretter å utnytte disse ved å fylle massivt på med styrker, og dermed skape en hurtig avgjørelse dypt inne på fiendens territorium. Dette førte til utvikling av blant annet panser, fly, luftlandestyrker og artilleri, og en doktrine for hvordan disse skulle brukes sammen (Glantz, 1995, s. 79). Deep Operations var ikke relatert til en spesiell frontretning eller angrepsakse, eller til et land eller annen type geografi. Snarere var det et generelt konsept hvorfra en operasjonsplan kunne utarbeides.

Et annet eksempel er manøverkrigføringskonseptet. USA og Vesten utviklet dette for å kontre den numerisk overlegne Warszawapakten (Lind, 1985, s.2). En av grunntankene var at det er mulig å oppnå en seier uten å fysisk bekjempe en motstander, gjerne ved å skape en situasjon der motstanderen ga opp sin opprinnelige ambisjon. Hvis fienden likevel skulle velge å slåss, kunne seier oppnås ved å ramme utvalgte deler av fiendens struktur for å skape en psykologisk effekt om nederlag (Leonhard, 1991, s. 19). Dette konseptet har også preget norsk militær tenking.

Militære konsepter kommer og går. Noen blir til doktriner, og andre blir kassert. To eksempler på konsepter som ble lansert, men deretter forkastet, er effektbaserte operasjoner og nettverksbasert krigføring. Begge ble utviklet i USA, og de fikk stor oppmerksomhet i en periode før de spredte seg til andre land. Blant annet Norge tok disse to begrepene inn i det militære vokabularet. I dag er det ingen som snakker om EBO eller NCW i USA.

I det amerikanske marinekorpset forstås *konsept* som en måte å løse et fremtidig problem (USMC Concepts, i.d). Det finnes flere overordnede fellesoperative konsepter, og det finnes grenvise konsepter. En av de store gjeldende konseptene er U.S. Army sitt Multi-Domain Operations (MDO). MDO skal

kontre fiendtlige nektelseskonsepter og gjøre fellesoperative styrker i stand til å bryte gjennom en motstanders våpenrekkevidde, for deretter å kunne oppnå effekter på innsiden av denne (United States Army Training and Doctrine Command, 2018).

De andre grenene utvikler tilsvarende konsepter. For eksempel har U.S. Navy et konsept for operasjoner i kystnære farvann som heter Littoral Operations in a Contested Environment (LOCE). U.S. Marine Corps følger på med sitt Expeditionary Advanced Base Operations (EABO). Alle disse konseptene driver utvikling innenfor utdanning, teknologi, doktriner og ikke minst anskaffelser for å svare på krav som stilles i den siste nasjonale forsvarsstrategien National Defense Strategy 2018 (Department of Defense, 2018).

Strategi

Strategi er heller ikke et entydig definert begrep. I sin enkleste form kan det forstås som sammenhengen mellom mål, middel og metode (Freedman, 2013, s. xi). I militær sammenheng omtales bruken av militære midler for politiske mål som *militærstrategi* (Forsvarsstaben, 2019, s. 241). I mer utvidet forstand forstås *strategi* som statens samlede bruk av alle tilgjengelige midler (som politiske, psykologiske, subversive, diplomatiske, økonomiske og kulturelle) for å nå sine mål (Gray, 1999, s. 162). Denne definisjonen bringer *strategi* til det absolutt øverste nivå for en stat, og angir alvorlighetsgraden av hva som står på spill.

I sikkerhetspolitisk sammenheng kan man derfor si at *strategi* er det overordnede rammeverk for nasjonens eksistens. For Norge kan Grunnlovens §1, som sier at Norge er et «fritt, selvstendig, udelelig og uavhengelig rike», ses på som en overordnet nasjonalstrategisk målsetting. Det tok oss litt tid fra Grunnloven ble signert i 1814 til målsettingen ble nådd i 1905. For å lykkes med å oppnå målet måtte den norske regjeringen bruke en rekke midler overfor Sverige. Middel og metode i en strategi kan derfor forstås som makt.

Makt

Makt defineres som evne til å nå et mål og skape en virkning (NOU 2003:19, 2003, s. 11). *Makt* kan også forstås som det som gjør at A kan få B til å gjøre det som B ellers ikke ville ha gjort (Freedman, 2013, s. 372). Staten rår over en rekke virkemidler for makt. Militærmakt er kun én av flere, ofte sortert sammen med diplomati, informasjon og økonomi. I Norge er det regjeringen som har det øverste utøvende ansvar for håndtering av kriser og væpnet konflikt (For-

svarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 16). For å oppfylle nasjonens øverste målsetting må regjeringen planlegge for og lede alle statens tilgjengelige maktmidler, ideelt samlet i en sikkerhetsstrategi.

For å forstå statens maktmidler må man først se på de potensielle maktmidlene, og hvordan disse kan omsettes til tilgjengelige maktmidler. Noen av de viktigste potensielle maktmidlene i Norge er solid økonomi, stor forsvarsvilje, verneplikt og en enestående beredskapslovgivning.

Det er dermed ikke sagt at disse umiddelbart kan omsettes til tilgjengelige maktmidler. Det tar for eksempel mange år å gjøre økonomi om til militær kapasitet gjennom innkjøp av militært materiell, trening og utbygging av infrastruktur. Den 22. februar 1940 godkjente Stortinget en ekstrabevilgning på 200 millioner kroner, fem ganger forsvarsbudsjettet på den tiden. Målet var blant annet anskaffelse av jagerfly og annet flymateriell (Stortinget, 1946, s. 65). Dette var selvfølgelig altfor sent. Den 9. april 1940 var lite av det som var bestilt i årene før levert.

Krigsterminering

Krig er avgrenset i tid og rom. Mens et *militært konsept* beskriver krigføringen, beskriver en *strategi* hvordan denne skal bidra til den overordnede målsettingen – fred. Krigføring gjennomføres fordi politikk og dialog har feilet. Når evnen til krigføring er uttømt, må man tilbake til forhandlingsbordet. Graden av dialog og partenes posisjon i forhandlingen avhenger av styrkeforholdet. Enkelt forklart: Hva man har gjort militært for å unngå krig, hvordan man opererte under krigen og hvilken kraft man har igjen ved krigsslutt er med på å bestemme utfallet. Jeg skal gi to eksempler på dette.

Under fredsforhandlingene i Kiel i 1814 ble Norge avgitt fra Danmark til Sverige. Sverige hadde gjort en avtale med Russland, og dette kravet var en del av det større diplomatiske oppgjøret etter Napoleons nederlag i 1812. Svenskene la militært press på Danmark, og med alliert støtte var det i realiteten ikke noe danskekongen kunne gjøre. Det var for øvrig ingen nordmenn med på forhandlingene (Storsveen, 2019).

Etter 105 dager med intense kamper, 26 000 døde og 44 000 skadde, måtte Finland gi seg mot den sovjetiske overmakten i mars 1940 (Sander, 2013, s. 337). Den sovjetiske utenriksministeren Molotov dikterte fredsbingelsene. Finnene måtte avstå landområder, akseptere jernbane til Norge og underskrive en gjensidig forsvarspakt med Sovjet. Finnene beholdt derimot sin uavhengighet, som var det aller viktigste for befolkningen. Det kan være at det var kraften

i den finske motstanden som gjorde at Sovjet ikke annekterte landet, slik de hadde gjort med Estland, Latvia og Litauen. Finland påførte tross alt Den røde armé over 200 000 drepte og mange hundre tusen sårede i løpet av drøye tre måneder med krig (Nenye, Munter og Wirtanen, 2015, s. 283).

Det finnes også nyere eksempler på ufordelaktige fredsforhandlinger. I 2014 gjennomførte prorussiske styrker et kombinert angrep på en ukrainsk brigade i byen Zelenopillya. Etter tre minutter var 30 ukrainske soldater drept og flere hundre såret, og utstyr til to bataljoner ødelagt. Russerne fortsatte til byen Illovaïsk, der de omringet og bombet ukrainske styrker. Tapene var så store at ukrainske myndigheter valgte å inngå fredsforhandlinger (Fox, 2017). Dette ble til Minsk-avtalen av 5. september 2014. I denne avtalen måtte blant annet Ukraina innrømme selvstyre til regionene Donetsk og Luhansk (United Nations, 2014).

Konsept versus strategi

En strategisk diskusjon om Forsvaret må inneholde tanken om at Norge igjen kan risikere å havne i krig eller bli utsatt for press, og igjen må kjempe for å forsvare det som er vårt. Det aller viktigste er selvfølgelig hvordan vi kan unngå krig, men vi må også tenke gjennom hvordan en krig bør føres, og hvordan den bør ende. Vi må ha et klart forhold til hvordan vi definerer seier, og vi bør ha en teori for hvordan vi lykkes med det – i strategisk sammenheng er dette ofte kalt en «teori for seier».

I vår sikkerhetspolitiske diskusjon adresserer vi stort sett fred, krise og krig. Dette er ikke tilstrekkelig. En strategi må i tillegg svare på hvordan vi skal returnere til fred. Derfor må vi se nasjonal og alliert innsats i sammenheng og under ett. Selv om vi er avhengig av hjelp til å forsvare oss, er vi forpliktet til å gjøre alt vi kan for å sørge for at vi oppfyller Grunnlovens paragraf 1. Innenfor dette spennet finnes det en rekke konsepter. Konsept for alliert mottak, konsept for krisehåndtering, militære operasjonskonsept, konsept for sivil støtte til forsvaret i krig osv. Alle disse konseptene må passe inn i en helhetlig strategi. Dette gjelder også forsvarskonsept, uansett hvordan vi definerer et slikt.

Avslutning

En debatt om Forsvaret må tas med krig og fred som rammeverk. *Strategi* i dette rammeverket omhandler statens overordnede målsetting, og bruken av de samlede maktmidler for å sørge for at Norge forblir et «fritt, selvstendig, udelelig og uavhengelig rike.» *Strategi* omfatter hele spennet av fred, krise,

krig, stabilisering og tilbakeføring til sivil styresett. Dette betyr tilbakeføring til en fred det norske folk kan leve med. I en strategi kan det være mange forskjellige konsepter – en overordnet idé for å løse et fremtidig problem. Flere retter søkelyset mot et norsk *forsvarskonsept* som det aller viktigste. Et *forsvarskonsept* er enten en spesifikk idé for hvordan et enkelt scenario kan løses, eller det er en overordnet idé for generell bruk av Forsvarets samlede virkemidler. Begge deler er viktig, og legger føringer blant annet for materiellinvestering, utdanning, doktrine og taktikk. Siden Norges sikkerhet fortsatt hviler på alliert forsterkning, enten via NATO eller bilateralt med USA, kan det også være lurt å se på hva slags konsept våre allierte legger til grunn for denne støtten. Uansett hvilken retning det går i, er det viktig å følge en militær logikk der man først snakker strategi, deretter bestemmer hvilket konsept som passer best.

Litteraturliste

- Codevilla, A., & Seabury, P. (2006). *War: Ends and Means*. Washington: Potomac Books.
- Department of Defense. (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy. Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Hentet fra <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- Freedman, L. (2013). *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stotteogsamarbeid2018/id2605011/>
- Forsvarsstaben. (2019). *Forsvarets Fellesoperative Doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Fox, Amos. (2017). *The Russian-Ukrainian War: Understanding the Dust Clouds on the Battlefield*. Hentet fra <https://mwi.usma.edu/russian-ukrainian-war-understanding-dust-clouds-battlefield/>
- Fromkin, D. (1989). *A Peace to End All Peace: The Fall of the Ottoman Empire and the Creating the Modern Middle East*. London: Phoenix Books.
- Glantz, D. M. (1991). *Soviet Military Operational Art: In Pursuit of Deep Battle*. London: Frank Cass.
- Gray, C. S. (1999). *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, C. S. (2005). *Another Bloody Century: Future Warfare*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Johansen, I, Sundfør H.O & Øby Hoff, E. (2012) *Fremtidens landmakt – veivalg mot en fremtidig landmakt i balanse (FFI-rapport 2012/00355)*. Kjeller. Forsvarets Forskningsinstitutt.
- Leonhard, R. R. (1994). *The Art of Maneuver: Maneuver-Warfare Theory and Airland Battle*. Novato, CA: Presidio Press.
- Lind, W. S. (1985). *Maneuver Warfare Handbook*. Boulder: Westview Press.
- Nénye, V., Munter, P., Wirtanen, T., & Birks, C. (2018). *Finland at War: The Continuation and Lapland Wars, 1941–45*. Oxford, UK: Osprey.

- NOU 2013:19. (2013). *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/316f4765f7c44a2c8def9dcdb5da8f30/no/pdfs/nou200320030019000dddpdfs.pdf>
- The Legatum Institute. (2019) Rankings. Hentet fra <https://www.prosperity.com/rankings>
- Sander, G. F. (2013). *The Hundred Day Winter War: Finland's Gallant Stand against the Soviet Army*. Lawrence: Kansas.
- Scott, W. F. (1982). *The Soviet Art of War: Doctrine, Strategy, and Tactics*. (H. F. Scott, Ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Simpkin, R., & Erickson, J. (1987). *Deep Battle: The Brainchild of Marshall Tukhachevskii*. London: Brassey's Defence.
- Storsveen, Odd Arvid. (2019). *Den uakseptable Kieltraktaten*. Hentet fra <https://www.norgeshistorie.no/grunnlov-og-ny-union/1330-den-uakseptable-kieltraktaten.html>
- Storr, J. (2009). *The Human Face of War*. London: Continuum.
- Stortinget. (1946). *Innstilling fra Undersøkelseskommisjonen av 1945*. Oslo: Aschehoug og Co. Hentet fra <https://www.nb.no/statsmaktene/nb/40ef070db9ee09b086e1a913f57cbdf2#0>
- United Nations. (2014). *Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group (Minsk Agreement)*. Hentet fra <https://peacemaker.un.org/UA-cease-fire-2014>
- United States Army Training and Doctrine Command. (2018). *The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028*. Hentet fra https://www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDO/TP525-3-1_30Nov2018.pdf
- USMC, Concepts & Programs Home. [u.å.]. *Introduction to concepts*. Hentet fra <https://www.candp.marines.mil/Concepts/Introduction-to-Concepts/>
- USMC, Concepts & Programs Home. [u.å.]. *Littoral Operations in a Contested Environment (LOCE)*. Hentet fra <https://www.candp.marines.mil/Concepts/Subordinate-Operating-Concepts/Littoral-Operations-in-a-Contested-Environment/>
- USMC, Concepts & Programs Home. [u.å.]. *Expeditionary Advanced Base Operations (EABO)*. Hentet fra <https://www.candp.marines.mil/Concepts/Subordinate-Operating-Concepts/Expeditionary-Advanced-Base-Operations/>
- Weinberger, C. W. (1990). *Fighting for Peace*. New York: Warner Books.

Det vanskelige forsvarskonseptet

Av Kjell Inge Bjerga

Den 3. juni 2020 vedtok Stortinget å ikke behandle langtidsplanen for forsvarssektoren, som regjeringen hadde oversendt i april samme år. For første gang siden introduksjonen av denne typen planer i 1968, ble en langtidsplan returnert til regjeringen med følgende vedtak:

Stortinget sender Prop. 62 S (2019–2020) tilbake til regjeringen og ber regjeringen komme tilbake til Stortinget så snart som mulig og senest innen 15. oktober 2020 med en ny proposisjon utarbeidet i tråd med flertallsmerknadene fra Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé.¹

Slik stortingsflertallet så det, var hovedproblemet med langtidsproposisjonen at den stilte en alvorlig sikkerhetspolitisk diagnose, men uten å følge den opp med konkrete forsvarspolitiske tiltak innenfor gitte tidsfrister med tilhørende kostnader.² Gapet ble for stort.

I proposisjonen ble det tegnet et bilde av meget krevende sikkerhetspolitiske utviklingstrekk i Norges omgivelser.³ Russlands selvhevdende og militaristiske utenrikspolitikk i kombinasjon med Kinas utfordring av det amerikanske hegemoniet, og en hurtig utvikling innenfor våpenteknologi og cyberfeltet, gjør verden mindre forutsigbar og stabil. Spesielt for en liten stat med en strategisk beliggenhet som Norge er dette en farlig utvikling, fordi den brått kan trekkes inn i en stormaktskonflikt. I tillegg kommer svekkelsen av internasjonale institusjoner, ikke bare av EU med Brexit og andre oppløsingstendenser, men også av NATO som lenge har slitt med medlemmenes lave forsvarsbudsjetter og krevende indre spenninger blant nå 30 medlemsland. I tillegg til dette kommer Donald Trumps uforutsigbarhet og usikkerheten som er sådd omkring USAs fremtidige rolle i det nordatlantiske sik-

1 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-334s/>

2 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-334s/>

3 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>

kerhetsfelleskapet. Den globale koronakrisen ser ut til å ha forsterket disse utviklingstrekkene, samt aksentuert nasjonale interesser på bekostning av internasjonale institusjoner og dermed ytterligere svekket det overnasjonale rettsregimet som særlig små stater er så avhengige av for å ha sikkerhet og forutsigbarhet.

Det ble slått fast i proposisjonen at det må tenkes bredt og langt utover militærmakten når det gjelder norske tiltak i møte med disse alvorlige utviklingstrekkene. Det ble pekt på betydningen av totalforsvaret og et generelt stort behov for mer tverrsektoriell samordning.⁴ Forsvaret forblir imidlertid det primære virkemiddelet overfor militære trusler mot Norge, og er viktig for at Norge fortsatt skal kunne delta aktivt i internasjonal krisehåndtering i rammen av FN og NATO.

Det store forsvarspolitiske spørsmålet er dermed hvordan Forsvaret skal bygges opp for best mulig å ivareta disse oppgavene. Hvilke våpenplattformer skal videreføres, hvilke skal skrotes og hvilke nye skal kjøpes inn? Hvor skal de lokaliseres for å gi størst effekt i bred forstand, hvor mange hoder trengs det og hvilken kompetanse bør disse besitte? Hva vil det koste og hvilke tidsplaner finnes for dette? Det var disse og liknende spørsmål Stortinget ikke fant tilfredsstillende svar på i proposisjonen, som dermed bare ble et utkast til langtidspan. Stortinget var spesielt misfornøyd med at regjeringen, i stedet for å angi en konkret tidsplan i et fireårsperspektiv, hadde skjøvet planperspektivet ut til åtte år. Problemet ble illustrert ved at det i utkastet til langtidspanen ble pekt på en stor og umiddelbar trussel fra langtrekkende og meget hurtiggående presisjonsmissiler, men uten at det ble sagt noe konkret om anskaffelse av luftvern mot disse innenfor en gitt tidsfrist med tilhørende kostnader. Liknende iøynefallende gap var det innenfor både land- og sjømakten, på cyberfeltet og på andre områder.

Når en ny proposisjon fremsendes Stortinget høsten 2020, er mye av dette blitt konkretisert med tidsplaner og kostnader av Regjeringen, som de folkevalgte på Stortinget så kan forhandle og enes om. Spørsmålet er imidlertid om problemet stikker dypere og er mer vedvarende enn det som lar seg flikke på i noen ekstra runder mellom regjering og storting: Hvordan skal landets politiske ledelse i fremtiden knytte sine vedtak om den videre utviklingen av Forsvaret direkte til en sikkerhetspolitisk realitet i stadig endring? Selv om Forsvarsdepartementet innledningsvis i arbeidet med langtidspanen la vekt på at dette skulle knyttes sammen gjennom å utforme

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>, særlig kapittel 7.

et forsvarskonsept, ble det ikke slik.⁵ Riktignok ble det skissert et konsept i proposisjonen:

Regjeringen stadfester et overordnet forsvarskonsept som tydeliggjør at forsvaret av Norge består av tre gjensidig avhengige elementer: vår nasjonale evne, vår kollektive evne i rammen av NATOs forsvarsplaner og vår evne gjennom bilateral støtte og forsterkningsplaner. Kompleksiteten i trusselbildet krever også at militær og sivil side samarbeider enda tettere enn tidligere.⁶

Selv om dette gjentas i budsjettproposisjonen for 2021, og det sies at dette «beskriver sammenhengen mellom de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene og Forsvarets oppgaver med tilhørende ambisjon», er ikke dette den typen forsvarskonsept som knytter sammen sikkerhets- og forsvarspolitikken gjennom en klar stridsidé.⁷ Det er mer en sikkerhetspolitisk stridsidé, som kun på et svært overordnet nivå legger konseptuelle føringer for utvikling og bruk av Forsvaret. Som det sies i budsjettproposisjonen: «Denne helhetlige tilnærmingen til forsvaret av Norge utgjør forsvarskonseptets kjerne.»⁸

Det som fortsatt mangler er en bærende idé som knytter den norske forsvarsstrukturen direkte til landets sikkerhetspolitiske mål, og som nedfelles i et autoritativt konsept, det vil si at det vedtas av politiske myndigheter og blir bindende for videreutviklingen av Forsvaret.

Et forpliktende forsvarskonsept

Et forpliktende nasjonalt forsvarskonsept må for det første være styrende for hvordan regjeringen bruker det den har av forsvarsstruktur, herunder for utdanning, trening og øving, det vil si all kompetanseutvikling innenfor denne strukturen.⁹ For det andre må det være styrende – altså strengt disiplinierende – for de tøffe prioriteringene som må gjøres i videreutviklingen av forsvarsstrukturen. Det betyr for konkrete valg om hva som skal anskaffes og bygges ut i fremtiden, og for hva som må ut for å gi plass til de kapasitetene som det er tvingende nødvendig å innfase i lys av trusselbildet – for eksempel det nevnte luftvernet mot presisjonsmissiler.

For det tredje vil et slikt autoritativt og forståelig konsept legitimere og for-

5 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-vil-oppmuntre-til-en-bred-offentlig-debatt-om-den-nye-langtidsplanen/id2661668/>

6 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>

7 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768130/?ch=1>, s. 13-14.

8 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768130/?ch=1>

9 Kjell Inge Bjerga og Håkon Saxi, «Behovet for et norsk forsvarskonsept», *IFS Insights* 8/2018. Deler av denne teksten er basert på Insighten.

ankre Forsvaret i politikk og samfunn. Dette er umåtelig viktig gitt summen norske skattebetalere bruker på forsvarssektoren hvert år. I 2020 beløp det seg til 61 milliarder kroner, og i 2021 skal det økes med ytterligere 3,5 milliarder, til 64,5 milliarder. Betydningen av legitimering og forankring blir ikke mindre viktig med ytterligere økning av forsvarsbudsjettet frem til Norge reelt sett når det mye omtalte toprosentmålet, som det nå synes å være politisk flertall for.¹⁰ Pengene må regelrett tas fra andre og like viktige samfunnsområder som helse, utdanning, samferdsel og så videre. Koronakrisen har gitt økonomiske konsekvenser det foreløpig er vanskelig å overskue, men alt tyder på at kampen om statsbudsjettet i årene fremover vil bli langt hardere enn noen kunne se for seg da langtidsplanutkastet ble skrevet ferdig vinteren 2020, før krisen inntraff. For det fjerde og siste er et konsept viktig for å kommunisere utad til omverdenen at Norge er i stand til å forsvare seg og at landet akter å gjøre det med troverdighet. Dette gjelder selvsagt både overfor potensielle motstandere og Norges allierte.

Selv om det er vedvarende gode grunner for å innføre et nasjonalt forsvarskonsept, er det ennå ikke gjort. Det ble med en innledende ambisjon i planarbeidet, som endte i et overordnet sikkerhetspolitisk konsept, og et mer konkret forsvarskonsept vil ikke bli lansert når regjeringen legger frem en ny langtidsproposisjon for Stortinget høsten 2020. Et slikt konsept var ikke blant de tingene de folkevalgte etterlyste da de sendte det første utkastet til proposisjon tilbake. Et konkret forsvarskonsept vil dermed tidligst kunne bli en realitet i arbeidet frem mot neste langtidsplan i 2024, men da må departement og militærledelse løse noen fundamentale problemer først. For å identifisere disse må vi se nærmere på hvorfor det er så vanskelig å utvikle et konsept.

Hvorfor så vanskelig?

Det er dype strukturelle årsaker til at Norge fortsatt ikke har noe forsvarskonsept på nivået under det sikkerhetspolitiske. I utgangspunktet er det meget vanskelig å utvikle og implementere et slikt konsept i det norske systemet. Diskusjonen de siste par årene tyder på – tross alle gode ambisjoner – at det faktisk ikke lar seg gjøre uten at det tas strukturelle grep. Det er nok å nevne forsvarsjefens fagmilitære råd, som kom høsten 2019 og utgjorde en viktig del av grunnlaget for den siste langtidsproposisjonen.¹¹ Et søk i dette rådet viser at

¹⁰ Hvor mye av BNP som brukes på Forsvaret avhenger blant annet av hva som regnes inn av utgifter samtidig som signifikant vekst eller reduksjon i BNP vil ha stor betydning.

¹¹ <https://forsvaret.no/fmr>

ordet forsvarskonsept ikke brukes overhodet. Man kunne kanskje forventet at det på dette nivået ble lagt et eksplisitt, legitimerende og styrende militært konsept – en stridsidé – til grunn for de fire strukturalternativene (A-D) som rådet var bygget opp rundt. Det gjorde det ikke. Forsvarssjefen gikk i stedet rett på antall bataljoner, båter og fly med tilhørende risiko- og kostnadsberegninger. Det er slik det har vært gjort hvert fjerde år siden det første samlede fagmilitære råd ble fremlagt av general Bull-Hansen i 1985.¹²

Det finnes riktignok et utall strategier, planer, konsepter, doktriner, direktiver og andre mer eller mindre autoritative dokumenter på nær sagt alle nivåer – og både i og utenfor de formelle styringslinjene i forsvarssektoren. Noen av disse er sagt å skulle erstatte tidligere dokumenter, uten at de gamle nødvendigvis fases ut – eller at organisasjonen forstår at de er faset ut. Men så langt finnes altså ikke et nasjonalt, styrende forsvarskonsept, hverken på øverste politiske eller militære hold.

Hovedårsaken til dette er at forsvarssektoren – i likhet med det norske statsapparatet for øvrig – er sterkt sektorisert og dermed fragmentert slik at den høyre hånden ikke alltid vet eller vil vite hva den venstre gjør. Antakelig har byråkratieksten bidratt til å forsterke dette. Antall ansatte i departementene, direktoratene og etatene er mangedoblet på få tiår. Det stilles store krav og høye forventninger til at alle skal «koordineres» og «samordnes» for å få apparatet til å fungere som en helhet. Imidlertid er det noe annet å koordinere enn å bli koordinert. Det sier seg selv at det er enda vanskeligere å snakke om styring på tvers av alle sektorinteressene. Men skal det la seg gjøre å etablere et autoritativt og forpliktende forsvarskonsept, må regjering og storting inn og styre. Før det gir særlig mening å diskutere innholdet i et forsvarskonsept nærmere, må i hvert fall to grunnleggende premisser avklares og besluttes – altså styres – politisk.

Å bestemme seg ...

For det første må det besluttes at Norge faktisk skal ha et eget forsvarskonsept. Det er så langt ikke fattet noen slik beslutning her til lands. Dette ser annerledes ut hos våre nordiske naboer. På den ene side har vi det som kan kalles en finsk/svensk-løsning («Øst-Nordisk» om man vil) med nasjonale forsvarskon-

¹² Kjell Inge Bjerga og Sigurd Sørli, «Et departement for politikk? Forsvarsdepartementet 1940–2014», bind 2 i Forsvarsdepartementets historie 1814–2014, Bergen: Fagbokforlaget 2020, s. 178–187.

septer – besluttet i et formelt hierarki helt opp til presidenten i Finland og regjeringen i Sverige. Disse finnes både i graderte og ugraderte utgaver. De gir retning for utvikling av strukturen, men kan samtidig være bindende, slik at politisk ledelse mister fleksibilitet, noe særlig små og mellomstore stater gjerne ønsker å unngå.

På den annen side har vi det som – i hvert fall inntil nå – har vært den danske løsningen. Danskene har eksplisitt besluttet å ikke ha egne konsepter, men å knytte seg til NATO sine. Som allianseavhengig gir dette mening, også for Norge. Men det har svakheter. For det første fordi alliansens konsepter og planer er ganske overordnet og ikke nødvendigvis egnet som grunnlag for nasjonal strukturutvikling. For det andre sier de ikke noe om kriser som må håndteres nasjonalt, altså før NATO eventuelt aktiveres. Dette er en type kriser som stadig synes mer aktuelle i en tid hvor alle mulige hybride scenarioer kan tenkes. For det tredje er det uansett behov for en bærende idé nasjonalt om hvordan man skal bidra til NATOs fellesforsvar. Nettopp dette er kanskje grunnen til at behovet for et konsept den senere tid har vært diskutert i Danmark, og danskene nå arbeider med utvikling av nasjonale strategier og konsepter på det sikkerhetspolitiske området.

Her må det presiseres at det i Norge – mye som en følge av forholdene omtalt ovenfor – har vært praksis å ha uskrevne, men svært så konkrete ideer om hvordan landet skal forsvares. Under den kalde krigen var det invasjonsvaret med det balanserte forsvar som gjaldt. Balansert i betydningen et komplett militært forsvar med de land-, sjø- og luftstyrkene som skal til for å operere selvstendig i fellesoperasjoner. Det dekket hele spekteret, både før og etter en eventuell aktivering av NATOs artikkel fem. Dette var nedfelt i nasjonale planverk som ble øvd jevnlig. Det var også i stor grad styrende for kjøp av materiell og bygging av infrastruktur og kompetanse.

Invasjonsforsvaret var så etablert at det ikke engang ble forlatt da den kalde krigen tok slutt. Men selvsagt ble det økt usikkerhet om det var reelt, på grunn av spørsmål om kvaliteten på styrkestrukturen, synkende forsvarsbudsjetter, økt vekt på internasjonale operasjoner, og planverk som ikke lenger ble oppdatert og øvd – men glemt i arkivene (i beste fall, mye ble makulert). Invasjonsforsvaret ble da også – uten noen identifiserbar konseptuell beslutning – gradvis erstattet med en form for britiskinspirert innsatsforsvar etter årtusenskiftet. Ambisjonen om det balanserte forsvaret ble imidlertid aldri forlatt, men har levd i beste velgående frem til i dag. Man har sagt «ja takk, begge deler» – med den kostnadsdrivende effekt det har hatt.

Skal norske myndigheter gjøre dette annerledes i dag, og formulere et for-

pliktende forsvarskonsept som blir disiplinerte og styrende for nødvendige og tøffe prioriteringer i lys av dagens alvorlige situasjon, må altså landets øverste politiske myndigheter først fatte en beslutning om at Norge faktisk skal ha et slikt konsept. Med tanke på prosessen frem mot neste langtidsplan i 2024 haster det med en slik beslutning: Skal konseptet være styrende må det på plass før eventuelle fagmilitære råd utarbeides og selve langtidsproposisjonen skrives.

Et krevende spørsmål om nivå

Det andre fundamentale premisset som det må tas en beslutning om, er hvilket nivå et forsvarskonsept skal ligge på. Dette er nok det aller vanskeligste spørsmålet. I praksis må regjeringen – med stortingsforankring – beslutte hvem som skal skrive og eie det. Det må være en form for toppstyring vi hittil ikke har hatt – og som få egentlig er vant til eller komfortable med her til lands. Tradisjonelt har den konseptuelle tenkningen tvert imot foregått nedenfra og opp – dels nettopp som en konsekvens av et konseptuelt vakuum på toppen. Én sak er at dette har gjort de militærfaglige miljøene til sterke aktører – og den politiske ledelsen til en svakere aktør – i spørsmålet om hvordan vi skal forsvare oss.

En annen sak er at dette har betydd at forsvarsgrenene har fått stå i sentrum og lagt mange av de viktigste premissene. Og det betyr igjen at konseptutvikling – på samme måte som i alle andre land – blir en arena for rivalisering og ressurskamp. Det handler om makt og penger. Det er nemlig slik at trusselbildet, og svarene på trusselbildet, har en tendens til å se veldig forskjellig ut med Hærens, Sjøforsvarets og Luftforsvarets briller. Trusler og svar på truslene «leses» gjerne på en måte som setter egen forsvarsgren i sentrum. Attpåtil er det innenfor hver forsvarsgren flere sett med briller ut fra hvilken våpengren den enkelte tilhører. Hærens langvarige og opprivende strid mellom lett (infanteri) og tung (mekanisert) struktur, er et eksempel.

For de to andre forsvarsgrenene er det nok å minne om luftmaktens gullalder på 1950-tallet. Luftforsvaret kom da i sentrum for det norske forsvarskonseptet med oppbygningen av Bodø-regionen som utgangspunkt for offensive luftoperasjoner sammen med britene og amerikanerne – som en del av USAs og NATOs strategiske avskrekking. Sett fra Luftforsvarets side var det knapt ønskelig å tenke i retning av alternative konsepter som ville svekke dets maktposisjon. Når det fra 1960-årene i USA og NATO kom en gradvis dreining mot mer nyanserte og fleksible konsepter, tvang det seg imidlertid frem end-

ringer. Det gav grunnlag for nye, delvis konkurrerende nasjonale konsepter – invasjonforsvaret – med Hæren og Indre Troms i sentrum. Dette var mer innrettet mot den strategiske defensiven, men uten at den offensive luftmakten ble oppgitt med det første. Resultatet var intens rivalisering mellom forsvarsgrenene.

Med et skifte til en toppstyrt utvikling, og implementering av konseptet for hvordan Norge skal forsvares, kan rivalisering og ressurskamp kanskje nedtones, men borte blir det neppe. I den forbindelse må det minnes om at forsvarssjefen i 2017 gjeninnførte 1950-tallets ledelsesordning med sterke forsvarsgrensjefer. Styrkesjefene, som de nå kalles, har fått tilbake både operativ og administrativ myndighet, og de er gitt anledning til hver for seg å bygge opp sterke fagmiljøer på hver sin kant av landet. Det betyr gjerne i samspill med lokal og regional kompetanse- og næringsutvikling. Når en slik utvikling kombineres med økt forsvarsbudsjett, er grunnen beredt for økt fragmentering.

Løftes perspektivet til å se staten under ett, blir spørsmålet om hvem som skal eie forsvarskonseptet ytterligere komplisert. Hvordan skal et eventuelt militært forsvarskonsept, eid av Forsvarsdepartementet og Forsvaret, harmoneres med totalforsvarskonseptet som eies av Justis- og beredskapsdepartementet? Et militært forsvarskonsept og totalforsvarskonseptet er ikke nødvendigvis motstridende, og de kan koordineres innenfor sektorprinsippet. Dersom det besluttes at et forpliktende konsept skal ligge på totalforsvarsnivå, er det umulig å komme utenom hard styring fra regjeringssjefen, som igjen må svare overfor Stortinget. Også her handler det om makt og penger, og da i enda større grad enn internt i forsvarssektoren. Som det ble understreket av regjeringen i utkastet til ny langtidsplan, krever dagens sikkerhetspolitiske situasjon et styrket totalforsvarskonsept, men desto mer konkret og forpliktende et slikt konsept blir, desto mer krevende blir det å fordele myndighet og ressurser mellom sektorene.

Et alternativ kan være å ha et mer overordnet totalforsvarskonsept som kombineres med et mer detaljert militært forsvarskonsept. Dette må da si noe om bruk av det militære forsvar i rammen av totalforsvaret. Men en slik ordning må altså besluttes politisk for at det skal gi mening å diskutere innretning og innhold. Det blir også raskt et spørsmål om hva som skal komme først og legge premissene: totalforsvarskonseptet eller det militære konseptet. Eller kan de utvikles i en integrert prosess, og hvem skal da ha ledelsen?

Et sentralt spørsmål er hvem som skal utvikle og eie det militære forsvarskonseptet, altså hvilken rolle forsvarssjefen skal ha. Forsvarssjefen har styringskraften som må til for å tverrprioritere mellom grenene og unngå suboptimalisering. Han har også legitimiteten som skal til for å gi det militære forsvars-

konseptet faglig troverdighet i Forsvaret, politikken og offentligheten. Samtidig er et militært konsept politikk i høyeste potens. Det har store politiske ringvirkninger som treffer økonomi, distrikt, industri, alliansen og så videre. Dette tilsier at det må utvikles i en integrert prosess mellom forsvarssjefen og regjeringsapparatet. Det integrerte forsvarsdepartementet som ble etablert i 2003 utgjorde en mulig institusjonell ramme rundt en slik prosess.

Når det eventuelt er fattet en beslutning om de to fundamentale spørsmålene – om Norge skal ha et konsept og hvem som skal eie det – kommer spørsmålet om innholdet. Både økonomi og politikk gir mange høyre- og venstrebegrensninger. Uavhengig av og hvordan Norge når toprosentmålet vil det finnes økonomiske begrensninger. Minst like mange begrensninger vil det være for hva som er politisk gangbart. Allerede ved begreper som «avskrekking» og «snubletråd» settes følelser og politikk i sving. Går vi videre med velkjente militærstrategiske størrelser som «offensive operasjoner», «bringe krigen til motstanderens territorium», «påføre motstanderen tap», ha evne og vilje til å «straffe motstanderen» ut over det som foregår på slagfeltet, bruk av «ikke-konvensjonelle» våpen og metoder, reises nær en uendelig rekke spørsmål med stor politisk sprengkraft knyttet til det å konkretisere et forsvarskonsept.

Dette er en stor del av forklaringen på at norske politikere foreløpig ikke har ønsket å binde seg til noe annet enn et mer overordnet politisk konsept, som har en stor grad av fleksibilitet innebygd og gir et stort tolkningsrom for de ulike delene av Forsvaret. Med den klare risiko for maktkamp og fragmentering som ligger i en slik frihet.

Et politisk konsept

Et helhetlig og overordnet sikkerhetspolitisk konsept i dagens alvorlige sikkerhetssituasjon bør inneholde de elementene som regjeringen foreslo i langtidsplanutkastet og senere bekreftet i budsjettproposisjonen for 2021. Først og viktigst må være å styrke alliansen. Det norske småstatsforsvaret må i størst mulig grad bidra til NATOs forsvarsevne. Det betyr å innrette det slik at det er relevant og slagkraftig som en del av NATO. Det må bygges infrastruktur, forhåndslagre, og evnen til vertslandsstøtte må styrkes. Her er det mye å bygge videre på i forlengelsen av storøvelsen Trident Juncture i 2018. Til dette kommer forsvar gjennom evne til bilateralt samarbeid og forsterkningsplaner, både innenfor og utenfor NATO-rammen. Norges deltakelse i NATOs enhanced forward presence i Litauen siden 2017 gir antakelig relevante og nyttige erfaringer med overføringsverdi til Norge i så måte.

Det andre må være å styrke den nasjonale egeevnen. Selv om ambisjonen om det balanserte forsvar aldri ble forlatt, ble evnen til selv å kunne forsvare Norge svekket etter den kalde krigen. Selv om det er forbedringer å spore, er det ikke tilstrekkelig. Det gjelder både å kunne håndtere mindre kriser selv – og å kunne bidra til NATOs kollektive forsvar. Det er all grunn til å regne med flere kriser i gråsonene mellom fred og krig, og dermed blir egeevne enda viktigere. Et styrket totalforsvar blir avgjørende viktig for slike gråsonekriser. Både gråsonekriser og politiske endringer i NATO kan dessuten gjøre NATO-garantien mindre sikker – og dermed blir Norges egen evne til forsvar enda viktigere.

Innfrielse av topresentmålet er sentralt i oppbygging av egeevnen. Det må dermed brukes mer penger på Forsvaret, noe som er i ferd med å realiseres med Regjeringens siste budsjettforslag på totalt 64,5 milliarder. Samtidig er USA opptatt av og følger nøye med på byrdefordelingen i NATO, og det er tvil omkring de gjensidige forpliktelsene til støtte. Dette kommer til å fortsette. På 1950-tallet brukte – et mye fattigere Norge – over fire prosent av BNP på Forsvaret. Helt frem til 1990-tallet lå tallet på mellom tre og fire prosent. I harde tall brukte Norge ved inngangen til 1970-tallet drøyt 13 prosent av nasjonalbudsjettet på forsvar. Uavhengig av amerikansk påtrykk sier det seg derfor selv at det trengs økte bevilgninger også bortenfor 2021 for å kunne snakke om en satsning på Forsvaret som både tetter huller i dagens struktur og gjør det mulig å bygge et Forsvar som er relevant for fremtiden.

Et siste element i et mer overordnet politisk konsept må være evne til *innovasjon* og omstilling. Selv om det har vært påtrykk for interneffektivisering, har ikke mer grunnleggende omstillingsevne stått høyt på dagsorden siden forsvarsreformen omring årtusenskiftet. Det har imidlertid blitt stadig tydeligere at forsvarssektoren må gjøres klar for omstilling til en ny tid, og det haster allerede med å gjøre tøffe prioriteringer. Vi ser konturene av fremtidens trusler der såkalt hybrid- og cyberkrig samt helt ny våpenteknologi byr på svært store utfordringer, og utviklingen går raskere enn det forsvarssektorens fireårige plansyklus makter å fange opp. I flere slike scenarier er det ikke sikkert Forsvaret av i dag har relevante midler overhodet. Hvis ikke grunnleggende innovasjons- og omstillingsevne på en eller annen måte inngår i et fremtidig forsvarskonsept, er det derfor ikke gitt at et budsjett på verken to eller tre prosent av BNP vil gjøre Norge sikrere.

Is the liberal world order as we know it collapsing?

By Dana H. Allin

Is the liberal world order collapsing? It is a dramatic question, and I don't promise a dramatically conclusive answer. But there is a strong sense of something bad happening. In my invitation to deliver this article, I was informed that the Norwegian Ministry of Defence has, for the first time, listed the threat to a liberal world order as one of the four significant threats facing Norway. And, as a general proposition, I agree that there are signs all around us that the liberal world order is fraying, if not disintegrating. Although not inevitably collapsing, the liberal order is threatened.

Let's start with an attempt at a definition: what is the liberal world order? Well, some ingredients were suggested in my invitation: rule of law, open markets, multilateral institutions, liberal democracy, and leadership by the United States and its allies. I want to add something else, which I will call *progressivism*. By this I mean, roughly, left liberalism in the American sense, or social democracy in the European sense. By this I mean not just an open society, but also a just society.

I think it is important to put this forward, because one of the arguments about the current moment is that the liberal order is failing precisely because it is seen to be unfair. Especially after the financial crisis of 2008 huge increases in wealth inequality have caused deep resentment among the middle class, and that resentment in turn has empowered populist politicians in the transatlantic space from America to Hungary, as well as authoritarian governments elsewhere. Even in progressive democracies such as Austria's, extreme right politics has been normalized.

Now, to be very clear, if progressivism is a central ingredient of liberal order, so is conservatism – that is to say, a liberal conservatism committed to democracy at home and a liberal order abroad. Since World War II, the largest West European states – Britain, France, Germany and Italy – have been governed by conservative parties more often than not. In the United States, somewhat surprisingly if we just look at presidencies, it has been more evenly divided: until the Trump presidency there were 35 years of Democratic presidents, 36 years

of Republican presidents. The more conservative party has held the White House for half of this period.

This reflects an important fact of human nature. Most people are in fact most of the time conservative: they are risk averse and loss averse. We most value what we have and what we know. And therefore, any progressivism, or social democracy, that does not respect that conservatism is unlikely to be democratic in spirit.

By the same token, I would argue, an enlightened conservatism comprehends the necessity of progress and social and economic justice – including a broadly distributed prosperity, such was the ethos of such conservative mid-century statesmen as Charles De Gaulle and Konrad Adenauer.

In the United States it was men like Dean Acheson, George Kennan and General George Marshall, who were conservative in temperament and worldview, but who had served for years in the New Deal administrations of Franklin Roosevelt, that intuitively grasped that the antidote to communist gains in Europe and Japan was, in effect, a global New Deal. Such was the logic of the Marshall Plan, and by 1950 it was starting to work. It was this progressive conservatism that launched the liberal world order. At the end of my article I will try to show why this left-liberal/right-conservative consensus remains so important.

Major threats

I now move on to an assertion that is shocking and possibly controversial. The assertion is this: the biggest *immediate* threats to liberal world order are America under the presidency of Donald Trump, and Brexit. I can, of course, anticipate some objections to that statement. It will be objected in historical and philosophical terms that I am confusing cause and effect, and that, furthermore, there are larger and deeper threats. There is the rise of China, a China that looks ever more threatening as we've become ever more disappointed in the hope that semi-capitalist economic development would lead to a more liberal Chinese politics. And there are the Russian depredations under the banner of a kind of illiberal, reactionary and authoritarian internationalism.

These are, to be sure, major potential threats. Xi's China is immensely richer and more advanced and powerful than Mao's China. Indeed, it is arguably the only foreign power since the early 20th century that will be an actual peer competitor to the United States – that is to say, a competitor with the economic and military capacity to fight and conceivably defeat the United States in a

protracted conventional war.¹ (In these terms I'm not sure you can say that the Soviet Union was really a peer competitor, although obviously its power was greatly enhanced by nuclear weapons, by its positioning of tank divisions in the center of Europe and, initially, by its ideological appeal.) Russia too, obviously, has threatened the liberal order by swallowing Crimea and nearly directly attacking other parts of eastern Ukraine.

And yet, the overwhelming advantage the Western champions of liberal order have had against both China and Russia, is the system of Western alliances. For perspective: the United States has about 60 allies around the world. China has one ally, and I'm not sure Beijing really considers North Korea a net gain for its security or international influence. Increasing Chinese power could somewhat tip that balance, but it would be a massive failure of statecraft on the part of the United States to lose that many allies.

In the case of Russia, with the attack on Ukraine in 2014, there was an immediate fear that Moscow operating under the cover of political ambiguities regarding the treatment of Russian minorities in the Baltic states could launch similar grey area attacks against one or more of those NATO members. If NATO had not responded, these fears would have grown. But in fact, NATO did respond, and it responded rationally. Since the Wales summit, the alliance has instituted a systematic range of measures to increase readiness and the credibility of its deterrence posture. Its responses have been, to quote a colleague, «logical, clear and appropriate».

With this in mind, I will ask the question: why does France's President Macron call NATO «brain dead»? Well, I'm afraid it is obvious, just as it is obvious that Macron is correct. The NATO alliance, if not brain dead, is in critical condition at its central nervous system core. Macron was speaking, remember, in early November, the month after President Trump's shock pull-out from northern Syria – of course abandoning America's Kurdish allies, but also giving no warning for French and UK special forces who were with the Americans,² and then directly stating that it did not matter if ISIS re-emerged because they would mainly threaten Europe, not America.³ We now know that

1 James Dobbins, «War with China», *Survival: Global Politics and Strategy*, 54:4 (August/September 2012), 7–24.

2 «France to announce measures to secure its Special Forces in Northern Syria,» rfi, 14 October 2019, <http://www.rfi.fr/en/france/20191014-france-announce-measures-secure-its-special-forces-northern-syria>; <https://www.thetimes.co.uk/article/us-exit-will-mean-british-special-forces-leave-syria-kkn35qg23>.

3 Charlie Cooper, «Trump shrugs off ISIS fighters fleeing Syria: They'll 'be escaping to Europe,» *Politico*, 10 October 2019, <https://www.politico.eu/article/trump-shrugs-off-isis-fighters-fleeing-syria-theyll-be-escaping-to-europe/>

in the summer before this shock, president Trump was extorting the new president of Ukraine to announce a bogus investigation of nonsensical charges against a the former vice president of the United States. Not only was the American president leveraging Ukraine's vulnerability against Russian attack for his own corrupt purposes; he was also recycling Russian propaganda to the effect that Ukraine, not Russia, intervened covertly to manipulate the 2016 presidential election, in favour of Hillary Clinton rather than Donald Trump. As Trump's own former Senior NSC Director for Russia and Europe told the House Select Committee on Intelligence, «This is a fictional narrative that has been perpetrated and propagated by the Russian security services themselves».⁴ All of this without mentioning the American violation of the JCPOA, the Iran nuclear agreement, that it negotiated, creating a crisis with Iran where there was none, and acting like a rogue state with regard to climate change, which I will be discussing later.

This stark account of President Trump's actions leads me to an important digression, regarding American commitment to the American-led order in general, and its treaty allies in particular. I hear from many Europeans what I consider a false idea of continuity – Trump is just a more extreme version of Obama, who was also disengaging from US global commitments. This is a false equivalence. Yes, there is an underlying American debate about its role in the world. And yes, *some* of our alliance relationships need adjustment, as, after the Cold War, the world has changed (the US-Saudi relationship comes to mind). Yet no one can really suggest that Obama wasn't committed to the values and principles of liberal world order; nor did he doubt that America had an important role in upholding those principles. Yes, he decided not to attack Syria after their use of chemical weapons. We can argue whether that restraint was a good or a bad idea (I actually think it was wise). But there is, in any event, a huge difference between disengagement or rebalancing from certain strategic theatres where America was, in the judgement of many analysts, overextended, versus the forthright disavowal of the commitment and values underpinning the Western alliance. This disavowal is something new; no other post-war American president has done anything like it, although they have all made serious mistakes.

My ranking of Brexit as a major threat to the liberal world order is somewhat more complicated and nuanced. Britain is in itself not as important as the

⁴ «Opening Statement of Dr. Fiona Hill to the House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence,» *New York Times*, 21 November 2019, <https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/21/us/politics/fiona-hill-opening-statement-ukraine.html>.

United States, and it leaving the European Union did not have to be a catastrophe. Norway, for example, does perfectly well as a non-member that has very close relations to the EU. Yet the British leadership's dogmatic refusal to appreciate economic consequences and economic power relations – dogmatism embodied in simplistic slogans about sovereignty and «taking back control» – has magnified the deleterious effects of Brexit. Above all, the British leadership has failed to appreciate Gideon Rachman's important insight that the EU is an *alliance* more than it is a union of «values.»⁵ That the alliance is based on economic more than military commitments does not diminish its strategic importance. A putative Chinese threat to Europe, for example, is not mainly a military threat; when Beijing retaliated against Norway for the awarding of the 2010 Nobel Peace Prize to a Chinese dissident, the principle tool of retaliation involved fish imports. As Rachman puts it, both «Washington and Beijing are increasingly using trade and investment as a political weapon. As individual nations, the EU27 know they can be picked off by the superpowers. But, as the world's largest cross-border market, the EU knows that it has comparable weight to China and America and can push back».

The harm done by Brexit is not irreversible. Leaving the EU will make Britain somewhat poorer and somewhat less powerful in international affairs, but it can still in theory play a positive role as a middle liberal power allied with a European Union that may be more coherent as a consequence of Britain's exit, and a United States restored to a traditional understanding of its centrality to liberal order with the possible departure of Donald Trump from the White House.

But, of course, this optimistic scenario depends on turning away from the illiberal populism that both countries have embraced. This has not happened yet. At present international society is still under the shadow of the defection of the defection of the Anglo-Saxon powers, who, together with the totalitarian Soviet Union, won the Second World War and then constructed liberal order in Western Europe, and to some lesser extent, globally.

First principles

This restoration does not mean pursuing the most hard-line and militarized policies against presumed adversaries. Nuance and strategic balance is required; restraint is often wise.

⁵ Gideon Rachman, «Europe is an alliance, not a union of values,» *Financial Times*, 21 January 2019, <https://www.ft.com/content/988bde0-1d5d-11e9-b2f7-97e4dbd3580d>

This cannot be emphasised enough. The Iraq war of 2003 was justified by American liberal and neoconservative interventionists in the United States, and by Tony Blair-style liberals in the UK, as necessary to defend the liberal world order against its challengers. And yet, I would argue, you can draw a clear line from the failures of that war, to the financial crisis of 2008, to the presidency of Donald Trump, and very definitely to the Labour Party leadership of Jeremy Corbyn. Without the hard-left Corbyn as Labour Party leader, I'm pretty sure Britain would not have left the European Union January 31st 2020.

Part of the problem of the past 20 years, of the 21st century so far, has been to assume that liberal world order is universal, covering every country and every person on earth. That would be nice, but frankly, we did not have such pretensions during the Cold War, and our modesty, our humility, and our restraint, served us well.

I think we need to return to some first principles, and an understanding of what was seen to be at stake for those who were «present at the creation», to borrow from the title of Dean Acheson's memoirs. For Americans, what was at stake was first to make sure that Europe – the source of two world wars in Acheson's lifetime – would be at peace with itself and so no longer threatening to world peace. Second, it was to redeem the sacrifice of World War II by fulfilling the promise of Roosevelt's New Deal, and crucially, finally extending American political and economic equality to African Americans. Among Europeans themselves, plans for post-war order were inspired by what Austrians called *KZ Kameradschaft*, concentration-camp comradeship. Though this was a specifically Austrian coinage, the understanding was one that spanned the continent and included the post-war rebuilders of defeated fascist powers as well as the lands liberated from Nazi occupiers. Thus Catholic conservatives and left socialists, who fought each other in the interwar years, during the war found themselves, if they were lucky, thrown together as political prisoners of the fascists, and came to a general understanding – a kind of moral covenant – that as survivors of the catastrophe they had to work together for something better.

What they agreed to work towards was a kind of liberalism, though there are ambiguities and tensions in the word. These start with the fact that “liberal” has different meanings in Europe and in the United States. In Europe it can mean, at least in a reductionist version, *capitalist*. Within this meaning, the post-war liberal order included an open, rules-based international trade regime. But in addition to the Bretton Woods institutions of international economic

order, the post-war project rested on extensive state planning for ambitious national welfare states. This was true not only in Western Europe, but also in the US, where the word *liberal* connotes something closer to *social democratic*. In the conceptions of Bretton Woods, in the formation of NATO, in the reconstruction of Europe – in large measure under the Marshall Plan – and in the institutional beginnings of European integration, crucial leadership came from British Labourites and American New Dealers. The continental Europeans who participated in the project included not only socialists but also the conservative Christian Democrats, who were in power for most of the years in which Europe's social-democratic welfare states were built – as I emphasised at the beginning.

Catholic conservatives and social democrats in Europe were united with liberal Democrats, and even Eisenhower Republicans in the US, by a conviction that there was no going back to the arrangements of interwar Europe and Depression-era America, which were too often *laissez faire* in domestic political economy and protectionist in international trade. Of course, a post-war regime of welfare, state planning and open trade embodied the tension in the hybrid, transatlantic concept of liberalism. To begin with, trade liberalisation did not happen all at once: stages and degrees of protectionism were deemed necessary to protect welfare states. Over time, however, the two meanings of liberal order were to a great extent bundled together. This process required conservatives to accept the state's responsibility for general welfare and socialists to embrace capitalist markets, including open international markets, as engines of wealth creation.

And this social-democratic compact was a centrepiece of the liberal anti-communist grand strategy for waging the Cold War. As George Kennan wrote in a 1948 lecture at the Pentagon:

[...] if economic recovery could be brought about and public confidence restored in Western Europe – if western Europe, in other words, could be made the home of a vigorous, prosperous and forward-looking civilization – the Communist regime in eastern Europe [...] would never be able to stand the comparison, and the spectacle of a happier and more successful life just across the fence [...] would be bound in the end to have a disintegrating and eroding effect on the Communist world.⁶

⁶ George F. Kennan, lecture at Joint Orientation Conference, Pentagon, November 8, 1948, quoted in John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), p. 45.

This was in 1948, just three years after the end of World War II, when George Kennan was Director of Policy Planning at the US State Department. The clarity of his understanding of how the liberal West would prevail 40 years later is simply astounding.

Let me finish with one further remark: an important context for my remarks today is that I am American. It may also be relevant that I am 61 years old. I'm aware that there may seem to be elements of nostalgia in the lecture I just delivered. There are new challenges and threats. Climate change is the single biggest long-term threat, and we can already see its malign feedback effects on conflict in the Middle East and refugee flows that are destabilizing the democracies of Europe. We need a liberal order to collectively combat climate change, and we need success against climate change to preserve liberal order. That, I'm afraid, is another topic.

Norsk militær strategi – visjon eller virkelighet?¹

Av Yngve Odlo

Forsvarssjefen er regjeringens fremste fagmilitære rådgiver og har blant annet i oppdrag å fremme uavhengige fagmilitære råd som kommer offentligheten til kjenne. Han utgjør vårt høyeste militære nivå, og er derfor, støttet av blant annet Forsvarsstaben, pr. definisjon det militærstrategiske nivået.

Forsvarssjefen (FSJ) har uttalt at hans råd skal være: «Military Sound – Politically Aware». Dette er en erkjennelse av at han manøvrerer i et landskap som ligger tett opp mot det politiske. Han opererer på et område der militærstrategien møter strategisk og politisk nivå for å bidra til nasjonens grunnleggende sikkerhetspolitiske interesser. Det er her strategi i Norge utformes og praktiseres. Om strategiene passer med teorier og modeller, er kanskje ikke så interessant for aktørene – det er en del av virkeligheten. I lys av dette skal jeg i det følgende gå nærmere inn på om den militærstrategiske tilnærmingen jeg benytter som rådgiver for FSJ innenfor operativ virksomhet, og hvordan vi kan forstå utøvelse av norsk militærstrategi for Forsvaret.

Begrepsapparatet er alltid en avgjørende del av vår forståelse, kommunikasjon og meningsbrytning knyttet til det tema vi behandler. Vårt begrepsapparat er ikke ferdig utviklet, men vi kan håpe på at en større modenhet vil utvikle seg over tid ettersom videreutviklingen av vår militærstrategi Arctic Guard og FSJs plan går fremover. Hva vi legger i begrepene har betydning, men samtidig venter vi aldri på definisjoner før vi begynner å handle. Vi har en vedtatt styrke- og kommandostruktur med sine oppgaver og ambisjoner. Daglige operasjoner, styrkeproduksjon og utvikling går uansett sin gang – uavhengig av hvor mye vi jobber med strategier. På engelsk er begrepet *strategizing* benyttet for å omtale hvordan man søker å ha et bevisst forhold til en strategisk tilnærming, og for å sette og tilpasse allerede pågående aktiviteter inn i en ønsket strategisk ramme. Det vil si hvordan alle elementer bidrar til en hensikt-, metode- og sluttsituasjonstenkning.

¹ Basert på transkribert versjon av Odlos foredrag på Luftmaktseminaret 2020.

Det er viktig å skjønne FSJs rolle, som har endret seg veldig mye fra 1980-tallet til i dag, når vi nå går inn i en diskusjon om militærstrategisk tilnærming. I dag har vi en integrert strategisk ledelse der det kun er Forsvarsjefens primærrolle som fagmilitær rådgiver til regjeringen som gjenstår fra det som var starten på ISL. Forsvarsstaben har rundt seg i dag er hans styringsstab. Den operative myndigheten, selve utøvelsen av operasjoner, ligger hos Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Dette var et skifte som skjedde rundt 2015, og som er viktig å ha med når man ser på hvordan man former militærstrategi.

Norge er en småstat med ressurser, lokalisering, territorium og rolle som plasserer oss som «middelstore» i skalaen over de europeiske landene. Hvordan kan vi med våre strukturer og vår kultur utvikle vår strategiske modell? Det er viktig å ikke se for mye mot stormakten USA, som har flere utøvende strategiske nivåer, om man sammenligner med Norges sammenblanding av nivåer. For vår del er det viktig å se på dette i norsk perspektiv, i tråd med FSJs rolle.

Strategi handler ikke bare om langsiktighet, men om å se helheten. Det du gjør er en del av et større bilde. Jeg har i norsk skolesammenheng aldri lært strategisk tenkning og det mener jeg er en mangel i offisersutdannelsen. Dette er derimot amerikanerne dyktige til, med fokus på uttrykket «Ends Ways Means», som innebærer å se det du gjør i en større sammenheng. «Ends» er målene eller ønsket utfall, «Ways» er metodene og prosessen som blir utført for å oppnå målene, og «Means» er ressursene som kreves for å utføre metodene og prosessene.

Hvordan dyrker vi den strategiske kulturen? Jeg er overbevist om at vi må utvikle vår egen strategiske kultur og gjøre våre ledere mer bevisst på hvordan den kan utvikles i det daglige. Med den nye militære ordningen tror jeg det blir enda viktigere for offiserene å evne å gjøre dette. Vi som er offiserer i dag, har vært best blant likemenn. Den generasjonen som kommer nå, og senere, vil ikke ha den samme bakgrunnen. Det vi dermed må utvikle og trene hos disse er strategisk tenkning og strategisk forståelse.

De fleste av oss tjenestegjør på det nivået der kapasitetene utvikles hos styrkesjefene, Forsvarets logistikkorganisasjon, Forsvarets høyskole eller Forsvarets sanitet og så videre. Det er der styrkeproduksjon foregår og operativ evne skapes. Vi gjør dette sammen med andre etater i sektoren som Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets forskningsinstitutt. Effekten av alle kapasitetenes bidrag skal skapes av FOH som leder utøvelsen gjennom de fellesoperative prosessene. Er det et område vi må bli bedre på, så er det å bruke nettopp disse prosessene for å skape operativ effekt.

Erfaringer fra siste års øvelser viser at for å skape denne operative effekten, er det helt vesentlig at det gjøres på det *fellesoperative* nivået.

For forsvaret av Norge har det siden andre verdenskrig vært avgjørende at vi kan basere oss på alliert forsterkning i en NATO-ramme. Denne dimensjonen har sin egen strategiske dynamikk med aktører utenfor Norge og ut over det rent militære. Regjeringen har som del av vår tilnærming satt opp fem viktige strategiske partnerskap: USA, Storbritannia, Tyskland, Nederland og Frankrike. Dette får praktiske konsekvenser for vårt arbeid, øvelser, trening og operasjoner.

Sist, men ikke minst, Forsvarets operative evne hviler på samfunnets samlede vilje og evne – her representert ved totalforsvaret. Det blir ikke mye operativ evne eller effekt uten at det sivile samfunnet fungerer optimalt. Vi er helt avhengig av at transport, logistikk, vei og jernbane fungerer. Derfor er interaksjon med totalforsvaret helt avgjørende. Da begynner vi å se det strategiske landskapet offiserer skal manøvrere i for å skape effekt: egen kapasitets operative evne, *jointness* og samvirke, allierte- og bilaterale bidrag, NATO og FN-rammen samt totalforsvarets innsats. Vi har jo gjort dette i alle år, men vi har ikke fokusert veldig mye på det. Utfordringen er hvordan vi kan *strategize* hva vi skal oppnå, hvilke strategiske målsettinger som skal nås og hvordan vi kan sette alles innsats inn i en helhet. Det er gjennom den fellesoperative prosessen vi klarer å utvikle våre operative kapasiteter til å gi ønsket effekt iht. målsettingene. Det er først når vi putter F-35, eller andre kapasiteter, inn i disse prosessene at vi ser avhengigheten til resten av Forsvaret.

Arctic Guard er vår militærstrategi. Den sier noe om hvordan vi skal bruke militærmakten, og den operasjonaliserer Forsvarets oppdrag fra våre politiske myndigheter. Forsvarsdepartementet har på sin side utgitt militærstrategiske målsettinger (MSO) som Forsvaret skal oppnå. I Arctic Guard har FSJ omsatt disse målsettingene til effekter. Dette er rammeverket for vår strategi i både fred, krise og krig. Arctic Guard omfatter hele trusselbildet vi står overfor; fra hybrid, terror og krise, til artikkel 5. Vi er i inngrep med NATO som jobber med å tilpasse kommandostruktur, styrkestruktur og forsterkningsplanverk til dagens trusselbilde. Vi har tatt steget dit hen at det vi gjør hver dag, i fase null, har en operativ betydning. Hvor og med hvem vi øver har betydning. Tilstedeværelse er en av oppgavene våre. Å ha bevissthet om at det vi gjør hver dag er en del av fase null, og at det har en operativ effekt, er avgjørende. Vi må etterstrebe å operere likt både i fred, krise og krig. Forhåpentligvis vil min avdeling være organisert og jobbe likt i en krise som det vi gjør hver dag. Hvis ikke, gjør vi sannsynligvis noe feil. I en krise ville tempo og miljø vært annerledes, men grunnlaget må være det samme.

Det er når vi eksempelvis kjører en reell målutvelgelsesprosess, at vi skjønner hvilken informasjon vi må ha, og hvem som faktisk har myndighet til å kunne trykke på utløserknappen. Myndigheten til å utløse en målbekjempelse starter på politisk nivå, før informasjonen og ev. myndighet prosesseres nedover. Det er her operasjonskunsten ligger, og det er her vi virkelig skaper effekten. Det er ikke nødvendig å definere det store og helhetlige konseptet eller investere i tekniske systemer før vi begynner med å utvikle de fellesoperative prosessene – med det vi har. Vi er allerede veldig gode, og vi kan bli enda bedre innenfor alle disse prosessene.

En ting har jeg blitt overbevist om: For å bli god til noe, må vi gjøre det hver dag. Vi kan ikke drive med noe som ikke har relevans i en krise eller krig. Vi har ikke tid til å skifte styringsform eller kommandoforhold, slik vi gjorde i det gamle mobiliseringsforsvaret. Derfor har det vært helt avgjørende å knytte de operative målsettingene i Arctic Guard inn i hvordan vi styrer Forsvaret. Vi er på riktig vei, men dette er en stor kulturell endring. Det er vanskeligere å styre etter hvilke effekter som skal oppnås kontra konkrete årsverk, økonomi og kvadratmeter for eksempel.

Samspeillet mellom Arctic Guard og den nye FSJs plan er avgjørende for effektoppnåelse og styring. Strukturen vår, hvilke avdelinger vi har og hvilken operativ evne strukturelementene utgjør alene og i samvirke med andre, brukes hver dag gjennom aktiviteter som genererer effekter. Dette tillegger vi nå også FSJs plan. Nøkkelen ligger i at man tar utgangspunkt i målsettingene og ønsket effekt (*ends*) som grunnlag for styringen (*ways and means*). Utfordringen er å gjøre dette konkret nok til at man kan rapportere faktiske størrelser som EBA, materiell, personell og kostnader på det. Vi må fortsatt kunne synliggjøre at tildelte ressurser nyttes forsvarlig og med best mulig effekt. Denne prosessen vil pågå i lang tid og dere hjertelig velkomne til å bidra i mange år fremover. Det er nettopp gjennom de fellesoperative prosessene, Arctic Guard og FSJs plan, at vi får fokus på at det vi gjør hver dag skal kunne gi en operativ effekt. Politikerne og FD er enige i at det skal skje et styringsskifte. De ser utfordringene, og har selv en ambisjon om å løfte sin styring til et mer overordnet nivå.

Som jeg har vært inne på, vil og skal alle små bidrag og aktiviteter kunne bidra til en helhet og utføres i tråd med en strategi – selv om de i seg selv er taktiske-, tekniske- eller øvingsaktiviteter. For å sette spørsmålet på spissen: Hvordan skaper vi operativ effekt ut av det jeg kaller «kurs i skismøring og vinterbekledning» for briter på trening i Norge? Effekten skapes ved å koble aktiviteten opp til strategien og dermed synliggjøre hva vi får ut av det. Ved å

flytte kurset til Innlandet, skapes synergi med egne styrker og positiv effekt gjennom relasjoner, utvikling av felles begrepsapparat, prosedyrer, ideutveksling og så videre. Ved å ta egen, alliert og totalforsvarets aktiviteter inn i strategien, omformer vi «strategy-to-task». Skismøring og vinterbekledning gir ikke operativ effekt i seg selv, men satt inn i en større sammenheng, kan vi oppnå effekter på andre områder. Soldatene gjør akkurat det samme, men for oss kan det utgjøre en vesensforskjell at vi gjennom å justere ledelse – hvor, når, med hvem og ikke minst hvordan vi omtaler og kommuniserer (*stratcom*) – kan være med på å endre utfallet. Det krever et bevisst forhold til hva som er en ønsket sluttsituasjon; unngå krig og bevare norsk suverenitet. Vi må utforme planverk, styre Forsvaret, samvirke med andre og sette aktivitetene inn i en kontekst for å oppnå synergier. Om ikke dette er vanskelig nok, vet vi at verden er i kontinuerlig endring, og vi må ha evnen til å være fleksible nok til å kunne tilpasse oss fortløpende.

Oppsummering

Forsvaret har en strategi som er koblet opp mot og baserer seg på alliansen og alliert forsterkning. Nasjonalt videreutvikler vi nå vår militærstrategi og hvordan vi styrer Forsvaret. Vi har åpenbart et militærstrategisk nivå med et stort potensial til å utvikle en egen militærstatisk kultur. For å utvikle militærstrategiske ledere, allerede fra de er unge offiserer, må alle nivåer fremelske *hva* – ikke *hvordan*. Vi må dyrke frem ledere som er trent i å se etter helheten og intensjonen for at de skal våge å benytte seg av mulighetsrommet. Jeg tror det er avgjørende at man i så måte har et avklart forhold til risikovillighet og konsekvens – størrelser som vil endres avhengig av situasjonen.

Vi trenger offiserer som evner å se det dynamiske handlingsrommet som skapes, og deretter tilpasser vår innsats for å oppnå ønsket effekt mot målsettingene. Dette er basisen for ledere i en utviklet militærstrategisk kultur.

Luftforsvaret i krisehåndtering og forsvar av Norge

Av Ole Marius Tørrisplass

I skrivende stund diskuteres det hyppig hvordan et fremtidig norsk forsvarskonsept bør se ut, og for Luftforsvaret er det flere utviklingstrekk som gjør at det er både relevant og helt nødvendig å diskutere innretninger og konsepter for bruk av norsk luftmakt.

For det første har trusselbildet endret seg, særlig innenfor langtrekkende presisjonsvåpen. Russisk luftvern er blant det mest avanserte i verden og har stor rekkevidde. Flere av disse avanserte luftvernsystemene er også plassert på fartøyer, og Russland har med det muligheten til å påvirke norske og allierte flyoperasjoner – både i norsk og internasjonalt luftrom, nord og vest av Norge. I tillegg har russiske kryssermissiler og ballistiske missiler lang rekkevidde, og de kan ramme mål over hele Norge. Dette er det krevende, men ikke umulig, å forsvare seg mot. Russland har altså mulighet til å projisere makt over store deler av Norge fra eget territorium.

Det er likevel en tydelig kontinuitet i at forholdet mellom Norge og Russland er forholdsvis godt, og at spenningsnivået i nord fortsatt er lavt. Russiske sikkerhetsinteresser i nordområdene handler fremdeles om å sikre den nukleære andreslagsevnen basert på Kola. Dette er selvsagt også målsettingen for det russiske bastionforsvaret, som har omtrent samme ambisjon og innretning som under den kalde krigen, selv om noen av de militære verktøyene selvsagt er modernisert.

For det andre er Luftforsvaret i gang med å fase inn flere systemer som gir oss nye muligheter. Nytt langtrekkende luftvern er på vei. Nye maritime patruljefly, eller P-8 Poseidon, innebærer en stor forbedring sammenlignet med en aldrende P-3 Orion. Videre vil F-35 selvsagt være fullt operativt i 2025. I tillegg til å gi en langt forbedret evne til å gjennomføre tradisjonelle oppdrag, innebærer kombinasjonen av lavsignatur, sensorkapasitet og nye våpen at Norges nye kampfly vil kunne operere i et svært krevende trusselmiljø, der F-16 raskt kommer til kort. Denne gjennombruddsevnen kan benyttes til å løse oppdrag vi tidligere ikke har vært i stand til. Det kan for eksempel være angrep

mot luftvern, sjøstyrker og andre typer operasjoner mot militært viktige mål. F-35 gjør oss altså bedre i stand til å operere under og håndtere et nektelses-scenario, eller «anti-access/area denial» (A2AD) som det ofte kalles.

Luftforsvarets luftoperasjonssenter (NAOC) er opptatt av hvordan norsk luftmakt bør innrettes og benyttes for å møte disse utviklingstrekkene. Dette handler om taktisk mulighetsrom, tekniske løsninger og ikke minst hvordan våre konsepter bør se ut for effektivt å utnytte luftmaktens iboende fleksibilitet. Det er imidlertid store forskjeller på hva ulike personer og miljøer legger i ordet forsvarskonsept, og det er derfor viktig at vi er tydelige på hva vi faktisk diskuterer. Snakker vi om overordnet retning for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, eller snakker vi om hvordan vi skal bruke militærmakten for å understøtte og bidra til å skape definerte operasjonelle og strategiske effekter – altså et operativt konsept? For å være tydelig, så kommer jeg her i hovedsak til å diskutere det operative konseptet.

Jeg vil også vektlegge kriser høyt på intensitetsskalaen. Dette betyr ikke at luftmakten ikke har en viktig rolle også i mindre kriser, som for eksempel i situasjoner tilsvarende Elektronsaken eller situasjoner hvor Norge blir utsatt for politisk press og hybride virkemidler. Tvert imot kan luftmakten spille en helt sentral rolle i slike situasjoner fordi luftkapabiliteter er fleksible ressurser som kan settes svært raskt i spill og bidra effektivt til å både etablere situasjonsforståelse, signalisere intensjon og håndtere krisen direkte.

Med dette som bakgrunn vil jeg nå ta for meg fire områder NAOC oppfatter som helt sentrale i arbeidet med en fremtidig innretning for Luftforsvaret og Forsvaret. Det første området er evnen til å opprettholde god situasjonsforståelse og tidlig varsling. Deretter vil jeg se på behovet for å kunne beskytte styrkene våre, før jeg skriver litt om viktigheten av å ha evne til å drive integrerte operasjoner – eller fellesoperasjoner. Til slutt vil jeg ta for meg hvordan vi bør velge å benytte våre skarpeste verktøy, da primært kampflyet F-35.

Situasjonsforståelse og tidlig varsling

La oss starte med situasjonsforståelse og tidlig varsling. Kontinuerlig og god situasjonsforståelse er helt nødvendig for å kunne gi beslutningstakere på alle nivåer tilstrekkelig informasjonsgrunnlag og tid til å gjøre nødvendige forberedelser dersom et angrep er på vei. At situasjonsforståelsen er kontinuerlig, er viktig for å kunne forstå og vite hva normalsituasjonen er: Slik kan man ved avvik fra denne er i stand til å gjøre konkrete vurderinger og igangsette varsling dersom et angrep vurderes å være på vei. Dette er åpenbart, og Luftforsvaret

har en viktig rolle i både overvåkning og innsamling, både gjennom kontroll- og varslingskjeden, maritime patruljefly og kampfly. Både P-8 og F-35 har svært gode sensorer og kan bidra til å opprettholde eller opprette situasjonsforståelse i vanskelige situasjoner som befinner seg både høyt og lavt på krisespekteret.

Bildet er likevel komplekst, og det kan være utfordrende å opprettholde god situasjonsforståelse overfor en aktør som bruker en stor mengde av statens virkemidler, både militære og ikke-militære, og som aktivt forsøker å skape usikkerhet og tvil om hva den faktiske situasjonen er. Da er det ikke bare viktig at vi evner å reagere tidnok. Reaksjonen må også komme i en form som gir ønsket effekt.

For NAOC blir da et sentralt spørsmål hva vi skal reagere på, altså hvilke indikatorer vi skal bruke som beslutningspunkter i en krisesituasjon. Når skal vi i tillegg reagere for å sikre mulighet til å faktisk yte effektiv motstand på et tidlig tidspunkt, vel vitende om at en feilvurdering fra vår side kan være med på å fremprovosere en militær konflikt? Har vi i Forsvaret en omforent forståelse av det strategiske miljøet, slik at responsen vår faktisk kan bidra til å skape den effekten vi søker å oppnå?

Styrkebeskyttelse

Jeg fortsetter med styrkebeskyttelse. Som nevnt, må vi ta som utgangspunkt at Russland har evne til å angripe og ramme alle baser og viktig infrastruktur i Norge med langtrekkende og presise missiler. Når vi kombinerer dette med at både P-8 og F-35 er i stand til å yte reell motstand (vi definerer jo faktisk F-35 også som en strategisk ressurs), må vi anta at sannsynligheten for at basene våre vil bli angrepet er stor hvis det skulle bryte ut en væpnet konflikt. En motstander vil derfor i de fleste tenkelige scenarioene være tjent med å sette våre fly ut av spill mens de fremdeles står på bakken, før de er kommet i bruk. I tillegg vil nok vår permanente radarkjede være et sannsynlig mål.

Det er derfor viktig å kunne beskytte egen infrastruktur på tilstrekkelig vis og å kunne reetablere evnen til å operere så fort som mulig etter fiendtlig påvirkning. Her er selvsagt tidlig varslings viktig. I tillegg spiller langtrekkende luftvern en sentral rolle – noe vi jo er i ferd med å anskaffe. Sammen med Norges eksisterende luftvern, NASAMS, vil det nye områdedekkende luftvernssystemet utgjøre en viktig og svært nødvendig styrking.

Samtidig er det ikke sikkert at lengre rekkevidde er løsningen alene. Vi bør derfor også vurdere hvordan kortholdssystemer kan bidra til økt overlevelses-

evne, og kanskje bør vi la oss inspirere av hvordan sjøstyrker forsvarer fartøyene sine mot en moderne missiltrussel. Like fullt bør det aktive virkemiddelet luftvern også kombineres med passive forsvarstiltak som armerte hangarer, kamouflasje, spredningskonsepter og så videre. Kommunikasjonssikkerhet bør også ligge høyt på agendaen, og vi må heller ikke glemme forsvarstiltak ment for å beskytte mot mer utradisjonelle trusler som sabotasje og ikke minst angrep i cyber-domenet.

Her er det også en alliert dimensjon, og det er viktig at vi evner å sikre mottaket av allierte forsterkninger. Vi må altså være i stand til å beskytte viktige havner, baser, flyplasser og kommunikasjonslinjer på sjøen, i luften og på land for å legge til rette for mottak i en krisesituasjon. Først bilateralt – deretter i en NATO-ramme. Dette vil være helt essensielt for luftmakten, særlig fordi allierte luftstyrker sannsynligvis vil være de første som kommer til landet i en tilspisset situasjon.

Sentrale spørsmål i så måte er om vi har tilstrekkelig infrastruktur til å understøtte allierte fly og avdelinger på norsk jord. Skal allierte skvadroner etablere seg på egne baser hvor de må understøtte seg selv helt og holdent, eller skal vi huse dem sammen med norske styrker på våre to primærlokasjoner? Hvor mange baser trenger vi? Og ikke minst, hva forventer våre allierte med tanke på vertslandsstøtte og styrkebeskyttelse fra Norge?

Integrasjon og fellesoperasjoner

I tillegg til robust styrkebeskyttelse må et konsept for norsk luftmakt være basert på at krigen skal føres i tett samarbeid med de andre forsvarsgrenene – altså gjennom integrasjon og fellesoperasjoner. Dette er selvfølgelig ikke noe nytt, men noen forutsetninger har forandret seg.

Moderne våpensystemer gjør at stridsmiljøet har blitt mer krevende, og det har blitt vanskeligere å skjule seg for, omgå og til slutt kanskje bekjempe motstanderen. Å være i stand til å løse oppdragene stiller derfor nye krav til fleksibilitet og samarbeid mellom plattformer i alle domener. Som en liten nasjon er vi i tillegg pent nødt til å skape synergi mellom våre begrensede ressurser for å være i stand til å yte motstand. Tidsaspektet spiller også en viktig rolle. Moderne krigføring går svært fort, og vi er avhengig av at beslutningsprosesser går tilsvarende hurtig – helst i sanntid. Målet må altså være å legge best mulig til rette for hvordan vi sammen benytter sensorer og våpenplattformer for å kunne slåss med høyere tempo enn motstanderen. Eksempler på dette kan være samarbeid mellom fregatter, P-8 og F-35 om å bekjempe mål på sjøen,

eller at styrker på bakken for eksempel finner et luftvernsystem og sender mål-data til en F-35 i sanntid, som så engasjerer målet.

Dette har Forsvaret satt søkelys på i to tiår, og mange av leserne har sikkert hørt om konsepter som nettverksbasert forsvar, Network-Enabled-Weapons og Multi-Domain-Battle. Det skorter altså ikke på ambisjoner, og det er en mengde prosjekter som arbeider med dette hver dag. Dette er likevel komplisert tematikk, og det norske Forsvaret har sterke forsvarsgrener med lang historie og særegen kultur. Det kan derfor være utfordrende å legge til rette for at grenene har felles forståelse av målsettinger og retning, og at de klarer å samarbeide så tett at prosedyrer, strukturer, taktikker og teknologi er dimensjonert for og legger til rette for effektivt samvirke og fellesoperasjoner. *Targeting*, eller metodisk målbekjempelse som det heter på norsk, er et eksempel på en fellesoperativ prosess vi på NAOC mener er helt sentral for å få utnyttet luftmakten effektivt i en fellesoperativ ramme. Utvikling av gode prosesser for metodisk målbekjempelse krever imidlertid en tydelig overbygning og retning fra operasjonelt og strategisk nivå.

Integrasjon og fellesoperasjoner har også en alliert dimensjon, og vi må sørge for at norske styrker kan slåss side om side og integrert, også med allierte styrker. På luftsidan har vi kommet langt innenfor dette området i dag, kanskje til og med lengst, og norske fly kan uten større utfordringer inngå i eller lede en hvilken som helst alliert luftoperasjon, uansett størrelse. Dette nivået er vi nødt til å opprettholde i fremtiden.

Overordnede spørsmål vi bør stille oss i tiden fremover, er om vi klarer å utnytte det teknologiske mulighetsrommet tilstrekkelig effektivt, eller om vi tvert imot er alt for teknologifokuserte, slik at vi både blir sårbare for motpartens mottrekk og kanskje mangler strukturer og prosesser som kan drifte fellesoperasjonene effektivt. Jeg er heller ikke sikker på om Forsvaret, på tvers av nivåer og grener, egentlig er enig med seg selv om hva fellesoperasjoner er og hvordan de bør ledes.

Fremtidig operasjonskonsept for norsk luftmakt

Til slutt har vi det største og kanskje viktigste spørsmålet: Hvordan skal vi bruke våre nye kampfly for å skape ønsket effekt i dagens strategiske setting og trusselmiljø?

Det tradisjonelle norske konseptet for bruk av kampfly har vært å bruke dem i en tilbaketrukket rolle. F-16 skulle med andre ord fly defensive patruljer og møte russiske fly og bakkestyrker etter hvert som de krysset inn i norsk terri-

torium. Dette er fremdeles en relevant måte å operere på, men det er ikke sikkert at det er denne måten som gjør oss best i stand til å forsvare oss fra luften i dagens trusselbilde. En tilbaketrukket rolle blir nesten alltid reaktiv, og fra et militærfaglig standpunkt kan det gi langt større forsvarsevne og kampkraft dersom vi aktivt forsøker å utnytte, eller angripe, motstanderens sårbarheter. Dette er noe F-35 åpner for. Mulige mål kan være radarkjeder, basestruktur, logistikkhaler, fartøyer og sist, men ikke minst, Russlands strategiske luftvern. Rekkevidden på de russiske våpensystemene innebærer da også at noen av disse målene kan befinne seg på russisk jord. Målet må likevel være at norsk luftmakt skal bidra til å skape flest mulige operasjonelle dilemmaer og utfordringer som Russland er nødt til å ta hensyn til, både i planlegging og utførelse av operasjoner.

Dette er politisk sensitivt. Vi må derfor ta med i beregningen den russiske atom-infrastrukturen på Kola, og det faktum at bastionforsvaret eksisterer nettopp for å forsvare Russisk andreslagsevne. Nordflåtens primæroppgave er da også å etablere og håndheve bastionen for å holde NATO på armlengdes avstand. En større militær konflikt i nord vil derfor høyst sannsynlig komme som et resultat av et Russisk behov for å skape en buffer til sine strategisk viktigste områder. Dette kan skape en spenning mellom forsvarspolitiske og sikkerhetspolitiske avveininger og gjør at et konsept for norsk luftmakt ikke bare handler om forsvarspolitikk, men også i langt større grad enn tidligere blir et spørsmål om sikkerhetspolitikk. De militære prinsippene er altså ikke enerådende, men vil og må begrenses av enkelte politiske avveininger.

Dette er selvsagt bærende for spørsmålet om norsk forsvarspolitikk primært er innrettet mot «strategy-to-task» eller «task-to-strategy»?

Luftforsvaret, og kanskje også Forsvaret som helhet, har tradisjon for gode initiativ og utvikling som starter nedenifra i de enkelte fagmiljøene. Utvikling av luft-til-bakke kapasitet for våre F-16 kampfly er et godt eksempel. Det samme gjelder utvikling av konsepter for nærstøtte – såkalt *close air-support*. Dette er selvsagt viktige bidrag, og en av fagmiljøenes sentrale roller er nettopp å synliggjøre det taktiske mulighetsrommet.

Det er likevel flere sider ved utviklingen jeg har skissert som gir behov for en klar retning fra toppen, en tydelig strategi eller i det minste et eksplisitt overordnet konsept. Stabiliteten i nordområdene er på mange måter under press, og i en verden hvor det er vanskelig å skille mellom defensive og offensive våpen, og hvor våpensystemene har stor gjennombruddsevne og presisjon, kan veien fra effektiv avskrekkelse til misforståelser, overreaksjon og utilsiktet eskalering være kort. Selv om F-35 for eksempel er i stand til å utfordre strate-

giske luftvernsystemer på dypet, er det ikke sikkert det alltid er i norsk interesse gjøre det. I noen situasjoner kan det være både riktig og helt nødvendig å gjøre det, men disse valgene må være basert på grundige analyser, et planverk med høy kvalitet og ikke rene taktiske vurderinger.

NAOC spiller en sentral rolle i dette bildet, og det er hovedkvarteret som gjennom deltakelse i fellesoperative prosesser og utarbeidelse av Luftforsvarets operative planverk legger grunnlaget for hvordan luftmakten skal benyttes for å bidra til å oppnå ønsket operasjonell og strategisk effekt. Det er også NAOC som gjennom sentralisert kommando og kontroll drifter norske luftoperasjoner til støtte for norske interesser både til daglig, i tilspissede situasjoner og i verste fall krig. Det er også et viktig poeng at vi må ha et bevisst forhold til at signalering, avskrekking og beroligelse med norsk luftmakt pågår hver eneste dag, gjennom vår styrkeproduksjon, vårt øvingsmønster og våre daglige operasjoner.

Alt dette peker derfor mot at et konsept for norsk luftmakt må være godt forankret i en overordnet strategi og i tråd med norsk sikkerhetspolitikk. Spørsmålet er om våre beslutningstakere, også på politisk nivå, har tatt stilling til hvordan de vil bruke verktøyet F-35 i forskjellige faser av en krise. Har vi en realistisk forståelse av hva det vil koste å forsvare oss mot en moderne motstander, eller er vår risikoforståelse fremdeles preget av tiår med lavintensitetskonflikt i fremmede land?

Konseptet vårt må altså ha en realistisk tilnærming til trusselbildet, bidra til å skape balanse mellom militære og sikkerhetspolitiske avveininger, og legge til rette for at det er mulig å øke gasspådraget og intensiteten hurtig dersom en krise skulle eskalere til krig.

Avslutning

For å oppsummere betyr dette at Luftforsvaret og Forsvaret må vektlegge god situasjonsforståelse og tidlig varsling for å sikre godt beslutningsgrunnlag og tilstrekkelig hurtig respons. I tillegg må vi vektlegge robust beskyttelse av egne og allierte styrker for å sørge for at kampkraften faktisk kommer i spill. Vi må også evne å slåss fellesoperativt, både mellom forsvarsgrenene og sammen med våre allierte, for å skape synergi og sloss med så høyt tempo som mulig. Til slutt må vi nøye analysere hvordan vi skal bruke våre skarpeste verktøy i forskjellige faser av en konflikt. Dette er ikke et spørsmål om defensivt eller offensivt konsept, men heller et spørsmål om militære prinsipper, altså hvordan vi best kan utnytte motstanderens svakheter samtidig som vi beskytter våre egne svakheter i en forsvarskrig.

Det kan også være stor forskjell på hvordan vi velger å snakke om og benytte kapabilitetene i forskjellige faser av krisen. Et norsk konsept må derfor være skalerbart og fleksibelt, og evne å yte effektiv motstand svært hurtig når det trengs. Da må konseptet være basert på en tydelig retning og stridside, flere viktige beslutninger må være tatt på forhånd, og vi må holde døren åpen for å bruke ressursene på den måten som gir oss best mulighet til å forsvare oss mot en moderne trussel.

Norsk maritim luftmakt: 'Strategy-to-task' eller 'task-to-strategy'?

Av Gjert Lage Dyndal

For å diskutere og svare på hvordan norsk maritim luftmakt nyttes, vil jeg innledningsvis beskrive det strategiske rammeverket som omgir oss i dag og som vi kan forvente vil prege den overskuelige fremtiden. Derneft vil jeg diskutere hva vi mener med «maritim luftmakt». I norsk sammenheng knyttes maritim luftmakt veldig ofte direkte til P-3 Orion. Jeg vil utvide dette perspektivet og argumentere for at maritim luftmakt omhandler mye mer enn P-3 Orion.

Etter at jeg har gjennomgått rammeverket – og definert hva vi mener med maritim luftmakt – vil jeg knytte dette opp mot seminarets tema: «strategy-to-task» eller «task-to-strategy».

Avslutningsvis vil jeg forklare hvordan det jobbes på Luftoperasjons-senteret (NAOC) i dag. Noe fungerer godt, mens andre deler fungerer mindre godt, noe er fraværende og bør utvikles. Det er helt klart rom for å bli bedre på å tenke «strategisk» om anvendelsen av luftmakt. På noen felt har luftforsvaret ansvaret for å tenke strategisk om bruken av våre ressurser, mens for en del av den maritime luftmakten er det andre aktører – primært den maritime taktiske sjefen – som planlegger og anvender luftmakten for maritime hensikter.

Det strategiske rammeverket

Det overordnede strategiske rammeverket er svært viktig å forstå for å utvikle luftmakten i fredstid og for å effektivt kunne bruke den i fred, krise og krig. Det særskilte i dag er at vi i hovedsak preges av en ustabil global og regional sikkerhetsdynamikk. Det er svært vanskelig å spå hva som vil skje de neste årene. Et premiss som vi må ta med oss; er at fremtiden vil være mer ustabil enn det den har vært på lang tid, og dette gjør at vi ikke bør låse oss til for konkrete scenarioer for utvikling av våre fremtidige evner eller planer. Når vi benytter

scenarier, må de nyttes for å få frem prinsipielle problemstillinger eller som eksempler på alternative trusler eller utfordringer.

Jeg har i lang tid forfektet et stort fokus på de russiske strategiske ubåtene (SSBN) som en av de mest dimensjonerende faktorene for norsk sikkerhetspolitikk og dynamikk i nord. Dette medfører bastionkonseptet som er et system for å forsvare de strategiske ubåtene. Bastionkonseptet – som ble utviklet under den kalde krigen – har kommet på moten, og er noe alle snakker om. Feilaktig har derimot mange begynt å bruke bastionkonseptet for å betegne alt som er av utfordringer i nord. Det er i dag omfattende militærmakt og annen tilstøtende aktivitet i nordområdene, som involverer luft-, sjø- og hærstyrker med helt andre formål enn bastionkonseptet (igjen, beskyttelse av de strategiske ubåtene). Selv om det nå er kommet på moten igjen, så betyr ikke det at vi må se oss blinde på det. Jeg gjentar, og vil understreke dette fordi betegnelsen ikke er representativ for de samlede utfordringer og bekymringer som finnes i nordområdene. SSBN ubåter og bastionkonseptet er viktige, men ikke dekkende for alle problemstillinger i nord. Mange i dagens forsvarsdebatt, både internt i Forsvaret og blant journaliser og samfunnsdebattanter, snevrer for raskt inn diskusjon ved å fokusere på bastionkonseptet. Jeg vet at ikke alle nødvendigvis tenker så snevert, men det er likevel med på å prege situasjonsforståelsen og forsvarsdebatten i stor grad i Norge i dag.

Et delvis oversett problemområde er Østersjøen. Dens betydning har et stort fokus i NATO, langt utover hva som reflekteres i norsk bevissthet og debatt. Østersjøens dynamikk påvirker våre nærområder og vår sikkerhet. Med NATOs utvidelse inn i de baltiske statene på tidlig 2000-tallet, og nå med tung og jevnlig tilstedeværelse, opplever Russland et stort press. NATO-styrker er ofte tett innpå St. Petersburg, og fra Østersjøen er de også kort vei til Moskva. Russland har derfor bygd opp Kaliningrad til å bli en solid enklave i Østersjøen med en nektelses-boble (A2AD) mot NATOs og andres sjø-, luft- og hærstyrker. De kan ikke akseptere en NATO-dominans så tett innpå seg. Kaliningrad er meget viktig, men samtidig et veldig lite geografisk område og dertil ekstremt sårbart. Dette gir en dynamisk og farlig sikkerhetssituasjon i Østersjøen. Med dette blir også det sørlige Norskehavet og Nordsjøen viktig. Hvis vi ser oss rundt, så bør vi altså oppdage at det er mye militær virksomhet og mange militære operasjoner som ikke handler om bastionkonseptet i nord, men heller om understøttelse av NATO på den sentrale fronten i og rundt Østersjøen. Vi må ikke glemme at disse nære områdene er svært viktig for norsk sikkerhetspolitikk.

Russiske offensive kapasiteter i nord er en annen faktor som feilaktig knyttes til bastionkonseptet. Store deler av disse offensive styrkene handler ikke om dette. Bastionkonseptet er defensivt for å forsvare de strategiske ubåtene. Det er ikke nytt at det også ligger store offensive militærstyrker i nord. På 1960/70-tallet ble det for å operere på de åpne havene utviklet større fartøystyper. Det ble også utviklet mange typer og store mengder av langtrekkende fly og missiler, som i senere tid har blitt ytterligere modernisert. Moderne kryssermissiler – levert fra luftmakt eller ubåter som opererer uten dekning av en flåtestyrke i Norskehavet – er en trussel som stadig kommer tettere på De britiske øyer og Nord-Europa. Tilsvarende konseptuell tenkning og systemer er i ferd med å utvikles og nyttes over Polishavet. Det handler ikke lenger bare om tradisjonelle strategiske ballistiske missiler i det høye nord, men også cruisemissiler som utvikles for å nå helt til det amerikanske kontinentet. Dette er en ny sikkerhetsdimensjon – med både russisk og amerikansk utvikling – som vi må ta til etterretning i nord og som vil påvirke vår region.

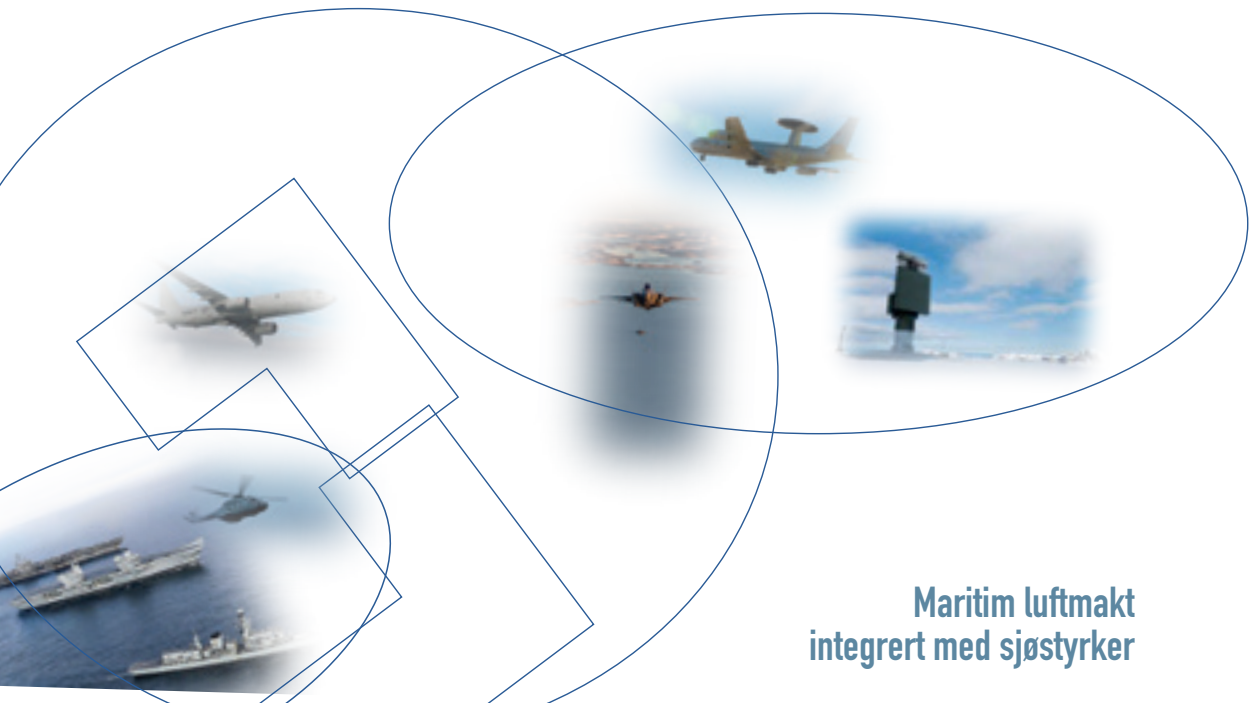
Et siste sett av utfordringer som jeg vil trekke frem, er at de høye arktiske sjøveiene begynner å bli tilgjengelige. Det Russland har skapt de siste 15 årene av infrastruktur, understøttelse og nye isbrytere er av enorme dimensjoner. Russland ligger i realiteten 20 år foran resten av verden når det gjelder å utvikle arktisk kompetanse og kapasitet. Det vil ta et par tiår fra den dagen vi starter tilsvarende satsing til vi kan komme opp på tilsvarende nivå.

Russland dominerer det arktiske havet på land og til sjøs og kommer til å gjøre det i lang tid fremover. Det har ført til at Russland har blitt selvsikre, og de har begynt å innføre regimer for kontroll av skipsfarten i områdene. Dette er ikke lett å akseptere for land som Nederland, Storbritannia og USA som er sterkt opptatt av frie sjøveier. Når Russland begynner å innføre regimer for kontroll og begrensninger av sjøveiene, kommer det motreaksjoner. Dette har vi sett i politiske uttalelser fra amerikansk side de siste årene. Jeg er ikke sikker på hvordan, men dette kommer nok i økende grad til å påvirke oss og vår sikkerhetssituasjon.

Totalt sett er det et sammensatt og mangfoldig sikkerhetsbilde – og derav mange utfordringer og oppdrag for norsk maritim luftmakt i våre nærområder.

Bredden av maritim luftmakt i våre områder

Det er ikke bare maritime patruljefly (MPA) som er maritim luftmakt. Jeg vil gjerne utvide definisjonen vesentlig:



Maritim luftmakt integert med sjøstyrker

Maritim luftmakt handler om bruken av luftmakt i det maritime teateret for å oppnå maritime målsettinger eller for å sørge for nødvendig grad av luftkontroll for gjennomføring av maritime operasjoner.¹

For å forklare anvendelsen av, behovene for og integrasjonen mellom luft og sjøstyrker tar jeg utgangspunkt i figuren over. Sjømakt handler i stor grad om overflatefartøyer, selv om ubåter og fly naturligvis er del av den større pakken. Utgangspunktet i eksemplet over er at en fartøygruppe har begrenset rekkevidde, både når det gjelder egne sensorer og deres hastighet. Begynner vi å plassere ut de få norske maritime fartøyene vi har, er det åpenbart for enhver at vi har svært lav dekningsgrad av Norskehavet, Svalbard-området og det høye Arktis. Områdene er store, fartøyene våre er få, og tilstedeværelsen blir derfor dårlig. Følgelig trengs fly for å dekke hoveddelen av våre maritime områder. Dette er en viktig del av norsk maritim luftmakt og norsk sjømakt.

Fra luften ser vi gjerne fartøyer på rekkevidder mellom 100–200 nautiske mil. Skal et fartøy se andre fartøy eller svært lavtflygende fly, er det snakk om rekkevidder på maksimalt 20–30 nautiske mil. Dette er på grunn av jordkrumningen.

¹ Se denne tidligere artikkelen hvor jeg har diskutert og utledet en forståelse av «maritim luftmakt»: Dyndal, Gjert Lage (2015), «A theoretical framework of Maritime Air Power», i *KKRVVA/Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*.

Missiler vil ikke kunne oppdages av fartøyer før de er på noen få nautiske mils avstand. Som følge av dette, er maritime krigsfartøy fullstendig avhengige av luftbårne sensorer. Marinen vet veldig godt at helikopteravhengigheten er stor.

En flåtestyrke er derimot avhengig av mer enn kun helikopter, som kun dekker behovet i umiddelbar nærhet som forlengelse av en fartøygruppe. MPA trengs for ha områdedekning forut for der hvor en styrke skal bevege seg inn. Det handler ikke kun om ubåtkrigføring, men først og fremst om overvåkning og rekognosering (ISR, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) for å utvikle og holde et kjent overflatebilde.

Antiubåtkrigføring (ASW) er en sentral rolle for MPA, men her er det mange misforståelser om hvordan den fungerer. MPA i ASW handler ikke kun om at de finner og klarer å senke en ubåt. Det er faktisk nesten ikke mulig å finne en ubåt, med mindre du har gode hint om hvor den befinner seg. På tross av dette gjør MPA en helt nødvendig jobb ved å bidra til å skape situasjonsbildet, samt i antiubåtkrigføring med å presse ubåtene ned under havoverflaten og hindre dens manøvreringsmulighet (fart) for å sterkt begrense den. Det er få scenarier som tegner bildet av en fullskala ubåtkrig, slik som det var under andre verdenskrig: derfor er ubåtene fullstendig avhengig av å ha en god målløsning på hva de kan skyte på. Ubåtene, som har eller normalt må operere på lavere hastigheter, må naturlig forhåndsposisjonere seg i forhold til en flåtestyrke som seiler. De kan ikke gå fort, for da blir de funnet av sonarsystemer som for eksempel sonarbøye-felt lagt av MPA. Anti-ubåtkrigføring handler altså om mer enn bare å finne og senke ubåtene.

Et siste element av norsk maritim luftmakt som blir spennende å følge fremover, er kampflystøtten inn i maritime operasjoner. Maritime luftoperasjoner, med integrasjon av kampfly, var svært viktig mot slutten av den kalde krigen. Siden millenniumsskiftet har dette falt bort i norsk sammenheng. Det var tidligere komplette taktikker og prosedyrer for hvordan man tar av med landbasert luftmakt og hvordan landbaserte styrker integrerer seg med store marinestyrker, gjerne også flåtestyrker som hangarskip som var i den norske regionen på 1980-tallet. Det fantes og alle var godt kjent med NATO-prosedyrer for dette. Prosedyrene finnes i NATO og hos allierte også i dag, men må gjeninnføres og reetableres i norsk sammenheng. Vi har nå, etter et par øvelser med hangarskip i våre nærområder, begynt å gjenskape kompetansen. Men det er en lang vei å gå på vårt nivå ved NAOC, så vel som ute på enhetene i Luftforsvaret. Jeg ser dessverre at vi er på det stadiet at vi leker i samme sandkasse, uten reelt å samvirke. Vi har for tiden nok med å ta vare på sikkerheten og faktisk gjennomføre operasjoner.

Vi må utvikle oss til å komme tilbake til integrerte operasjoner. Dette må vi ta på alvor, for vi vil se betydelig flere hangarskips operasjoner i Nordsjøen og Norskehavet de neste årene enn hva Luftforsvaret erfarte på høyden av den kalde krigen. Det begynner allerede å bli ganske vanlig å blant annet se britiske «Queen-Elisabeth»-klasse hangarskip i våre nærområder. Disse fartøyene er av en størrelse som UK ikke har hatt siden tidlig i den kalde krigen. Vi har også ved flere anledninger de siste par år hatt både franske og store amerikanske hangarskip i området. Denne utviklingen krever at vi begynner å operere integrert med skipene, både med tanke på sikkerhet og for å utvikle vår militære evne.

I tillegg til de mange former for integrerte maritime luftoperasjoner, er det også slik at maritim luftmakt ofte kan operere alene. Sjømakt handler ikke kun om fartøyer. Et av mine favorittsitater om eierskap til luftmakt kommer fra briten Herbert Richmond. Han uttalte i 1946 (*Statesmen and Seapower*), en tid med kraftig kamp mellom forsvarsgrene etter den andre verdenskrig: «Command of the sea is the indispensable basis of security, and whether the instrument which exercises that command swims, floats or flies is a mere matter of detail».

Det handler altså om å nå maritime målsettinger. Dette er et viktig poeng for Norge, som har enorme havområder om vi inkluderer det høye arktisk. Ved krisehåndtering blir ofte også luftmakten reelt sett sjømakten i Norge. Det tar lang tid å flytte sjøstyrker, og de er ikke alltid tilgjengelig i områdene som vi trenger å utøve militærmakt. Luftmakten kan være sjømakt alene.

Strategy-to-task or task-to-strategy?

Det er en omfattende diskusjon, og litt på siden av temaet, å diskutere om våre nasjonale strategiske planer er bra nok. Det som formelt kalles militærstrategier i Forsvaret og NATO er uansett gradert informasjon. Men det er et poeng å diskutere om de burde vært graderte eller ikke. Det er mange gode grunner til at overordnede strategier, eller deler av dem, burde vært utviklet på et ugradert nivå, men jeg vil begrense meg til argumentet om at de er viktige for å kunne ha en debatt om utvikling av militærmakten. Selv om det ikke ligger mange slike ugraderte strategier tilgjengelig, så finnes strategiene. De politiske intensjonene, militærstrategiene og det overordnede nasjonale (og NATOs planverk) setter rammen for hva vi kan og skal planlegge med ved NAOC. De overordnede føringene og intensjonene blir operasjonalisert for taktisk bruk av luftmakt.

NAOC utvikler sin taktiske hovedplan basert på den samme serien som overordnede nivå. I tillegg til dette planverket, så utvikler NAOC et Air Operations Directive (AOD) der vi setter sammen det som kommer fra FOH og føringer fra Sjef Luftforsvaret. I en krigssituasjon eller øvelse kan en AOD gjerne ha gyldighet på uker. Til hverdags endrer derimot ikke målsettingene fra ledelsen seg hver uke, og derfor er det typisk et halvt års gyldighet på en AOD i fredstid. Det er et grundig og godt arbeid som gjøres for utvikling av planverk og som legger grunnlaget for å ha en god AOD. Når det gjelder planlegging av bruken av luftmakt i fredstid, vil jeg følgelig si at vi lever opp til ambisjonen om «strategy-to-task».

Det er derimot noe mer utfordrende å være like grundig i planene og i den konkrete bruken av luftmakt i det kortere perspektivet, særlig når vi deltar i oppdukkende operasjoner. Det har vi blant annet sett ifm. Kosovo og Libya krigene i 2011. Dette er mange grunner til at det synes å ha vært en utfordring med mangelfull strategisk tenkning om norsk luftmakt i slike kriger. Det har nok kommet som en følge av både manglende kompetanse på flere plan, med alt fra for svak organisering – til for lite personell, samt en meget tynn kulturell forankring i Luftforsvaret i sin helhet.

Selv om selve AOD utviklingen og planverk gradvis har kommet på plass, så er det fortsatt store utfordringer med omsetning av dette til operasjoner. Det har dessverre vært en dårlig – i alle fall ikke strukturert – kobling mellom det etablerte planverket og AOD, og hvordan vi har utøvd luftmakt. Ved NAOC har det nærmest ikke eksistert strukturerte prosesser eller personell avsatt til å gjøre strategisk forarbeid forut for selve *taskingen*, som skjer i form av en Air Tasking Order (ATO) en til to dager forut for luftoperasjoner.

Vi har et særegent norsk konsept kalt Coordinated Air Operations Program (CAOP) for planlegging av flyprogram tre til fem uker frem i tid. Det er derimot et rent fredstidssystem. CAOP er ikke en strategisk eller strukturert prosess, men hovedsakelig en sammensyning/koordinering av de ønskede treningsprogrammene til skvadronene for styrkeproduksjon. Det er også lagt inn planlagt deltagelse på øvelser.

I Luftforsvaret og ved NAOC er vi ikke gode nok til å tenke helhetlig, eller å knytte vår planlagte aktivitet opp mot de overordnede planene og høyere enheters behov. Flyprogram, i form av de ATO som utgis, har selvsagt ikke vært uten knytning til strategiske behov, men det har ikke foregått arbeid i strukturerte former – slik som i NATO eller som ved deltagelse i internasjonale operasjoner. For å videreutvikle NAOC i perioden fremover, vil vi vesentlig øke fokus på slike «strategiske-taktiske»-prosesser, som for eksempel pro-

sesser mot en Master Air Operation Plan (MAOP) for bedre å knytte aktiviteten opp mot intensjoner og konkrete målsettinger. Likeledes vil vi – igjen – forsøke å utvikle oss bedre for helhetlig og strukturert målbekjempelse (*targeting*). Dette vil være to satsingsområder for oss de neste par årene.

For utvikling av slik «strategisk-taktisk» tenkning, så har vi mulighetene til å lære av Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og Sjøforsvaret. De har synlig blitt mer fokusert på dette og har over de siste årene blitt flinke til å tenke på hver dag som en operasjon. Unektelig sender vi ut signaler hver eneste dag når vi bruker våre fly. Hvor vi øver, hvem vi øver med og hvordan vi øver har en betydning. Det har vært en utfordring at det kun har vært treningsbehovet som ligger til grunn for CAOP i fredstid hos oss. Vi vet ikke hva løsningen blir eller hva vi utvikler av prosesser, men vi har sett problemet og vi diskuterer mulige løsninger internt på NAOC nå. Vi ønsker å komme videre med «strategy-to-task» i hverdagen.

Mens vi jobber med denne utviklingen, er vi fortsatt veldig vare på og opp-tatt av å bevare luftvingenes rom til å legge til rette for god og effektiv styrkeproduksjon. Disse elementene av CAOP-prosessen vil ikke forsvinne, det handler heller om å videreutvikle prosessene våre frem mot utarbeidelsen av ATO produksjonen – altså å bli bedre i tidsperspektivet en til tre uker forut for flyoperasjonene.

Et annet, men tett relatert felt, handler om vurderinger av hva vi har gjort og om vi har oppnådd det vi hadde til hensikt. Det som på fagspråk omtales som *assessment*, vurderinger. Vi har hatt lite fokus på dette, og kan egentlig ikke si at det gjøres i strukturerte prosesser overhodet. Det vi presenterer er veldig ofte kun hva vi har flydd. I det daglige er det liten grad av vurderinger av det vi har gjort. Vi vurderer ikke i særlig grad hva vi har oppnådd av effekter. Dette er selvklaart et viktig element av det å tenke mer «strategisk», og er også noe vi vil prioritere i tiden fremover.

Vi har altså en del nye tanker for tiden fremover. Når Luftforsvaret forhåpentligvis ser resultater av dette, så vet dere hva tankesettet bak er og hva vi ønsker å få til. Vi ønsker å få til mer «strategy-to-task» både for maritim luftmakt og for øvrig.

Det er ikke alt vi skal tenke «strategisk» om

Avslutningsvis vil jeg si noe om hvorvidt vi har – eller er ment å ha – full kontroll på hva vi bruker luftressursene til. Luftmakt er grunnleggende felles. Det vil si at det er ikke bare vi på NAOC som har interesse av hvordan ressursene våre

utnyttet effektivt. Det er Luftforsvaret som styrkeproduserer og legger grunnlaget for at de maritime helikoptrene kan fly. Den taktiske utnyttelsen av dem er det derimot ikke vi som styrer eller tenker særlig mye om. Det er det Sjøforsvaret som gjør, mens det er sjef for marinen eller kystvakten som benytter plattformen. Vi avgir de maritime helikoptrene slik at det blir et organisk helikopter som hører til fartøyene og som fungerer som en forlengelse og styrking av disse. Dette blir følgelig utenfor vår kontroll når det gjelder «strategy-to-task».

For kampfly er det helt motsatt, der er det sjef NAOC og sjef Luftforsvaret som eier, styrer og bruker ressursen. Det er sentralisert kontroll på ressursene. Det jeg tror vi i fremtiden må begynne å se mer på, er at vi både må avgi og få kampflyressurser. Som i tilfelle med de tidligere omtalte hangarskipsoperasjonene, så mener jeg at det ikke lenger holder å kun leke i samme sandkasse. Når amerikanske hangarskip med U.S. Marine Corps øver i våre områder, må vi kunne jobbe integrert istedenfor adskilt og kun koordinert. Det samme gjelder selvsagt de britiske, som stadig oftere er å se i våre nærområder.

Når det gjelder MPA-operasjoner, så styres dette på hovedsakelig tre forskjellige prinsipielle måter: Direct Support og Area Operations, eller Associated Support, som er en kombinasjon av de to andre måtene. Når det kommer til Direct Support, så har vi delvis kontroll på bruken av ressursene fordi vi tildeler MPA pr. tokt til en sjøstyrke. Vi gir dem et ganske stort og definert område, samt tydelig definerte roller når det kommer til sensorer og våpenutrustninger. Allikevel er dette en situasjon eller type integrasjon hvor vi i hovedsak gir fra oss kontrollen på flygemaskinen. Det er en sjøkommandør som tenker på hvordan kapasiteten skal brukes for best å omsette mål til effekt.

Ved Area Operations, som P-3 Orion gjør til daglig i Norsk økonomisk sone i våre nordområder, skulle jeg gjerne kunne sagt at det er sjef NAOC som styrer ressursene. Vi gjør det formelt sett, og det er vi som gir dem oppdrag hver dag, men det er mer komplisert enn som så. Sjef Luftforsvaret og Forsvarsjefen kan bestemme seg for å sende P-3 Orion til en internasjonal operasjon i for eksempel Middelhavet. Men da har vi sett at det får militære og politiske konsekvenser om vi ikke er tilstrekkelig til stede i våre egne nærområder. Det er behov for overvåkningsressurser i nord, og om vi ikke er der så kommer andre nasjoner til og fyller vakuuet. Det er følgelig også lite handlingsrom til å benytte dem til mye annet enn ISR, da behovet er så stort. Dermed blir prioriteringen langt fra noe som selvstendig kan styres av Luftforsvaret, faktisk heller ikke av Forsvaret. Derfor er det reelle handlingsrommet for hva vi bruker P-3 Orion til ikke fullt ut vårt eget, selv om det er vi som tasker den til alt. Vi må ta hensyn til at kapasiteten inngår i en større ramme.

Konklusjon

Strategiske ubåter og bastionkonseptet er viktig, men dette er ikke alt som påvirker sikkerhetsdynamikken og de militære truslene rundt oss. Jeg har her insistert på å utvide perspektivet. Vi har andre strategiske utfordringer i våre nærområder. Det samme gjelder for maritim luftmakt, som er mer enn kun P-3 Orion og MPA. Maritim luftmakt, med et Queen Elisabeth-klasse hangarskip med F-35 i Norskehavet, er noe vi vil se mer av og noe vi må forholde oss mye til i årene fremover.

Ved NAOC er vi under enorm utvikling og vi skal ha økt fokus på «strategy-to-task» i operasjoner i det daglige. Ikke kun når vi bidrar til operasjoner eller øvelser. Vi på NAOC skal videreutvikle evnen til å tenke «strategisk-taktisk».

Det strategiske spillet mellom USA og Iran: Aktører, stormaktspolitikk og president Trumps 'America First'-strategi

Av Sverre Lodgaard

Vi befinner oss i overgangen fra én verdensorden – den liberale internasjonalsismen – til noe annet vi foreløpig ikke kjenner. Til forskjell fra tidligere verdensordener, som har kommet til etter store kriger, ser en ny orden ut til å avleire seg over tid og bli turbulent.

Internasjonale normer neglisjeres, internasjonale institusjoner undergraves, internasjonale avtaler faller fra hverandre, og kommunikasjonen mellom stormaktene er dårlig. Det er som om støtdemperne mellom dem blir tynnere, med tilhørende fare for at gnisninger kan slå ut i flammer. Geopolitikken ligger for en stor del i spennet mellom USA/Vesten og Kina/Russland, men Midtøsten er fortsatt et brennpunkt som engasjerer dem alle, og konflikten mellom USA og Iran står i sentrum.

Narrativene

Det iranske narrativet går tilbake til 1953, til kuppet mot den folkevalgte statsministeren Muhammad Mossadeq som nasjonaliserte oljeindustrien. Storbritannia var pådriveren, og USA eksekutøren. Mossadeq er fortsatt noe så nær en god politisk rollemodell som man kommer i nyere iransk historie.

Det amerikanske narrativet går tilbake til den islamske revolusjonen i 1979 da 52 amerikanske tjenestemenn ble satt i husarrest i 444 dager. Dette var en nasjonal ydmykelse. For det politiske Washington var et annet faktum like viktig: De mistet kontrollen over Iran. Sjaken hadde vært deres mann på stedet. Siden dette har det vært et ønske om regimeskifte – spilt ut over sidelinja i Obama-tiden, men tilbake med full styrke nå.

Forbitrelsen er sterk på begge sider. Iran gjorde kampen mot «den store satan» (USA) og «den lille satan» (Israel) til en del av revolusjonens identitet. Øverste leder gjennom 30 år, Ali Khamenei, har alltid hevdet at USA ikke er til å stole på, og etter den amerikanske tilbaketrekkingen fra atomavtalen har han fått smertelig rett. Da USA kom i skade for å skyte ned et iransk passasjerfly i 1988 – 290 menneskeliv gikk tapt – sa daværende presidentkandidat George Bush at han aldri ville beklage på USAs vegne, og tilføyde: «I don't care what the facts are». Slik kan stormakten snakke, ikke bare i arroganse, men når det er sterke følelser i sving.

Narrativene lever videre og påvirker konfliktforløpet. Da Qassem Suleimani ble drept, sa parlamentspresident Ali Larijani at dette best kunne sammenlignes med kuppet i 1953 og nedskytingen av passasjerflyet i 1988. Utenriksminister Pompeo sa at hvis Iran reagerte med nye provokasjoner, hadde han en liste på 52 mulige reaksjonsmåter. Det er en langvarig, bitter konflikt vi snakker om her.

De nasjonale interessenes forrang

Midtøsten beskrives ofte i sekteriske, religiøse termer. Men det er først og fremst nasjonale økonomiske, politiske og militære interesser som bestemmer utenrikspolitikken. Iran er det eneste landet hvor religiøse ledere sitter i utøvende politiske posisjoner, men hver gang nasjonale interesser kolliderer med religiøse preferanser er det de førstnevnte som vinner fram. Slik iranerne tolker skriften, er ikke dette i strid med Koranen (noen annen tolkning ville heller ikke vært mulig). Dette gjør politikken i Midtøsten mer lik internasjonal politikk i andre regioner.

Religionen spiller en viktig rolle som mobiliseringsbase for de nasjonale interessene. Brødre og søstre i troen påkalles for å bistå. I Irak er 70 prosent av befolkningen shia, alawittene i Syria – Assad-klanens tilhørighet – er søskenbarn eller tremenninger med de iranske shia-ene, og Hizbollah er shia. Hamas er sunni, men støttes likevel av Iran, jf. de nasjonale interessenes primat. Sunniene spiller en lignende rolle som mobiliseringsbase for Saudi-Arabia, derfor beskrivelsen og oppdelingen av Midtøsten i en shia-sfære og en sunni-sfære.

Den iranske motmakten

Til å begynne med skapte revolusjonen i Iran en glød som gjorde den islamske revolusjonen til en eksportvare. Men liksom bolsjevik-revolusjonen i Russland

fortok den seg raskt. Det nye regimet fikk snart nok med å forsvare seg.

Hvordan greier iranerne å stå imot det enorme presset som rettes mot dem? De amerikanske sanksjonene er historisk sterke, de såkalte «secondary sanctions» har tvunget nesten alle andre land med på laget, og bak ligger trusselen fra den overlegne militærmakten. I Washington lyder refrenget «all options are on the table».

Svaret begynner hjemme, med regimets motstandskraft. Det politiske systemet har mange maktsentra; øverste leder, som er siste instans i utenrikssaker; presidenten, som leder regjeringen og har det primære ansvaret for økonomien; nasjonalforsamlingen, som er mer enn en *pro forma* instans; Vokterrådet, som siler kandidatene ved valg av parlament, president og ekspertforsamling og som utpeker øverste leder. Rettsvesenet er også viktig. Og sist, men ikke minst er revolusjonsgarden, som skal vokte om revolusjonen og som brukes for å slå ned demonstrasjoner og avvære trusler mot regimet. Garden er en elitestyrke med egen hær, marine og luftvåpen, og det er den som forestår alle militære operasjoner i utlandet. Til sammenligning: President Morsi – den egyptiske brorskapslederen under den arabiske våren – hadde ingen garde til å beskytte seg og ble et lett offer for den dype egyptiske staten.

Poenget er at dette komplekse systemet har mange bein å stå på. Faller ett bort er det mange andre igjen. *I det komplekse ligger det slitestyrke; i det enkle sårbarhet.* De økonomiske sanksjonene skaper store problemer som utløser protester, men regimeendring ligger ikke i kortene. Røyner det på er tvangsmakten på rede hånd.

I parentes bemerket spør mange om det finnes håp for våre liberale verdier i et slikt system. Min tolkning av det er ganske dystert. I noen perioder fører rivaliseringen mellom maktsentrene til innstramminger, i andre perioder til reformer – fram og tilbake innen en sirkel som voktes av garden. Da reformistene hadde framgang i Khatamis presidenttid, øynet man kanskje lys i enden av tunnelen. Men det var en illusjon, for det finnes ingen tunnel ut av denne sirkelen. Iranerne er fanget i sitt eget system. Nå er det de konservative som har overtaket. De uforsonlige kreftene i USA og Iran spiller i hendene på hverandre og gjør hverandre sterkere.

Svaret fortsetter med det framskutte forsvaret i Syria og Irak. Syria er Irans første forsvarslinje, og Irak er den andre. På den måten unngår man også at de senere tids trefninger – den asymmetriske krigføringen – skjer på eget territorium. Militsene opererer i nært samarbeid med etterretningen og et durkdrevent diplomati, i et samvirke som genererer synergi. De er i nærkontakt med befolkningen og bidrar til etterretningen. Når amerikanerne rykker ut på opp-

drag, drar de fortest mulig tilbake til barakkene for å minimalisere egne tap. Det blir ikke god etterretning av slikt. I Syria er afghanere, pakistanere og andre nasjonaliteter rekruttert inn sammen med iranere, irakere og syrere, for Assad mangler folk. Hans alawitter utgjør bare om lag 12 prosent av befolkningen. I Irak består militsene i all hovedsak av irakere, som er sunnier, kristne og jesidier så vel som shiaer. Iran har knapt med ressurser, men så koster heller ikke engasjementene så mye. Ifølge det amerikanske utenriksdepartement kan det dreie seg om to til tre milliarder dollar i året.

Motpress øves dessuten ved hjelp av atomprogrammet og rakettvåpenet. Iran har vært under våpenembargo i lang tid, og de har ikke moderne fly. De har gradvis trukket seg fra de begrensningene atomavtalen la på anrikning av uran for å presse EU til å omgå eller lette på sanksjonene, men til liten eller ingen nytte.

Iranerne er overbevist om at hvis de begynner å trekke seg ut av Syria og Irak, og kompromisse på rakett- og atomprogrammet, vil presset mot dem bare øke, og formodentlig har de rett i det. Dette er derfor ikke et alternativ for dem.

USAs Midtøsten-politikk

Trump har vendt ryggen til den liberale internasjonalismen og forestillingen om USA som det eksepsjonelle, uunnværlige landet. Slagordet «Amerika først» tar utgangspunkt i materielle, nasjonale interesser og etnisk, nasjonal identitet – i likhet med veldig mange andre land. Hans utenrikspolitikk ligner på den klassiske, realpolitiske tradisjonen i internasjonal politikk. Stormakten USA har blitt mer som andre stormakter, bare den mektigste blant dem.

Politikken i Midtøsten er inkonsistent. Liksom for Obama er hovedsaken for Trump Kina – plandokumentene fra 2018 etterlater ingen tvil om det – men han er blitt hengende igjen i Midtøsten, som Obama også ble. Ved å gjøre kampen mot Iran til det organisatoriske prinsippet for Midtøsten-politikken trekker han oppmerksomhet og ressurser vekk fra den erklærte hovedretningen i utenrikspolitikken. I strid med ønsket om å senke den militære profilen i området, har han forsterket nærværet.

Målsettingene er uklare. Da Trump trakk seg ut av atomavtalen, sa han at han ville være sikker på at Iran aldri ville få atomvåpen. Forsvarsministeren sa det dreide seg om regimeskifte. Utenriksministeren stilte tolv krav til Iran. De kan tolkes litt forskjellig, men oppsummert lar de seg ikke gjennomføre uten regimeendring. Det er et utbredt ønske i begge partier om å drive Iran tilbake fra de andre landene i Midtøsten og beskjære atomprogrammet.

Det er et gap mellom mål og midler. Trump sa at alle iranere må vekk fra Syria, men samtidig ville han ha de amerikanske soldatene hjem. Hva var logikken? Iranerne ble i hvert fall værende. Noen få amerikanere ble igjen for å beskytte et oljefelt i nordøst. Eksemplene er flere.

Det har i USA vært en åpenbar mangel på evne til å forstå konsekvensene av egen politikk. Da USA gikk ut av atomavtalen og gjeninnførte og forsterket sanksjonene, var forventningen at Iran enten ville komme tilbake til forhandlingsbordet eller at regimet ville bryte sammen. Oppskriften – maksimum press – skulle ta kvelertak på dem og ikke etterlate noe annet valg. Ingen av delene skjedde, og nå er det heller ikke utsikter til at noen av delene vil skje. I stedet øver Iran maksimum motpress ved asymmetrisk krigføring.

Oppsummert skorter det på analyse og planlegging, og forklaringen synes like enkel som basal. Den er ingen mangel på Midtøsten-ekspertise i USA, men det hjelper lite så lenge den ikke brukes. Presidenten misliker eksperter. Han er tiltrukket av toppmøtediplomati, men har liten sans for diplomatisk håndverk. I utenriksdepartementet er det glissent i rekkene.

Virkemidlene blir deretter. I den ene enden er presidentens twitter-meldinger, som gir signaler av ymse slag som verden etter hvert har lært seg å tolke. I den andre enden er den overlegne høyteknologiske makten. Imellom disse punktene er det oppstått et tomrom fordi diplomatiet for en stor del ligger nede. Tomrommet fylles i stedet av utstrakt bruk av sanksjoner og – sannsynligvis – cyberkrigføring. Sanksjonene kan vi følge etter hvert som de innføres, mens cyberbruken i beste fall blir kjent lenge etterpå. Mange land prøver nå å finne alternativer til det dollarbaserte finanssystemet. Det kan ta lang tid, men sanksjonene mot Iran har skapt bevegelser i den retningen.

De andre stormaktene

Ingen av stormaktene har konfliktløsning som sin prioritet, kanskje med unntak av Kina som ønsker stabilitet for sine investeringer. Russland prøver å snu lokale konflikter til egen fordel, og har greid dette i Syria. De har sendt et privat sikkerhetsfirma til Libya for å støtte opprørsgeneralen Haftar. De samtaler godt med Tyrkia, Saudi-Arabia og Egypt, og har et bedre forhold til Iran enn på lenge. Dermed posisjonerer de seg som mellommann og tredjepart i framtidige konflikter, i egen interesse. Russland har en sterk akademisk tradisjon for Midtøsten-studier, og når det amerikanske diplomatiet er svekket, er det lettere å komme til.

EU satset mye på atomforhandlingene med Iran og fikk formannskapet i de

stående komitéene som ble opprettet i henhold til avtalen. De prøver fortsatt å holde liv i den, i håp om at en ny amerikansk president vil revitalisere det diplomatiske sporet. Samtidig er de unnfallende og ganske tafatte. Mens de amerikanske sanksjonene gjør unntak for mat, medisiner og noen andre humanitære varer, og Japan og Sveits gir medisinsk hjelp i samråd med USA, har ikke en eneste transaksjon blitt klarert gjennom EUs barter-ordning (kjent som INSTEX). Når unntakene er der, kunne man forvente at flere gjorde bruk av dem, men det er en utbredt frykt for uforutsigbare amerikanske reaksjoner.

I andre halvdel av 2019 ser det ut til at Kina kjøpte 225 000 fat olje per døgn fra Iran, litt under halvparten av hva de pleide å importere. Russland kjøper også noe olje i en barter-ordning som gir Iran mulighet til å kjøpe russiske varer. Informasjonen om disse transaksjonene er sparsom, og det er uklart om USA har sanksjonert mot dem som medvirker til dem.

Fortsettelsen

Krisen etter drapet på Suleimani la seg fort, men ingenting er løst. Konflikten fortsetter, og vil antagelig opptrappes utover våren 2020. Sanksjonene er langt på vei uttømt, og utsiktene til nye forhandlinger er minimale. Iran fortsetter den asymmetriske krigføringen, riktignok med omtanke for ikke å ta amerikanske liv. Konsekvensen kan bli at USA legger større vekt på militær makt og militære trusler, i mangel på andre alternativer. Hvis Iran begrenser Det internasjonale atomenergibyråets inspeksjonsrettigheter, blir det dessuten fritt fram for spekulasjoner om hva de holder på med. Da vil særlig Israel, men også USA skjerpe tonen. Likedan hvis Iran trekker seg fra ikke-spredningsavtalen. De har truet med begge deler.

Bunnlinja er likevel at ingen av partene ønsker krig. I valgkampen i 2016 sa Trump at han ikke ville trekke USA inn i noen ny krig. Han har gjentatt dette flere ganger siden, og er påholden på vegne av valgkamploftene. Krig med Iran i et valgår vil dessuten komme veldig ubeleilig. Iran kan heller ikke være tjent med en krig hvor den amerikanske høyteknologiske militærmakten kommer til anvendelse. Risikoen er dermed, nå som før, at man snubler inn i en konflikt ingen egentlig ønsker.

En kompleks fremtid

Av Nicolai Myrbakk og Markus Sydnes Lampe

I fjor feiret Luftforsvaret sitt 75. år som egen forsvarsgren. Gjennom undervisning her på Luftkrigsskolen har vi kadettene fått innsikt i hvordan luftmaktens egenskaper har presset frem teknologiske utviklinger. Utviklingskurven har vært bratt og lang fordi man alltid jager etter å utvikle det nyeste og beste. Det er vanskelig å se for seg hvilke kapabiliteter Luftforsvaret vil besitte etter de neste 75 årene. På bakgrunn av dette ønsker vi å stille spørsmålet: *Hvis utviklingen fortsetter, blir det enklere eller vanskeligere?*

Luftmaktens dager startet med enkle luftballonger og propellfly som hadde rekognosering som hensikt. Med tiden utviklet flyene seg til å operere med fastmonterte maskingevær og «dumme» bomber og granater. I dag jager vi etter et femtegenerasjons luftforsvar, med en av de mest høyteknologiske multirollekampflyene i verden i spydspissen. Luftvernssystemer og kontroll- og varslingskjeden utvikler seg, og droner viser sin viktighet. Men hva vil fremtiden bringe? Hvordan vil fremtiden egentlig se ut – med foregående 75 årene tatt i betraktning?

Dronekrigføring

Et perspektiv vi har lyst til å fremlegge er kompleksiteten og utfordringene ved dronekrigføring. En åpenbar fordel med teknologisk utviklede plattformer og systemer er at informasjon prosesseres og distribueres raskere til rett instans. Droner er et eksempel på teknologi som gjør militære operasjoner mer håndterbare, og skaper et bredere spillerom. Med de riktige sensorene kan kampdronene regne ut *collateral damage* (følgetap), ansiktsgjenkjenning og bruke innkommende informasjon hurtig.

På en annen side, ved at dronen gjør alle disse kalkulasjonene selv, vil ikke dilemmaet om man skal trykke på avtrekkeren eller ei være til stede for dronepiloten. Eksempelvis vil han/hun sitte i en lengre periode å monitorere målet sitt, innhente informasjon og utregne *collateral damage* og ansiktsgjenkjenning. Men ved å flytte piloten vekk fra slagmarken, vil ikke krigens brutalitet være like påvirkende. Dronepiloten vil sitte i trygge omgivelser på den andre siden av kloden, som gjør det lett å trykke på avtrekkeren.



Ordsky, dronekrigføring. JASONDAVIES.COM/WORDCLOUD/

Fremtiden vil utvikle seg. På lik linje med moderniseringen innenfor kontroll- og varslingskjeden kan autonome systemer frigjøre menneskelige funksjoner. Det er ikke hensiktsmessig at mennesker opererer systemer når maskinene kan gjøre det selv. Da fjerner vi risiko, belastning og kostnadseffektiviserer Luftforsvaret i riktig retning.

I noen tilfeller ville det nok være lurt å la systemet forenkle oppgaven, men i krig og konflikt er det *jus in bello*, krigens spilleregler, som gjelder. Hvis vi ser på distinksjonsprinsippet, så vil ikke en autonom drone lett kunne skille mellom en terrorist og en sivilist. Dette øker sannsynligheten for sivile tap fordi systemene kan gjøre feil. Videre vil ikke en autonom drone kunne holdes ansvarlig for et angrep for et sivil dødsfall, noe som går imot *jus in bello*. En autonom drone kan heller ikke ta gisler, noe som gjør at vi kan miste viktig informasjon hvis målet blir tatt ut, kontra om en bakkestyrke hadde fått tak i målet.

Dette er bare noen av fordelene og ulempene ved fremtidens krigføring og teknologiske utvikling. For å sette dette i oss kadetters perspektiv, så lærer vi her på Luftkrigsskolen å forme Luftforsvarets ledere etter gode verdier og folkerettslige prinsipper, og vi bygger en handlekraftig væremåte. Vår profesjon er nasjonens maktmiddel, og vi baserer våre handlinger på nasjonale verdier, interesser og prinsipper. Selv om teknologien gjør systemene raskere, smartere og mer presise, så mener vi at norske soldater – og ikke autonome systemer – bør være det utførende leddet i krigføringen.

Våpen blir enklere å bruke, og får samtidig mer slagkraft jo mer de utvikles.

Teknologien byr på presisjon og forenkling. Vi har gått fra å bruke lang tid på å lade om et enkeltskudd på slagmarken til automatiserte prosesser. Nå går det ikke lang tid fra man trykker på avfyingsknappen til et nytt missil er klart til avfiring. Selv om systemene i dag helt klart er mer komplekse, kan dette gjemmes unna ved å gjøre systemene mer brukervennlige. Uansett hvor komplekst et system er, vedvarer krigens natur og de etiske dilemmaene tilknyttet krigføring.

For å bringe temaet tilbake til start, så stiller vi igjen spørsmålet: Blir anvendelsen av teknologi enklere eller vanskeligere i fremtiden? For å svare på spørsmålet så er systemene komplekse, og vil i fremtiden utvikle seg videre innenfor prosesseringssevne og brukervennlighet. Teknologien kan settes inn i et system som gjør det enklere for de militære enhetene å samle inn informasjon, målbildeinnhenting, regne ut følgetap og anvende slagkraft med høy presisjon uten risiko for tap av egne. Videre stilles det også større krav til avgjørelser hos den militære lederen etterhvert som teknologien utvikler seg. Avstanden til krigen innenfor luftmaktens domene har økt hos offiseren, men lederrollen i krigføringen er fortsatt like sentral hos mennesket.

Så det vi kan sette to streker under svaret på er følgende: Teknologien *vil* utvikle seg, og luftmaktens kompleksitet *vil* stadig endres. Men det er fremdeles folkene som vil være viktigst. Vi styrer og setter perimetere og det er vi som tar de siste avgjørelsene. Ja, teknologien gjør systemene velfungerende og raskere enn noensinne, men vi mener at de vanskelige valgene bør ligge hos mennesket og ikke hos autonome systemer.

Luftforsvarets fremtid?

Av Ingrid Heksem Olsen og Live Braaten Eikemo

Som et resultat av utdanningsreformen, kommer vi i kull Mohr som første kull på ny utdanningsordning til å være eksempler på fremtidens offiserer og dermed på Luftforsvarets fremtid. Men er vi egentlig det? En tidligere utdanningsmodell delte utdanningsløpet inn i KS 1 og KS 2, og offiserene fikk stadig vekslet mellom praksis og akademisk påfyll. Er dette en modell som kan passe bedre for dagens generasjon?

Forsvaret er stadig i endring, og ofte er det fornuftige begrunnelser for hvorfor disse endringene forekommer. Alt tyder på at man med utdanningsreformen har til hensikt å spare penger, men gjør man egentlig det? Det dyreste Forsvaret kan gjøre er å utdanne personell som ikke blir værende.

I en dialog med en tidligere kadett fra kullet som graduerte sommeren 2019, kull 67, ble vi gjort oppmerksom på at en tredjedel av de ferske offiserene allerede er i gang med en sivil master. Dette syntes vi var oppsiktsvekkende, særlig med tanke på at disse offiserene hadde militær bakgrunn før de søkte Luftkrigsskolen – og dermed større kjennskap til hva profesjonen innebærer enn det kadettene på ny ordning har. For å sette ting i perspektiv og undersøke om dette var begynnelsen på en trend eller tilfeldig, valgte vi å også forhøre oss med kull 68 om hva deres planer etter avgangseksamen. Det viste seg at hele 24 av 27 respondentene hadde planer om å ta en sivil master innen fem år etter endt skolegang.

Med bakgrunn i funnene fra Luftkrigsskolens kull 67 og 68 var vi nysgjerrige på fremtidsambisjonene blant oss i kull Mohr. Vi er kadetter i kull Mohr (69), som er første kull innenfor ny utdanningsordning. Kullet består av 46 luftkadetter og tre fra kampluftvern, hvorav kjønnsfordelingen er 16 prosent jenter og 84 prosent gutter. 47 prosent har befalsskole, 47 prosent har verneplikt og bare seks prosent kommer rett fra videregående.

Gjennom en uformell undersøkelse innad i kullet viser det seg at omtrent 60 prosent ser for seg en livslang karriere i Forsvaret. Likevel ser vi også at nesten 60 prosent ser for seg å ta en sivil master innen fem år etter avgangseksamen. Hovedårsaken, som viser seg å ha dobbelt så stor oppslutning som de andre årsakene, går på grad av sivil attraktivitet. Det kan argumenteres for at vi er en del av en generasjon hvor selvrealisering er høyt prioritert, og at det er en

forventning fra samfunnet om å ta høyere utdanning. Får Luftforsvaret da beholde offiserene de utdanner på ny ordning, eller vil mange bruke utdanningen som et springbrett til det sivile?

I Forsvarsdepartementets Prop. 151 S (2015–2016), forrige langtidsplan, står det at det er avgjørende at forsvarssektoren evner å tiltrekke, rekruttere, anvende, beholde og utvikle kompetansen den trenger. Dette anser vi som svært aktuelt, ettersom Forsvaret i tiden fremover skal vokse nokså kraftig dersom Forsvarsjefens anbefalinger i hans fagmilitære råd blir lagt vekt på i den kommende langtidsplanen.

Med bakgrunn i stortingsproposisjonen synes vi det er på tide å ta en titt på hva som faktisk foregår. Undersøkelsen viser at til tross for at andelen kadetter som kommer rett fra videregående skole er lav, er motivasjonen for å prøve seg i det sivile næringslivet stor. Det vi frykter, er at Forsvaret i fremtiden kommer til å slite med å beholde offiserene som utdannes. Det forventes at andelen kadetter som kommer rett fra videregående skole vil øke i årene som kommer, og dermed vil flere ha sitt første møte med Forsvaret på en krigsskole. Vi tror at det kan være vanskelig å ta et valg om livslang karriere når man er 19 år, og ikke har noen tidligere erfaringer fra militærtjeneste. I tillegg regner ikke Forsvaret med frafall under utdanningen, noe som gjør at organisasjonen har dårlige forutsetninger allerede før utdanningen har begynt.

Det er åpenbart for alle at Luftforsvaret strever fordi det har for lite personell, og å beholde personellet blir derfor svært viktig for Luftforsvarets fremtid. Ut ifra svarene vi har fått fra kullet vårt om ambisjoner for fremtiden, mener vi at dette er et område som trenger et målrettet fokus. Kanskje holder det ikke lenger å lokke med tilbud om karriere frem til du er 60 år, fordi generasjonen vår kjennetegnes av andre ting enn generasjonen som ble utdannet for 35 år siden. Vi kan bare uttale oss om det inntrykket vi selv sitter med, men for oss virker det som at vår generasjon har en annen virkelighetsforståelse av profesjonen enn man hadde tidligere. Dette tror vi kommer av at vi er oppvokst i den dypeste fred, og at vårt forhold til krig er «fantastiske ingenting». Vi er daglig vitne til konflikter og krigshandlinger gjennom media og foredrag, men vi har aldri kjent det på kroppen selv, i motsetning til de som er oppvokst under den kalde krigen og har fått kjenne spenningen dette medførte på nært hold.

Vi befinner oss i et samfunn som stadig blir mer komplekst, og teknologien beveger seg i en retning hvor dets største hinder for maksimal utnyttelse er mennesket. Derfor setter vi spørsmålsteget ved at Forsvaret nøyer seg med et ambisjonsnivå innen utdanning som skal være «tilstrekkelig god», og som vi

mener er for lavt. Kadettene beskriver kullet vårt som målbevisst, lærevillige, nysgjerrige og pliktoppfyllende. Som en del av «generasjon prestasjon», er det ingenting som indikerer at vi ikke er på jakt etter mer kompetanse. Vi tror derfor at dette er en utfordring Luftforsvaret må arbeide med å finne en løsning på.

Gjennom kartlegging på kryss og tvers av de tre kullene, ser det ut til at mange har interesse av å gjøre seg attraktive i det sivile. Det betyr ikke nødvendigvis at alle offiserene som utdannes i dag kommer til å gå ut av Forsvaret, men det tyder på at mange ønsker å ha et sikkerhetsnett sivilt. Hva skal da til for at Luftforsvaret får beholde offiserene som utdannes i dag? Kan en god del falle på plass om Forsvaret legger til rette for militære mastergrader til riktig tid?

Vi har snakket med våre medkadetter om hva som skal til for at vi skal bli værende i Forsvaret. En av faktorene som viser seg å være viktig, er at det opprettes en karriereplan, og jevnlike muligheter for akademisk påfyll. Det må legges til rette for personlig utvikling gjennom jevnlig påfyll av kompetanse, og man må oppleve at vertikal utvikling gjennom opprykk i grad ikke er den mest sentrale motivasjonsfaktoren.

En mastergrad ser nesten ut til å være er den nye bacheloren, og når «alle» har en bachelorgrad, gjør man det man kan for å skille seg ut og gjøre seg relevant.

Forsvaret kan ikke nøye seg med å tilby et lavere utdanningsnivå enn det som er forventningen i samfunnet for øvrig.

Den amerikanske psykologen og forskeren Frederick Herzberg står bak tofaktorteorien. I korte trekk går teorien ut på at man har to sett med faktorer som påvirker de ansatte; motivasjonsfaktorer og hygienefaktorer. Motivasjonsfaktorer er eksempelvis anerkjennelse, selvrealisering og kompetanseheving. Motivasjonsfaktorene er ifølge Herzberg det som skaper tilfredshet og motivasjon på en arbeidsplass. Hygienefaktorene er eksempelvis lønn, jobbsikkerhet og de fysiske goder en arbeidsplass tilbyr. Ifølge teorien bidrar ikke disse faktorene nødvendigvis til motivasjon eller tilfredshet, men de er en potensiell kilde til misnøye dersom de ikke er på plass i store nok mengder. Dette samsvarer i stor grad med de funnene som er gjort i vår undersøkelse. Mye tyder på at nøkkelen til å beholde personell ligger i å skape tilfredshet og motivasjon blant de ansatte. Og dersom en skal tro Frederick Herzbergs motivasjonsteori, kan noe av løsningen rett og slett være å skape flere arenaer hvor det tilbys akademisk påfyll gjennom karrieren.

Man kan investere så mye man vil i nye maskiner og ny teknologi, men det-

te spiller ingen rolle hvis man ikke investerer i personellet. Jaget etter å spare mer penger gjennom å kutte i Forsvarets insentivordninger kan bidra til mistriivsel på arbeidsplassen. Spesielt vil slike kutt kunne påvirke hygienefaktoren som mange trekker frem som viktig.

Vi ser tydelig at mange kadetter har interesse av å ha en mastergrad, og at insentivordningene er en viktig bidragsyter til lang ståtid i Forsvaret. Vil det da være nok folk igjen til å gå på stabsskole i fremtiden, dersom mange goder og ordninger forsvinner og masterutdanningen ikke kommer før man fyller 40 år? Hva vil det bety for personellsituasjonen i Forsvaret om ti år, om resultatene fra vår undersøkelse stemmer, og hele 40 prosent i kull Mohr legger uniformen på hyllen etter pliktårene?

Vi sitter ikke med en fasit, men kanskje det er rimelig å forvente at det ikke bare er de nye offiserene som må tilpasse seg Forsvaret, men at Forsvaret også må tilpasse seg de nye offiserene.

'Fem påstander'

... om Luftforsvarets sentrale utfordringer

Av Dag Henriksen

Det er en rekke ting i Luftforsvaret som fungerer godt, og jeg er ganske sikker på at Sjef Luftforsvaret ikke nødvendigvis føler at dette trekkes frem i tilstrekkelig grad. Jeg antar at det ikke blir for mye ros hver dag. Jeg kunne fokusert på at vi bytter ut nesten hele flyparken i løpet av 15 år, noe som er en kilde til inspirasjon og motivasjon i våpengrenen.

Jeg har imidlertid tenkt å fokusere på noen av Luftforsvarets sentrale utfordringer i årene fremover. Grunnidéen i dette kapittelet er å løfte frem fem påstander eller problemstillinger, diskutere dem og forhåpentligvis kanskje komme frem til måter å håndtere dem på.

Påstand nummer én:

Det er for lite personell

Det er for lite personell. Det høres litt banalt ut, men det er en enkel og åpenbar observasjon. Dette kjennes på kroppen hver dag. Jeg ser det i ansiktene på gode kollegaer rundt omkring. Jeg hører det på historiene de forteller. Om vakansene, oppgaveporteføljen, alt det en skulle ønske en fikk til, men ikke har mulighet til å prioritere. Mange er slitne. Vi smiler litt gjenkjennende til hverandre når vi møtes på øvelser eller på flyplassen. Det er litt som å si «hei» fra hvert sitt hurtiggående hamsterhjul; felles skjebne, felles trøst. Dette er jo ikke ukjent territorium, og jeg synes Forsvarssjefens faglige råd i fjor høst fanget det nokså presist:

Økt aktivitet i kombinasjon med effektivisering og nedbemanning gjennom de siste 20 årene har fått konsekvenser. For mange enkeltindivider og avdelinger har belastningen over tid vært svært høy. Operative avdelinger, staber og skolestrukturen er minimumsbemannet.¹

¹ Forsvaret (2019) Et styrket forsvar. Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019. Side 22.

Ikke bare er det nedbemannet over tid, men samtidighetsproblematikken har vel knapt vært større noen gang, med innfasing av store prosjekt som NH-90, F-35, P8, og AW101. I tillegg kommer utfasing av systemer, nedleggelse og flytting av luftvinger. Og som om noen har festet et kamera i hjørnet av rommet for å se hvordan vi håndterer dette, iverksettes HR-reform, utdanningsreform og OMT.

Det må være meget krevende å være sjef for Luftforsvaret. Jeg kan ikke erindre et større trykk på Luftforsvaret de drøyt 25 årene jeg har vært i Forsvaret. Det er selvsagt også svært krevende for personellet.

Jeg skal bruke minst tid på denne påstanden fordi dette er som å slå inn en åpen dør. Vi vet dette. Sjef Luftforsvaret poengterte det i sin introduksjon til Luftmaktseminaret. Det tilleggspoeng jeg ønsker å rette oppmerksomheten mot, er at denne faktoren – det at vi har for lite personell – bidrar til å forsterke utfordringer som også var der da vi hadde flere folk. En av disse utfordringene er at vi må bli bedre på prosesser

Påstand nummer to:

Vi må bli bedre på prosesser

Vi var ikke nødvendigvis ualminnelig gode på alle prosesser før heller, men presset på personellet forsterker etter min mening denne utfordringen. Det er for lite personell, stabene er for små og en evner ikke å få tilstrekkelig balanse mellom pågående operasjoner eller mellom middels lang planlegging og langtidspanlegging. For mange løper rundt i hamsterhjulet og forsøker å håndtere alle ballene som til stadighet dukker opp med «hastelapp» i løpet av en arbeidsdag. Stabene, i likhet med oss enkeltpersoner, drives vekk fra refleksjon og langsiktig horisont når det blir for travelt. En drives mot de nære ting, mot «current operations» – mot det som skal leveres *nå*.

Sentrale aktører med meget god innsikt i Forsvarsstabens (FST) virke har påpekt at en av hovedutfordringene i Forsvarsstaben er at det er for mye å gjøre, og at en blir for opphengt i oppdukkende eller pågående forhold. Sagt med andre ord, vårt militærstrategiske nivå har for liten tid og kapasitet til å tenke strategisk. Tidsrammen for fjorårets fagmilitære råd, med oppstart i april og ferdig korrekturlest, saksbehandlet og trykket i oktober, må vel ha satt ny rekord for hvor få substansielle perspektiver en gis mulighet til å inkludere.

Gode kollegaer på Rygge indikerer det samme. Luftforsvarets evne til å tenke langsiktig er vesentlig redusert og oppleves svært krevende. Vi snakker mye om å lage et femtegenerasjons luftforsvar, men prosessen er vanskelig å fange

ordentlig. Det er i grunnen vanskelig å fange hvem som har det helhetlige og overordnede ansvaret for konseptuell utnyttelse av hele F-35 systemet. Eller P8. Jeg kan ikke erindre sist det var en grundig, dyp, systematisk og helhetlig tilnærming til hvordan norsk luftmakt best bør anvendes i en fellesoperativ ramme. Kanskje er kampflyanalysen på 1970-tallet den siste gjennomgangen som fortjener en slik betegnelse. Vi burde hatt en grundig prosess, et substansielt og dyptpløyende arbeid. Ut fra dette arbeidet kunne en ha generert pamfletter, brosjyrer og brifinger som har stått på solid faglig grunn. Men vi har ikke folk, tid eller kapasitet til dette.

Eksemplene er mange. Mitt personlige bunn-nivå er vel å være avdelingssjef og omstillingsansvarlig på Luftkrigsskolen i forbindelse med utdanningsreformen. Etter å ha gevinst-realisert bort 25–30 prosent av gode kollegaer, gikk det to til tre måneder før vi ble bedt om å utrede hvor mange ansatte jeg trengte for å bygge opp utdanningskapasiteten her på Luftkrigsskolen til et nivå som var vesentlig større enn før reformen startet. Prosessene er ikke gode nok.

Et viktig spørsmål for meg blir: Dersom vi innser at vi pr. i dag har altfor lite personell, så er jeg usikker på om vi har stabskraft, kompetanse og horisont til å ha prosesser som gjør at vi har dialog, analyser og beslutninger som gjør at vi beholder personell og kompetanse som allerede er i organisasjonen. Jeg tror A1-seksjonen (personell) på Rygge også opplever å løpe i hamsterhjulet. De skulle sikkert gjerne hatt mer kapasitet og tid til refleksjon slik at forutsetningene lå til rette for bedre prosesser.

Bildet skal ikke tegnes for mørkt. Vi faser inn moderne utstyr og ny teknologi. Vi har mange fine, flinke folk. Det leveres mye bra, men vi kan bli bedre. Jeg tror det er fullt mulig å bli flinkere til å sette sammen de riktige miljøene og den riktige kompetansen, og derigjennom skape den dynamikken som løfter oss mer frem – sammen. Men da må det tas noen grep.

La meg ta et par eksempler: Deler av F-35-miljøet har utviklet interessante tanker om bruken av F-35, større grad av autonomi, mer direkte kommando-linjer, med mer. Noe av dette liker jeg godt og F-35 er åpenbart en spennende plattform for å tenke nytt rundt autonomi. Andre argumenter og perspektiver forstår jeg mindre av, det blir for dogmatisk og jeg tror de tar feil. Det er imidlertid ikke poenget her. Ørland og Trondheim er en liten båttur unna hverandre, men fagmiljøene har aldri diskutert, sparret, problematisert og utfordret hverandre. Det tror jeg ville blitt spennende og lærerikt. Kan ikke vi gjøre det litt mer?

Eller når en overarbeidet offiser fra Luftforsvarets National Air Operation Center (NAOC) ringer meg et par uker før høstens store øvelse. Jeg kan høre

det blir i gamle personell-oversikter og en stemme som vet han er håpløst sent ute, men likevel lurer på om jeg kan avse litt folk de neste ukene. Vi har ikke hatt tid til å snakke sammen, planlegge langsiktig eller finne ut hva som er klok ressursbruk. Å sette mine folk inn i konkrete funksjoner eller stillinger på NAO, som de ikke har bekledd på lenge, er ikke god ressursbruk. Vi må tenke annerledes. Vi må ha klokere prosesser. Vi må spille hverandre litt bedre. Jeg kommer tilbake til hvordan mot slutten av foredraget. Et uttrykk for dårlige prosesser er vår manglende evne til å lære av våre egne og andres erfaringer.

Påstand nummer tre:

Vi evner i for liten grad å tilegne oss viktig lærdom

Kulturen vår for å analysere, systematisere og utvikle kunnskap basert på egne og andres operative erfaringer representerer et stort og svært viktig forbedringspotensial hos oss. Eksemplene på at vi ikke i tilstrekkelig grad lykkes med dette er mange.

Et eksempel er Øvelse Faryab før Luftforsvarets Force Protection-miljø skulle overta ansvaret for vaktholdet og styrkebeskyttelsen av vårt Provincial Reconstruction Team (PRT) i Maymaneh, Afghanistan. Dette var et stort og unikt oppdrag for vårt begrensede FP-miljø. Betydelige ressurser ble satt inn i opptreningen, og det ble (hos de jeg har snakket med) ansett som et stykke pionerarbeid. To kontingenter (FP COY I og II) løste oppdraget på en meget god måte. Jeg spurte noen av de sentrale aktørene en tid etterpå om hvordan de bevarte den kunnskapen de bygde opp. «Tja, det gjorde vi vel ikke», var svaret. Det var ingen systematisk avtapning av kunnskap, eller systematiske analyser som kunne bidra i utdanningen av nye og mer uerfarne mannskaper, eller bidra til ny taktisk og konseptuell videreutvikling. Folk kom hjem, tok ut avspasering, og forsøkte deretter å få unna arbeid som hadde akkumulert seg mens de var borte. I den grad kunnskap fra FP COY I og II er igjen i dag, er det hovedsakelig fordi enkeltpersoner bærer den med seg, tilfeldig, individuelt, i løs vekt.

I januar 2020 spurte jeg en av våre mest erfarne helikopterpiloter (Bell 412) om han var kjent med systematiske analyser av erfaringene fra Norwegian Aero-medical Detachment (NAD) som har vært stasjonert i Afghanistan i en årrekke. Jeg vet jo at førsteamanuensis Christian Moldjord har forsket på deler av dette miljøet, men da utelukkende som en del av hans private initiativ. «Ikke som jeg vet», var svaret fra den erfarne helikopterpiloten med bred erfaring fra NAD.

Har noen utviklet kunnskap knyttet til de mange operasjonene 335-skvadronen har deltatt i, i Mali og et utall andre steder? Eller F-16 bidraget i Libya?

Jeg er ganske sikker på at foruten noen private initiativ her på Luftkrigsskolen, så har ikke Luftforsvaret analysert og kritisk studert de mange interessante aspektene ved denne operasjonen, hverken vår forberedelse, innflytelse, maktbruk eller pilotenes reaksjoner under operasjonen. Hvem har egentlig tid til slike analyser?

Nå seiler *metodisk målbekjempelse*, eller *Joint Targeting*, i faglig og operativ medvind, men hva er erfaringen til amerikanere, israelere, briter med dette? Hva innebærer egentlig *targeting* i hybridkrig? Eller bysentra? Luftmaktteori har i all hovedsak befattet seg med høyintensitetskrig og lite med andre deler av konfliktspekteret. Hvordan passer F-35 inn i et slikt bilde? Hvordan måler vi effekt? Hvordan har andre målt effekt? Har det vært effektivt? Amerikanerne er kjempeflinke til å sette opp «systemet» for *targeting*, de har enorme ressurser og kan etablere dette systemet nesten hvor som helst på imponerende kort tid. Men erfaringene fra Afghanistan og Irak tilsier at amerikanerne også har et stort behov for å opparbeide mer kunnskap om dette svært kompliserte temaet.

Det er på tide å gjøre noe med dette. Her kan vi skape bedre prosesser med de ressurser vi har. Forsvarets høyskole må spille en mye mer aktiv rolle når det kommer til å studere militære operasjoner og militære problemstillinger. Forsvarssjefen har signalisert at Forsvarets høyskole bør forske mer på militære operasjoner, og de ønsker også å gjøre dette. Den institusjonen som er best posisjonert forskningsmessig ved Forsvarets høyskole til å studere militære operasjoner pr. i dag, er Luftkrigsskolen.

Det er dette Luftkrigsskolen har drevet mye med de siste 15 årene. Vi har nettopp forsket mye på hvorvidt det har vært sammenheng mellom politisk målsetting, militær strategi, operasjonell planlegging og taktisk maktanvendelse. Svarene kan være smått depressive, men en lærer ganske mye av å sitte å diskutere slike problemstillinger med amerikanske, nederlandske, tyske, britiske og israelske generaler. Det er nettopp denne type sammenhenger meto- disk målbekjempelse handler om. Så her kan vi vel gjøre hverandre litt bedre?

For å skape det rommet som trengs for å få løftet blikket, ta kontakt med andre fagmiljøer og evne å lære av organisasjonens operative erfaringer, så tror jeg en av de tingene vi må gjøre er å bli litt flinkere til å si «nei».

Påstand nummer fire:

Vi må tørre å si *litt* mer «nei»

Det er jo alltid hyggeligere å få et «ja». Kanskje særlig når en småsliten løper rundt i hamsterhulet og trenger litt assistanse i en travel hverdag. Positive folk er jo fint. Jeg ønsker meg jo ikke flere *negative* folk. Poenget mitt er at kulturen

vår for å si «ja» har fordeler og ulemper. Vi har etter min mening en for sterk *can do*-mentalitet som er dyrket frem over år. Ryggmargrefleksen er at en skal fikse alle oppgaver som dukker opp. En finner kreative løsninger for å unngå at bruken av overtid ser *for* stygg ut. Å stanse opp prosesser og påpeke misforhold mellom oppgave og ressurs er uvant. Det premieres i liten grad. Så vi fikser, *tweak'er*, manøvrerer og sier «ja», selv om vi hoster opp ja-et så det nesten setter seg fast i halsen når vi sier det.

Jeg tror det er viktig å øve seg litt på å si «nei» litt oftere. Ikke hele tiden, og ikke nødvendigvis ofte, men litt oftere. Vi må alle periodevis være i hamsterhjulet, men ikke hele tiden, og av og til går hamsterhjulet for fort, selv for de med mengdetrening. Horisonten blir timer, ikke uker, måneder eller år. Å si «nei» kan være nødvendig for å få igjen en lengre horisont, likevekt og de konstruktive dynamikkene. Når Sjef Luftforsvaret har endret credoet til «mission first – people and safety always», så snakker hun også om dette. At folk tør å si ifra når det går for fort, når det er for mye, når prosessene blir for dårlige.

En av hovedårsakene til å øve seg litt mer på å si «nei» er at det vil gjøre oss *bedre*, og det vil bidra til å gjøre oss til en mer *lærende organisasjon*, noe som egentlig er hovedessensen i dette kapittelet.

Påstand nummer fem:

Vi må bli en mer lærende organisasjon

Jeg mener det er noe galt med måten vi driver organisasjonen på. Vi er i ubalanse, og det påvirker vår evne til å lære og utvikle kunnskap.

Jeg var en tur på NAOC høsten 2019, og en kollega hadde pr. oktober tilbrakt 100 døgn inne i fjellet på Reitan. Våren 2019 deltok jeg på en kompetansehevings-seanse på NAOC. Denne måtte legges til en helg, da det var for høy aktivitet til å få det til ellers. Jeg sa noen ord i en oppsummering, etter en av øktene, om å bli en lærende organisasjon, om at en må skape en kultur for læring og sette av tid til å lære. En kollega så på meg, sa seg enig og mente at man med god planlegging kanskje kunne sette av en hel dag litt utpå høsten. Jeg vet jo at det *er* slik, men sa likevel at det jeg snakker om er å ha jevnlige uker hvor NAOC og andre kan sette seg ned og skape god læring. La oss si en uke i kvartalet, tre uker i løpet av et år eller minimum en full uke pr. semester. Vedkommende så på meg med lett vantro, og kroppsspråket indikerte at han trodde jeg hadde inhalert ren heroin i pausen. Forslaget var for radikalt. En har det for travelt og mitt forslag fremstod nærmest utenkelig.

Mitt poeng er at «de ville hordene» ikke står utenfor Wiens porter. Vi bor i

en relativt fredelig del av verden. Det er jo ikke slik at jo *mer* vi øver eller desto *høyere* aktiviteten vår er, så blir vi tilsvarende bedre til det vi prøver på. Det er ikke slik at jo *mer* en toppidrettsutøver trener, jo *bedre* blir vedkommende. Det må trenes kvalitativt, restitusjon er også viktig. Det samme er fokus på kosthold og en rekke andre ting. Og, som så mange idrettsutøvere har fått erfare, er for mye trening kontraproduktivt. En blir demotivert og sliten og presterer dårlig.

Jeg tror vi må spørre oss selv om vi har riktig balanse i måten vi trener, øver og utvikler kunnskap på. Øver vi for mye? Rekker vi å forberede oss godt nok på alle øvelser, får vi nok kvalitet ut av hver øvelse og får vi identifisert og implementert alle læringspoengene godt nok i etterkant?

Jeg mener at nettopp her ligger et av de største forbedringspotensialene i Forsvaret: Å i større grad bli en lærende organisasjon.

Fagmiljøet her på skolen kan en del om forskning og kunnskapsutvikling – men også ganske mye om pedagogikk og læring. Det meste av det vi ser fungerer er ikke på noen måte hjernekirurgi.

For at Luftkrigsskolen skal være en god krigsskole – en *virkelig* god krigsskole – så trenger jeg riktig faglig balanse mellom teori og praksis, mellom akademisk kompetanse og operativ erfaring. Vi er prisgitt Ørland for å få tilgang til de operative miljøene og drive øvelser – eller vi kan besøke NAOC og andre fagmiljøer.

Operative miljøer må også ha balanse mellom operativ erfaring og analytisk kompetanse samtidig som de har et stort fokus på pedagogikk, læring og det å utvikle kunnskap. Dette tror jeg er krevende i hamsterhjulene rundt omkring.

Luftkrigsskolens pedagogiske modell består av en trekant som balanserer begrepene teori, praksis og refleksjon. Jeg tror organisasjonen skjønner kombinasjonen av teori og praksis, men i for liten grad tar inn over seg behovet for refleksjon. Det innebærer å sette av tid til refleksjon, tid til å ta ned læringspoenger, tid til å forstå sammenhenger, tid til å forbedre og videreutvikle seg selv og organisasjonen, individuelt og kollektivt.

Når var sist en følte at en hadde tilstrekkelig med refleksjonstid på jobb? At en kom inn på kontoret med en stor kaffekopp og hadde god tid? Tid til å se sammenhenger, noe livet i hamsterhjulet ikke gir? Tid til å få en brattere og mer effektiv læringskurve? Ofte hjelper det med gode og erfarne veiledere. En kommer ikke på alt selv, en fanger opp for få læringspoenger. Erfarne veiledere er til god hjelp i så måte. Og det må skapes trygghet. Trygghet, slik at en tør å mislykkes, tør å vise at en ikke kan alt og tør å skape et trygt læringsmiljø.

Det koster å være for lite folk på jobb, det å hele tiden ha det for travelt og gape over for mye. En har ikke tid til å skape de riktige prosessene, sette sam-

men de riktige kompetansemiljøene eller å ta seg tid til å snakke med hverandre. *Vi trenger å bli en mer lærende organisasjon.*

Vi må vurdere å øve litt mindre, og snakke mer sammen. Skape mer kvalitet i de arenaer vi har tilgjengelig.

Jeg nevnte telefonen fra NAOC før høstens store øvelser, rasling i personelloversikter og ønsket om å få folk som kan bemanne posisjoner som listene indikerer at de bør. Hva om vi hadde snakket sammen seks måneder tidligere? I stedet for å sette de flinke folkene mine i konkrete operative posisjoner som de er ukomfortable med fordi de ikke har trent på det, så kunne vi kanskje diskutere klokere løsninger? Hva om de to som leder Forsvarets mentorprogram i stedet benyttes til å mentorere ledergruppa under øvelsen? Eller han som er ekstra dyktig i planprosessen – kanskje han kan ha et par dagers kursing av planavdelingen for dem som før øvelsen føler seg litt rustne på dette? Eller kanskje en av de flinkeste pedagogene jeg kjenner – med operativ erfaring og intim kjennskap til Forsvarets doktriner for luftoperasjoner og norsk luftmaktshistorie – kan være «faglig libro» på øvelsen og gi sine faglige og pedagogiske observasjoner og perspektiver 20 minutter hver kveld? Eller hva om jeg bidrar til å bygge opp en eksternfinansiert gjeng her ved Luftkrigsskolen som i samarbeid med luftvinger, NAOC og FOH forsker på militære problemstillinger som organisasjonen selv ønsker å utvikle kunnskap om?

Jeg tror det ville være en klokere bruk av ressurser. Men da må vi sannsynligvis si litt mer «nei» og øve litt mindre for å få mer tid til refleksjon, læring og økt kunnskapsutvikling.

Forsvaret er i første rekke en stor utdanningsinstitusjon hvor en daglig fokuserer store ressurser på ulike typer læring av ferdigheter og kunnskaper. Det er kanskje en teoretisk konstruksjon, men jeg mener Sjef Luftforsvaret – i samarbeid med Sjef FOH og i dialog med Sjef NAOC – burde sørget for noen tydelige faglige pusterom i en *før* hektisk operativ hverdag. Først da sikrer man seg mer tid til refleksjon, læring og kontinuitet. Jeg er sikker på at Ørland, Sørreisa, Andøya, Rygge og andre aktører ville utnyttet slike faglige pusterom på en klok måte.

Slik jeg ser det er vår største utfordring å bli en enda mer lærende organisasjon. Jeg har skissert noen faktorer som kan bidra til at vi blir det, og som jeg håper kan bli gjenstand for videre diskusjon

Strategic Muddle.

The British Fiasco in Norway 1940 and the Impact of an Absence of Strategy

By John Kiszely

Introduction

The failure of the Allied campaign in Norway in 1940 is often attributed to two main causes: the intelligence blunder which allowed the Germans complete strategic surprise in their coup de main invasion of 9 April and the effect of German command of the air, which came to the Allies as what would now be called a revolution in military affairs. But these reasons mask a factor which greatly contributed to the failure and which, by itself, might have resulted in the Allied defeat: disorder and confusion in the conduct of strategy; in a phrase, strategic muddle.

So why was there this strategic muddle? What caused it, what was its impact? And what does analysis of it tell us about the challenges to the conduct of good strategy today? This chapter sets out to answer these questions. It focuses on British strategy and strategy-making, and draws on my book *Anatomy of a Campaign. The British Fiasco in Norway 1940*,¹ published in 2017, and my paper ‘The Political-Military Dynamic in the Conduct of Strategy’ published in *The Journal of Strategic Studies*² in 2019. The chapter assumes that the reader has at least a basic knowledge of the 1940 Norwegian campaign.

Reasons for the Strategic Muddle

There were several reasons why British strategy for the campaign in Norway fell some way short of perfection. First, at the outset of the war there was in Britain the absence of a clearly laid-down national (or ‘grand’) strategy – a

1 John Kiszely, *Anatomy of a Campaign. The British Fiasco in Norway, 1940* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).

2 John Kiszely, ‘The Political-Military Dynamic in the Conduct of Strategy’ in *The Journal of Strategic Studies*, Volume 42, Issue 2 (Feb 2019), based on a lecture at the Royal Norwegian Airforce Strategy Conference, Trondheim, 27 June 2018.

formal overall approach to, and plan for, the conduct of the war. There were, instead, a number of individual principles commonly agreed, to a greater or lesser degree, by government ministers. Among the most prominent of these principles was the need to preserve the alliance with France and attract more allies, notably the United States, but also smaller ones, such as the Scandinavian countries. For example, on the day after war was declared the British government agreed that a German attack on Norway would be treated as an attack on Britain itself. A further principle or assumption was the need to safeguard the British Empire and to maintain cohesion, in particular with the Dominion governments. In addition, a principle almost taken for granted was the desire to avoid the bloody attrition of the Western Front in the previous war. As historian Michael Howard later pointed out, “[n]ever again” was not just an epitaph; it had become a guiding principle of strategy.³ There was what was known as ‘the long war strategy’. Having started the war with relatively weak armed forces, it was held that the Allies’ stronger economies could out-perform Germany’s and thereby improve their military strength and readiness faster than Germany could: ‘Time’ it was said, was ‘emphatically on our side’.⁴

There were a number of additional assumptions and individual policy objectives. But no formal document was produced bringing all these principles, assumptions and objectives together as a single agreed and endorsed strategy, and there was therefore no framework or mechanism for the establishment of priorities. It was not until 8 February 1940 that the Chiefs of Staff commissioned such a paper. Entitled ‘The Major Strategy of the War’,⁵ it was prompted by a much-delayed paper⁶ written by the Chief of the Imperial General Staff (the head of the Army), General Sir Edmund Ironside; but the paper commissioned by the Chiefs of Staff was not completed before the Norway campaign.⁷ A member of the War Cabinet, Lord Hankey, clearly frustrated with this lack of a formal strategy, produced his own paper, ‘Grand Strategy of the Allies’.⁸

3 Michael Howard, *The Continental Commitment. The Dilemma of British Defence Policy in the Era of the World Wars* (London, Maurice Temple Smith, 1972), 73–74.

4 War Cabinet Conclusions, 11 September 1939, The National Archives, CAB 65/3/4.

5 Minutes of Chiefs of Staff Committee, 8 February 1940, The National Archives, CAB 79/3.

6 Edmund Ironside, ‘The Major Strategy of the War’, COS(40)216(S), 24 January 1940, The National Archives, CAB 80/104.

7 Chiefs of Staff reference to a strategy in production by Joint Planning Staff, Minutes of Chiefs of Staff Committee, 18 March 1940, The National Archives, CAB 79/3 CAB 65/6/21. See also Macleod, Roderick and Kelly, Denis, (eds.), *The Ironside Diaries 1937–1940*, (London, Constable, 1962), 174–175, 190, 210 & 211–213.

8 Maurice Hankey, ‘The Grand strategy of the Allies’, WP(40)103, 24 March 1940, The National Archives, CAB 66/6/33.

This was tabled at the War Cabinet meeting on 27 March but was not even discussed.⁹ There was a deep irony in the fact; it was if the War Cabinet were saying, 'We don't have time to discuss strategy; we've got to make decisions'.

At the grand-strategic level there was also the Anglo-French Allied Supreme War Council. The council met sixteen times between September 1939 and June 1940 but never agreed a formal alliance strategy. Indeed, it never sought to, nor even discussed the subject. In practice, the Council only discussed subjects that both sides could agree on, the success of the meetings seemingly judged by whether they were held in a cordial atmosphere, rather than whether the right subjects were addressed and the right decisions made; discussing a strategy risked argument and disagreement. It was, of course, a risk that should have been taken.

At the military-strategic level, too, was the absence of a coherent, over-arching strategy¹⁰ both in the Chiefs of Staff Committee and in the Military Coordination Committee, which sat in the hierarchy between the Chiefs of Staff and the War Cabinet. Again, there were in these committees a number of commonly agreed principles and assumptions, for example, command of the seas by the Royal Navy, the deployment of a British Expeditionary Force to France, and the build-up and modernisation of the Royal Air Force. But without an over-arching grand strategy there was no context for a formal military strategy, and none was produced before or during the campaign in Norway.

In the absence of an operational (or theatre) level of command, planning for the Norwegian campaign took place either at the military strategic level, in the three separate armed forces ministries, with some wholly inadequate coordination from a tiny and overworked joint staff; or at the tactical level, 200 miles away in York, in the small headquarters of the divisional commander assigned to command the land forces. Thus, a number of separate operations were planned, but there was no campaign strategy linking and sequencing them and thinking ahead – as was to develop in Germany.¹¹

Not only was there an absence of strategies at each level, there were also deep flaws in consideration of strategy *as a process*. At the heart of this was an assumption both by ministers and by their senior military advisers that strategy as a process was simply the implementation of policy in a linear progression: policy, strategy, plans. They did not recognise that the essence of strategy is the balanc-

⁹ Minutes of Chiefs of Staff Committee, 27 March 1940, The National Archives, CAB 5/6/21.

¹⁰ The application of military power to achieve national or alliance/coalition strategic objectives.

¹¹ On 19 February 1940 Hitler appointed General der Infanterie Nikolaus von Falkenhorst and his Corps headquarters to plan and subsequently command the invasion of Norway. Kiszely, *Anatomy of a Campaign*, 81.

ing of the ends to be achieved with the ways and means available, and the assessment and mitigation of risk. To compound the error, the Chiefs of Staff had an over-literal interpretation of the principle of civilian primacy and did not see it as their place to enter into a discourse on the subject with ministers, let alone engage in robust debate. This was unfortunate, particularly in view of Thomas E. Ricks' shrewd observation that '[one] of the few predictors of how well a war will go is the quality of discourse between the civilian and military leaders'.¹²

One result of this absence of strategy was that without the context of an over-arching strategy, strategic-level discussion was not *framed* by strategy. And decisions, for example in the lead-up to the Norway campaign, though informed by strategic considerations, were not guided by a strategy, but driven by events, by public opinion, by political manoeuvring, by the 'something must be done' syndrome, by eye-catching tactical proposals, or merely by the loudest voice in the room. And when it came to deployment and fighting, in the absence of strategy, tactics – as they have a habit of doing – developed a logic of their own.

The degree of strategic muddle was compounded by a number of other factors, many of which were not unique to Britain in 1940 and which have resonance today. They can be placed into three categories. The first of these is organisational. Foremost among these organisational factors was the ponderous decision-making structure and process in the higher direction of the war. This involved a hierarchy of four committees: at the top, the Allied Supreme War Council, then the War Cabinet, below which were the Military Coordination Committee and the Chiefs of Staff Committee. Although this looked logical in theory, it was, in practice, over-bureaucratic and time-consuming, even in peacetime, occupying far too much of ministers' and senior officers' time.¹³ But in crisis-management and war the structure and process became positively counter-productive, proving itself insufficiently responsive to fast-moving events. Winston Churchill, until 10 May First Lord of the Admiralty (minister for the Royal Navy), recognised this, certainly in retrospect. He later wrote, 'One can hardly find a more perfect example of the impotence and fatuity of waging war by committee, or rather by groups of committees'.¹⁴

A further factor was that military planning was largely stove-piped into the three Service ministries. In theory, joint planning took place in the Joint Planning Sub Committee which reported to the Chiefs of Staff, but this consisted

¹² Thomas Ricks, *The Generals: American Military Command from World War II to Today*, (New York, Penguin, 2012), 214.

¹³ Macleod and Kelly, *The Ironside Diaries*, 125.

¹⁴ Winston Churchill, *The Second World War, Volume I: The Gathering Storm*, (London, Penguin, 1985), 523

of only two officers from each Service (brigadier and colonel equivalents) who were only part-time joint planners, their primary role being as the directors and assistant directors of plans in their own single-Service ministries, and whose joint-planning role was actually writing ‘appreciations’ for the Chiefs of Staff. Reporting to the Joint Planners was the Inter-Service Planning Staff, but this grand-sounding title belied the fact that it consisted of only three relatively junior officers, one from each Service plans branches, together with an official from the Ministry of Shipping. Their main task was low level coordination. Thus, the first forum for the joint consideration of plans and operations was often either the Chiefs of Staff or, on occasions, the Military Coordinating Committee. This was compounded by the lack of a joint force headquarters or of a theatre level of command. When the campaign commenced, this resulted in the Chiefs of Staff, themselves, often directing individual operations. Such activity was at much too high a level, with the Chiefs of Staff and the Military Coordination Committee, out of touch with the reality at the tactical level, making changes of plan at far too short notice, their decisions frequently overtaken by events. The absence of a theatre level of command was further exposed when the German invasion on the Western Front on 10 May presented the already hard-pressed staffs in the Service ministries with the challenges of a second and much more threatening theatre of operations.

The second category of factors compounding strategic muddle concerned personalities and personal relationships. The War Cabinet comprised only nine ministers, but perhaps like any similar group, there were rivalries and divisions within it. Winston Churchill was certainly the most divisive figure, but there were other members who were also eyeing-up their chances of seizing the top job, should Chamberlain falter. Chamberlain, himself, had been a competent and effective peacetime Prime Minister, but he was, by his own admission, unsuited to leadership in wartime.¹⁵ For him appeasement was not just a policy, but a leadership style. His instinct was always to avoid confrontation, argument or unpleasantness, and to seek consensus, seemingly at almost any price. His relationship with Churchill was always uneasy, exacerbated by Churchill’s in many ways admirable desire to take the fight to the enemy at the earliest opportunity, and his huge frustration with those who did not share this desire. With his emotional, bombastic style of argument, Churchill came to

¹⁵ Kiszely, *Anatomy of a Campaign*, 1–2; See for example, letter from Chamberlain to his sister, Hilda, 15 October 1939, Robert Self (ed.), *The Neville Chamberlain Diary Letters, Volume 4, The Downing Street Years, 1934–1940*, (Aldershot, Ashgate, 2005), 443.

dominate War Cabinet meetings and, even more so, the Military Coordination Committee, of which he became chairman at the end of March 1940; but his extraordinary powers of advocacy were not matched, during the Norwegian campaign, by the soundness of his judgment. The other members of the War Cabinet had, like Chamberlain, a limited understanding of strategy and military affairs, and they deferred too easily to Churchill's apparent expertise and powers of persuasion, or to Chamberlain's desire for consensus and compromise. Moreover, they seemed reluctant to cross-examine the Chiefs of Staff on strategic matters, more at ease talking tactics, caricatured by an observer as 'playing with tin soldiers on a map'.¹⁶

On the Chiefs of Staff Committee, too, personal relationships were far from smooth. The Chiefs were badly divided by inter-Service rivalry. Although this did not permeate to the tactical level, tension remained at the top of each Service, not least because they were not united in support of the campaign. The senior commanders of the Royal Air Force were never more than lukewarm in their enthusiasm for it. Their aircraft, based in Scotland, were operating at maximum range, without proper maps, with no communication to the ground troops and in a very hostile air environment. Unsurprisingly the success rate was low and the cost high. Furthermore, those senior commanders were reluctant to deploy aircraft to bases in Norway, believing – rightly, as it turned out – that it was more important to preserve their fighting strength for more critical battles nearer to home.¹⁷ There was also friction between the Chiefs, all three of whom had serious limitations as holders of their appointments, and their immediate subordinate advisers, the Joint Planning Staff, all of whom were outstanding officers, but whose consistently good advice the Chiefs often ignored or summarily dismissed.¹⁸

The third category of factors which compounded the strategic muddle was cultural. There were several facets of this. For a start, the British government found it difficult to shake off its peacetime mentality. Throughout the planning phase for the Norwegian campaign Government ministries worked peacetime hours and closed for weekends, with ministers (with the notable exception of Churchill) weekending at their country houses. Government business was transacted at a peacetime pace. There was also a significant under-estimation by the Chiefs of Staff, particularly by General Ironside, but also by some ministers,

16 Edmund Ironside, 30 April 1940, Macleod and Kelly, *The Ironside Diaries*, 289.

17 Kiszely, *Anatomy of a Campaign*, 221–223 & 161; DD Plans to D Plans RAF, 12 April 1940, The National Archives, AIR 8/292; Vincent Orange, Slessor. *Bomber Champion – The Life of Sir John Slessor*, (London, Grub Street, 2006) 169.

18 See, for example, Kiszely, *Anatomy of a Campaign*, 32–33 & 158–159.

of the capability of the German military – all the more surprising because it was contrary to the advice of the intelligence staffs. There is more than a whiff of arrogance and complacency about this. In addition, there was, both amongst ministers and their senior military advisers, very limited knowledge of Norway and the Norwegians, and there seemed to be little recognition that this ignorance mattered. Alongside this was an underestimation of the Norwegian military capability, which was to continue when troops deployed to Norway, some senior commanders adopting what can only be described as a patronising attitude to their Norwegian counterparts. Furthermore, there was also a culture, particularly amongst ministers, Churchill especially, of a gross underestimation of Clausewitzian friction – ‘the only concept that more or less corresponds to the factors that distinguish real war from war on paper’.¹⁹ Ministers had come to regard the two as much the same thing. Their senior military advisers should have prevented this. Perhaps underlying it was the culture of wishful thinking – unjustified optimism – which developed, initially amongst ministers, during the planning phase, and which was to continue during the deployment.²⁰ This culture denigrated those who emphasised risk as pessimists and defeatists. And it was infectious. In such a culture it took moral courage to talk about risk, sometimes more moral courage than the Chiefs of Staff appeared to possess. Lastly, there was a culture of improvisation, something to which the British military has, at times in its history, been fatally attracted. From the earliest stage of the planning for the Norwegian campaign, the British military tended to rely unduly on ad hoc solutions. A reverence for flexibility, adaptability and empiricism had crossed the line into undue faith in improvisation: ‘playing it off the cuff’ or ‘muddling through’. Improvisation had become, not a part of, but a substitute for, strategy, sound planning and doctrine. At root, this was a culture of amateurism.

In summary, there were a large number and complex mix of factors which compounded to detract from the effective conduct of strategy.

The Impact of Strategic Muddle

Within this context it is easier to see why certain decisions relating to the planning and conduct of the campaign were – or were not – made, and why certain unfortunate events took the turn that they did. It is not the contention here

¹⁹ Carl von Clausewitz, *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret, (Princeton, Princeton University Press, 1976), 119.

²⁰ Kiszely, *Anatomy of a Campaign*, 54, 62, 72, 77, 160, 266, 284, 288, 290 & 295.

that strategic muddle was the sole cause of these events, only that it was a major contributor. What follows are examples.

A significant point in campaign planning occurred on 12 March with the Finnish surrender to the Soviet Union. Following the surrender there was, in Britain, no formal re-appraisal of strategy – there was no formal strategy to re-appraise. The British forces, already embarked for Narvik, were disembarked and dispersed, and the specially raised units, such as a ski battalion, disbanded. It was not made clear whether the expedition might at some future stage be required. Contradictory assumptions were made. For example, the War Office ordered all written plans to be destroyed, and even disbanded its own Scandinavian planning branch. Yet just a fortnight later, at its meeting of 27 March, the War Cabinet, under pressure, particularly from the French, to act, suddenly ordered the plans to be resurrected, and the force to be deployed little over a week later. The Chiefs of Staff, who were present at the meeting, knew, but failed to point out, that this was just not feasible – the ways and means no longer existed. It would take weeks or months to make ready an effective force; to proceed as suggested would carry enormous risk. Any ministers who might have shared their doubts either chose to keep quiet or put it from their minds.

When word reached London on 9 April that the Germans had invaded Norway and Denmark, there was consternation and confusion among political decision-makers and their military advisers. A major intelligence blunder by the British and their French allies had allowed the Germans complete strategic surprise. Decision making was haphazard. Churchill, who now chaired the important Military Coordination Committee, argued forcefully at the War Cabinet that the top priority remained the deployment of a force to Narvik – a place with which he had become obsessed. ('My pet ... my first love' he later called it).²¹ However, the Joint Planning Staff advised the Chiefs of Staff that with the changed situation the force should be deployed not to Narvik, but to Trondheim and Bergen in central Norway, to assist the Norwegian forces. But at a subsequent War Cabinet meeting later that day, where Churchill announced that orders were being given to deploy the force to Narvik, the Chiefs did not demur. It was to be a costly error. Discussion focused on tactics and what to do next. One senior officer on the Narvik expedition caricatured the campaign strategy as 'Let's attack here. Let's go there. And if anyone else has a good idea, let's go there too!'.²²

²¹ Churchill, *The Gathering Storm*, 562.

²² Captain Loben Maunde, RN, Letter to TK Derry, 15 May 1950, The National Archives, CAB 106/1120; Kiszely, *Anatomy of a Campaign*, 278.

Eventually, four days later, the decision was changed and a force immediately despatched for a direct attack on Trondheim, including diverting one of the brigades heading for Narvik, though inadvertently without informing the commander of the Narvik force. Three days later, however, and again at very short notice, the direct attack was cancelled, substituted by immediate landings by two semi-trained reservist brigades, one to the north and one to the south of Trondheim, for a pincer attack on the city overland. But no proper planning had taken place for these operations, nor any realistic balancing of ends, ways and means. Moreover, German command of the air was largely ignored. Both operations were doomed to fail; the British forces were routed.

After the inevitable evacuation of the force from central Norway at the end of April, War Cabinet discussion focused not on strategy in the new circumstances, but on saving face, avoiding blame and handling the media.²³ After Germany invaded France, Belgium and the Netherlands on 10 May, Churchill, who on that day had replaced Chamberlain as Prime Minister, did not order a reappraisal of strategy in the light of the changed situation nor give direction about the relative priorities of the two campaigns. The campaign in Norway had developed a momentum all of its own.

British forces were then deployed from the United Kingdom and south from the Narvik area to counter a German link-up from Trondheim to Narvik. But there was no proper appraisal by ministers or their military advisers of whether there were sufficient ways and means to meet the desired ends, nor whether the purpose of the force was to prevent the Germans reaching Narvik or merely to delay them. The force was soon defeated and swiftly evacuated.

In summary, all of these vignettes illustrate shortcomings in the conduct of strategy. It could be argued that on each occasion the setback resulted more from bad judgment, failures at the tactical level, the friction of war or sheer bad luck, than from strategic shortcomings. But the evidence points towards bad strategy or a lack of strategy being the underlying reason, and that this was a systemic failure.

Conclusions

Five main conclusions relevant to operations today offer themselves from this brief study.

²³ See Anthony Eden, quoted in *War Cabinet Conclusions*, 2 May 1940, The National Archives, CAB 65/7/2; and Macleod and Kelly, *The Ironside Diaries*, 30 April 1940, 289.

The first is that having a strategy at every level is obviously highly important. Less obvious, but equally important, is that to be effective, strategy must be flexible to events and circumstances; and it must be used to frame discussion and guide action. It will be of little value if it is merely a box-ticking exercise.

Secondly, it is all too easy for a strategy-making group to lose (or even fail to acquire) the habit of thinking strategically – for example, by developing a habit of thinking tactically; and that once lost, the habit of thinking strategically is hard to re-acquire, particularly when it is most needed – in times of crisis.

Thirdly, the effective conduct of strategy clearly depends on having the right organisational structures. But a hierarchy of committees and planning groups with grand-sounding titles are a dangerous illusion, unless those committees and planning groups are coherent and effective. In addition, it is important to bear in mind that such organisations are also organisms – living bodies -whose success requires the constructive interaction of human beings. Good strategy is highly dependent not only on the efficiency of the organisation but also on the effectiveness of the organism, which, in turn, is highly dependent on having the right culture.

Fourthly, an essential start point for practitioners, both military and civilian, is that rare thing: a common understanding of strategy – not least, the meaning of the word – and recognition that, in order to be effective, strategy *as a process* needs to be ongoing, dynamic and iterative, requiring relentless focus on balancing the ends to be achieved with the ways and means available, and on assessing and mitigating risk.

Finally, good strategy is elusive. Many factors conspire to make it so, particularly at the higher levels, particularly in a democracy, and particularly within a coalition or alliance. Indeed, in such circumstances it is far easier for *bad* strategy to result. Understanding and appreciating this is critical to prevent it from happening.

F-35 og defensive kontraluftoperasjoner: En anakronisme, eller fortsatt relevant?

Av Ivar Magne Stene

La meg først få si at det er en ære å bli spurt om å bidra på Luftmaktseminaret, og da takker man selvfølgelig ja. I neste omgang må man finne ut hva man egentlig er bedt om å snakke om. Jeg er ikke sterkere i norsk enn at jeg måtte slå opp ordet «anakronisme», og det betyr det man kan anta av tittelen, nemlig «foreldet tenkemåte» eller «å tilhøre en annen tid». Altså er spørsmålet hvorvidt defensive kontraluftoperasjoner har gått ut på dato med innfasingen av F-35.

Jeg må få presisere hva begrepet «defensive kontraluftoperasjoner», eller på engelsk Defensive Counter Air (DCA) innebærer, for dem som eventuelt ikke kjenner til det. AJP 3.3 har følgende definisjon:

DCA consists of all active and passive air defence operations to detect, identify, intercept, and destroy or negate adversary air and missile forces attempting to attack or penetrate friendly battlespace, or to nullify or reduce the effectiveness of such attacks should they escape destruction.

Hvorfor tror jeg så at spørsmålet om DCA sin relevans er aktuelt nok til å debatteres på Luftmaktseminaret i 2020? Er temaet kontroversielt?

Defensive kontraluftoperasjoner må sies å være en type oppdrag som er relativt enkle, og som de fleste kampfly er i stand til å løse, selvfølgelig med ulik grad av effekt. Har man en sensor, gjerne i form av en radar, og en type våpen som kan skytes fremover – et missil eller i verste fall bare en kanon – så kan man strengt tatt fylle en defensiv kontraluftrolle. DCA handler om avskrekking, og det handler om nektelse. Det krever ikke veldig mye planlegging eller koordinering. Man får tildelt et stykke luftrom, gjerne formet som et rektangel sett ovenfra og et område eller punkt å forsvare. Og med et sett engasjementsregler etablerer man Combat Air Patrol, eller CAP i et gitt tidsrom.

Dette var den rollen norske F-16 fylte på Balkan på slutten av 1990-tallet.

Først utover 2000-tallet ble norske F-16 en ressurs med reell offensiv kapasitet. I Libya i 2011 var det også nasjoner som «bare» var med i en defensiv kontraluftrolle, selvfølgelig både av teknologiske og politiske årsaker. Det er ikke dem det snakkes om i ettertid.

La meg være ærlig og si at defensiv kontraluft av noen kan sees på som litt annenrangs, det vil si et mindre komplisert oppdrag som kan løses av tilnærmet alle. Skal og bør vi da planlegge for at den teknologiske nyvinningen F-35 – en uttalt strategisk ressurs med stjernestatus og på mange måter designet for å være offensiv – brukes til noe så allment? Eller vil det være som å kaste perler for svin?

La meg få provosere litt ved å komme med en påstand jeg står inne for: I en krigssituasjon med angrep på Norge og NATO skal norske F-35 i all hovedsak bedrive defensive kontraluftoperasjoner, i fortsettelsen av det våre 40 år gamle F-16 har gjort, og skal gjøre i et par år til. Vi kommer stort sett til å løse oppdrag side om side med våre fjerdegenerasjons kolleger i NATO, franske Rafale, spanske F-18 og greske F-16, som er fly til en femtedel eller tiendedel av prisen. En sann påstand må selvfølgelig begrunnes.

For di det vil være strategisk nødvendig

Jeg tror først at det vil være strategisk nødvendig å sette av en betydelig andel norske F-35-ressurser til defensive kontraluftoperasjoner. Dette argumentet klinger for det første godt i henhold til norsk militær doktrine og når det gjelder ambisjonen om å være strategisk defensiv og taktisk offensiv. Det er likevel ikke god nok grunn. Selv en doktrine må etter min mening kunne tilpasses taktiske kapasiteter, i henhold til diskusjonene vi har hatt rundt «strategy-to-task» eller «task-to-strategy».

Rent militært har vi valgt å innrette vårt eget forsvar på ytterst få steder. Luftforsvaret kraftsamler som vi vet rundt én kampflybase sentralt i landet som forberedes på krig, og vi utpeker én base i nord og én i sør som forberedes til en viss grad. Disse lokasjonene blir særdeles kritiske å passe på tilstrekkelig til at vi selv kan operere relativt fritt og utgjøre en relevant trussel for motstanderen. Integrert med langtrekkende luftvern blir det derfor kritisk for oss selv å bruke en betydelig andel kampfly i en defensiv kontraluftrolle.

Øvrige nasjonale militære styrker skal også gis beskyttelse som bakkestyrker i nord og sjøstyrker på havet. For å sikre alliert forsterkning vil det være helt nødvendig å prioritere kampfly til å sikre trygge havner, flyplasser, baner og infrastruktur, som trolig vil bli sannsynlige mål i en slik situasjon. Vi husker alle

Trident Juncture i 2018, og kompleksiteten som hersket, selv uten en reell luftbåren trussel.

Vi kan for øvrig regne med en politisk forventning om at luftressurser i vesentlig grad avsettes til beskyttelse av befolkningssentra, både direkte til beskyttelse og indirekte for å opprettholde så mye ro, orden og stabilitet som mulig.

Jeg tror også at det vil være nødvendig rent strategisk for å unngå en for tidlig uønsket eskalering av konflikten. «Å forsvare seg», er en allment akseptert handling og ikke på noen som helst måte eskalerende i seg selv. Derfor vil defensive operasjoner for kampfly være en politisk lett spisbar og akseptert rolle. Defensiv kontraluft vil trolig være helt i tråd med politikernes ønsker om å forsvare landet så mye som mulig før alliert forsterkning er på plass og det skal slås tilbake.

Fordi det vil være strategisk og taktisk fornuftig

I tillegg til at det vil være nødvendig vil det også isolert sett være både strategisk og taktisk fornuftig å bruke F-35 i en defensiv kontraluftrolle – i svært stor grad i innledende faser av krigen, men også senere.

Som tidligere nevnt, handler DCA om avskrekking og nektelse. Bruk av F-35 i en defensiv rolle vil påvirke og redusere motstanderens alternativer i *Coarses of Actions* (COA) betraktelig. Fly med lavsignaturegenskaper og formidabel sensor- og våpenrekkevidde i en defensiv rolle vil utvilsomt ha en avskrekkende effekt i seg selv og tvinge en motstander med offensive hensikter til å tenke nytt og alternativt.

Mest sannsynlig er effekten av fiendens visshet om vår vilje og evne til å fylle de ulike rollene som F-35 skal ha mer verdt enn effekten av det konkrete og spesifikke angrepet eller oppdraget i seg selv. Hva mener jeg med det? La meg bruke luftvern som et eksempel. Hvis man vet hvor luftvernet er plassert, kan man enten fly over, under og rundt – eller ikke fly der i det hele tatt. Hvis man absolutt må gjennom, kan man planlegge deretter og sette sammen en riktig styrke som klarer å håndtere trusselen. Hvis man derimot ikke vet hvor det befinner seg, men vet at motstanderen er i besittelse av det, må man oppføre seg som om det finnes over alt, alltid. Det så vi eksempelvis i Libya i 2011. Lite luftvern var igjen, men inntil det var bevist tatt ut, eller man visste hvor det var, måtte man oppføre seg som om det var overalt, alltid. Sånn vil det også være med F-35. Motstanderens visshet om at F-35 kan bli brukt i en defensiv rolle – enten i lufta eller i bakkeberedskap på kort beredskapstid, med andre ord til-

nærmet overalt og alltid – vil utvilsomt påvirke hans reelle valg av sine COAs.

Ved å allokere en betydelig andel F-35 til defensive kontraluftoperasjoner vil vi videre nekte motpartens sine maritime fly bruk av ønsket eller sågar nødvendig luftrom, og på den måten potensielt hindre, eller i det minste forringe, fiendens ubåt-operasjoner og anti-ubåt-operasjoner. Indirekte vil vi støtte vårt eget sjøforsvar og våre allierte og gi oss selv handlingsrom i våre maritime operasjoner.

Det samme vil være tilfelle ved å kunne nekte eller i det minste redusere fiendens innsamlings- og ISR-operasjoner.

Jeg vil også nevne potensialet som ligger i F-35 ved at de kan være en *gap-filler* i overvåkings-rollen. F-35 kan være en viktig sensor i form av en mini AWACS for å dekke opp gap i radarkjeden og samtidig inneha et potensial for å oppdage lavtflygende kryssermissil. Utveksling av måldata til luftvern og egne styrker for å gi varsling vil være kritisk.

For di det vil være ressursmessig nødvendig

Krig er politikk i ytterste konsekvens, og politikk handler om fordeling av knappe ressurser. Fordeling av knappe ressurser vil også være høyaktuelt i en krigssituasjon. Med ressurser mener jeg ikke rent bokstavelig kroner og øre, det økonomiske regnskapet håper jeg vi kan ta i ettertid, men andre typer ressurser. Jeg vil her trekke frem to: Våpen og stabskraft.

Når det gjelder våpen som anskaffes til F-35 skal vi ikke begi oss inn på å snakke om antall, for da blir dette mer enn et ugradert innlegg. Våpen kommer på ingen måte til å bli en utømmelig ressurs. Våpen har blitt fryktelig sofistikert, og våpen har blitt fryktelig dyrt. Selv om jeg sa at jeg ikke tenker på kroner og øre i denne sammenhengen, vil økonomi ha en indirekte betydning fordi det er med på å avgjøre hvor stort lager av våpen vi kan ta oss råd til å anskaffe til beredskap. Våpen er ikke lenger grovkalibret ammunisjon som på kort varsel kan etterfylles ved å etablere industrilinjeler eller kan tilføres av andre allierte. Hvem ender for eksempel opp med å kjøpe JSM og SDB II, våpen som vil være en nødvendighet for å kunne utgjøre en forskjell offensivt og på det såkalte dypet? Vi snakker ikke lenger hundre tusener pr. våpen, men om millioner. Logistisk sett vil det derfor i en krigssituasjon bli en stor utfordring og kreve kløkt og planlegging å ha riktig mengde våpen på riktig sted.

Med antall flyskrog og antall *sorties* pr. skrog som forventes å skulle kunne flys pr. dag i en krigssituasjon, vil matematikken tilsi at det vanskelig skal kunne leveres våpen på hvert *sortie*. Mens offensive operasjoner normalt fordrer bruk

av våpen for å påføre motstanderen en effekt, vil defensive operasjoner kunne sies å være en suksess, selv om ikke et eneste skudd løsnes. Igjen, defensive kontraluftoperasjoner handler om avskrekking og nektelse. Dersom F-35 i en defensiv rolle oppfattes som tilstrekkelig stor og stygg til at motstanderen frastår fra å angripe, er jobben på mange måter gjort. Det er ikke et mål i seg selv å komme på skuddhold.

Jeg tror det er forholdsvis nytt å måtte begynne å tenke ressurser på denne måten, og det er noe som derfor bør øves jevnlig. I tillegg til at normale *targeting*-prosedyrer, inkludert en juridisk vurdering som skal gjennomføres, må det tenkes «kost-nytte» på en ny måte. Er målet sensitivt og viktig nok til at det bør brukes ressurser på det? Eller bør det tørre kruttet spares til i morgen?

Det andre området jeg vil nevne er stabskraft. Å gå offensivt til verks krever tilgang til svært mye informasjon, som må forberedes av andre enn bare skvadron og flyger i cockpit. Eksempelvis oppdatert E-bilde, egne bakke- og sjøstyrers lokasjon, tilstrekkelig *target*-informasjon, ønsket effekt-oppnåelse, koordinering i tid, koordinering av lufttanking og så videre. I tillegg skal det være nok fly, lastet med riktig våpen og nok personell på riktig base.

Dette er ikke ment som kritikk på noen som helst måte, men bare ment som en erkjennelse av at planlegging og gjennomføring av offensive operasjoner kan være svært ressurskrevende og vil kreve mye stabskraft. Jeg tror derfor, spesielt i en innledende fase av krig med alt kaos som råder og med et ikke-ubetydelig informasjonsbehov fra alle forsvarsgrener, at defensiv kontraluft, enten i form av kontinuerlig CAP eller fly på bakkeberedskap med svært kort beredskapstid, vil måtte få en mer *default* rolle, og at offensive oppdragstyper må kunne utføres mer sporadisk når situasjon og kapasitet tillater det.

Fordi historien har vist oss ... Og vi er en del av et større hele

Dette punktet er ikke et argument i seg selv, men like fullt en realitet.

Historien har gang på gang vist oss at selv innføring av banebrytende ny teknologi og nye muligheter, som eksempelvis F-35 må sies å være, ofte forsinkes og forringes i møte med mennesker og allerede etablerte prosesser og gruppedynamikker. Av og til kan man undres på om mennesker i uniform er mer skeptisk til nyvinninger enn andre, men jeg tror det ikke.

Jeg tør likevel å påstå at mennesker i gruppe kan være seig materie, enten det er en gruppe som består av ulike fagfelt internt i Luftforsvaret, ulike forsvarsgrener eller om gruppen består av 29 suverene nasjoner i NATO.

Jeg liker svært godt fokuset Sjef Luftforsvaret har på å endre og tilpasse både luftforsvar og forsvar i takt med innfasingen av femtegenerasjons kampfly som en særdeles viktig premissgiver for forsvaret av landet og alliansen. Men dette vil ta tid, og det må få lov til å ta tid, ikke minst i NATO. Men endringene har så smått begynt, noe jeg fikk se med selvsyn på øvelsen Trident Jupiter i Ramstein i fjor høst.

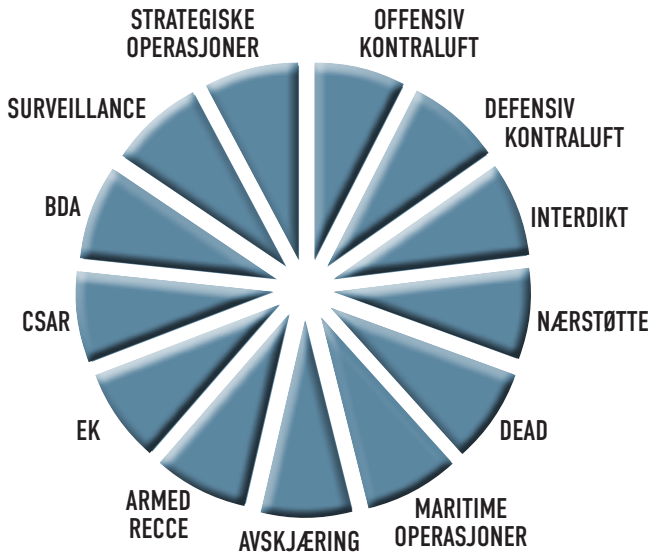
Misforstå meg rett. Vi har fortsatt god bruk for den gjerne unge, engasjerte og uredde, som lyser i øynene når det snakkes om ny teknologi og nye muligheter, om hvordan informasjon kan deles sømløst på kryss og tvers opp og ned i kommandokjeden via lenker og bildestreaming og hvor alt kan sies uten at et ord blir sagt. La oss kalle han *partyfikseren*. Og så har vi han som best kan sammenlignes med *festbremsen*. Han er litt eldre, fortsatt oppegående, med en doktorgrad eller to, gjerne professor. Han påstår selv at han har vært ute så mange vinterdager at han ikke tror på at den nye dingsen skal utgjøre noen vesentlig forskjell. Verden fortsetter som før. De to respekterer hverandre fullt ut. Men partyfikseren sliter med å anerkjenne festbremsen helt, for han har jo strengt tatt aldri vært på festen. Som avslutning på dette punktet tror jeg likevel erkjennelsen av at vi allerede har erfaring fra tidligere med implementering av ny teknologi som tilsier at vi – i hvert fall de første årene – kommer til å benytte F-35 rimelig tradisjonelt.

Roller og kapabiliteter med F-35

Figur 1 viser oppdragsporteføljen som F-35 skal fylle ved Fully Operational Capability, FOC. Den er inndelt i fire hovedområder: kontraluft, anti-overflate, luftstøtte og strategiske operasjoner.



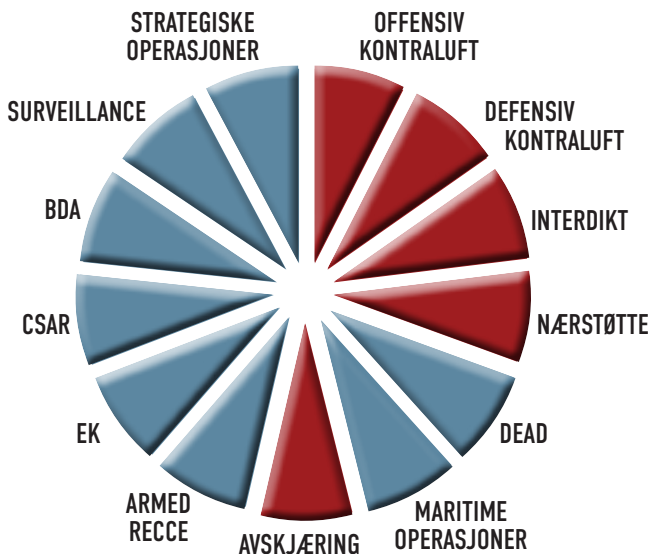
FIGUR 1. F-35 oppdragsportefølje (hovedområder) ved FOC.



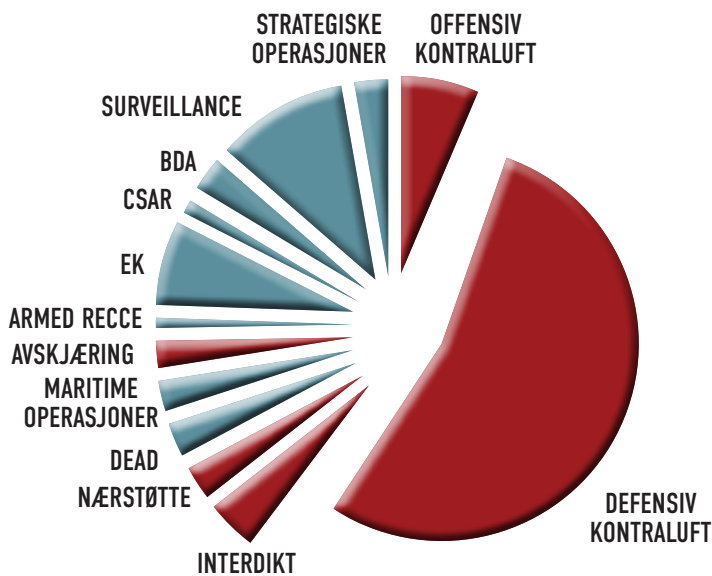
FIGUR 2. F-35 oppdragsportefølje ved FOC.

Figur 2 går mer offensivt til verks når det kommer til inndeling: offensiv kontraluft, defensiv kontraluft, interdikt, nærstøtte, DEAD eller ødeleggelse av fiendtlig luftvern, maritime operasjoner, avskjæring, *armed recce*, elektronisk krigføring, CSAR (eller støtte til søk og redning i krig), BDA eller skadevurdering, *surveillance* og strategiske operasjoner.

Ved å farge rollene som allerede ivaretas av våre F-16 røde, blir oversikten som vist i figur 3 under. De blå feltene representerer nye oppdragstyper som skal implementeres, øves og trenes i alle ledd.



FIGUR 3. F-35 oppdragsportefølje versus F-16 oppdragsportefølje.



FIGUR 4. «Krigsregnskapet»

«Krigsregnskapet»

Figur 1, 2 og 3 har vært en opptakt til figur 4 som jeg har valgt å kalle «krigsregnskapet». Figur 4 viser hvordan jeg tror regnskapet for bruken av F-35 – et angrep på Norge og/eller NATO i krig – omtrent vil se ut. Dette er ikke et økonomisk regnskap, men viser fordeling i bruken av F-35 mellom de ulike rollene eller oppdragstypene. Det er ikke så enkelt at vi kan snakke om antall flytimer eller antall sortier, da man ofte vil være innom flere roller på hvert sortie. Jeg tror ordet *effort*, eller innsats, best dekker det jeg mener – altså hvor mye F-35 *effort* som har blitt brukt på hver rolle.

Jeg vil også få understreke at det ikke er maskiner på FFI som har kommet frem til dette. Dette er min subjektive mening og antagelse, basert på erfaring fra min tid i Forsvaret og etter å ha fulgt med i samfunnsdebatt og -utvikling.

Som figuren viser, vil mest *effort* (over halvparten), ha blitt brukt på defensiv kontraluft. Dette er akkurat som påstått tidligere i kapittelet. I svært stor grad vil dette skje i innledende faser og inntil alliert forsterkning er på plass, men også i vesentlig grad senere. Andre store «kakestykker» er *surveillance* – som er en viktig bidragsyter i forbindelse med overvåking og ISR, og deretter elektronisk krigføring og offensiv kontraluft – hvor for ordens skyld også SEAD eller *Supression of Enemy Air Defence* inngår.

Så er det tid for erkjennelse. Mener jeg med påstandene så langt at F-35 er en unødvendig investering som kunne vært løst av et langt mindre ressurskrevende alternativ? En stor del av «kaka» er jo farget rød. Det vil si at den viser

oppdrag som allerede løses av typiske fjerdegenerasjons kampfly. Så langt derifra. Jeg er en svært ivrig tilhenger av F-35 og er overbevist om at vi, eller rettere sagt noen av dere, sitter her om 40 år og konkluderer med at F-35 ble en suksesshistorie på lik linje med det F-16 må sies å ha blitt. Men der stopper også likheten mellom de to.

For det første vil kvaliteten på oppdragsløsningen som selv våre snart pensjonerte F-16 og fjerdegenerasjon likesinnede i NATO pr. definisjon kan løse, altså de som er markert rødt, være som natt og dag. Defensive kontraluftoperasjoner er ikke defensive kontraluftoperasjoner. Igjen handler det om avskrekking og nektelse, og engasjement hvis nødvendig. F-35 vil med økt rekkevidde og kvalitet på både sensorer og våpen, kombinert med lavsignatur, gi en langt større effekt og i praksis beskytte vesentlig større områder enn det som ville vært tilfelle med fjerdegenerasjon.

I neste omgang vil jeg påstå at det er noen spesielt utvalgte av de blå «kakestykkene» vi egentlig betaler mest for. Og da tenker jeg i særdeleshet på strategiske operasjoner, maritime operasjoner og DEAD. De er små kakestykker i regnskapet, men det har absolutt ingenting å si. Det viktige for oss vil være å bygge F-35 apparatet robust nok, og vise evne og vilje til å løse disse oppdragstypene på kort varsel.

F-35 er ikke enten-eller, de er både-og. Det betyr at vi må konstruere et K2-system som gjør at vi kan sjonglere raskt mellom de ulike oppdragstypene, fra det banale defensive i det ene øyeblikket til det svært krevende offensive og strategiske i neste, for ikke å si i samme øyeblikk. Vi må tørre å utfordre etablerte sannheter, og spørre oftere: Hvorfor? Jeg stiller for eksempel spørsmål til den tradisjonelle 72 timers ATO-syklusen som er svært innarbeidet både nasjonalt og i NATO. Er det realistisk i at vi i dag, på en torsdag, vet om situasjonen tillater oss å gå offensivt til verks på søndag kveld? Eller bør vi konstruere en praksis der vi i større grad tillater oss å slå til så snart vi har god nok E, god nok *target*-info, god nok SA, nok fly, nok våpen og nok folk, og slik klarer å utnytte mulighetsvinduet som oppstår?

Vi må «bytte sko» oftere, og da mener jeg med fienden og tenke oss til hva som er utfordrende for en mostander. Vi må skape et system som gjør oss uforutsigbare, som kan true med å gå fra den ene rollen til den andre på kort tid, når som helst, tilnærmet hvor som helst. Det er ikke uten grunn at svenskene tar opp igjen praksisen med å benytte forberedte, men for øvrigheten ukjente, veistrekninger for å lande, *refuele* og rearmere sine Gripen og slik bli klar for oppdrag igjen. Det gjør de selvfølgelig for å ha reservekapasitet i tillegg til sine baser, men også for å være uforutsigbare og gjøre det utfordrende for motstan-

deren å holde oversikt. Dette kan også forsvare bruken av ressurser på narretiltak, spredning og kamuflasje, som for øvrig også inngår som del av defensiv kontraluft, dog passive tiltak.

Vi må tørre å utfordre gjeldende praksis omkring engasjementsregler og hvilket nivå *engagement authority* skal ligge på. Tør vi å delegere lavere enn det som har vært tradisjonelt? Hvem sitter på best SA i fremtiden? Vi vet at elektronisk krigføring kommer til å spille en stor rolle i neste krig. Da må vi også våge å lage og øve prosedyrer som takler den tilstanden. Jeg tror tillit og mot blir avgjørende i en ny krig, som tross alt er rasjonalet for å investere i F-35, både i type og antall. Vi må ha tillit til personellet og mot til å delegere.

Vi må videre søke å få attraktive og relevante stillinger i NATO-apparatet både på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå som påskynder prosessen med å integrere femtegenerasjon kampfly i alliansen.

Jeg tror det er i dialogen mellom partyfikseren og festbremsen, der partyfikseren utfordrer festbremsen og vice versa, at vi skaper den realistiske luftmakten. La oss i hvert fall aldri ta livet av engasjement, kreativitet, innovasjon og troen på det uopnåelige.

Hvorfor trenger vi flere og mer langtreckende luftvernsystem?

Av Laila Kvammen Lie

Innledningsvis vil jeg presisere at jeg vil fokusere på Luftforsvarets luftvern, selv om også Hæren og Sjøforsvaret er i ferd med å innføre eget luftvern.

Hvorfor trenger vi flere og mer langtreckende luftvern? Overskriften er utformet på en måte som forteller at vi trenger flere og mer langtreckende luftvern, så min oppgave blir å si noe om «hvorfors».

Jeg vil starte med litt historikk. Etter den kalde krigen gikk Forsvaret gjennom en gradvis nedbygging; internasjonale operasjoner var i fokus, budsjettene var stramme, det skulle interneffektiviseres og Forsvaret ble styrt med magre årsverksrammer. Luftvernet var ikke etterspurt i utenlandsoperasjonene Norge deltok i og kom dermed under sterkt press. Luftvern bataljonen i Bodø ble lagt ned, og man vurderte faktisk nedleggelse av alt luftvern. Oppfattelsen var at luftvernet ikke lenger var relevant. Til tross for dette greide et forutseende fagmiljø å redde stumpene og holde fast på et minimumsoppsett av NASAMS. Dette gjorde de ved å bryte opp den normale bataljons- og batteristrukturen og opprette NASAMS luftvernstridsgrupper. De var generiske og kunne oppdragsorganiseres. Slik sikret man at kompetansen ikke forvitret helt, men ble beholdt akkurat tilstrekkelig til å kunne regenerere luftvernet i tilfelle «bedre tider». Paradokset er at «bedre tider» for Forsvaret egentlig betyr verre tider for verdensfreden. Vel, nå er vi i disse «bedre tidene», og luftvernet seiler på nytt opp som en viktig ressurs.

Jeg skal også snakke om det nye som kommer, nemlig langtreckende luftvern. Men før jeg gjør det må jeg si noe om luftvern generelt og det luftvernet vi har i dag. Luftvern er i utgangspunktet en defensiv ressurs for luftkontroll og defensive kontraluftoperasjoner. Kontroll i luftdimensjonen er som kjent en forutsetning for egne styrkers handlefrihet og manøverevne.

NASAMS

Luftvern kategoriseres i ulike lag for å ta høyde for de ulike truslene, som jo kommer i ulike former og høydelag. I dag har vi hverken Very Short Range Air

Defence, eller langtreckende luftvern, men vi har et godt kortholds- til middelsrekkeviddeluftvern gjennom NASAMS. NASAMS er et norskutviklet missilsystem som var en videreutvikling av Norwegian Adapted Hawk, NOAH. Trusselen den gang var store COMAO-pakker fra øst, og NASAMS ga med sine mange utskyttingsramper – og dermed også missiler – betydelig økt ildkraft. NASAMS ble altså opprinnelig designet til å møte trusler i form av fly og helikopter. Det var mobilt, hadde natt- og dagkapasitet og var tilpasset norsk terreng og klima. For et lite land som Norge var også missilløsningen i NASAMS genial. Systemet ble utviklet til å kunne benytte samme missil som vi også benytter på F-16. I tillegg er NASAMS nettverkssentrisk og interoperabelt med andre systemer, avdelinger og enheter.

Etter hvert ble NASAMS videreutviklet til også å beskytte mot kryssermissiler. Et kryssermissil flyr gjerne med underlydshastighet og har høy manøvreringsevne. Det flyr lavt og følger gjerne terrenget. Det betyr at det kan fly i skjul av fjell og daler, i tillegg til at de lenge kan skjule seg under horisonten. Disse presisjonsstyrte våpnene kan leveres fra fly, samt sjø- og landbaserte utskyttingsramper. Russlands krigføring i Syria har vist oss at landet nå har en mengde avanserte kryssermissiler som kan avleveres i komplekse, synkrone angrep. Da er det betryggende å vite at vi med NASAMS III har et potent våpen mot denne type missiler. Vi i Norge mener faktisk at vi har et av verdens beste luftvernssystemer mot kryssermissiler.

Ny trussel

Hva så med det såkalte områdeforsvaret? Som nevnt er NASAMS et kortholds- til middelsrekkeviddesystem. Det kan utgrupperes over et stort område, men ellers må områdeforsvaret overlates til F-16.

I dag innfører vi F-35 som har en rekke flere egenskaper enn F-16. For at F-35 sine kapasiteter skal kunne utnyttes optimalt, er man avhengig av at flyene faktisk kan operere – det vil si at de må komme seg i lufta. Luftvernets primære oppgave er derfor å beskytte Luftforsvarets evne til å løse oppdrag med kampflyene.

Som en følge av dette så man et behov for å både styrke forsvaret av Luftforsvarets kampflybaser, samt skaffe luftkontroll slik at F-35 kan gis nødvendig operasjonsfrihet. For å løse dette vedtok Stortinget å anskaffe langtreckende luftvern til de to kampflybasene Ørland og Evenes.

I løpet av denne langtidsplanperioden har trusselbildet igjen endret seg. Fra at den største trusselen mot norske baser var fly- og avstandsleverte presisjonsvåpen i form av kryssermissiler, utgjør nå også taktiske ballistiske missiler og

droner en stor trussel. Russland har de siste årene utviklet en rekke avanserte taktiske ballistiske missiler. Disse har de blant annet utplassert på strategiske steder hvor de kan nå territorier i NATO, herunder Norge. Som vi har sett, har Russland vist både vilje og evne til å utføre offensive handlinger innen sin interesse-sfære. Dette, kombinert med bortfallet av INF-avtalen, har ført til at klimaet mellom NATO og Russland har endret karakter.

Irans angrep mot amerikanske baser i Irak demonstrerte også at kortholds ballistiske missiler kan være svært effektive, og i dag finnes det ikke mange systemer eller motmidler mot disse. Som et siste tilskudd til de allerede nevnte våpnene, er man nå også i ferd med å utvikle hypersoniske missiler – som det per dags dato ikke finnes noe forsvar mot.

Lagdelt gjennom miks

Man kan jo tenke seg at med et nytt, langtrekkende luftvern som også har kapasitet mot taktiske ballistiske missiler, så er vi berget. Så enkelt er det nok ikke. Uten at de lagene av luftvernssystemer man har behov for er på plass, er vi ikke i mål.

For NASAMS sin del er AMRAAM-missilene våre i dag i ferd med å gå ut på dato og må erstattes. Tanken er å anskaffe et missil med lengre rekkevidde og slik få et mer potent NASAMS-system, definert som Medium Range. Missilet man hadde i tankene var AMRAAM ER (Extended Range).

Teorien er at jo tidligere man kan oppdage og skyte ned en trussel, jo bedre. I teorien høres det bra ut, men så var det dette med at man skal være i stand til å møte ulike trusler. Jordkloden er som kjent ikke flat. Krumningen har stor betydning for hvor langt en sensor kan se. Plasseres sensoren høyt, kan rekkevidden øke fordi man ser (lenger) over horisonten. Går målet høyt, har en langtrekkende sensor god effekt. Men går målet lavt og i skjul av terrenget, slik kryssermissiler gjør, hjelper det ikke nødvendigvis at en radar kan se langt og ha et missil som flyr lenger enn i dag.

Simuleringer som FFI har gjort har vist at AMRAAM ER og langtrekkende luftvern ikke nødvendigvis er effektive mot kryssermissiler. Det blir litt som å skyte spurv med kanon, hvor kanonen i tillegg vil få problemer med å finne spurven. Her viser det seg at missiler som eksempelvis AIM-9X og AMRAAM C7 er mer effektive. Disse kan benyttes i NASAMS og er i tillegg også billigere. Skal man derimot bekjempe mål, som for eksempel fly i et mellom- til høyt sjikt, kan AMRAAM ER være et utmerket valg. En miks av de ulike missilene vil derfor være mer effektivt enn om man bare velger én type.

Dagens radar i NASAMS er også gammel. Den kan for eksempel ikke understøtte et AMRAAM ER. For å understøtte dette missilet må man ha en ny radar med lengre rekkevidde. Så kunne man tenke at jo lenger en radar ser, jo tidligere kan man oppdage målet. Men dersom et objekt eller base er omkranset av et utfordrende terreng, for eksempel høye fjell og dype daler, hjelper det ikke å ha en stor langtrekkende radar – dersom fjellene likevel skygger for utsikten. Da er kanskje en mindre, lettere og mer mobil radar som kan plasseres på en fjelltopp det mest effektive. En miks av sensorer er derfor også fornuftig.

Samme prinsipp gjelder også for antall utskytningsramper og antall missiler. En base kan være enkel å forsvare mot for eksempel kryssermissiler (i den grad at noe er enkelt i denne sammenheng) fordi man har lite utfordrende terreng rundt basen som missilene kan skjule seg bak, mens en annen base (for eksempel Evenes) kan ha et utfordrende terreng. Man må da utgruppere utskytningsramper mest mulig effektivt for å kunne skyte så tidlig som mulig og rekke å reengasjere dersom nødvendig. Kanskje viser det seg at for å oppnå tilstrekkelig beskyttelse, må man utplassere flere radarer og utskytningsramper på den ene basen enn hva man trenger på den neste?

Poenget er at det ikke finnes en sko som passer alle, heller ikke når det gjelder beskyttelse av baser. Et batteri må nødvendigvis ikke være likt alle steder når det kommer til størrelse og sammensetning. Vi trenger en miks av sensorer, en miks av missiler samt en mengde tilpasset utfordringene ved objektet som skal forsvares. Min påstand er at Evenes fordrer en miks og mengde som er annerledes enn for Ørland.

KDA har for øvrig utviklet en utskytningsrampe til NASAMS som kan fyre ulike missiler. Det er derfor mulig å få til denne miksen av missiler i NASAMS, men det er også avhengig av at man har sensorer som understøtter alle missilene.

Så var det langtrekkende

Som med de fleste sykdommer, finnes det ikke en mirakelmedisin som virker mot alt. Paracet er bra mot både feber og hodepine, men den tar ikke knekken på farligere sykdommer. På samme vis er ikke langtrekkende luftvern løsningen på alt. Jeg har allerede nevnt at langtrekkende missiler kan ha svakheter mot lavtgående kryssermissiler. Et langtrekkende luftvern kan derimot skyte ned et fly før det får sluppet sine presisjonsstyrte våpen – dersom flyet er innenfor rekkevidde. Det kan også oppdage et kryssermissil som er avlevert fra et fly

før det rekker ned til overflaten. De kan i tillegg være effektive mot større, høytflygende UASer.

Uansett må det systemet man velger også ha kapasitet mot taktiske ballistiske missiler, noe også Forsvarssjefen presiserte i sitt fagmilitære råd. I samtlige ambisjonsnivå som Forsvarssjefen omtaler i sitt fagmilitære råd er luftvernet foreslått styrket, ikke bare med tanke på beskyttelse mot taktiske ballistiske missiler, men også med tanke på mengde og/eller antall. For Luftforsvarets del har man i strukturalternativ D i det fagmilitære rådet, som er det laveste ambisjonsnivået, anbefalt tre NASAMS batterier og tre langtrekkende luftvern, hvor det langtrekkende også skal ha kapasitet mot taktiske ballistiske missiler. Dette utgjør en økning på et langtrekkende luftvern i forhold til inneværende LTP.

I strukturalternativ A, som er det mest ambisiøse alternativet og det alternativet som forsvarssjefen har anbefalt, ber FSJ om hele seks NASAMS batterier og tre langtrekkende som også skal ha kapasitet mot taktiske ballistiske missiler.

Taktiske ballistiske missiler er vanskelig å bekjempe i midtfasen (når det er underveis). Et taktisk ballistisk missil kan oppnå en hastighet på hele 7000 km/t. For å få tid til å reagere på innkommende taktiske ballistiske missiler er man avhengig av å oppdage dem så tidlig som mulig. Man må derfor ha en langtrekkende sensor med tilhørende langtrekkende missiler. Patriot med PAC-3 missiler er et eksempel på dette. Fordi det også tar noe tid å søke gjennom en hel sektor, og disse ballistiske missilene flyr langt på kort tid, er man også avhengig av enten en radar som kan dekke 360 grader eller å avgrense søkesektoren. Eksempler på systemer med radarer som har 360 graders dekning er THAAD (Theatre High Altitude Air Defence-systemet) og Aegis-systemet. Disse radarene er ekstremt store radarer, og svært dyre.

Grunnet jordkrumningen og ballistiske missilers høye hastighet samt at avskjæringsmissilet er avhengig av enorm fart, men alltid vil være reaktivt, må forsvar mot kortholds ballistiske missiler skje i terminalfasen, og det må etableres lokalt – nær nedslagspunktet. Har man ikke 360 graders radar, må søkesektoren dessuten reduseres. Langtrekkende luftvern mot taktiske ballistiske missiler er derfor mer eller mindre statisk så snart det er utgruppert. Det betyr at utgruppering av denne typen langtrekkende luftvern ikke følger samme «mønster» som øvrig luftvern. Øvrig langtrekkende vil ha større søkesektorer, og utskyttingsramper og sensorer vil være utgruppert over større avstander slik at man oppnår optimal dekning.

Man kan med andre ord ikke bruke de to konfigurasjonene om hverandre;

mellom forsvar mot fly, droner, kryssermissiler og forsvar mot taktiske ballistiske missiler. Snakker vi om forsvar mot taktiske ballistiske missiler må man ha en annen konfigurasjon enn mot andre langtrekkende mål.

I dag har vi blant annet Patriot og SAMP/T som kan møte trusselen fra taktiske ballistiske missiler. Dette er avanserte og svært dyre systemer. Eksempelvis anslås anskaffelseskostnaden for Patriot til et sted mellom 25–35 milliarder kroner.

Forsvarsdepartementet har utviklet en såkalt NASAMS-policy. Denne sier at NASAMS skal utgjøre kjernen, eller ryggraden, i all utvikling av luftvern i Norge. Når det gjelder langtrekkende luftvern, kan man se for seg at man utvikler en løsning hvor nye komponenter som sensorer, missiler m.v. integres i allerede eksisterende NASAMS-arkitektur. Dette vil i så fall bli en nøtt for forsvarsindustrien å knekke.

En annen nøtt er man er i ferd med å knekke. Det er utviklingen av *passive sensorer*. Dette er sensorer som ikke sender ut signaler selv, men oppdager og sporer objekter som reflekterer signaler sendt ut fra andre kilder, som radio- og TV-signaler. Utvikling av disse er kommet ganske langt og vi følger dette med stor interesse.

Hvilket luftvern bør vi optimalt sett ha?

Miks, mengde, mobilitet og integrasjon blir ofte benyttes som fasit. Man bør ha en miks av systemer – i vårt tilfelle lagdelt mellom langtrekkende- og midtels- til kortholdsluftvern, altså NASAMS. Innenfor dette bør man ha en miks av missiler med forskjellig rekkevidde og søkehode samt miks av sensorer som kan utplasseres for en optimal dekningsgrad rundt basen. Mengden og sammensetningen av disse kan variere fra base til base. Man må også ha tilstrekkelig mengde missiler, slik at man som et minimum kan møte et førsteanslag. For å kunne fylle inn gapet i områder hvor aktive sensorer har problemer med å se, kan man benytte passive sensorer – når utviklingen av disse er kommet langt nok.

Alt dette betyr at vi må ha mer luftvern.

Et annet moment er at så snart Evenes er etablert vil hele luftvern-materiellstrukturen måtte benyttes i daglig styrkeproduksjon og operativ drift. Vi har ingen utdanningssett, kun en minimal og tilfeldig reserve som kan erstatte materiell som er til vedlikehold eller har nedetid. I FSJ alternativ D, laveste ambisjonsnivå, er det heller ingen løsning på dette problemet. Dette viser at det er behov for mer materiell.

Luftvernet må dessuten være fullintegrert i både et nasjonalt forsvar og i

NATOs luft- og missilforsvar. Dette inkluderer både integrasjon med F-35 og selvfølgelig også luftvarslingskjeden vår. Integrasjon og automasjon må vektlegges sterkt i kommende prosjekter. Når man ser hvor kort tid man har til rådighet for å engasjere og re-engasjere innkommende missiler, må man i prosjektene vurdere større grad av automatisering av prosessene, en tematikk som blir briljant belyst av kadettene Lampe og Myrbakk i artikkelen «En kompleks fremtid». I fremtiden må man kanskje ha en «man in the loop» for å kunne *avbryte* en avfyring – ikke nødvendigvis for å fyre.

Ved å ha en fullintegret beskyttelse i flere lag med riktig miks og mengde, påfører vi en eventuell fiende et ytterligere dilemma. Dette kan igjen medvirke til at en fiende vurderer kostnadene som så store at terskelen for å foreta seg noe blir for høy.

Når det er sagt, kan man aldri sikre seg 100 prosent. Noe vil alltid slippe igjennom. Derfor er det også viktig å investere i andre passive forsvarsmidler som fortifikasjoner, sheltere og ADR mv., som beskrevet av Tørrisplass i innlegget «Luftforsvaret i krisehåndtering og i forsvar av Norge».

Avslutningsvis vil jeg si at det pågår mange prosjekter innen luftvern. Haken er at hele prosjektporteføljen er underfinansiert. Hvilket luftvern vi vil stå igjen med til slutt er derfor vanskelig å si. Konseptvalgutredningen for langtrekkende luftvern er levert FD. Det er deretter en lang vei å gå før vi eventuelt har denne kapasiteten. Eventuelt også fordi dette prosjektet så langt er fullstendig underfinansiert. Luftvernet koster penger, mye penger! Men for første gang på mange år er også luftvernet i en positiv utvikling. Det tar vi med oss.

Jeg vil nevne at hvis vi skulle få ønske oss en fremgangsmåte i forbindelse med utskifting og oppgradering av NASAMS, måtte det være at man utvikler et NASAMS IV som rulles ut batteri for batteri. Når alle komponenter oppgraderes eller skiftes ut, får man jo i praksis et helt nytt system. I stedet for å gjøre utskiftingene stykkevis og delt ved å oppgradere komponent for komponent, vil det være bedre å ta et helt batteri av gangen. Dette vil sannsynligvis også gi kortere nedetid for den enkelte operative enhet.

Jeg vil avslutte med en kjent spørsmålsfrase fra Thomas Felberg i programmet Tidsbonanza: Luftvern – HOT eller NOT? Svaret gir seg vel selv.

Samvirke for bekjemping?

Av Lars Lervik

Som tema for mitt innlegg har jeg valgt «samvirke for bekjemping», men før jeg går mer direkte inn på dette, er det behov for å klargjøre hvordan konteksten ser ut fra mitt ståsted på bakken. Krigens natur har så lenge mennesket har ført krig vært konstant – det vil si at krig er en aktivitet mellom mennesker og krig preges av forhold som friksjon. For å sitere Clausewitz: «I krig er alt enkelt, men de enkleste ting blir vanskelig». Hensikten med krigen er og blir å påvirke motstanderens vilje til å gjøre motstand og gjennom dette oppnå egne målsettinger. Krigens natur har vært konstant gjennom store omveltninger som den industrielle revolusjon og det teknologiske gjennombruddet som oppfinnelsen av atomvåpen var. Men det at krigens natur er konstant betyr ikke at utfordringene vi står overfor ikke endres, og for å lykkes må vi kontinuerlig utvikle og endre oss, slik at vi ikke ender opp med å kjempe morgendagens krig med gårdsdagens metoder.

På lik linje med at krigens natur er konstant, kan vi si at geografien i våre områder også er konstant. Dette er på mange måter riktig, men kombinasjonen av klimaendringer og teknologisk utvikling gjør at vi nå står overfor nye utfordringer og muligheter innenfor områder som transport, utnyttelse av fornybare ressurser og tilgang til andre etterspurte naturressurser. Ser vi på den sikkerhetspolitiske situasjonen, blir bildet av en verden i endring ytterligere forsterket. Internasjonal lov og orden utfordres, stormakstrivalisering øker på nær sagt alle områder og vi ser at NATO-alliansens samhold utfordres både av interne og eksterne krefter. Det er bare seks år siden Russland annekterte Krim, og på tross av fredsforhandlinger drepes og såres det fortsatt soldater og sivile på begge sider av konflikten i Øst-Ukraina. Min vurdering er at den sikkerhetspolitiske situasjonen er mer alvorlig enn på lenge og det er lite som tyder på at den vil forbedres – heller tvert imot.

Hva betyr så denne noe dystre fremtidsutsikten for norsk sikkerhet og vår felles innsats for å forsvare landet? Norge har siden andre verdenskrig stått seg godt på å kombinere avskrekking og beroligelse og har gjennom dette søkt å holde spenningen i våre områder så lav som mulig. Spørsmålet om hvordan avskrekking og beroligelse best kan kombineres krever et eget luftmaktsemi-

nar, hvis vi skal diskutere dette i full bredde og dybde. Men den viktigste militære komponenten er, etter min mening, at vår evne til avskrekking bygger på et troverdig nasjonalt forsvar. Et troverdig nasjonalt forsvar gjør samtidig at vi med norske soldater kan opprettholde tilstedeværelse og kontroll i våre områder, noe som vil kunne virke beroligende. NATO-medlemskapet er åpenbart helt avgjørende for avskrekking i våre områder, og lærdommen fra 9. april 1940 om at det er forskjell på venner og allierte, er minst like valid i dag. Samtidig er det grunn til å tro at norsk politikk som går ut på å begrense alliert tilstedeværelse og aktivitet i deler av Norge samt *ikke* tillate permanent stasjonering av allierte styrker, har hatt og vil ha en beroligende effekt.

Et troverdig nasjonalt forsvar er altså viktig både for avskrekking og beroligelse. Dette forsvaret vil, siden vi er en liten dog ganske så velstående nasjon, være lite i forhold til trusselen vi må være forberedt på å møte. Dette «lille forsvaret» må vi derfor klare å utnytte på best mulig måte – alene og sammen med våre allierte. Det er dette jeg vil fokusere på i resten av mitt innlegg. Fellesoperasjoner er og blir nøkkelen til dette, og når vi gjennomfører fellesoperasjoner, så utøver vi samvirke.

Hva er så samvirke? Vår fellesoperative doktrine gir oss svaret på dette;

Taktiske samvirkeoperasjoner er anvendelse av basisfunksjonene (kommando, informasjon, manøver, ild, beskyttelse, etterretning og logistikk) i samhandling mellom flere våpen- og troppearter i en styrke under en felles ledelse. Taktisk samvirke utnytter de unike kvalitetene til de ulike våpen- og troppearter for å skape systemoverlegenhet, og gjennom kjernefunksjonene finne, binde, ramme og utnytte fremgang overfor en motstander. Kombinasjonen av våpen og troppearternes komplementære egenskaper gir synergi gjennom effektivt samvirke ved at styrkenes samlede kampkraft blir større enn summen av delene hver for seg. I en fellesoperativ ramme vil landstyrkene sammen med én eller flere av de øvrige forsvarsgrenene og fellesavdelinger spille en tilsvarende rolle. (FFOD, 2019, s.100)

Dette beskriver på en god måte hvordan samvirke bidrar til at vi får mest mulig ut av våre kapasiteter, men jeg mener også at US Marine Corps sin beskrivelse av samvirke hører med. Her vektlegges poenget at vi gjennom samvirke skal utsette en motstander for dilemmaer, det vil si at en motstander skal bli utfordret på flest mulig områder samtidig.

Når vi i Hæren snakker om samvirke så er det i tre dimensjoner: Samvirke internt gjennom å kombinere våre egne kapasiteter, samvirke med resten av Forsvaret og Totalforsvaret og samvirke med våre allierte. Disse tre dimensjonene må ikke sees som tre separate forhold, men som aktiviteter som skjer samtidig og sammen bidrar til den ønskede effekt.

Hvordan arter så dette samvirket seg i praksis – sett fra bakken? Jeg skal ikke her gi en detaljert beskrivelse av hvordan vi i Hæren kombinerer artilleri, ingeniør, panser, infanteri og så videre, men heller fokusere på de delene av samvirket som også inkluderer aktører på utsiden av Hæren. Som alle gode logistikere vet, så er det logistikken som legger rammene for våre militære operasjoner og derfor er det også særdeles viktig å sikre at vi får mest mulig ut av logistikkressursene. Dette er et område hvor det har skjedd svært store endringer og trolig også vil skje store endringer i tiden fremover. Tiden med store militære lagre, verksted og logistikkavdelinger er over. Dagens logistikk baseres i stor grad på samvirke mellom militære, offentlige og private aktører. Mye av dette samvirket, dog kanskje i en annen skala enn ved en krig, skjer hver eneste dag – eksempelvis er det Bring som gjør mye av transporten av forsyninger mellom landsdelene, og en *deploying* av Telemark bataljon vil utnytte en kombinasjon av veitransport, jernbane, sivile skip og militære og sivile fly. Luftforsvaret er langt fremme på dette området – spesielt sammenlignet med hvordan sivil industri gis ansvar for vedlikehold – og vi i Hæren gjør klokt i å lære av Luftforsvaret i så henseende

Luftvern er et annet område hvor det er åpenbart at samvirke mellom de ulike delene av Forsvaret er viktig. Hæren er – heldigvis – nå igjen i gang for fullt med å reetablere egen luftvernkapasitet og dette skjer i tett og svært godt samarbeid med luftvernmiljøet i Luftforsvaret. Dette tette samarbeidet er en forutsetning for at vi i Hæren skal lykkes og jeg er også helt sikker på at vi bidrar positivt inn i luftvernmiljøet i Luftforsvaret når fagmiljøet blir større og utfordres på nye områder. Når vi ser på den operative bruken av luftvernet i Forsvaret, så vet vi at luftvern – nærmest uavhengig av fremtidig ressurstilførsel – vil være en knapp ressurs og derfor samlet sett må utnyttes best mulig. Kommando- og kontrollsystemer som gjør at vi «henger sammen» blir derfor svært viktige i tiden fremover. De blir også viktige for å påse at en motstander må forholde seg til vår samlede luftvernkapasitet og ikke bare isolerte elementer som kan håndteres hver for seg.

Hvor viktig er vår evne til fellesoperativt samvirke for at vi skal kunne bidra til og utnytte allierte kapasiteter? Et eksempel på betydningen av dette, og som på mange måter var en øyeåpner for meg som ny brigadesjef, er øvelsen Trident Juncture i 2018. Som en del av «parti nord», hadde vi i Brigade Nord i teorien tilgang til en rekke svært relevante allierte kapasiteter – i og med at store deler av USMCs II MEF var på vårt parti. Spesielt var dette tilfelle for kapasiteter som helikopter, jagerfly og langtrekkende presisjonsild. Uten å gå for mye i detalj, så lyktes vi bedre enn hva jeg hadde forventet med dette, noe som materialiserte seg i blant annet en «air mobile operation». Her planla og

gjennomførte vi en helikopterinnsetting av vår tyske bergjegerbataljon dypt inne på fiendens område med helikopter fra USMC og vår egen 339-skvadron, støttet av allierte jagerfly. Denne manøveren, kombinert med angrep med brigadens pansrede elementer, gjorde at fienden ble stilt overfor flere dilemmaer som samlet sett medførte at han ikke hadde noe annet valg enn å trekke seg tilbake. Dette var først og fremst mulig fordi vi har kompetent personell fra Luftforsvaret integrert i brigadestaben, noe som gjør at vi både kan planlegge og lede denne typen operasjoner. Kompetansen og erfaringen som ledelsen i 339-skvadronen hadde når det kom til å støtte bakkeoperasjoner, var også svært viktig for oss og gjorde at vi kunne utføre tilstrekkelig detaljert planlegging – herunder koordinere detaljene med våre allierte.

Hva er så viktig for at vi skal lykkes med samvirke? Jeg har allerede vært inne på flere elementer i eksemplene, men jeg vil trekke frem de viktigste og mest åpenbare som går ut på at vi må tilstrebe felles prosedyrer og at disse må gjenspeiles i vår daglige trening, øving og våre daglige operasjoner. Videre må disse prosedyrene, siden vi i så stor grad baserer oss på allierte forsterkninger, i størst mulig grad være identiske med det våre allierte bruker. Det er en av grunnene til at aktiviteter som Luftforsvarets øvelser med allierte i Norge og det tette samarbeidet mellom USMC og Hæren i Troms er så viktig. Kommando og kontroll er åpenbart også viktig for samvirke, men dette skal jeg komme tilbake til mot slutten av innlegget.

Et element som ofte glemmes eller undervurderes når vi snakker om hva som kreves for å lykkes med samvirke, er det menneskelige elementet – betydningen av at vi kjenner hverandre. Mye er sagt og kan sies om utdanningsreformen, men et av de elementene som jeg er helt sikker på at vi må videreføre er en fellesperiode som gjør at våre krigsskolekadetter blir kjent med hverandre og de respektive forsvarsgreners egenart og kultur. Når jeg snakket med Hærens kadetter, som nå er i gang med sin førsteavdeling, var nettopp dette et av de elementene de trakk frem når de skulle beskrive hva som var best med Krigsskolen. I mitt samvirke med allierte er det min førsteprioritet å legge forholdene til rette for at jeg og mine sjefer kan bli kjent med våre allierte samarbeidspartnere. Den tilliten vi klarer å bygge i fred, vil være helt avgjørende for hvor godt vi lykkes hvis vi må slåss skulder ved skulder. Luftmaktseminaret er også et godt eksempel på aktivitet som bidrar positivt på dette området.

Før jeg går inn for landing, skal jeg diskutere tittelen på mitt innlegg «Samvirke for bekjemping» litt nærmere og da spesielt relatert til hva F-35 betyr for oss på bakken. Sjef Hæren har uttalt både offentlig og internt at Hæren skal være best på å utnytte F-35 – marsjordren er således gitt.

Når vi skal se på hva som kreves for dette, er beskrivelsen av fellesoperativ ild, *joint fires*, i vår fellesoperative doktrine et godt utgangspunkt:

Operasjonell ild (joint fires) er utnyttelsen av den fellesoperative styrkens tilgjengelige ildkraft i alle domene og miljøer for effektiv målbekjempning, for å åpne for avgjørende manøver og bekjempe en motstander som blir eksponert av egen manøver. Mulighetene for operasjonell ild øker med tilførsel av kapasiteter som gjør at forsvarsgrenene blir bedre i stand til å skyte inn i hverandres operasjonsområder. *Operasjonell ild krever en høy grad av synkronisering og koordinering for mest mulig effektiv og økonomisk utnyttelse av ressursene, og for å unngå unødig overlapping og ild på egne styrker.* Det operasjonelle hovedkvarteret skal kunne lede innsatsen av tildelt strategisk ild og samordne denne med egne ressurser, der evnen til tidskritisk målbekjempelse kan gi stor uttelling. (FFOD, 2019, s.146, min utheving)

Den samordningen som her beskrives krever robust kommando og kontroll på det operasjonelle og taktiske nivået for at innsatsen skal få den nødvendige effekten. Min vurdering er at utviklingen av et helhetlig operativt planverk for Forsvaret, inkludert hvordan sentral allierte skal integreres, gjør at evnen vår til dette har økt. Dette forsterkes ytterligere gjennom øvelser og krigsspill, hvor vi utfordres på egen forståelse og sammen må finne de beste løsningene på hvordan vi best kan forsvare landet.

Samtidig kan jeg ikke befri meg fra å tenke at vår doktrine, og kanskje også mye av vår nåværende måte å gjennomføre operasjoner på, bærer preg av erfaringene vi har gjort oss gjennom de siste 30 årene med operasjoner. Samordning av flystøtten med bakkemanøveren i Afghanistan var tilnærmet perfekt, men den er ikke veldig fleksibel eller robust når det er tre- eller firestjerners generalen som personlig skal beslutte om flystøtten kan bombe eller ikke. De systemene som vi skal anvende for å samordne vår innsats – det være seg radarer eller sambandssystemer – er vel heller ikke ufeilbare, og vi kan vel også påregne at vår motstander vil gjøre sitt ytterste for å angripe også disse kapasitetene. Hva skal vi så gjøre for at vi i fremtiden skal kunne samvirke for å bekjempe, hvis vi ikke kan basere oss på den «optimale operasjonelle samordningen»?

Svarene på dette har ikke jeg, men jeg tror at vi har noe å hente innenfor de områdene som jeg pekte på for at samvirke skal lykkes; felles prosedyrer og personlig kjennskap. Jeg mener også at vi må evne å tenke nytt – gjerne basert på en kombinasjon av å lære fra historien og se hvilke nye muligheter som finnes for å samvirke med dagens systemer. En re-fokusering på oppdragstaktikk, kombinert med at vi aktivt delegerer beslutningsmyndighet så langt ned i orga-

nisasjonen som bare mulig, kan gjøre at vi bedre håndterer den friksjonen som Clauswitz er så opptatt av. Er det helt utenkelig at vi overlater beslutningsmyndigheten om hvilke mål som skal engasjeres og med hva til en F-35 pilot, en kaptein på kystkorvett og en troppssjef fra Hæren?

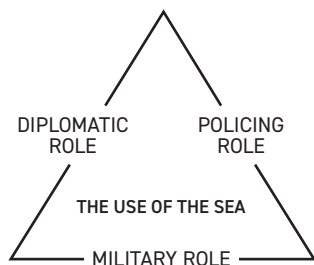
Hva betyr 'bekjempelse' i det maritime domenet?

Av Kyrre Haugen

For å tilnærme meg tematikken bekjempelse i det maritime domenet har jeg valgt å starte litt bredt med en kort beskrivelse av sjømakt-begrepet og hvorfor kontroll i det maritime domenet er så viktig. Deretter vil jeg ta for meg maritime krigføringenområder og hvordan en maritim styrke prinsipielt er organisert og utøver bekjempelse. Avslutningsvis vil jeg belyse utfordringene innen maritim krigføring og trekke linjer til fremtidig samarbeid med F-35 og P-8.

Sjømakt-begrepet

Sjømakt er et redskap for å ivareta nasjonens interesser. Sjøforsvaret bidrar daglig til å ivareta Norges interesser gjennom forsvarlig ressursforvaltning, støtte til diplomati og gjennom demonstrering av et nødvendig terskelforsvar – alene eller sammen med allierte. Sjøforsvaret må gjennom hele sitt virke være i stand til å fylle rollene i alle de tre sidene av Ken Booths sjømaktstriangel for å være relevant.



Jeg viser til denne modellen for å understreke at innenfor sjømaktsteori har begrepet bekjempelse en utvidet betydning. Effekten av sjømakt er ikke bare den en oppnår ved å levere ild til et mål. Det omhandler også effekter som oppnås gjennom tilstedeværelse og myndighetsutøvelse – i tillegg til krigføring som representerer handlinger i den øverste delen av konfliktskalaen.

Så hvorfor er det viktig å ha kontroll i det maritime domenet? Jeg vil trekke frem to hovedmomenter: Økonomi og samfunnssikkerhet.

Først økonomi. Norges velstand er i stor grad hentet fra havet. «Sjøfartsnasjonen» og «Oljenasjonen» er betegnelser som understreker hovedinntektskilder for velstandsbygging i Norge. Norges geografiske beliggenhet og lange kystlinje gir oss en unik tilgang til havet, og derav en økonomisk sone med store ressurser. Vi forvalter et enormt område, faktisk sju ganger større enn Fastlands-Norge, og vi opplever at tilgjengelighet øker i utstrekning, og aktivitetsnivået øker i takt med reduksjon av islagte områder i polhavet.

Hva så med samfunnssikkerhet? 90 prosent av all import og eksport til Norge transporteres via sjøveien og 70 prosent av all nasjonal vareflyt skjer langs kysten. Lammes dette er Norge svært sårbart, og med nåværende logistikksystem er lagerbeholdningen minimalisert.

Et annet viktig moment er at hoveddelen av all datakommunikasjon, herunder nesten alle internasjonale finansielle transaksjoner mellom Europa og Amerika, skjer via kabler på havbunnen i Atlanterhavet. Tomme kjøpesentre og et lammet bankvesen vil skape samfunnsmessige utfordringer.

En motstander som ønsker å påvirke Norge kan benytte en rekke virkemidler for å oppnå sin vilje. Dette er hybride virkemidler og som ikke innbefatter bruk av tradisjonell våpenmakt.

Krigføring er evnen til å sette makt bak håndhevelse av vår suverenitet og forsvar av norske territorium eller norske interesser. Det er ett av statens alvorligste maktmiddel.

Tre sjømakt-teoretiske grunnbegreper

Det eksisterer tre sjømakt-teoretiske grunnbegreper. Disse er maktprojeksjon, sjøkontroll og sjønektelse. Hva betyr så disse?

Maritim maktprojeksjon er anvendelsen, eller trusselen om anvendelse av sjømakt, og har til hensikt å påvirke operasjoner på land. Dette har det norske sjøforsvaret svært begrenset kapasitet til i Norge i dag.

Sjøkontroll er muligheten innenfor gitte begrensninger i grad, tid og rom for å utnytte et sjø-område til egne formål. Sjøkontroll går i praksis ut på å beskytte fartøyer og infrastruktur på havbunnen mot trusler fra ubåter, overflatefartøy, fly og miner. Sjøkontrolloperasjoner kan derfor inkludere antiubåt-, antioverflate- og antiluftoperasjoner, samt minerydding. I et multitrussel-scenario må samtlige operasjonstyper lykkes for å holde risikoen innenfor en rimelig ramme.

Sjønektelse er å hindre en motstander i å kontrollere et sjøområde uten selv å

være i stand til å kontrollere det. På samme måte som for sjøkontroll, omfatter dette alle krigføeringsområdene, men ved nektelse vil en være avhengig av at kun ett av domeneene lykkes for å kunne definere at nektelsen er oppnådd. I praksis betyr dette at sjøkontroll er noe vi evner å etablere i et avgrenset område og over en begrenset tidsperiode. Et mottaksområde for alliert støtte er et eksempel på dette. Sjønektelse kan derimot utøves i et større geografisk område og holdes over lengre tid fordi det kun krever oppnåelse i ett av domeneene for å lykkes.

Krigføeringsområder

En maritim styrke er organisert i tradisjonell NATO-struktur med en Commander Task Force (CTF) (Sjef SJØ), en underliggende Commander Task Groups (CTG) og en Commander Task Units (CTU). Hvordan styrken i detalj er organisert er avhengig av styrkens størrelse, oppdrag og sammensetning.

Disse kommandonivåene planlegger og gjennomfører operasjonen for den maritime styrken. Det som er litt spesielt i maritime operasjoner, er at ett nivå i dette hierarkiet av sjefer er utpekt som *Officer in Tactical Command* (OTC). Normalt ville dette være en styrkesjef som er embarkert ett fartøy, men OTC-funksjonen kan også være plassert på land. Under OTC er det et sett krigføeringsfunksjoner som man kan delegerer til underlagte sjefsnivåer. Det finnes altså et sett med ansvarlige for å planlegge og lede krigføringen innen ASW, ASUW, AAW, MW og EW.

OTC utgir sin ordre – OPGEN – med overordnede føringer og prioriteter innen krigføringen. De respektive krigføeringsansvarlige utarbeider sine OPTASKs som er koordinerende føringer for hvordan krigføringen skal gjennomføres innen hvert spesifikke område. I tillegg er det egne OPTASKs for samband, link, styrkebeskyttelse og så videre.

Så hva betyr dette i praksis? Jo, det betyr at når maritime styrker enten skal bli støttet av fellesoperative ressurser eller inngå i et fellesoperativt nettverk, som for eksempel innen luftkrigføring, må det etableres et felles sett med detaljinstruksjoner, OPTASKs, slik at det er et felles sett med identifiseringskriterier, prioriteringer og handlemåter for å håndtere oppdukkende trusler.

Utfordringsbildet

Find, Fix, Track, Target, Engage, Assess, *The kill chain*, F2T2EA. Dette er hele prosessen, fra å finne et mål og frem til å gjennomføre en *Battle damage assessment* for å avgjøre om våpenleveransene nådde ønsket effekt.

For en maritim styrke gir krigføring i de ulike domenene (luft, overflate og under vann) forskjellige typer utfordringer.

Undervannsdomenet er utfordrende fordi vann som medium gir utfordringer på sensorsiden. Overflatekrigføring er utfordrende på grunn av kombinasjonen av jordkrumningen og den antennehøyden som er mulig å oppnå på våre fartøyer.

Innen luftkrigføring gir lav *radar cross section* og høy hastighet begrenset tid til reaksjon og mulighet til å treffe tiltak for å enten beskytte seg selv eller engasjere en fiende.

Evnen til å oppdage og engasjere en fiende i hver av de ulike domene har stor betydning for maritim kampevne.

Skal vi være i stand til å etablere sjøkontroll eller sjønektelse er vi avhengig av at vi mestrer alle aspekter av dette. Selv om våpenanvendelse ikke alltid er en del av det, fordrer det at vi i ytterste konsekvens er i stand til å levere våpen effektivt.

Fellesoperativ utnyttelse av sensor og effektor

Når oppdraget til en maritim styrke tilsier bekjempelse av mål som ligger utenfor styrkens evne til enten sensor eller effektor, vil styrkesjefen nominere mål for fellesoperativ innsats. Dette kan skje enten gjennom en ordinær *targeting*-prosess eller i form av tildeling av styrker fra operasjonelt nivå for felles oppdragsløsning.

Maritime plattformers sensorhøyde innen overflatekrigføring gir begrensninger i sensorrekkevidde – en rekkevidde som i mange tilfeller er betydelig kortere enn fartøyenes våpenrekkevidde. Tilsvarende er det for undervannsdomenet – hvor en fiendtlig ubåt har en betydelig fordel sammenlignet med et enkelt overflatefartøy.

En kombinasjon av eksisterende sensorer innen en maritim styrke kan forbedre sensorrekkevidden og evnen til å overvåke et større område. I mange tilfeller vil støtte fra andre fellesoperative ressurser, og da spesielt luftfartøy, øke sensordekningen betydelig.

I Norge vil P-8 i kombinasjon med NH-90 fra en fregatt gi betydelig økt sensorrekkevidde under vann. Tilsvarende forventer jeg ved operativ bruk av F-35 til støtte for maritime styrker. Når sensor og effektor ikke utgjør samme plattform, må en utveksle informasjon og ha evnen til å levere våpen på eksterne data.

Informasjonsutveksling og koordinering av fellesoperativ ild stiller krav til

både materiell og prosesser for å lykkes. For å lykkes må vi ha en felles evne til å kommunisere. Både sambands- og linkutstyr på enhetene, samt tilhørende infrastruktur, må være på plass og være interoperabelt. Videre kreves det inngående kompetanse for å sette opp link-nettverk slik at informasjonsflyten fungerer og presisjonen i informasjonen som videreformidles blir nøyaktig. Allerede på dette stadiet er det mange mulige feilkilder i en slik fellesoperativ innsats.

Videre kreves det best mulig kjennskap til målet som skal bekjempes. Målets evne til egenbeskyttelse har betydning for valg av innsatsmiddel. Dette er en del av planprosessen og utarbeidelsen av ordreverk for stridsteknisk gjennomføring innen de ulike krigføringsområdene.

En fiendtlig enhet med meget god luftvernkapasitet vil bli nominert som et prioritert mål for bruk av torpedo. Videre vil en fiendtlig styrkesammensetning være styrende for valg av antall missiler og hvordan disse skal benyttes mest mulig effektivt.

Sist, men ikke minst, er det avgjørende å velge rett treffpunkt på fiendens fartøy for å få best mulig effekt med et lavest mulig antall våpen. For oss er våpenøkonomisering avgjørende.

Som belyst ovenfor så krever effektivt samarbeid mellom maritime enheter og andre fellesoperative enheter gode forberedelser og tett koordinering for å få god effekt innen maritim bekjempelse. Hvis vi da tar et steg tilbake og tenker over hva som er et 5. generasjon kampflys fremste egenskaper, så gir dette noen utfordringer for å utnytte disse egenskapene samtidig som målbekjempelse oppnås. Evnen til å operere uoppdaget blir fort redusert hvis det er behov for omfattende koordinering mens flyet er i luften.

Hvordan oppnå best effekt

Etter min mening ligger løsningen her ved å følge to operasjonslinjer.

Den første omhandler infrastruktur, kompetanse og organisering. Effekttaket av en stor investering i høyteknologiske kampfly og også i maritime patruljefly som P-8, ligger i at vi evner å bygge opp tilstrekkelig robust støttestruktur rundt. Sambandsstruktur og robust organisasjonsstruktur med kunnskap om utnyttelse av systemene er avgjørende for informasjonsutveksling og tett integrasjon. Vi må bygge kompetanse gjennom samarbeid og deltagelse med aktører med detaljkunnskap om denne type teknologi. Vi må satse for å lykkes. Det vil kreve et krafttak kompetansemessig å få full effekt av de investeringene vi har gjort i ny teknologi.

Den andre operasjonslinjen omhandler samhörighet. Skal vi utvikle effek-

tivt samarbeid og samvirke, må det øves og trenes tett sammen. Vi må evne å fokusere utover vår egen forsvarsgren og se det potensialet som ligger i både nettverksintegrering og kapasitetenes styrker og muligheter. Da må vi bort fra sporadisk aktivitet hvor det gjennomføres en samøvelse når fartøyene seiler forbi Ørland og vi rekker et par fly-byes før flyene må returnere til base. Taktisk utvikling og felles forståelse utvikles når en setter seg sammen over tid og diskuterer muligheter og begrensninger, prøver ut og evaluerer metoder og deretter forsøker på nytt hvis noe ikke fungerer. Mitt ønske er minst én periode i året hvor sjø og luft har et slikt taktisk utviklingsprogram hvor fartøyer og fly kan utvikle taktikker og prosedyrer videre.

Oppsummering

Sjømakt er et bredt begrep og Sjøforsvaret leverer effekt innen mange domener. Maritim bekjempelse begrenses av det domenet det gjennomføres i og sensorrekkevidden er som oftest kortere enn våpenrekkevidden. Evnen til bekjempelse i det maritime domenet øker derfor betraktelig ved samarbeid med fellesoperative sensorer og effektorer, og da primært luftbårne. Effektiv informasjonsutveksling krever både en robust infrastruktur og en kompetent organisasjon for å konfigurere og utnytte denne teknologien. Vi må satse på utdanning og kompetansebygging og ikke minst skape arenaer hvor våre kvinner og menn kan samles og utvikle taktikker og prosedyrer som gir best mulig effekt av våre høyteknologiske plattformer.

Norsk avskrekking og sikkerhetsdilemmaet – et humanitært skråblikk

Av Tuva Raanes Bogsnes

Andøya, Mali, Værnes og Libya.

Hadde dette vært underholdningsprogrammet «Nytt På Nytt» en fredag kveld, hadde jeg kanskje startet med å spørre: hvem skal ut? Men jeg vil heller påstå at det kanskje finnes en slags rød tråd som gjør at disse fire stedene har noe til felles. Jeg skal komme tilbake til det.

Dette innlegget skal først og fremst handle om hvordan Norge som nasjon balanserer bruken av militære muskler med mykere virkemidler som dialog, bistand og diplomati. Hvordan kan vi lære av tidligere erfaringer som viser at mer fokus på forhandlinger, humanitær innsats og krigsforebygging kanskje kan sikre at effekten av militært nærvær blir som forventet?

Jeg tror vi alle er enige om at skal vi bevare «fantastiske ingenting» uansett hvor det er i verden. Vi må fortsette å finne den viktige balansen mellom avskrekking og beroligelse og ikke glemme viktige verktøy som forebygging, brobygging og statsbygging. Uansett hvilken strategi vi velger i vår forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitikk, vil den få konsekvenser – noen opplagte, noen utilsiktede og noen konsekvenser som vi kanskje burde ha forutsett, men likevel har valgt å ignorere. Og noen ganger er det kanskje slik at den strategien vi velger her hjemme, gjør at vi må ut i verden for å sikre at vi får hjelp til å takle konsekvensene av nettopp dette veivalget.

La det være klart. Jeg har ikke svarene, men spørsmålene er mange. Som for eksempel: Når den russiske marinen denne uken har rekvirert et område utenfor Helgeland for å gjennomføre testskyting med missiler. Er det overraskende, eller helt som forventet?

Noen vil hevde at det kan leses som et svar på at Norge har valgt å dreie fokuset mer fra krigsforebygging til å sikre «troverdige avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar». Det er et forsvarskonsept som legger mer vekt på eskalering enn de-eskalering. Det er her Andøya og Værnes kommer inn.

Når amerikanske overvåkingsfly får lov til å operere fra Andøya, kan det kanskje oppleves som lite beroligende sett fra Russlands side. Det samme gjelder nærværet av soldatene fra US Marine på Værnes. Selv om det kanskje ikke er et brudd med norsk basepolitikk, har Russland uttrykt at de opplever dette mer som avskrekking enn beroligelse.

Alt dette er kanskje en villet politikk. Men hva ville vi oppnådd om vi samtidig satset ytterligere på diplomati, dialog og samarbeid? Ville det være en tryggere oppskrift på nasjonal sikkerhet og langsiktig stabilitet?

Jeg håper vi er gode nok, og modige nok, til å diskutere alternativene til kuler og krutt. Og at det ikke er slik at vår allianselojalitet og vår avhengighet av land som USA gjør det vanskelig å ha rom for en reell diskusjon. Vi ønsker vel ikke å velge en strategi her hjemme som gjør at vi må delta i operasjoner ute for å sikre alliert støtte i nord – selv om vi er usikre på om det faktisk er mulig å vinne både krigen og freden?

Skal vi bli verdens beste balansekunstner i sikkerhets- og forsvarspolitik og samtidig være en humanitær stormakt som først og fremst fremmer diplomatiske og politiske løsninger, så må vi fortsette å snakke om hvilke virkemidler som faktisk viser seg å være best for å ivareta både vår egen og andres sikkerhet. Norge kan vel være både en god alliert og en fredsnasjon? Våre bidrag ute kan vel handle like mye om at vi faktisk tror at vårt militære bidrag gjør en forskjell – som det å være en god alliert?

Nå jeg vil ta dere med til Mali. Like før jul fikk Norge en forespørsel fra Frankrike om norsk deltakelse i den flernasjonale styrken i Mali, Takuba. Mali er et land man frykter skal bli et al-Qaida-styrt territorium i Nord-Afrika, et nytt Afghanistan, en ny base for internasjonal terrorisme. Og som vi vet, fra Nord-Afrika er det, relativt sett, ikke langt til Middelhavet og oss her i Europa.

Mali er også et partnerland i norsk utviklingspolitikk, med uttalt behov for stabilisering og konfliktforebygging. Det er et av verdens fattigste land og det er så godt som avhengig av bistand.

Fra før er det 4500 franske soldater og 13 000 FN soldater i landet. De har i flere år forsøkt å skape stabilitet i Mali. Noe har gått bra, men utfordringene står i kø. 3,2 millioner mennesker trenger humanitær hjelp i Mali. 123 000 mennesker ble drevet på flukt i eget land i fjor, det er tre ganger så mange som i 2018. Som FN nylig konstaterte: Mali er fortsatt offer for en ødeleggende bølge av terror. Og det er de sivile som lider. Konflikten har dessuten spredt seg til nabolandene Burkina Faso og Niger.

Er vi sikre på at mer av samme medisin vil gjøre situasjonen bedre? Er vi sikre på at vi har greid å balansere flere soldater med riktig dose humanitær

innsats, diplomati og statsbygging i den vanskelige oppskriften på stabilitet i Mali og i nabolandene?

Vi kunne jo kanskje bare øke den humanitære innsatsen i takt med den militære? Det høres jo fint ut, men er ingen god idé i praksis fordi den militære innsatsen gjør det humanitære arbeidet enda farligere. Ikke sjelden blir humanitære prosjekter satt på hold mens den militære offensiven pågår. Dessuten blir humanitær innsats noen ganger brukt for å skape aksept for den militære offensiven. Det er en farlig strategi.

Som kloke menn har sagt før meg: Debatten trenger ikke å handle om at man er for eller mot krig, men om våre politiske ledere har god nok kunnskap til å analysere situasjonen godt nok og ta de riktige strategiske valgene som er til det beste ikke bare for Norge, men for verden.

Spørsmålet er: Har vi tilstrekkelig forståelse av situasjonen i Mali til å beslutte hvor mange soldater, hvor mye bistand og diplomati Mali egentlig trenger? Er målet for norsk militær tilstedeværelse godt nok definert og vil vi kunne formulere en tydelig exit-strategi?

Virkemidlene vi eventuelt velger vil få enorm betydning, ikke bare for folk i Mali, men også for nabolandene i regionen, for kvinner og for barn. For når militær makt ikke balanseres godt nok med diplomati og utvikling, vinner man kanskje den kortsiktige krigen, men faren er at man taper freden. Ingen er tjent med et maktvakuum slik vi i dag ser i Libya.

Den røde tråden tar oss derfor videre. Det blir hevdet at nettopp erfaringene og våpen fra Libya er hovedforklaringen på at tuaregene så effektivt kunne slå myndighetsstyrkene og ta over Nord-Mali. Også der var vel utgangspunktet at man ønsket å oppnå stabilitet. Det ideelle er selvsagt at hvis hensikten er god, blir konsekvensene gode. Men hva da om hensikten er god, men konsekvensene ikke ble helt som vi hadde tenkt?

Da Norge bestemte at vi skulle støtte militært i Libya, var Gaddafi-regimet på offensiven. Man fryktet Gaddafi-styrkenes brutale framferd. Advarslene var mange om at regimet ville begå alvorlige overgrep mot sivilbefolkningen dersom regimestyrkene inntok byen Benghazi. Som Jens Stoltenberg sa: «I tilfellet Libya sto verdenssamfunnet overfor flere langt fra perfekte handlingsalternativer. Det klart dårligste av alle alternativer ville være ikke å handle.»¹

Man var oppmerksom på de potensielle regionale implikasjonene konflikten

¹ «Redegjørelse av statsministeren om situasjonen i Libya og Norges deltakelse i den internasjonale koalisjonsstyrken» (2011, 29. mars). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110329/1>.

kunne ha for Libyas naboer, men også for Europa. Man så at det var en fare for at landet ble delt i to, og at konflikten kunne føre til statskollaps og ytterligere fragmentering av det som ble betraktet som en allerede dysfunksjonell stat.

Likevel valgte Norge å slippe 588 bomber over Libya i 2011. Det er lett å være etterpåklok og tenke kontrafaktisk. Hva om vi visste det vi vet i dag, ville vi handlet på samme måte? Ja, kanskje ville vi det. Og kanskje ikke. Hva gjør vi i ettertid når vi innser at utfallet av vår militære tilstedeværelse ikke var nok til å oppnå det vi hadde håpet skulle skje i for eksempel Afghanistan og i Libya?

Hva gjør vi med lærdommen om at statsbygging nærmest er umulig å oppnå mens det pågår væpnet konflikt? Sikrer vi da at en inkluderende politisk løsning alltid ligger til grunn for internasjonalt engasjement? Og er det i det hele tatt mulig? Det godes hensikt kan ikke dekke over det faktum at etter mange års internasjonal innsats er de humanitære behovene store og sikkerhetssituasjonen dårlig, både i Mali, i Libya og i Afghanistan.

Spørsmålet er ikke bare om det var riktig å være der militært, men kanskje mer: Hvilket ansvar har vi i ettertid, og er vi beredt til å eie også det som gikk galt? Når vi sender norske soldater og norske hjelpearbeidere til utlandet, er det også fordi vi ikke kan overlate alt som er farlig og vanskelig til andre og selv være gratispassasjerer i en stadig mer urolig verden.

Men, som det er i Norge, må det være sivilbefolkningens beste som er vårt fokus. Langsiktig stabilitet og fred må være retningsgivende for de strategiske valgene vi tar i utlandet, det være seg militært, humanitært eller utenrikspolitisk.

Vi vil vel nødvendigvis havne i en situasjon der Norge velger militær deltakelse i land som Libya for å sikre et godt forhold til USA og slik bidrar til å bevare NATOs relevans og dessuten sikrer norsk alliert støtte? Ønsker vi en situasjon der vi sender soldater til utlandet fordi vi trenger å sikre amerikansk støtte til Finnmark om det skulle det bli nødvendig?

Balansen mellom å være en god alliert og samtidig være en fredsnasjon finner vi kanskje best når vi sikrer vårt eget handlingsrom her hjemme. Det er liten tvil om at Norge også i fremtiden vil bli bedt om å delta i internasjonale operasjoner, ikke minst nå som vi har F-35 jagerfly. Da er det viktig at vi er beredt til å ta ansvar for de langsiktige konsekvensene av de valgene vi gjør.

Kanskje er det langt mykere muskler som bør vises frem, som klokt diplomatisk håndverk, godt finansierte humanitære bidrag og en evne til å vise at vi som nasjon velger beroligelse der vi faktisk mener at det kan skape reell sikkerhet. Resultatet må være det «fantastiske ingenting» i Mali, Libya eller i Norge.

Valget om å delta i internasjonale operasjoner må fortsette å være tuftet på

en overbevisning om at vi kan gjøre en forskjell og ikke et resultat av et rustningskappløp der musklene vi viser på Andøya og på Værnes gjør at vi må velge mellom å være en god alliert eller en fredsnaasjon.

Det skylder vi kvinner og barn i Mali, Afghanistan og i Libya.

Presentasjon av bidragsyterne

Dana H. Allin

Dr. Allin is Editor, Survival, and Senior Fellow for US Foreign Policy and Transatlantic Affairs at the International Institute for Strategic Studies (IISS) in London. He is also an Adjunct Professor at the Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS-Europe) in Bologna. He is author or co-author of seven books including, most recently, *Our Separate Ways: The Struggle for the Future of the U.S.-Israel Alliance* (New York: PublicAffairs, 2016).

Kjell Inge Bjerga

Professor i forsvarshistorie med ph.d. fra Universitet i Bergen. Bjerga var dekan ved Forsvarets høyskole (2014–2017), og er nå direktør ved Institutt for forsvarsstudier (IFS).

Tuva Raanes Bogsnes

Direktør for kommunikasjon og politikk i Flyktningshjelpen. Bogsnes er blant annet utdannet journalist og har vært innom Dagbladet, Klassekampen og TV 2. Etter ti år i TV 2 – hvorav fem som utenrikssjef – byttet hun over til Flyktningshjelpen. Høsten 2019 fullførte hun Sjefskurset ved Forsvarets høyskole.

Terje Bruøygard

Oberst Bruøygard tjenestegjør for tiden som J5 – sjef planseksjonen ved Forsvarets operative hovedkvarter. Bruøygard var instruktør på USMC Command and Staff College i perioden 2018–2020 og før det sjef for Telemark bataljon.

Gjert Lage Dyndal

Oberst ved det nasjonale Luftoperasjonssenteret (NAOC) i Bodø. Han har vært avdelingssjef og nestkommanderende ved Forsvarets stabsskole. Dyndal

har operativ luftmilitær bakgrunn og militær utdanning. Han har i tillegg sivil m.phil. i krigsstudier og ph.d. i moderne historie fra Centre for War Studies, University of Glasgow.

Kyrre Haugen

Midlertidig Flaggkommandør og sjef for operasjoner i Sjøforsvaret. Han har lang operativ erfaring fra MTB-våpenet som skipssjef og skvadronssjef. Haugen har også vært sjef for Taktikksenteret ved KNM Tordenskjold, militær adjutant for sjef for Forsvarsstaben og N5 i Sjøforsvaret. Internasjonal tjeneste fra UNIFIL II og Combined Maritime Forces (CMF) ved 5th Fleet i Bahrain. Haugen har sin militære utdanning fra Sjøkrigsskolen, og han har blant annet gått Stabsskolen og Sjefskurset.

Dag Henriksen

Oberstløytnant og professor i moderne historie. Han har en ph.d. i War Studies fra Glasgow (2006), og er seksjonssjef for luftmakt og luftmilitær ledelse ved FHS/Luftkrigsskolen.

John Kiszely

Sir/Lt. Gen. (retired) Kiszely is a former British Army officer. His latter appointments included Deputy Commander of Coalition Forces in Iraq, Assistant Chief of the Defence Staff, and Director General of the UK Defence Academy. He is now an associate research fellow at the University of Oxford.

Markus Sydnes Lampe

Studerer militær luftmakt og ledelse på Luftkrigsskolen i Trondheim, og spesialiserer seg innenfor bransjen Force Protection. Har tidligere vært våpenteknisk gast på KNM Helge Ingstad (2016–2017).

Lars Lervik

Brigader i Hæren og sjef Brigade Nord. Lervik har ledet på alle nivå fra lag til brigade i Hæren, herunder også i internasjonale operasjoner i Kosovo og Afghanistan. Han er utdannet ved Krigsskolen, stabsskole i England og

US Army War College i USA, samt har en master i Defence Studies fra Kings' College London og en master i Strategic Studies fra US Army War College.

Laila Kvammen Lie

Oberst i Luftforsvaret og leder Luftvernprosjekter i Luftforsvarsstaben (A-10). Lie var Norges forsvarsattaché i Baltikum (Riga) fra 2014 til 2018. Hun har også vært stabssjef i Luftforsvarets utdanningsinspektorat (2011–2014).

Sverre Lodgaard

Seniorforsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). Sverre Lodgaards ekspertområder er geopolitikk, Midtøsten, iransk utenrikspolitikk, kontroll med og nedrustning av atomvåpen og Irans og Nord-Koreas atomprogrammer. Lodgaard var direktør for NUPI i perioden 1997–2007.

Nicolai Myrbakk

Studerer militær luftmakt og ledelse på Luftkrigsskolen i Trondheim (2018–2021) og spesialiserer seg innenfor bransjen Kontroll og Varsling. Har tidligere erfaring fra Operativ Linje på befalsskolen (2016–2017) og Operasjonsskvadronen på 131 Luftving (2017–2018).

Yngve Odlo

Generalmajor og sjef for Operasjonsavdelingen i Forsvarsstaben fra 2015, og var sjef Operasjoner ved Forsvarets operative hovedkvarter 2013–2015. Odlo har tjenestegjort to ganger i Afghanistan, vært sjef for Situasjonssenteret i Forsvarsstaben, sjef for Brigade Nord-Norge og sjef for Panserbataljonen.

Ingrid Heksem Olsen

Olsen er kadett i Kull Mohr (69) på Luftkrigsskolen. Olsen har tidligere tjenestegjort ved Forsvarets Operative Hovedkvarter som information management-soldat i førstegangstjenesten (2016–2017), og ett år som visespesialist innen samme fagfelt (2017–2018).

Tonje Skinnarland

Generalmajor. Startet sin karriere i Luftforsvaret i 1987, og har siden innehatt ulike stillinger i Luftforsvaret, Forsvarskommando Nord-Norge og Forsvarsdepartementet (FD). Hun har også gjort internasjonal tjeneste i Baltikum og på Balkan. Hun ble 3. februar 2017 Sjef for Luftforsvaret, etter å ha fungert i stillingen siden oktober 2016.

Espen Skjelland

Forskningsdirektør ved avdeling Strategiske analyser og fellessystemer. Han er cand.scient. i informatikk fra Universitetet i Oslo. Fagområdene hans er analyse, herunder operasjonsanalyse, økonomi og sikkerhetspolitikk. Skjelland ble ansatt på FFI i 1990, han ble forskningssjef ved avdeling Analyse i 2003 og leder for avdelingen i 2009. I perioden 1995–2002 arbeidet Skjelland i Forsvarsdepartementet. Han var hovedsekretær for Forsvarspolitisk utvalg 2000 og 2007 og Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (2015).

Tone Skogen

Statssekretær (H) i Forsvarsdepartementet fra 2017, da hun kom fra en tilsvarende posisjon i Utenriksdepartementet (2015–2017). Hun har lang fartstid fra Olje- og energidepartementet, hvor hun i 2013 ble kst. ekspedisjonssjef. I 2004–2005 var Skogen statssekretær i Nærings- og handelsdepartementet.

Ivar Magne Stene

Oberstløytnant og jobber ved 132 Luftving på Ørland. Stene er tidligere F-16-flyger, har jobbet ved Forsvarets operative hovedkvarter, og har konseptuell og praktisk erfaring med F-35.

Ole Marius Tørrisplass

Oberstløytnant med bakgrunn som jagerflyger. Han har mastergrad i statsvitenskap fra Nord universitet og mastergrad i militære studier fra Stabsskolen i Oslo. Han jobber nå ved Nasjonalt luftoperasjonssenter (NAOC).

Tittelen på Sjef Luftforsvarets luftmaktseminar 2020 var *Norwegian Joint Air Operations: Strategy-to-task or task-to-strategy?*

Luftmaktseminaret 2020 ønsket å belyse om det er behov for en militær strategi i et fellesoperativt perspektiv, med utgangspunkt i innfasingen av F-35, P-8, og arbeidet mot et «femtegenerasjons luftforsvar».

Dersom vi ikke har et militært konsept eller en tydelig militær strategi, kan vi da si at vi har en god strategisk kultur som gjør at vi kan ta kloke militære valg når situasjonen krever det? Eller er det slik at bruken av militærmakt/ luftmakt i større grad er begivenhetsstyrt og et resultat av de kapasitetene vi har til rådighet på et gitt tidspunkt, snarere enn styrt av en gjennomtenkt strategi?



Utdanning for Luftforsvarets fremtid

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.

ISSN 1502-007X

