



Forsvarets høgskole

våren 2015

Masteroppgave

**Knowledge Development og etterretning
som beslutningsstøtte i NATO**

Ambisjoner, endringer og resultater

Per Kristian Norheim

Forord

Denne oppgaven inngår som del av det militære masterstudiet ved Forsvarets høgskole. Det har vært et privilegium å få muligheten til akademisk fordypelse ved et så kompetent læringssted. Jeg har etter beste evne forsøkt å leve opp til skolens akademiske tilnærming, der teoretisk kunnskap kombineres med praktiske militære erfaringer.

Jeg vil særlig takke mine to veiledere, Tom Kristiansen ved Institutt for forsvarsstudier og Roy Willumsen ved Forsvarets etterretningshøgskole. Tom har hatt det store overblikket – og øyne for detaljenes betydning. Roy har delt av sin solide faglige kompetanse og brede praktiske erfaring. Begge har fått meg til å nyansere, utdype og tenke på nytt.

Kontaktpersonene ved SHAPE og JFC Brunssum gjorde det enkelt å komme på besøk. Intervjuobjektene har velvillig delt av sin kunnskap og kompetanse, og gitt oppgaven dens viktigste empiriske grunnlag. Takk til dere alle.

Administrasjonen ved stabsskolen fortjener også en takk. Kullsjefen, reisekontoret, biblioteket og andre har sørget for at det har vært lett å konsentrere seg om de faglige utfordringene.

Min mor og to gode kamerater har lagt oppgaven under sin språklige og pedagogiske lupe. Takk for at dere brukte tid og krefter på det. Gjenstående uklarheter og mangler er mitt ansvar.

Til slutt en takk til dere hjemme. Dere har gitt meg påfyll av alt det som academia ikke rommer. Oppgaven er tilegnet dere.

Per Kristian Norheim

Akershus festning, mai 2015

Sammendrag

Oppgaven undersøker hvorfor Knowledge Development (kunnskapsutvikling) ble utarbeidet som konsept – og i hvilken grad konseptet har blitt implementert i NATOs kommandostruktur. Den overordnede problemstillingen spør om det er slik at Knowledge Development har bidratt til bedret militær beslutningsstøtte på strategisk og operasjonelt nivå i NATO.

Oppgavens funn peker på at Knowledge Development er en reaksjon på de utfordringene som NATO møtte i forbindelse med operasjonene på Balkan og i Afghanistan. En helhetlig tilnærming (comprehensive approach) som kombinerer bruk av sivile og militære virkemidler ble alliansens tilsvar på voldsmaktens begrensninger som krisehåndteringsverktøy. Knowledge Development ble et forsøk på å kompensere for den militære etterretningens mangelfulle beslutningsstøtte i disse operasjonene.

Knowledge Development innebærer i så måte konseptuell nytenkning – og en ambisjon om reform av informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO. Imidlertid møtte den formelle implementeringen av Knowledge Development-konseptet motstand fra medlemslandene. Nasjonene ønsket ikke å forplikte seg økonomisk og ressursmessig til å bygge opp en kapasitet som dupliserte eller konkurrerte med den nasjonalstyrte etterretningen.

Deler av Knowledge Development-konseptet har allikevel fått nedslag i kommandostrukturen. Både på strategisk og operasjonelt nivå er det sannsynlig at Knowledge Development har økt alliansens evne til helhetlig situasjonsforståelse. Oppgaven konkluderer derfor med at Knowledge Development har bidratt til bedret beslutningsstøtte.

Samtidig har ikke Knowledge Development løst NATOs grunnleggende utfordringer knyttet til internasjonalt samarbeid og informasjonsdeling i forbindelse med krisehåndtering. Ambisjonen om helhetlig tilnærming og felles situasjonsbevissthet har trolig vært for høy. Militærmaktens begrensninger og nasjonenes kontroll over etterretningen vil vedvare. Det tilsier at den fremtidige utviklingen innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet vil være mer preget av pragmatisme enn av nye konsepter og reformer.

Abstract

This thesis explores the motivational origins of NATO's Knowledge Development concept – and asks to what degree the concept has been implemented in the alliance command structure. The main research objective is to find out whether Knowledge Development has led to enhanced support to military decision making at the operational and strategic level in NATO.

The findings suggest that Knowledge Development was conceived as a way of meeting the challenges that NATO experienced in the operations in the Balkans and Afghanistan. The alliance put forward the need for a comprehensive approach to crisis management. As part of this approach, Knowledge Development was meant to improve the decision making support given by traditional military intelligence.

The thesis regards Knowledge Development as a conceptual innovation, imbued with the ambition of reforming the information domain in NATO. In the end, however, the member nations didn't support the implementation wholeheartedly.

Parts of the concept have nevertheless found their way into the command structure. Both at the strategic level at SHAPE and the operational level at Allied Joint Force Command Brunssum, Knowledge Development seems to have contributed positively to the alliance's ability to produce and distribute a more holistic situational understanding. The thesis therefore concludes that Knowledge Development has improved the decision making support in NATO.

At the same time, the basic challenges remain. Most likely, the ambitions behind comprehensive approach and Knowledge Development have been too high. NATO's contribution to crisis management will still be dependent on, and hampered by, its military instrument of power. The nations will continue to control intelligence and put limits on information sharing. Rather than focusing on new concepts and reforms, the way forward should be characterized by pragmatism and ad hoc solutions.

Keywords: NATO, Knowledge Development, comprehensive approach, intelligence, decision making.

Innhold

1 Innledning	8
1.1 BAKGRUNN	8
1.2 OPPGAVENS FORMÅL	9
1.3 PROBLEMSTILLING OG STRUKTUR.....	9
2 Metodisk tilnærming	11
2.1 VITENSKAPSFILOSOFISK UTGANGSPUNKT	11
2.2 KVALITATIV METODE	11
2.3 KILDER OG KILDEBRUK.....	12
2.3.1 Skriftlige primærkilder.....	12
2.3.2 Muntlige primærkilder	13
2.3.3 Bruk av intervjuer.....	14
2.3.4 Fortolkning, gyldighet og pålitelighet	17
2.3.5 Forklaringstyper.....	19
3 Teoretisk rammeverk	20
3.1 BRUK AV TEORI	20
3.2 NATO- OG KD-RELATERT FORSKNING	20
3.3 GENERELL ETTERRETNINGSTEORI	20
4 KD og etterretning – en begrepsavklaring	23
4.1 KNOWLEDGE DEVELOPMENT SOM BEGREP	23
4.2 ETTERRETNING SOM BEGREP	24
4.3 KD OG ETTERRETNING – LIKHETER OG FORSKJELLER	25
4.3.1 KDs og etterretningens funksjon	26
4.3.2 Fordeling, sikkerhet og situasjonsbevissthet.....	29
4.3.3 AJP-2(A)s beskrivelse av etterretning	32
5 Innføring av KD – motivasjon og intensjoner	34
5.1 KD OG HELHETLIG TILNÆRMING	34
5.1.1 Behov for økt informasjonsdeling	36
5.1.2 Behov for bedret beslutningsstøtte.....	39
5.2 KD OG MODERNE INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSTEKNOLOGI.....	42
5.2.1 Kommunikasjonsteknologi.....	43
5.2.2 Informasjon fra åpne kilder.....	44
5.2.3 Utfordringer og muligheter.....	45
6 KD og etterretning – samvirke eller rivalisering?	48
6.1 KD SOM REFORM	48
6.2 REFORMENS INTENSJONER.....	50
6.3 REFORMENS IMPLEMENTERING	52
6.3.1 Strategisk nivå	52
6.3.2 CCOMC og CMA – skille mellom etterretning og KD.....	54
6.3.3 Operasjonelt nivå – etterretning og KD som felles enhet.....	57
6.3.4 Fra konsept til implementering	60
7 KD og etterretning som beslutningsstøtte	62
7.1 ETTERRETNINGSREFORM – SUKSESS, FIASKO ELLER STATUS QUO?	62
7.2 KD OG GRADEN AV SUKSESS	65
7.3 KD SOM BESLUTNINGSSTØTTE	67
7.3.1 Generelle utfordringer	67
7.3.2 CMA som beslutningsstøtte på strategisk nivå	72
7.3.3 J2 IKAP som beslutningsstøtte på operasjonelt nivå	73
7.4 KD OG VEIEN VIDERE.....	74
8 Konklusjon	77
9 Litteraturliste	81
10 VEDLEGG A: Forkortelser	84

11 VEDLEGG B: Definisjoner og begreper	86
12 VEDLEGG C: Intervjuguide	90

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Knowledge Development (KD) er et relativt nytt begrep i NATO, både doktrinelt og i praktisk bruk.¹ KD ble forankret i alliansens direktiv for planlegging og gjennomføring av operasjoner på strategisk og operasjonelt nivå, *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD), i 2010. KD-begrepet er videreført i den nyeste versjonen av COPD fra 2013.

COPD beskriver KD som del av alliansens helhetlige tilnærming (comprehensive approach) til krisehåndteringsoperasjoner. Både NATOs strategiske konsept *Active Engagement, Modern Defence* og COPD fremhever betydningen av en helhetlig tilnærming som kombinerer bruk av politiske, sivile og militære virkemidler, dersom det internasjonale samfunnet skal klare å løse dagens og fremtidens kriser og konflikter.² Informasjonsdeling og praktisk samvirke trekkes frem som forutsetninger for at militære og sivile aktører skal klare å samarbeide og koordinere sine bidrag.³ Innføringen av KD kan derfor sees på som et forsøk på å muliggjøre informasjonsdeling med aktører utenfor NATO, både *ut fra* alliansen og *inn til* alliansen.

Etterretning (intelligence) er en sentral bidragsyter til NATOs planlegging og gjennomføring av operasjoner. Alliansen har imidlertid få egne etterretningskapabiliteter og er derfor avhengig av nasjonenes bidrag. Nasjonene ikke bare eier og kontrollerer innsamlingskapasitetene, men også selve etterretningsinformasjonen og -produktene. Det er nasjonene som bestemmer hva slags etterretningsinformasjon som skal tilflyte NATO – og når og hvordan det skal skje. En konsekvens av dette nasjonale eierskapet er at alliansen ikke alltid blir gitt tilgang til nasjonenes etterretningsprodukter i tilstrekkelig grad, hverken kvantitativt eller kvalitativt. Det er nærliggende å betrakte KD som et forsøk på å omgå denne nasjonale kontrollen over kunnskaps- og informasjonsdomenet.⁴

Samtidig er informasjons- og kunnskapsdomenet i stadig endring. Moderne informasjonsteknologi gjør at utviklingen går raskere enn tidligere. De nasjonale etterretningstjenestene – og NATO – må ha evne til å møte de utfordringene og mulighetene som denne utviklingen skaper. KD kan sies å være et tilsvarende svar på disse endringene også, særlig med

¹ Jeg har valgt å bruke det engelskspråklige begrepet Knowledge Development, fremfor å oversette det til kunnskapsutvikling på norsk. Hensikten er å tydeliggjøre at det er snakk om en betegnelse som har en bestemt betydning i NATOs terminologi.

² (NATO, 2010, p. 6), (NATO, 2013, pp. 1-1).

³ (NATO, 2013, pp. 1-7).

⁴ Jeg benytter begrepet 'informasjons- og kunnskapsdomenet' gjennomgående i oppgaven som en generisk samlebetegnelse på forhold relatert til informasjon, kunnskap og etterretning.

tanke på å etablere nettverk som gjør NATO i stand til å nyttiggjøre seg informasjon og kunnskap fra sivile, eksterne aktører som NGOer, universiteter, tenketanker og media.

Slik sett innebærer KD en utvidelse av informasjons- og kunnskapsdomenet, utover den tradisjonelle, militære etterretningens fokus på fienden og terrenget. Allikevel er det slik at hensikten med kunnskapsutvikling og informasjonsdeling fortsatt vil være å gi beslutningsstøtte. Spørsmålet er derfor om innføringen av KD har ført til at beslutningstakerne i NATO faktisk har fått en bredere og bedre støtte enn tidligere? Har KD bidratt til bedret beslutningsgrunnlag i praksis, i henhold til NATOs intensjoner?

1.2 Oppgavens formål

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

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

1.3 Problemstilling og struktur

Oppgavens sentrale problemstilling har vært *å undersøke i hvilken grad innføringen av Knowledge Development i NATO har bidratt til bedret beslutningsstøtte til militære sjefers på strategisk og operasjonelt nivå.*

KD-konseptet er tiltenkt å gjelde på alle nivåer,⁵ men jeg har valgt å fokusere på strategisk og operasjonelt nivå. Det er flere grunner til dette. For det første vektlegger NATO-dokumentene KDs betydning på de to øverste nivåene. For det andre har det av tids- og ressursmessige hensyn vært nødvendig å begrense oppgavens omfang. Sist, men ikke minst, hadde bruken av intervjuer vært mer krevende å gjennomføre på taktisk nivå. I sum mener jeg at fokuset på strategisk og operasjonelt nivå gir en dekkende forståelse av KD som fenomen, både konseptuelt og i praktisk anvendelse.

Hovedproblemstillingen blir operasjonalisert ved hjelp av fire underproblemstillinger:

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

Oppgavens struktur er organisert med to innledende, generelle kapitler – med fokus på henholdsvis metode og teori. Oppgavens spesifikke redegjørelse og drøfting er organisert etter de fire underproblemstillingene, der hver problemstilling omhandles i et eget kapittel.

Sammenstillingen av funnene – og en tilhørende drøfting av hovedproblemstillingen – kommer i oppgavens konklusjon. Utfyllende informasjon – litteraturliste, oversikt over forkortelser og definisjoner, intervjuguide – kommer som vedlegg til slutt i oppgaven.

⁵ (NATO, 2011, pp. 1-1, § 1-4).

2 Metodisk tilnærming

2.1 Vitenskapsfilosofisk utgangspunkt

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

Samtidig ligger et *postpositivistisk* verdenssyn til grunn for forskningsprosjektet. Virkeligheten eksisterer utvilsomt, og det er gjennom sansene og språket mulig å ha mer eller mindre sannferdige oppfatninger av denne virkeligheten.⁶ Postpositivismen tar riktignok høyde for at all forskningsaktivitet er kontekstavhengig, men hevder samtidig at våre oppfatninger kan vurderes opp mot virkeligheten ved hjelp av datainnsamling, testing og kritisk kollegial forskningsdebatt. Vitenskapen og forskningen kan bidra til kunnskapsakkumulering og en stadig mer *sannferdig* forståelse av virkeligheten. Konkret, med tanke på denne oppgaven, innebærer dette at mitt forskningsprosjekt har som ambisjon å bidra til å gi økt og sannferdig kunnskap om KD som fenomen.

2.2 Kvalitativ metode

Oppgaven har benyttet en kvalitativ snarere enn kvantitativ metode. Den metodiske tilnærmingen er derfor mer preget av induktiv innsamling av data og teoridannelse enn av hypotetisk-deduktiv testing og eksperimentering.⁷ Tilnærmingen er beskrivende og fortolkende, snarere enn generaliserende og forklarende.

Hvorfor har jeg så valgt å begrense meg til kvalitativ metode? For det første har det rent praktiske årsaker. Tidsmessig ville det ha vært meget krevende å gjøre både kvalitative og

⁶ Dette er selvsagt bare et standpunkt i en stor vitenskapsfilosofisk debatt, som det er langt utenfor denne oppgavens rammer å gå inn i. For en grundig gjennomgang av disse spørsmålene, se f.eks. den britiske filosofen Godfrey-Smiths bok *Theory and Reality*. Følgende oppsummering av Godfrey-Smith er dekkende for denne oppgavens vitenskapsfilosofiske tilnærming: «Scientific belief is not the product of us alone or of the world alone; it is the product of an interaction between our psychological capacity, our social organization, and the structure of the world» (Godfrey-Smith, 2003, p. 229). Den norske statsviteren Raino Malnes gir en beslektet fremstilling, i destillert form og norsk språkdrakt, i boka *Kunsten å begrunne* (Malnes, 2012).

⁷ Samtidig er det slik at kvalitativ metode ikke utelukkende innebærer en induktiv datainnsamling og-analyse, men også vil omfatte deduktiv testing. Som Creswell påpeker, vil forskeren ved hjelp av induksjon utlede samlebetegnelse og analytiske konklusjoner. Disse prøves så mot andre eller nye data. Resultatet er en resiprok prosess, der forskeren veksler mellom induktiv og deduktiv fremgangsmåte (Creswell, 2014, p. 186).

kvantitative undersøkelser innenfor rammen av det snau halvåret som har stått til disposisjon. Samtidig mener jeg at det er gode grunner til å prioritere kvalitativ metode. Etterretning, kunnskap og informasjon – og effekten og nytten av disse – lar seg vanskelig tallfeste på en måte som gir kvantitativ analytisk verdi. Behovet for å undersøke og forstå KD som fenomen, krever dybdeanalyse og fortolkning av begreper, intensjoner og erfaringer. Dette gjøres best ved hjelp av kvalitativ metode, der hensikten er å beskrive og fortolke den meningen som aktørene tillegger KD – enten de omtaler det skriftlig eller muntlig.

Når dette er sagt, så ville en bredt anlagt kvantitativ brukerundersøkelse kunne ha supplert det kvalitative datatilfanget. Mangelen på et slikt kvantitativt datatilfang er derfor en begrensning ved oppgavens metodiske tilnærming.

2.3 Kilder og kildebruk

Kildetilfanget for oppgaven kan deles i to: primærkilder og sekundærkilder. Primærkilder utgjøres av offisielle NATO-dokumenter og førstehåndsinformasjon fra intervjuobjekter. Sekundærkilder er tidligere forskningsarbeider. Sistnevnte blir behandlet i forbindelse med diskusjonen av det teoretiske rammeverket i neste kapittel. I det følgende vil jeg kort redegjøre for hvilke primærkilder som er benyttet – og for hvordan jeg har gått frem for å forsøke å sikre validiteten i tolkningene som er gjort av disse kildene.

2.3.1 Skriftlige primærkilder

De sentrale skriftlige primærkildene som omhandler KD, er COPD og KD Handbook.⁸ For etterretningens del er det AJP-2.1(A) og AJP-2(A).⁹ En felles særegenhet ved NATO-dokumenter er at de ikke er resultatet av en forfatters hånd, men snarere er hele NATO-strukturens og medlemslandenes fellesprodukt.¹⁰ Resultatet er at godkjente dokumenter har en relativt høy grad av kvalitet, troverdighet og autoritet.¹¹ De som utvikler dokumentene kan

⁸ Det er særlig kapittel 2 Situational Awareness i COPD, *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive*, som omtaler KD. KD Handbook, *Bi-Strategic Command Knowledge Development Pre-Doctrinal Handbook*, gir en mer utfyllende beskrivelse av KD.

⁹ *Allied Joint Publication (AJP)-2.1(A) Intelligence Procedures* er som helhet gradert NATO RESTRICTED, men jeg har kun benyttet tekst fra avsnitt som er punktgradert med NATO UNCLASSIFIED. Utkastet til ny utgave av NATOs etterretnings-, kontraetterretnings- og sikkerhetsdoktriner, *Allied Joint Publication (AJP)-2(A) for Intelligence, Counter-Intelligence and Security, Version 1, Ratification Draft 1*, er i sin helhet gradert NATO UNCLASSIFIED.

¹⁰ Offisielle NATO-dokumenter er i så måte det den norske samfunnsviteren og vitenskapsteoretikeren Dag Ingvar Jacobsen kaller en offentlig, institusjonell kilde, til forskjell fra en privat, personlig kilde (Jacobsen, 2005, p. 182).

¹¹ Den britiske sosiologen Martyn Denscombe skriver at dokumenters gyldighet generelt sett bør vurderes i henhold til fire kriterier: autensitet, representativitet, betydning og troverdighet (credibility) (Denscombe, 1998, pp. 221-222). Offisielle NATO-dokumenter tilfredsstiller alle disse kriteriene, slik jeg vurderer det.

forventes å ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse, mens nødvendig forankring og kvalitetskontroll sikres av nasjonene.

Samtidig er det viktig å være klar over at dokumentene kan være utvannet, i den forstand at kontroversielle temaer er unngått – og at kompromisser har vært påkrevd. NATO-dokumentene er faglig solide, men de er ikke nødvendigvis fullstendig dekkende eller særlig spisset. NATO-dokumenter er dessuten ikke bare deskriptive, de er også normative. Det er forventet at nasjonene vil tilstrebe å følge de føringene som ligger i dokumentene, selv om det i siste instans er opp til nasjonene om de vil gjøre det eller ikke.

COPD er ikke en offisielt godkjent doktrine, men synes allikevel i stor grad å bli brukt for planlegging og gjennomføring av operasjoner ved det strategiske hovedkvarteret og de operasjonelle hovedkvarterene.¹² I så måte kan man hevde at doktrinen har en høy autoritet. KD Handbook, derimot, er pre-doktrinell. Håndboken er mer deskriptiv og konseptuell, enn normativ og autoritativ. Det betyr ikke at det faglige innholdet i håndboken er svakt, men det innebærer at den ikke er like førende for NATO-strukturen og nasjonene. Håndboken gir et teoretisk grunnlag for KD – men ikke et tilstrekkelig imperativ for å gjennomføre endringer i praksis.

AJP-2.1(A) er en offisielt godkjent og ratifisert doktrine – og er derfor selve det autorative dokumentet på etterretning i NATO. AJP-2(A) står over AJP-2.1(A) i dokumenthierarkiet, men foreligger bare som et utkast. Jeg har derfor vært varsom med å tillegge AJP-2(A) for mye vekt. Samtidig gir utkastet en oppdatert beskrivelse av etterretningsfunksjonen.

I sum betyr dette at jeg har valgt å vektlegge COPD for diskusjonene omkring KD – og AJP-2.1(A) for diskusjonene omkring etterretning. Samtidig har jeg brukt KD Handbook og AJP-2(A) som kilder for utdypende konseptuell forståelse av henholdsvis KD og etterretning. Den viktigste kilden for vurderinger av konseptenes praktiske anvendelse har vært informasjonen fra intervjuobjektene.

2.3.2 Muntlige primærkilder

Jeg har intervjuet personer med ansvar og innsikt, det vil si personer som sitter i posisjon og/eller har faglig kunnskap som har gitt dem mulighet til å påvirke og forstå KD som fenomen. Jeg har intervjuet tre offiserer med arbeidserfaring på strategisk nivå, som alle tilfredsstillende

¹² De norske forskerne Gjert Lage Dyndal og Cornelia Vikan poengterer at selv om COPD ikke er en offisiell NATO-doktrine, så fungerer direktivet for alle praktiske formål som en doktrine for planlegging av operasjoner på strategisk og operasjonelt nivå (Dyndal & Vikan, 2015, p. 2).

kriterier. En offiser hadde relativt nylig avsluttet sitt engasjement i NATO, mens to offiserer fortsatt jobbet ved SHAPE¹³. To hadde ledende stillinger, mens en hadde en noe lavere posisjon. To hadde jobbet med KD og etterretning i NATO i tre år eller mer, mens en hadde under ett års erfaring.

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

Felles for intervjuobjektene var at de var veldig imøtekommende og velvillig innstilte, i den forstand at de virket genuint interesserte i å forsøke å besvare spørsmålene og bidra til å belyse oppgavens problemstilling. Det er også mitt inntrykk at de hadde meget god faglig innsikt; ikke minst gjelder dette offiserene med lengst fartstid. Samtidig har jeg tatt høyde for at intervjuobjektene kun gir sin forståelse til kjenne – og at denne forståelsen er preget av intervjuobjektens erfaring, bakgrunn og, ikke minst, intensjoner.

2.3.3 Bruk av intervjuer

Etikken i en intervjusituasjon tilsier at man skal ta høyde for intervjuobjektets ønsker både før, underveis og etter intervjuet. For denne oppgavens del betyr det at jeg har åpnet for anonymisering, har tilsendt spørsmålene på forhånd – og har gjort det ferdige, transkriberte intervjuet tilgjengelig for gjennomsyn dersom intervjuobjektet har ønsket det. Sist, men ikke minst, har jeg lagt til grunn det såkalte *barmhjertighetsprinsippet*.

Barmhjertighetsprinsippet er gyldig for forskning på alle typer menneskelige handlinger og ytringer, slik Gilje og Grimen påpeker (Gilje & Grimen, 1993, pp. 194-195). Enten forskeren undersøker aktørers adferd, skrift eller tale, så skal han eller hun forsøke å gjengi og fremstille dem på en mest mulig korrekt og rasjonell måte. Det betyr ikke at forskeren trenger å være enig i aktørenes handlinger eller ytringer, men at man alltid skal ha som utgangspunkt at de er rasjonelle sett fra aktørenes ståsted.

¹³ Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

Det er noe flyktig ved intervjuinformasjon, som det er viktig å være seg bevisst som forsker. Intervjuobjektets muntlige ytringer er i større grad enn tekster preget av hvem de blir sagt til, når de blir sagt og i hvilken situasjon. Kontrasten til informasjonen i et gjennomarbeidet dokument er i så måte stor, der for eksempel offisielle NATO-dokumenter ofte er resultatet av en årelang prosess som involverer et stort antall personer. Samtidig kan intervjuinformasjon kontrastere, moderere og nyansere et offisielt dokument – fordi intervjusituasjonen potensielt åpner for en mer spontan og umiddelbar utveksling av informasjon.

Intervjuformen jeg valgte, var *løs struktur og åpen spørsmålsstilling*.¹⁴ Årsaken til dette var at jeg ønsket å gi intervjuobjektene et spillerom til å utdype og nyansere der de ønsket det. De amerikanske statsviterne Joel Aberbach og Bert Rockman skriver at denne formen for intervju nettopp gir større fleksibilitet og mulighet for å fange opp den videre konteksten:

If one needs to probe for information and to give respondents maximum flexibility in structuring their responses, then open-ended questions are the way to go [...] One of our main aims was to get at the contextual nuance of response and to probe beneath the surface of a response to the reasoning and premises that underlie it. Consequently, we decided on a semi-structured interview in which the open-ended questions we mainly relied on gave the respondents latitude to articulate fully their responses (Aberbach & Rockman, 2002, pp. 673-674).

Aberbach og Rockman poengterer videre at åpne spørsmål og løs struktur kan være særlig egnet i forbindelse med såkalte *eliteintervjuer*, ettersom det lar intervjuobjektene formulere svarene innenfor sine egne referanserammer. Elitepersoner som har høy utdanning og sitter i maktposisjoner, slik som offiserene i NATO-strukturen, vil sjelden være komfortable i en intervjusituasjon der svaralternativene er faste og strukturen er stram (Aberbach & Rockman, 2002, p. 674). Den amerikanske statsviteren Jeffrey Berry påpeker tilsvarende at eliteintervjuer med åpen spørsmålsstilling er velegnet dersom forskeren ønsker å belyse et fenomens dybde og kontekst (Berry, 2002, p. 682).

Berry skriver innsiktsfullt om metodologiske utfordringer knyttet til datainnsamling ved hjelp av eliteintervjuer¹⁵ – og gir en rekke praktiske tips som jeg har prøvd å ta hensyn til i

¹⁴ Jamfør Jacobsens skalering av strukturen i et intervju, fra helt lukket til helt åpen. Denne oppgavens intervjuer har i så måte tendert mot en åpen struktur, med «intervjuguide med tema, fast rekkefølge og kun åpne svar» (Jacobsen, 2005, p. 145).

¹⁵ I artikkelen *Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing* (Berry, 2002).

intervjusituasjonene. For det første mener Berry at det er størst mulighet for å lykkes med eliteintervjuer dersom man viser fleksibilitet og skaper en avslappet atmosfære («*a good talk among old friends*»). For det andre kreves det av intervjueren at han kontrollerer dataene ved hjelp av andre kilder, har satt seg godt inn i intervjuets tematikk og har forberedt en strategi for hvordan og i hvilken retning han skal styre intervjuet.

Jeg har prøvd å være så godt forberedt at jeg kunne gjennomføre intervjuene uten å være bundet av de skriftlige formulerte spørsmålene – og uten å være avhengig av båndopptager. Jeg har prøvd å motvirke negative intervju effekter¹⁶ ved å utføre intervjuene i omgivelser som er naturlige for intervjuobjektet, være åpen med tanke på intervjuets hensikt, bruke intervjuguiden som rettesnor – og ved å innta en lyttende og bekræftende holdning overfor intervjuobjektet.¹⁷

En sentral utfordring i forbindelse med analysen av intervjuinformasjonen, har vært å skille mellom det strukturelle og det individuelle. Offiserene som ble intervjuet, må betraktes som *både offentlige, institusjonelle kilder og private, personlige kilder*. På den ene side uttalte de seg i kraft av sin posisjon i NATO-systemet – og på den annen side stod de relativt fritt til å mene hva de ville. Sistnevnte forhold ble trolig forsterket av at intervjuene var ugraderte og anonymiserte – og at informasjonen kun skulle benyttes i forskningsøyemed. Dersom man, slik jeg gjør i denne oppgaven, ønsker å benytte intervjuinformasjonen til noe mer enn bare å forstå enkeltpersoner, så er det derfor avgjørende å opprettholde et analytisk skille mellom individ og struktur.

Det finnes nok ikke en fasit på hvordan man skal løse denne utfordringen, slik at intervjudataene behandles på en måte som ivaretar nødvendig gyldighet og pålitelighet. Jeg har i min analyse av informasjonen forsøkt å følge den metodiske tilnærmingen som John W. Creswell anbefaler i sin bok *Research Design*. Jeg har *kodet og organisert dataene* i henhold til den tematiske inndelingen i intervjuguiden, som gjenspeiles i oppgavens *fortellende fremstilling*¹⁸ – strukturert ved hjelp av de fire underproblemstillingene. De tematiske fremstillingene inneholder *analytiske fortolkninger*, der jeg forsøker å belyse hvilke lærdommer informasjonen kan gi oss (Creswell, 2014, pp. 200-201).

¹⁶ Typiske negative intervju effekter vil være at intervjuobjektet ikke er oppriktig eller tilbakeholder opplysninger – eller at intervjuobjektet tilpasser informasjonen til det som han eller hun tror at intervjuer ønsker å høre.

¹⁷ Se også Jacobsen for en diskusjon av valgene og vurderingene som intervjueren må gjøre i forkant av og underveis i et intervju (Jacobsen, 2005, pp. 143-153).

¹⁸ Creswell poengterer at en slik fortellende form (qualitative narrative) er den vanligste måten å fremstille tematikken på i kvalitative studier (Creswell, 2014, p. 200). Målsetningen er å gi en sammenstilt fenomenologisk fremstilling av de ulike erfaringene; det Creswell kaller «the essence of the experiences» (Creswell, 2014, p. 14).

2.3.4 Fortolkning, gyldighet og pålitelighet

Oppgavens analyse av primærdata baserer seg på en tilnærming som forsøker å kombinere det holistiske kriteriet og aktørkriteriet. Det holistiske kriteriet innebærer en vurdering av informasjonen som et selvstendig og helhetlig fenomen, der forskerens oppgave blir å avdekke de interne meningslagene. Aktørkriteriet tar høyde for informasjonens utenforliggende kontekst, der forskeren forsøker å forstå hvorfor, hvordan og når informasjonen har blitt formidlet (Gilje & Grimen, 1993, pp. 159-161). *Hermeneutikken*, slik denne er utviklet av blant annet den tyske filosofen Hans-Georg Gadamer, gir det vitenskapsfilosofiske grunnlaget for en slik tilnærming.¹⁹

Den norske statsviteren og vitenskapsteoretikeren Raino Malnes beskriver på en god måte de analytiske hjelpemidler som forskeren besitter for å kunne forstå andre mennesker i henhold til en hermeneutisk tilnærming. Både induktive, abduktive og introspektive resonnementer har i så måte vært nyttige i forbindelse med denne oppgaven.²⁰ Samtidig innebærer alle slike resonnementer en viss grad av spekulasjon, med tilhørende fare for feilslutninger. Uten klare empiriske belegg er nemlig risikoen relativt stor for at vi som forskere kan ta feil. Hovedregelen må derfor være at forskningen i størst mulig grad er underbygget av empiriske observasjoner, enten de er utført av forskeren selv eller av andre forskere. Jeg har derfor tilstrebet å være åpen på når jeg baserer meg på empiri – og når jeg spekulerer.

Gilje og Grimen poengterer nytten ved å ha to ulike analytiske tilnærminger i forsøket på å forstå og forklare ytringer og handlinger. På den ene side kan forskeren gjøre såkalte *informasjonsanalyser*, der ytringenes og handlingenes sannhetsverdi vurderes: «I informasjonsanalyser er det viktig å ta stilling til om det aktøren sier [og gjør] er sant eller falskt. Det er forholdet mellom det aktøren [gjør] og sier om verden, og verden slik den faktisk er, som står i fokus» (Gilje & Grimen, 1993, p. 200). Motsatt tilnærming, *perspektivanalyse*, innebærer at forskeren forsøker å tolke ytringer og handlinger sett fra aktørens perspektiv (Gilje & Grimen, 1993, pp. 200-202).

Denne oppgavens fortolkninger prøver å inkludere både en informasjonsanalytisk og perspektivanalytisk tilnærming. Jeg har brukt flere ulike kilder, *multiple sources of validation*, for å vurdere informasjonens gyldighet og pålitelighet – som del av en informasjonsanalytisk

¹⁹ Se for eksempel antologien *Vestens tenkere* for en kort innføring i hermeneutikken og Gadamers tenkning (Eriksen, 1993, pp. 313-323).

²⁰ Induksjon kan defineres som et resonnement som innebærer en overgang fra det unike til det generelle. Et abduktivt resonnement nyttiggjør seg av spekulasjon, det vil si at forskeren trekker slutninger fra det som er

tilnærming. Samtidig har jeg forsøkt å nyansere fortolkningene ved å ta høyde for aktørens eget perspektiv.

Creswell påpeker at det som forsker er viktig å være åpen om egne fordommer (Creswell, 2014, p. 202). Det er ikke alltid like lett å oppdage eller være seg bevisst slike fordommer, men idealet må hele tiden være at man er kritisk til den forståelsen og fortolkningen man bringer til torgs. Min egen bakgrunn – med norsk, akademisk utdanning og arbeidserfaring som sivilt ansatt i Forsvaret – har helt sikkert hatt innvirkning både på oppgavens innretning og analytiske konklusjoner. Det har i så måte vært viktig å la andre personer – både veiledere og uavhengige lesere med akademisk bakgrunn – kritisk vurdere holdbarheten i fortolkningene.

Videre anbefaler Creswell at man bruker en kombinasjon av flere strategier for å sikre fortolkningenes gyldighet i kvalitative studier (Creswell, 2014, pp. 201-203). Jeg har benyttet følgende strategier: triangulering, tydeliggjøring av egne fordommer, gjengivelse av motstridende informasjon – og kritisk gjennomgang av både veiledere og eksterne lesere.²¹ I sum betyr dette at jeg mener at fortolkningenes kvalitative gyldighet (qualitative validity) er relativt høy, det vil si at intervjuene og dokumentene faktisk har bidratt til å gi meg svar på det jeg lurte på.²²

Kvalitativ pålitelighet (qualitative reliability) beskrives av Creswell som dataenes og fortolkningenes konsistens og stabilitet (Creswell, 2014, p. 203). Slik jeg forstår det, innebærer det at informasjonen tilegnes og behandles på en redelig, etterprøvbar og sporbar måte.²³ Jeg har derfor tilstrebet å være mest mulig åpen på hvordan jeg har samlet inn og fortolket dataene. Intervjuguiden er gjengitt – og jeg har tatt vare på de transskriberte intervjuene og lydfilene,²⁴ slik at de er tilgjengelige etter oppgavens publisering. Bruk av skriftlige kilder er referert til fortløpende i teksten.

observert til det som ikke er observert. Introspeksjon kan betegnes som muligheten til å forstå andre ved å forstå seg selv (Malnes, 2012, pp. 65-69).

²¹ Triangulering, slik Creswell beskriver begrepet, betyr at man sammenligner data og informasjon fra flere kilder. For denne oppgavens del innebærer det at de analytiske fortolkningene baserer seg på både primærdata i form av intervjuer og dokumenter – og sekundærdata i form av tidligere forskningsarbeider.

²² Se også Jacobsen for en tilsvarende definisjon av empirisk gyldighet (Jacobsen, 2005, pp. 19-20).

²³ (Jacobsen, 2005, p. 20).

²⁴ Jeg brukte båndopptager i et av intervjuene.

2.3.5 Forklaringstyper

Formålsforklaringer fremstår som den viktigste forklaringstypen i denne oppgaven.²⁵ Jeg legger til grunn at NATOs innføring av KD har vært et bevisst, rasjonelt valg for å oppnå bestemte mål. Langt på vei prøver jeg også å forklare oppnådde effekter – eller fraværende og utilsiktete sådanne – som resultat av aktørers intensjonelle valg. En viktig del av analysen består derfor i å beskrive og fortolke disse valgene – for på den måten å forstå KD som fenomen.

Teorien om rasjonelle valg er problematisk. Både Gilje og Grimen og Malnes bruker tid på å nyansere tanken om at mennesker alltid handler rasjonelt – eller hvorvidt samme type rasjonalitet er gjeldende i alle samfunn og til alle tider. Malnes avviser ikke følelsenes betydning som beveggrunn for handlinger, men ender allikevel opp med å fremheve «*rasjonalitetens primat*» (Malnes, 2012, p. 98). Tilsvarende diskuterer Gilje og Grimen ulike typer rasjonalitet – og rasjonalitet i et relativistisk perspektiv. Også Gilje og Grimen mener at teorien om rasjonelle valg som oftest er det beste utgangspunktet for å forstå og forklare menneskelige handlinger (Gilje & Grimen, 1993, pp. 213-214).

Årsaksforklaringer er relativt omstridt innenfor samfunnsvitenskapen. Fullstendige årsaksforklaringer, slik vi kjenner dem fra naturvitenskapene, krever nemlig en lovmessighet som forklarer forholdet mellom årsak og virkning. Den norske sosiologen Gunnar C. Aakvaag konkluderer – i tråd med den norske filosofen Jon Elsters argumentasjon – med at menneskelig aktivitet sjelden lar seg forklare ved hjelp av lover (Aakvaag, 2008, p. 22). Samtidig åpner Aakvaag og Elster for at kausale «mekanismer» og «mønstre» kan være virksomme i forbindelse med mellommenneskelig adferd (Aakvaag, 2008, pp. 19-20).

Jeg har vært varsom med å prøve å avdekke kausale mekanismer, ettersom oppgavens datagrunnlag tross alt er relativt begrenset. Den generelle etterretningsteorien gir allikevel grunnlag for å hevde at også det militære informasjons- og kunnskapsdomenet er styrt av en del grunnleggende og tilbakevendende mekanismer. I den grad jeg mener det har vært relevant, har jeg derfor prøvd å belyse oppgavens funn ved hjelp av slike etterretningsteoretiske mekanismer.²⁶

²⁵ De humanistiske fagenes og samfunnsfagenes ulike forklaringsmodeller for menneskelig adferd og ytringer deles normalt inn i tre hovedtyper av forklaringer: årsaksforklaringer, formålsforklaringer og funksjonelle forklaringer (Gilje & Grimen, 1993, pp. 106-141).

²⁶ For eksempel kan påstanden om at etterretning som fenomen er et resultat av konkurranseforholdet mellom stater sies å være en slik mekanisme. Tilsvarende påpeker den amerikanske historikeren Michael Warner hvordan staters strategi, teknologi og regimetype har vært styrende for etterretningens utvikling (Warner, 2014, p. 5).

3 Teoretisk rammeverk

3.1 Bruk av teori

Oppgavens teoretiske rammeverk vil bli brukt fortløpende i hoveddelens beskrivelser og analyser, som et hjelpemiddel i forsøket på å besvare de fire underproblemstillingene.

Rammeverket kan grovt deles i to hovedkategorier av sekundærkilder: NATO- og KD-relatert forskning og generell etterretningsteori.

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

Begreper omfatter alle definisjonene i oppgaven – og utgjør en viktig del av redegjørelsen og drøftingen i kapittel 4, hvor jeg forsøker å begrepsfeste KD som fenomen.²⁷ Mellomnivåteorier sidestilles av Aakvaag med Elsters mekanismer og mønstre, slik jeg redegjorde for dem i forrige kapittel. Denne type teoretisk tankegang – der forskningen ser etter kontekstavhengige og tidsspesifikke mønstre – er dekkende for brorparten av det som er skrevet av etterretningsfaglig sekundærlitteratur, slik jeg ser det.

3.2 NATO- og KD-relatert forskning

Det er gjort lite forskning på informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO som går i dybden. Jeg har benyttet deler av forskningen på NATOs helhetlige tilnærming, der diskusjon omkring betydningen av informasjons- og etterretningsdeling har en naturlig plass. Tilsvarende har jeg hatt glede av etterretningsteoretisk forskning som berører internasjonalt etterretningssamarbeid.

Jeg har gjort nytte av et forskningsprosjekt som har sett spesifikt på KD. Jørgen Egballes avhandling *Knowledge Development & Etterretningsvirksomhed* (Egballe, 2011) har en konseptuell tilnærming, med funn som er relevante for denne oppgavens problemstilling.

3.3 Generell etterretningsteori

Det er skrevet lite *norsk, ugradert* etterretningsteori. Oppgaven baserer seg i så måte nesten utelukkende på *anglo-amerikansk* etterretningsteori. En opplagt fordel er at denne teorien er

²⁷ Tilnærmingen til definisjoner og begrepsavklaring har vært todelt. For det første har jeg lagt til grunn NATOs beskrivelse av KD i COPD, og tilsvarende beskrivelse av etterretning i AJP-2.1(A). Dernest har jeg ved hjelp av generell etterretningsteori fortolket og drøftet dette begrepsapparatet.

skrevet på engelsk. Den etterretningsfaglige utviklingen i USA og Storbritannia har dessuten vært toneangivende for den militær etterretning både i Forsvaret og NATO.

Åpent tilgjengelig engelsk og amerikansk etterretningsteori er et relativt nytt fagfelt i sterk vekst.²⁸ Jeg har prøvd å velge ut litteratur som er representativ for fagdebatten og dekkende for å belyse oppgavens problemstillinger. Det er viktig å poengtere at min gjengivelse og bruk av etterretningsteori på ingen måter er uttømmende. Generelt er det vanskelig å peke på bestemte skoleretninger, som har grunnleggende forskjellige syn på etterretningens vesen og formål. Det er imidlertid en del felles kjennetegn ved de teoretikerne som jeg har benyttet.

For det første beskriver de etterretning innenfor en vestlig, demokratisk, liberal tradisjon. For det andre tar de utgangspunkt i etterretningen som *nasjonal kapasitet og beslutningsstøtte*. Dette betyr blant annet at jeg ikke vil prøve å belyse hvordan etterretning fungerer og benyttes i undertrykkende og diktatoriske stater. Jeg vil heller ikke gå i dybden på etiske og juridiske spørsmål, herunder hvorvidt det er mulig og ønskelig å prøve å regulere etterretningsaktivitet ved hjelp av internasjonal lovgivning. Allikevel vil jeg tidvis komme inn på forskjellen mellom nasjonale etterretningsbehov og de etterretningsbehov som internasjonale organisasjoner som NATO, FN og EU har, ettersom dette er en sentral utfordring med relevans for oppgavens problemstilling.

I sum vil jeg hevde at etterretningsteorien jeg benytter i hovedsak lener seg på *realismen* innenfor internasjonal politisk teori.²⁹ Ut fra en slik tilnærming er verdensordenen grunnleggende anarkisk, i den forstand at de enkelte statene selv er ansvarlige for egen sikkerhet og velstand. Konsekvensen av et slikt selvhjelpssystem er at statene er i en mer eller mindre konstant konkurransesituasjon seg i mellom – og at de mektigste statene vil ha størst relativ innflytelse og fremgang. Etterretning er et av flere maktmidler i denne konkurransen.

Dette betyr ikke at det ikke går an å forstå etterretning på andre måter, for eksempel ved hjelp av en mer idealistisk eller kritisk tilnærming til etterretningens rolle i nasjonal og internasjonal

²⁸ (Johnson, 2012, p. xiii). Den engelske og amerikanske etterretningsteorien har den særegenheten at dens bidragsyttere ofte har praktisk arbeidserfaring, snarere enn akademisk skoleing, innenfor fagfeltet. De mest anerkjente teoretikerne kombinerer gjerne flere års praktisk erfaring med en akademisk tilnærming og ambisjon. Michael Herman skriver på karakteristisk vis følgende i forordet til boka *Intelligence Power in Peace and War*: «I hope that, despite the security limitations, this combination of personal experience with ideas developed in an academic milieu will be found useful» (Herman, 1996, p. xiii).

²⁹ For en kort innføring i internasjonal politisk teori, herunder realismen, se for eksempel Peter Stuart Robinsons kapittel i boka *Anarki, makt og normer: innføring i internasjonal politikk* (Robinson, 2011).

politikk.³⁰ Imidlertid mener jeg at realismen har den sterkeste *deskriptive* forklaringskraften av etterretning som fenomen – og tilsynelatende er dette et syn som deles av brorparten av vestlige etterretningsteoretikere.

Innenfor klassisk etterretningsteori har jeg særlig nyttiggjort meg av britiske Michael Hermans to hovedverker, *Intelligence Power in Peace and War* (Herman, 1996) og *Intelligence Services in the Information Age* (Herman, 2001). Amerikanske Michael Warners *The Rise and Fall of Intelligence* (Warner, 2014) fremstiller etterretningens historiske utvikling. Mark Lowenthals *Intelligence: From Secrets to Policy* (Lowenthal, 2009) gir en generell innføring i etterretningsteori, med vekt på amerikanske organisasjoner og forhold.

Amerikanske Robert M. Clarks *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach* (Clark, 2007) beskriver grunnleggende analysemetoder – og hvordan forbedrete analytiske ferdigheter kan bidra til å redusere faren for etterretningssvikt. Amerikaneren Richard K. Betts' bok *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security* (Betts, 2007) gir en grundig fremstilling av forholdene som bidrar til etterretningsmessig suksess og svikt.

Britiske Sir David Omand har i boka *Securing the State* (Omand, 2010) skrevet om etterretningens rolle og funksjon i et moderne, nasjonalstatlig, demokratisk, medie- og trusselfokusert perspektiv. Loch K. Johnson beskriver i *National Security Intelligence* (Johnson, 2012) tilsvarende problemstillinger sett fra et amerikansk ståsted. Antologien *Transforming U.S. Intelligence* (Gerber & Sims, 2005) tar utgangspunkt i utviklingen innen amerikansk etterretning de siste tiårene – og fokuserer på de endringer som er påkrevd dersom etterretningen skal klare å fylle sin rolle i det moderne samfunnet. I tillegg til disse større etterretningsteoretiske verkene, har jeg også benyttet artikler i mindre format.

³⁰ En idealistisk tilnærming vil typisk fokusere på de etiske og juridiske problemstillingene som anvendelsen av etterretning reiser. En kritisk tilnærming vil i tillegg til disse aspektene fremheve etterretningens svakheter og mangler som beslutningsstøtte. Jeg vil tidvis belyse sistnevnte forhold i oppgaven, blant annet ved å anvende Richard M. Betts' fremstilling av etterretningssvikt.

4 KD og etterretning – en begrepsavklaring

Dette kapittelet inneholder en drøfting av følgende underproblemstilling: *i hvilken grad er det prinsipielle forskjeller mellom KD og etterretning?*

4.1 Knowledge Development som begrep

COPD definerer Knowledge Development på følgende måte:

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

Pre-Doctrinal Knowledge Development Handbook på sin side benytter en litt annerledes definisjon: «A process that collects and analyses information, integrates isolated data into a useable body of information based on an understanding of systems, and makes it available so it can be shared» (NATO, 2011, pp. 7-2).

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

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

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

Informasjon er dermed grunnlaget for kunnskap, mens kunnskap er den mening og forståelse man får ut av informasjonen etter å ha bearbeidet den. Særlig begrepet forståelse (understanding) blir sentralt i COPDs fremstilling, ettersom det knyttes direkte til beslutningsstøtte: «Within a military context, understanding is the perception and interpretation of a particular situation in

order to provide the context, insight and foresight required for effective decision-making» (NATO, 2013, pp. 2-1).

KD skal benytte informasjon og kunnskap fra både militære og ikke-militære kilder (NATO, 2013, pp. 2-10). Et sentralt poeng i denne sammenheng er at tilgangen på relevant informasjon, som grunnlag for kunnskapsutvikling, skal ivaretas ikke bare ved hjelp av interne strukturer og kapasiteter. Såkalte emneeksperter – Subject Matter Experts (SME) – både interne og eksterne, skal bidra til informasjonstilfanget og kunnskapsutviklingen (NATO, 2013, pp. 2-11).

4.2 Etterretning som begrep

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

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

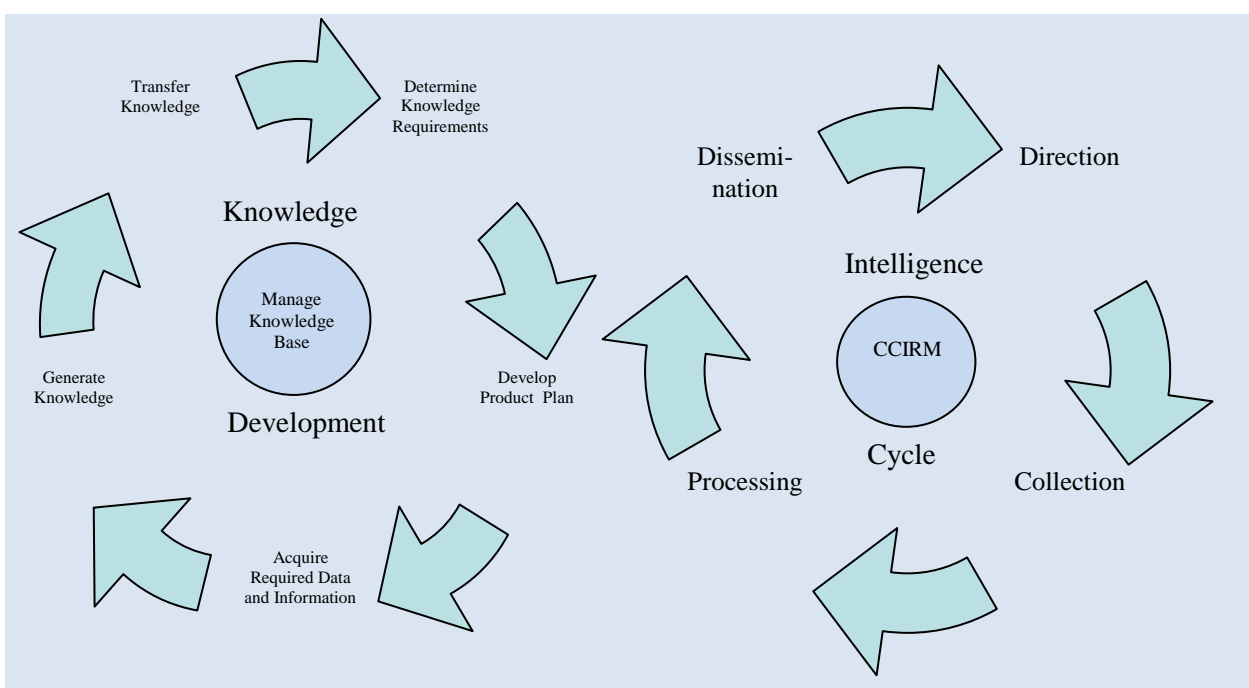
Intelligence provides the commander with a judgement of his adversary's most likely tactics, an assessment of his capabilities, strengths, disposition, organisation and a prediction of his intentions. It also provides an assessment of the effects of the environment on both friendly and adversary operations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

AJP-2.1(A) fremhever med andre ord at etterretningens viktigste fokus skal være motstanderen og omgivelsenes innvirkning på militære operasjoner – og at det er den militære sjefen (commander) som skal støttes. På samme måte er det de klassiske *militære* etterretningsoppgavene som betones i doktrinen.³¹

Den prosessuelle beskrivelsen av etterretning i AJP-2.1(A) er til forveksling lik beskrivelsen av KD i COPD. På samme måte som KD-prosessen, omhandler den såkalte etterretningsyklusen

³¹ Disse såkalte kjernefunksjonene (Key Intelligence Functions) beskrives som: indikasjon og varsling (Indication and Warning), etterretningsmessig klargjøring av operasjonsmiljøet (Joint Intelligence Preparation of the Battlespace), støtte til målutvelgelse (Support to Targeting), skadevurdering (Battle Damage Assessment) og styrkebeskyttelse (Force Protection) (NATO, 2005, pp. 1-11 - 11-14).

innsamling, bearbeiding og fordeling av informasjon (NATO, 2005, pp. 2-2 - 2-3). Både etterretning og KD betoner hvor viktig styring og ledelse er. Som et sentralt nav i KD-prosessen, med ansvar for å styre og koordinere alle trinnenes samhandling, ligger kunnskapsledelse³² (NATO, 2013, pp. 2-12). Tilsvarende inneholder etterretningssyklusen en sentral koordineringsfunksjon som kalles koordinering og ledelse av innsamling og informasjonsbehov³³ (NATO, 2013, pp. 2-6). Den parallelle konseptuelle strukturen i KD-prosessen og etterretningssyklusen kommer tydelig frem i figur 1:



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

4.3 KD og etterretning – likheter og forskjeller

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

³² Knowledge Management (KM).

³³ Collection Coordination and Intelligence Requirements Management (CCIRM). AJP-2(A) bruker betegnelsen Intelligence Requirement Management and Collection Management (IRM&CM) (NATO, 2015, pp. 4-2).

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

4.3.1 KDs og etterretningens funksjon

Den amerikanske etterretningsteoretikeren og historikeren Sherman Kents klassiske definisjon av etterretning som både organisasjon, aktivitet og produkt er i stor grad gjeldende den dag i dag.³⁴ Etterretningens funksjon er direkte beslutningsstøtte. Informasjonen og kunnskapen som etterretningen frembringer, er med andre ord ikke nøytral. Til forskjell fra for eksempel forskning, media og statistikk tilstreber ikke etterretningen å være uavhengig eller unnlate å velge side. Etterretningen tjener staten, og statsledernes behov for en viss type informasjon medfører en viss type aktivitet og en viss type organisasjoner.

Michael Herman viser hvordan etterretningens fremvekst som et moderne, vestlig fenomen fra midten av 1800-tallet kan knyttes til særlig to forhold: bekjempelse av ytre og indre fiender. I forbindelse med første og andre verdenskrig ble det avgjørende for de sivile og militære lederne i de enkelte statene å ha kjennskap til motstandernes intensjoner og kapasiteter. Tilsvarende ble det nødvendig å bygge opp ekspertise til å overvåke egne eller utenlandske borgere som ved hjelp av terroraksjoner, subversjon og spionasje truet sentralmaktens evne til å styre. Resultatet var etablering av henholdsvis utenlandsetterretning, herunder militær etterretning, og innenlandssikkerhetsetterretning i de fleste vestlige land.³⁵

Jeg mener dessuten at det er nyttig å forstå etterretningens funksjon innenfor rammen av et *konkurransforhold*. Den britiske statsviteren og etterretningsteoretikeren Mark Phythian underbygger en slik forståelse av etterretningens vesen i sin artikkel *Intelligence theory and theories of international relations*. Phythian legger til grunn realismeteorien i internasjonal politikk når han hevder at etterretningens viktigste funksjon er å gi en *relativ fordel* i den mellomstatlige konkurransen, og at dette nødvendigvis fører til behov for hemmelighet:

³⁴ Se for eksempel den norske Etterretningsdoktrinen, som legger til grunn en slik forståelse av begrepet etterretning (Forsvaret, 2013, p. 7). NATOs offisielle definisjon av etterretning er tilsvarende generisk (NATO, 2014a, pp. 2-I-6).

³⁵ Denne tematikken er gjennomgående i Hermans bok *Intelligence Power in Peace and War*, men se særlig kapittel to for en beskrivelse av fremveksten av det moderne, vestlige etterretningsvesenet (Herman, 1996, pp. 16-35). De tre første kapitlene i Warners *The Rise and Fall of Intelligence* omhandler tilsvarende utviklingen av etterretningsvesenet i perioden frem til og med andre verdenskrig (Warner, 2014, pp. 11-130).

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

Herman beskriver tilsvarende etterretning som en form for makt (Intelligence Power), som gir evne til å skape fordelaktige effekter (Herman, 1996, p. 2).

AJP-2.1(A) er også tydelig på at etterretning skal sørge for å gi den militære sjefen en fordel overfor sin motstander, ved å redusere risiko og øke muligheten for suksess:

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

Etterretningens funksjon er med andre ord å bidra til å oppnå fordeler og unngå ulemper, enten det er overfor andre stater eller ikke-statlige aktører, i krig, krise eller fred. Hemmelighold – og forsøk på å forsere tilsvarende hemmelighold hos motparten – er en mer eller mindre selvfølgelig konsekvens av et slikt konkurranseforhold.³⁶

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

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

³⁶ Herman skriver følgende om dette særtrekket ved etterretningsinnsamling: «Intelligence collection is gathering information without targets' cooperation or knowledge. Usually it is by special, covert means designed to penetrate targets' organized secrecy» (Herman, 1996, p. 81).

En interessant nyanse mellom etterretningens funksjon og KDs funksjon, slik jeg har fortolket dem, blir derfor at etterretningen betoner *makt og konkurranse* – mens KD betoner *gjensidig nytte og samarbeid*. Det betyr også at der etterretningen baserer seg på spesialisert innsamling og analyse, utført av nasjonalt kontrollerte organisasjoner – så vil KD basere seg på åpent tilgjengelig informasjon og ekspertise, enten den befinner seg innenfor eller utenfor statlige strukturer. Sistnevnte forhold har utvilsomt blitt aktualisert av den raske utviklingen innenfor informasjonsteknologi de siste årene. Et avsluttende poeng er at etterretningen krever beskyttelse av informasjonen og høy grad av hemmelighet. KD, på sin side, vil etterstrebe åpenhet (transparency) og størst mulig grad av informasjonsdeling:

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

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

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

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

4.3.2 Fordeling, sikkerhet og situasjonsbevissthet

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

Fordeling er et kritisk trinn i etterretningssyklusen og KD-prosessen.³⁷ Fordelingens kritiske – og sårbare – rolle kan, slik jeg tolker det, best forklares ved at den innebærer en bevegelse mellom to domener. En felles forutsetning for etterretningens og KDs evne til beslutningsstøtte er at informasjon blir flyttet fra innsamlings- og produksjonsdomenet over til brukerdomet. Dette har til tider vist seg vanskelig å få til i praksis, enten fordi man ikke har tilgang til felles fysiske eller elektroniske møteplasser – eller fordi kulturelle, organisasjonsmessige, sosiale, språklige, kognitive eller psykologiske faktorer gjør at produsent og mottaker ikke forstår informasjonen på samme måte.

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

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

Sikkerhetstiltak som hemmelighold, eksklusivitet og kontraetterretning springer ut av en slik gjensidig dynamikk mellom innsamling og mottiltak – og utgjør, slik Herman skriver, på mange måter etterretningens særtrekk.³⁸

³⁷ Hermans klassiske formulering om at fordeling er etterretningens akilleshæl poengterer dette forholdet: «Dissemination tends to be intelligence's Achilles' heel» (Herman, 1996, p. 45).

³⁸ Det klassiske historiske eksemplet på denne dynamikken er de alliertes forsøk på – og suksess med – å knekke den tyske kodemaskinen Enigma under andre verdenskrig. Tyskerne mistenkte til tider at kodemaskinen kunne være

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

Betyr dette at man innenfor KD-prosessen kan se helt bort i fra sikkerhet – og beskyttelse av kilder, metoder og kapasiteter? Nei, selvfølgelig ikke, men det betyr at man hele tiden vil tilstrebe å frembringe informasjon som kan deles med flest mulig. Som en følge av dette mener jeg at KD, konseptuelt forstått, innebærer et forsøk på å unngå de sikkerhetsmessige begrensningene som den tradisjonelle etterretningen er belagt med.

Den siste faktoren – situasjonsbevissthet – griper inn i selve kjernen i etterretningens og KDs funksjon: beslutningsstøtte. COPD definerer situasjonsbevissthet som en helhetlig forståelse av virkeligheten:

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

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

kompromittert, og innførte stadig nye sikkerhetstiltak. Imidlertid endte de alltid opp med å anse det som umulig for utenforstående å kunne dekryptere meldingene. De allierte var på sin side meget engstelige for at tyskerne skulle bli så mistenksomme at de sluttet å bruke kodemaskinen. Tilgangen til og bruken av dekrypterte meldinger på allierte side var derfor belagt med stor grad av restriksjoner, sikkerhetstiltak og hemmelighold. Se Keegans *Intelligence in War* for en beskrivelse av alliert bruk av Enigma-meldinger under henholdsvis invasjonen på Kreta og slaget om Atlanterhavet (Keegan, 2004, pp. 165-210, 253-294). Se Warners *The Rise and Fall of Intelligence* for en mer generell beskrivelse av etterretningens rolle under andre verdenskrig, herunder betydningen som knekking av Enigma hadde (Warner, 2014, pp. 79-130).

AJP-2.1(A) beskriver på sin side situasjonsbevissthet innenfor rammen av et felles operasjonsbilde.³⁹ Operasjonsbildet omfatter opplysninger om både egne, nøytrale og fiendtlige styrker – samt om operasjonsmiljøet. Bildet skal bidra til den militære sjefens situasjonsbevissthet – og blir dannet og anvendt på et enkelt nivå (NATO, 2005, pp. 1-12).⁴⁰

Dersom jeg kort skal oppsummere begrepsavklaringen, med fokus på etterretningens og KDs likheter og forskjeller, så er det grunn til å understreke en del grunnleggende likhetstrekk. Både etterretningen og KD skal støtte beslutningstakere, ved hjelp av informasjonsinnsamling og utarbeidelse av produkter som gir svar. Felles for begge er at de er *rådgivende*, snarere enn besluttende. Det er heller ikke slik at informasjonen eller vurderingene som gis, er ufeilbarlige; hverken etterretning eller KD er sikker vitenskap. I beste fall kan etterretning og KD bidra til å gjøre beslutningstakerne klokere – eller, som Sir David Omand treffende uttrykker det i forbindelse med etterretning, «to improve the quality of decision-making by reducing ignorance» (Omand, 2010, p. 22).⁴¹

Samtidig har jeg pekt på en del viktige forskjeller. Jeg har antydnet at etterretningens fokus er motstanderen, spesialisert innsamling og bearbeiding av informasjon, støtte til nasjonale beslutningstakere og militær sjef på ett nivå for å dekke behovet for konkurransefortrinn – og relativt høy grad av beskyttelsestiltak og hemmelighold. KDs fokus, på sin side, har jeg beskrevet som helheten i operasjonsmiljøet, alminnelig innsamling og bearbeiding av informasjon, støtte til militære og sivile myndigheter på alle nivåer for å bidra til samarbeid på tvers av nasjoner og organisasjoner – og størst mulig grad av åpenhet og informasjonsdeling. I sum betyr dette, slik jeg ser det, at KD innebærer konseptuell nytenkning.

Avslutningsvis er det dessuten viktig å poengtere at intervjuobjektene på både strategisk og operasjonelt nivå langt på vei deler en slik oppfatning av de konseptuelle forskjellene mellom etterretning og KD. De to offiserene ved Brunssum (intervjuobjekt #4 og #5) fremhever begge to at etterretningen primært er fokusert på fienden, trusler og risiko – og at etterretningen derfor benytter dedikerte og spesialiserte innsamlingsmetoder og -kapasiteter. Etterretningens viktigste oppgave er å støtte opp om bruken av militærmakt. KD, på sin side, skal forsøke å kartlegge og forstå alle aktører og hele operasjonsmiljøet – og benytte hele spekteret av informasjonskilder

³⁹ Common Operational Picture.

⁴⁰ Når AJP-2.1(A) poengterer at operasjonsbildet dannes og anvendes på et nivå («a level of command»), så betyr det, slik jeg oppfatter det, at strategisk, operasjonelt og taktisk nivå ikke nødvendigvis vil ha den samme forståelsen av operasjonsmiljøet.

(militære, ikke-militære og åpne). Ideelt sett skal KD også kunne støtte bruken av ikke-militære maktinstrumenter.⁴² Samtidig fremhever både intervjuobjekt #4 og #5 at KD ikke skal erstatte etterretningen, men komme i tillegg. Felles målsetning for etterretningen og KD er at de skal bidra til beslutningstakernes situasjonsforståelse.

4.3.3 AJP-2(A)s beskrivelse av etterretning

AJP-2.1(A) er fra 2005. Selv om doktrinen er klar på etterretningsfunksjonens betydning gjennom hele konfliktspekteret, herunder i krisehåndteringsoperasjoner og kontraterroroperasjoner,⁴³ så er den i hovedsak innrettet med tanke på å klargjøre etterretningens rolle i tradisjonelle, mellomstatlige krigsoperasjoner. Utkastet til ny AJP-2(A) er derimot fra 2015 – og tar inn over seg erfaringene fra NATOs engasjement på Balkan og i Afghanistan på en helt annen måte enn det som var mulig for ti år siden. Det er i så måte interessant å sammenligne beskrivelsen av etterretning i henholdsvis AJP-2(A) og AJP-2.1(A).

AJP-2(A) poengterer at dagens etterretning må ha en mye bredere tilnærming til forståelsen av konflikter (NATO, 2015, pp. 1-1 - 1-2). Like viktig som å kjenne fiendens militære kapasiteter og styrkesammensetning, er det å forstå kultur, motivasjon og graden av folkelig støtte. Fokus skal ikke lenger være utelukkende på mellomstatlige konflikter, men dreies mot intervensjoner i mindre skala og opprørsbekjempning. Ikke minst, så skal etterretningen utvikles i sammenheng med NATOs *helhetlige tilnærming*. Etterretningen skal støtte *beslutningstakere på alle nivåer*. Betegnende nok beskriver utkastet et behov for *altomfattende etterretning* (all-encompassing intelligence) (NATO, 2015, pp. 2-2).

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

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

⁴¹ Herman skriver tilsvarende om hvordan etterretningen kan bidra til å redusere usikkerhet: «One of the effects of Western Allies' high-grade intelligence in the second half of the Second World War was simply to reduce uncertainty in decision-making [...]» (Herman, 1996, p. 144).

⁴² NATO beskriver fire maktinstrumenter (Instruments of Power): militært, politisk, økonomisk og sivilt (NATO, 2013, pp. 1-9).

⁴³ «Crisis Response Operations [and] Counter Terrorism Operations» (NATO, 2005, pp. 2-26).

AJP-2(A) sin redefinering av etterretning kan indikere at NATO er i ferd med å la et mer oppdatert og omfattende etterretningsbegrep erstatte KD-konseptet. Det er i hvert fall sikkert at skillet mellom etterretning og KD er mindre tydelig dersom man legger til grunn AJP-2(A) fremfor AJP-2.1(A).

5 Innføring av KD – motivasjon og intensjoner

Dette underkapittelet inneholder en drøfting av følgende underproblemstilling: *hva var motivasjonen som førte frem til utviklingen og innføringen av KD?*

I det følgende vil jeg diskutere i hvilken grad det er rimelig å betrakte KD som et tilsvar på de utfordringene og mulighetene som har åpnet seg i forbindelse med NATOs vektlegging av helhetlig tilnærming til krisehåndteringsoperasjoner. Samtidig vil jeg vurdere hvorvidt KD er et forsøk på å overkomme alliansens utfordring med å få tilstrekkelig tilgang til nasjonenes etterretning. Jeg vil også forsøke å belyse om motivasjonen bak KD har sammenheng med den teknologiske utviklingen innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet de siste årene.

5.1 KD og helhetlig tilnærming

NATOs strategiske konsept fra 2010 beskriver helhetlig tilnærming på følgende måte:⁴⁴

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

Erfaringene fra Balkan og Afghanistan gjorde det klart at militærmakt alene ikke er nok for å håndtere komplekse kriser og konflikter. Bruk av voldsmakt er en nødvendig forutsetning for å skape et sikkert miljø, men samtidig ikke tilstrekkelig for å møte utfordringer knyttet til statsbygging og samfunnsutvikling. NATO besitter militærmakten, men har hverken ressurser til eller ambisjoner om å kunne løse sivile, humanitære oppgaver på egenhånd. Løsningen ble derfor å legge til rette for et tettest mulig samarbeid og samordning av den militære og sivile innsatsen.

Det oppstod med andre ord et behov for å finne frem til gode samarbeidsmekanismer med internasjonale organisasjoner som FN og EU og andre ikke-statlige aktører. NATO var til stede i

⁴⁴ For en gjennomgang av utviklingen av helhetlig tilnærming som begrep, se for eksempel Bjørn T Hansens kapittel i boka *Innblikk i fellesoperasjoner* (Hansen, 2012, pp. 117-124), Gjert Lage Dyndal og Cornelia Vikan sin artikkel *NATO's Comprehensive Approach. Still something for the future?* (Dyndal & Vikan, 2015) og Christa Meindersmas bokkapittel *A Comprehensive Approach to State Building* (Meindersma, 2009). Som Meindersma påpeker, er ideen om helhetlig tilnærming til krisehåndtering og krig ikke ny. President Kennedy brukte selve begrepet i forbindelse med den amerikanske krigsinnsatsen i Vietnam (Meindersma, 2009, p. 183). NATOs strategiske konsept knytter helhetlig tilnærming spesifikt til krisehåndtering (*crisis management*), som en av alliansens tre hovedoppgaver. De

operasjonsområdet sammen med disse aktører, og måtte derfor prøve å koordinere og samordne innsatsen med dem. Den amerikanske statsviteren David S. Yost skriver følgende om denne utviklingen:

The Balkan conflicts since 1991 and NATO's engagement in Afghanistan since 2002-2003 have been the main drivers of the Alliance's increasingly extensive cooperation with other international organizations. [...] All the allies recognize NATO's limitations and the fact that the Alliance cannot achieve its political, development, and reconstruction goals in Afghanistan or elsewhere without help from other international organizations and NGOs. [...] The Allies have come to take it for granted that in non-Article 5 operations – the tasks that have consumed most of NATO's resources and day-to-day attention since the early 1990s – the Alliance will work in cooperation with other international organizations. Other organizations have the capabilities and mandates that the Alliance lacks but that are essential for success in the overall mission (Yost, 2014, pp. 246-247).

En slik koordinert innsats forutsetter en felles forståelse av operasjonsmiljøet og aktørene. Ambisjonen om helhetlig tilnærming innebærer, som Yost påpeker, en stor grad av informasjonsdeling og samordnete situasjonsvurderinger (Yost, 2014, p. 268).

COPD og KD Handbook er tydelige på informasjonsdelingens rolle og betydning – og på at KD er tiltenkt å være en avgjørende bidragsyter til en helhetlig tilnærming.⁴⁵ Hensikten med KD er å bidra til felles situasjonsbevissthet, både innad i alliansen og med eksterne samarbeidspartnere, som utgangspunkt for felles innsats i henhold til helhetlig tilnærming. KD skal dessuten ha en holistisk tilnærming til operasjonsmiljøet, der forståelse av både militære og sivile aktører er en sentral målsetning.⁴⁶

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

to andre hovedoppgavene er kollektivt forsvar (*collective defence*) og sikkerhetssamarbeid (*cooperative security*) (NATO, 2010).

⁴⁵ (NATO, 2013, pp. 1-7), (NATO, 2011, p. iii).

⁴⁶ (NATO, 2013, pp. 2-10), (NATO, 2011, pp. vi-vii, 1-3).

5.1.1 Behov for økt informasjonsdeling

Tanken om at informasjons- og etterretningsdeling er nødvendig i internasjonale operasjoner, er ikke ny.⁴⁷ I en fersk artikkelsamling, *International Military Operations in the 21st Century*, fremhever redaktørene at behovet for bedre etterretningsstøtte i hovedsak skyldes fire forhold: operasjonenes sterke politiske kontekst, nødvendigheten av å forstå det såkalte menneskelige landskapet, behovet for å integrere informasjon fra både militære og sivile kilder – og for å kunne dele informasjonen til alle bidragsyttere, både militære og sivile (Nyhamar & Norheim-Martinsen, 2015, p. 227).

Samtidig viste NATOs erfaringer fra Balkan og Afghanistan at det var vanskelig å få nasjonene til å dele informasjon og etterretning innad i alliansen.⁴⁸ Utfordringen er, som canadiske Stéphane Lefebvre påpeker, at mesteparten av internasjonalt etterretnings samarbeid foregår innenfor rammen av bilateralt samarbeid, snarere enn innenfor rammen av en multinasjonal allianse som NATO (Lefebvre, 2011, p. 537). Tilsvarende beskriver Mark Lowenthal hvordan amerikanske myndigheter, både sivile og militære, fortsatt er tilbakeholdne med å dele etterretninger med andre nasjoner (Lowenthal, 2009, p. 271).

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

Because all three of the multinational divisions had their own national agendas in addition to their NATO responsibilities, it is likely that significant portions of their intelligence collection were siphoned off to national command channels or national intelligence agencies rather than being reported to the ARCC and HQ IFOR [...] Some of these intelligence entities did not even readily and easily share their intelligence information with consumers from their own nations (Gramer Jr., 1996, p. 12).

⁴⁷ Allerede på begynnelsen av 2000-tallet påpekte Michael Herman det økende behovet for etterretningsstøtte til et bredt spekter av internasjonale operasjoner (Herman, 2001, p. 21). Tilsvarende skrev redaktørene av boken *Peacekeeping Intelligence: New Players, Extended Boundaries* om behovet for en ny type etterretning som støtte til internasjonalt samarbeid (Carment, Rudner, & Heide, 2006, p. 1).

⁴⁸ Den norske offiseren Helge Arnli har forsket på deling av *etterretning* med vertsnasjoner i forbindelse med opprørsbekjempelse i Afghanistan (Arnli, 2010). Arnli konkluderer med at en slik deling innebærer en rekke praktiske utfordringer, både språklig, kulturelt, etisk, sikkerhetsmessig og kompetansemessig. Arnli undersøker blant annet relasjonen mellom informasjonsdeling og sikkerhet og identifiserer fem sirkler av tillit, der graden av etterretningsdeling er størst i den innerste sirkelen og lavest i den ytterste sirkelen: internt nasjonalt og bilateralt; multilateralt; NATO-strukturen; ISAF-strukturen; afghanske sikkerhetsmyndigheter (Arnli, 2010, p. 36).

Særlig i forbindelse med ISAF-operasjonen i Afghanistan ble ledelsen i NATO, i henhold til intervjuobjekt #1, i økende grad oppmerksomme på den mangelfulle etterretningsstøtten. Tilsvarende påpeker de øvrige intervjuobjektene at de nasjonale etterretningsproduktene ikke ga tilstrekkelig helhetlig forståelse av konflikten. Sivile forhold påvirket militære operasjoner og motsatt, uten at dette ble speilet i analysene som ble gjort av de nasjonale etterretningsorganisasjonene. De nye konfliktene og truslene, som ikke lenger kun var militære i natur, genererte med andre ord informasjonsbehov som nasjonene ikke klarte eller var villige til å dekke. Den nasjonale etterretningen som ble alliansen til del, kom ikke i tide, hadde ikke riktig format – og var av for dårlig kvalitet.⁴⁹

Særlig klart ble dette for den øverste militære ledelsen i NATO, som så misforholdet mellom hva som ble produsert av nasjonal etterretning og hva nasjonene valgte å dele med alliansen. Ettersom både SACEUR⁵⁰, Deputy SACEUR og stabssjefen ved SHAPE ble direkte støttet av dedikerte *nasjonale* etterretningselementer, fikk de en god situasjonsbevissthet – men så samtidig at nasjonene ikke ønsket å bidra til at alle i NATOs kommandostruktur fikk samme bevissthet. Tilsvarende ubalanse oppstod i forbindelse med pågående operasjoner fordi nasjonene valgte å støtte eget styrkebidrag med dedikerte nasjonale etterretningselementer, på siden av NATOs J2-struktur. I verste fall gjorde dette at de forskjellige beslutningstakerne i kommandostrukturen satt på ulikt beslutningsgrunnlag.

I første omgang forsøkte den militære ledelsen i NATO å påvirke nasjonene til å dele mer etterretning og informasjon, men dette hadde liten effekt. Nasjonene, som eiere av egne etterretningskapasiteter og -produkter, kunne selv bestemme hva og når de ville dele. Resultatet var at nasjonene av politiske og sikkerhetsmessige grunner ofte valgte å holde på etterretning og informasjon – eller dele den utenfor NATO-strukturen. Intervjuobjekt #1 mener også at de nasjonale etterretningsorganisasjonene var trege med å bygge opp tilstrekkelig etterretningskompetanse på sivile forhold – og at det i mange land oppstod en uheldig rivalisering mellom organisasjoner med henholdsvis militær og sivil kompetanse. Dette førte i sum til at nasjonene i mange tilfeller manglet både vilje og evne til å bidra med den etterretningen og informasjonen som alliansen trengte.

I følge intervjuobjekt #1 var utviklingen av KD et tilsvarende svar på disse manglene ved den nasjonale etterretningen. Formålet med KD var i så måte todelt: på den ene side å utvikle evne til å dekke de nye informasjonsbehovene – og på den annen side å omgå den nasjonale kontrollen over

⁴⁹ I henhold til intervjuobjekt #1.

etterretningen og informasjonen. Et kjennetegn ved denne tilnærmingen var ønsket om å bruke åpent tilgjengelig informasjon som grunnlag for ugraderte vurderinger, herunder ved å benytte kunnskap og informasjon fra eksterne, sivile institusjoner. Tilsvarende skulle felles dataverktøy og databaser sørge for at hele kommandostrukturen kunne få det samme situasjonsbildet.

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

Tradisjonelt har ikke NATO vært flinke til å dele etterretning og informasjon med eksterne aktører. Innad i NATO-strukturen har need-to-know-prinsippet og sikkerhetstiltak gjort at ikke alle får tilgang til den informasjonen de trenger (NATO, 2011, pp. 4-1). Utad har alliansen vært tilbakeholden med å dele gradert informasjon med eksterne, sivile partnere. De sivile aktørene er tilsvarende motvillige når det gjelder informasjonsdeling. På tross av at internasjonale organisasjoner som FN ser behovet for et bredere samarbeid innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet, har det vært en vedvarende skepsis til å utveksle informasjon med en militær aktør som NATO.⁵¹

Tilsynelatende kan det virke lettere for internasjonale organisasjoner som FN og EU å etablere etterretnings samarbeid og informasjonsutveksling enn det er for NATO. Både FN og EU har i utgangspunktet bedre forutsetninger for å lykkes med en helhetlig tilnærming, ettersom de – i motsetning til NATO – besitter både militære og sivile virkemidler. Samtidig har det vist seg

⁵⁰ Supreme Allied Commander Europe.

⁵¹ Canadiske Walter Dorn diskuterer i sin artikkel *Intelligence at United Nations Headquarters* hvordan FN tradisjonelt har vært skeptisk til etterretning og hemmelig informasjon, samtidig som organisasjonen er klar over behovet for denne type beslutningsstøtte både sentralt og i operasjoner (Dorn, 2006).

krevene å få på plass robuste integrerte militær-sivile etterretnings- og informasjonsstrukturer også i FN og EU.⁵²

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

Oppsummert, vil jeg hevde at intensjonen med KD er at den skal bidra til bedre informasjonsflyt, internt og eksternt, slik at både militære og sivile beslutningstakere får tilgang til den informasjonen de trenger. I så måte skal KD medvirke til å bryte ned hindre for utveksling av informasjon, herunder såkalte vanntette skott⁵³ mellom organisasjoner og strukturer. KD Handbook poengterer at det eksisterer store mengder informasjon innad i alliansen som ikke nødvendigvis er lett tilgjengelig for beslutningstakerne – og at målsetningen med KD er å systematisere og fordele denne informasjonen, slik at den kan benyttes på tvers av nivåer, funksjoner og operasjonsfaser.⁵⁴

5.1.2 Behov for bedret beslutningsstøtte

Hva slags type beslutningsstøtte skal KD gi? Nærmere bestemt, hva slags informasjon og kunnskap trenger beslutningstakerne for at alliansen skal lykkes med helhetlig tilnærming? Det synes klart at erkjennelsen om at det var nødvendig med en helhetlig tilnærming til krisehåndteringsoperasjoner, også innebar erkjennelsen om at en slik tilnærming trenger en annen type beslutningsstøtte enn den som den tradisjonelle etterretningen hadde gitt. Kjernen var behovet for en langt bredere forståelse av operasjonsmiljøet:

Firstly, NATO and national intelligence activities are focused primarily on actual or potential adversaries within a specific country or region. However, the ability for NATO to act effectively within a Comprehensive Approach requires information and knowledge

⁵² For en nærmere diskusjon av utviklingen av etterretningsstrukturen i FN og EU, se de norske forskerne Per Martin Norheim-Martinsen og Jacob Aasland Ravndal sin artikkel *Towards Intelligence-Driven Peace Operations? The Evolution of UN and EU Intelligence Structures* (Norheim-Martinsen & Ravndal, 2011).

⁵³ Den engelskspråklige etterretningslitteraturen benytter uttrykket «stovepipe» som et bilde på at informasjon blir kanalisert og ikke beveger seg på kryss og tvers. «Stovepipe» har ikke en direkte norsk ekvivalent, men uttrykket «vanntette skott» får frem noe av den samme betydningen.

regarding the capabilities, interaction and influences of all key actors across a much broader operational environment (NATO, 2011, p. vi).

Jeg vil i det følgende bruke noe tid på den såkalte Flynn-rapporten, ettersom den gir en god og veldokumentert fremstilling av behovet for en ny type beslutningsstøtte i forbindelse med ISAF-operasjonen i Afghanistan. Rapporten kom i 2010, og ble – som en av tre medforfattere – skrevet av den daværende amerikanske generalmajor Michael Flynn. Flynn var på den tiden militær etterretningssjef (CJ2) i den NATO-ledete International Security Assistance Force (ISAF). Rapporten baserer seg på samtaler med flere hundretalls personer – og kan sies å være et sviende oppgjør med etterretningens innsats og bidrag i operasjonen.⁵⁵

Kort oppsummert, så mener forfatterne at etterretningen har hatt et for ensidig og reaktivt fokus på fienden, med støtte til militære kinetiske operasjoner som prioritet. Innenfor rammen av opprørsbekjemping (counter-insurgency – COIN) har denne etterretningen og informasjonen i beste fall bidratt til å ta livet av sentrale opprørsledere, mens den i verste fall har hatt liten eller ingen militær nytteverdi. Samtidig har etterretningen ikke klart å bidra til den overordnede strategien om å vinne befolkningens støtte og isolere opprøret. Rapportens hovedkonklusjon er derfor at operasjonens endrete fokus fra å være fiendefokusert til å bli befolkningsfokuset, krever en tilsvarende endring i informasjons- og etterretningsstøtten.

Flynns anbefalinger er relativt omfattende og radikale på etterretningsfunksjonens vegne. For det første ønsker han opprettelse av såkalte informasjonssentre⁵⁶ som kan motta, behandle og fordele informasjon. Denne informasjonen skal komme fra flest mulig kilder, ha lavest mulig gradering og distribueres bredest mulig. Ledelsen av sentrene skal være sentralisert og kan være enten sivil eller militær. Målet er å oppnå en mer helhetlig forståelse av operasjonsmiljøet, som et avgjørende utgangspunkt for å kunne lykkes med operasjonen i Afghanistan:

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

Dersom vi sammenligner Flynn-rapportens anbefalinger og konklusjoner med beskrivelsene av KD i COPD og KD Handbook, så er likhetene slående. Fellesnevneren er oppfatningen om at

⁵⁴ (NATO, 2011, pp. 1-2).

⁵⁵ Rapporten vurderer konkret *den amerikanske etterretningssinnsatsen* i Afghanistan. Samtidig mener jeg at både rapportens problemstillinger og konklusjoner har klar overføringsverdi til NATOs innsats mer generelt.

tradisjonell etterretning ikke klarer å gi tilstrekkelig helhetlig situasjonsforståelse og beslutningsstøtte i komplekse krisehåndteringsoperasjoner.

Danske Jørgen Egballe skrev i 2010-11 en avhandling om KD og etterretning, der han nettopp undersøker i hvilken grad det er samsvar mellom den konseptuelle beskrivelse av KD i COPD og KD Handbook, AJP-2s beskrivelse av etterretning og Flynn-rapportens anbefalinger.⁵⁷ Langt på vei konkluderer Egballe med at de doktrinære forutsetningene er til stede for å kunne frembringe relevant kunnskap til beslutningstakerne, riktignok med et forbehold vedrørende taktisk nivå:

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

Interessant nok, så påpeker Egballe at Flynn-rapportens fokus på behovet for økt informasjonsdeling og lavt graderte etterretningsprodukter ikke er tilstrekkelig reflektert i NATO-dokumentene. Hensynet til sikkerhet og beskyttelse av kilder og metoder veier fortsatt tyngst (Egballe, 2011, pp. 74-75).

Når dette er sagt, så er det grunn til å stille spørsmål ved om Flynns mer eller mindre utelukkende negative kritikk av etterretningsinnsatsen i Afghanistan er for ensidig? En alternativ forståelse vil være å hevde at beslutningstakere og militære sjefers selv er ansvarlige for hvordan etterretningen er strukturert – og for hvilken type støtte den gir.⁵⁸ Dersom etterretningen er feil innrettet – slik Flynn åpenbart mener den var i Afghanistan – så må ledelsen iverksette organisasjonsmessige, funksjonelle og strukturelle endringer.

Slik jeg ser det, var Flynn-rapportens forslag et slikt forsøk på å endre etterretnings- og informasjonsprosessene i Afghanistan. Tilsvarende var innføringen av KD et forsøk på å innføre endringer i NATO mer generelt. I begge tilfeller er det nødvendigvis beslutningstakernes ansvar å utvikle konseptet for slike endringer – og sørge for at de blir gjennomført.

Intervjuobjekt #4 og #5 fremhever at KDs evne til mer helhetlig situasjonsforståelse ikke bare skulle basere seg på et videre informasjonstilfang, men også benytte mer sofistikerte

⁵⁶ Information Centres.

⁵⁷ Egballe benytter et utkast til AJP-2(B) *Allied Joint Doctrine for Intelligence, Counterintelligence and Security* fra 2010.

analysemetoder. Begge mener at KD var med på å fremme PMESII- og systemanalyse som arbeidsmetodikk.⁵⁹ Intervjuobjekt #5 påpeker at hensikten med metodikken er å avdekke hvordan ulike systemer er avhengige av hverandre. En slik kunnskap vil gi beslutningstakerne flere handlingsalternativer. Ved å vite hva som kan påvirkes og hvilke resultater en slik påvirkning kan gi, vil det være enklere å oppnå ønskelige og unngå uønskete effekter.⁶⁰ En slik tilnærming vil kreve sivil ekspertise, herunder såkalte sivile emneeksperter.⁶¹

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

5.2 KD og moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Det er nærliggende å se fremveksten av KD i lys av de siste tiårs teknologiske utvikling, innenfor informasjonsdomenet generelt og militærmakten spesielt. Denne utviklingen har blitt diskutert av militærteoretikere innenfor ulike skoleretninger, med Revolution in Military Affairs (RMA) som vanligste samlebetegnelse.

Noe forenklet kan man si at disse skoleretningene blant annet fremhever den positive betydningen som moderne informasjonsteknologi kan ha for militærmaktens evne til å føre krig. Økt tilfang på informasjon og mulighet til raskt å dele denne informasjonen vil gjøre at beslutningstakere på alle nivåer får en bedret situasjonsforståelse – og at beslutningssløyfen vil gå langt raskere enn tidligere. Informasjonsoverlegenhet vil ut fra en slik tankegang medføre en militær fordel og fungere som en styrkemultiplikator.

⁵⁸ AJP-2.1(A) er tydelig på sjefens overordnede ansvar for etterretning: «Intelligence is command led» (NATO, 2005, pp. 2-1).

⁵⁹ COPD beskriver PMESII (Political, Military, Economic, Social, Infrastructure, Information) som en samlebetegnelse på de faktorene som man må kjenne, både individuelt og i relasjon, for å kunne forstå et komplekst operasjonsmiljø. Systemanalyse er en metode for å avdekke hvordan ulike systemer, delsystemer og PMESII-faktorer er bygget opp, samvirker og påvirker hverandre (NATO, 2013, pp. 2-7 - 2-9).

⁶⁰ Intervjuobjekt #5 poengterer hvordan ensidig bruk av kinetisk militærmakt ofte kan gi uheldige effekter. For eksempel førte NATOs omfangsrrike bombing av serbisk infrastruktur under Kosovo-krigen til at befolkningen snudde mot alliansen og at vestlige europeiske land selv måtte besørge og betale gjenoppbygningen.

⁶¹ Subject Matter Experts (SME).

Som jeg har prøvd å vise, er en av intensjonene med KD å kompensere for det som mange oppfatter som svakheter ved etterretningsfunksjonen – nemlig dens høye grad av beskyttelse og eksklusivitet (compartmentalisation).⁶² Samtidig skal KD bidra til bryte ned skiller mellom ulike kommunikasjonssystemer og databaser innad i NATO-strukturen – og utad mot eksterne aktører.⁶³ Spørsmålet er så om moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan bidra til å realisere disse målsetningene.

5.2.1 Kommunikasjonsteknologi

Tilgjengelighet på tilstrekkelige fysiske og elektroniske møteplasser er på mange måter et praktisk og økonomisk spørsmål, samtidig som det har en sentral sikkerhetsmessig komponent. Samband, dataforbindelser og videokonferanser har i de fleste tilfeller global rekkevidde – og gjør at partene kan snakke sammen, sende dokumenter og sågar se hverandre, selv om de er fysisk adskilte. Utfordringen er at kommunikasjonsteknologi koster penger – og at det ikke alltid er klart hvem som kan eller vil betale regningen. NATO er for eksempel avhengig av at medlemslandene sier seg villige til å finansiere nye kommunikasjonssystemer.

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

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

Utfordringene knyttet til felles kommunikasjonssystemer vil, slik jeg ser det, være delvis de samme for KD som innenfor etterretningsdomenet. Etablering av slike systemer, med tilhørende databasestruktur og brukermuligheter, vil koste penger. Innad i alliansen er det nok langt på vei

⁶² (NATO, 2011, pp. 4-1).

⁶³ (NATO, 2011, pp. 5-1 - 5-2).

mulig å bruke eksisterende systemer, men overfor parter utenfor alliansen vil man være avhengig av å finne felles praktiske og økonomiske løsninger. En nærliggende løsning er selvfølgelig å benytte det eksisterende globale nettverket (Internett) som plattform, men det har en del sikkerhetsmessige utfordringer.

5.2.2 Informasjon fra åpne kilder

Flere etterretningsfaglige teoretikere fremhever betydningen av ugradert informasjon, såkalt *Open Sources of Information* eller *Open Source Intelligence* (OSINT).⁶⁴ Michael Herman skriver at økt tilgang på informasjon fra åpne kilder kan føre til mindre hemmelighold og større helhet i analysen:

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

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

KD vil i stor grad være rettet mot informasjon som er åpent tilgjengelig, og som av den grunn har mindre behov for beskyttelse. Tilsvarende vil KD på den måten kunne nyttiggjøre seg informasjon som ligger utenfor de nasjonale etterretningsorganisasjonenes kontroll.⁶⁵ Åpent tilgjengelig eller lavt beskyttet informasjon vil ut fra en slik tankegang være lettere å samle inn, behandle og spre bredt – samtidig som den vil bidra til å gi en mer helhetlig situasjonsbevissthet enn den tradisjonelle etterretningen klarer alene.⁶⁶

⁶⁴ Se for eksempel Amy Sands sin artikkel *Integrating Open Sources into Transnational Threat Assessments* for en diskusjon om hvilken rolle OSINT kan spille innenfor etterretningsdomenet (Sands, 2005).

⁶⁵ I henhold til intervjuobjekt #1.

⁶⁶ KD Handbook påpeker at KD-prosessens tre viktigste informasjonskilder vil være etterretning, databaser og åpne kilder (Internett) (NATO, 2011, pp. 2-2).

5.2.3 utfordringer og muligheter

Det er grunn til å være skeptisk til påstandene om at informasjonsteknologi og informasjonsoverlegenhet nødvendigvis fører til avgjørende militære fordeler. Kritikerne av tankegangen bak *Information Age of War* og *Revolution in Military Affairs* er i så måte mange – og motargumentene deres inneholder viktige nyanseringer av en ensidig tro på teknologiens positive effekt.⁶⁷ Det sentrale ankepunktet er at mer og raskere tilgjengelig informasjon ikke er et gode i seg selv, men snarere tvert imot kan føre til overbelastning (information overload), høyere nivå detaljstyring av lavere nivå og beslutningsvegring i påvente av total situasjonsforståelse.⁶⁸

Når det gjelder bruken av åpen kilder, så skriver både Clark og Lowenthal at tilgangen på informasjon er den store fordelen. Samtidig er nettopp den enorme mengden av informasjon, den største utfordringen (Clark, 2007, p. 92), (Lowenthal, 2009, p. 104). Den såkalte revolusjonen innen informasjonsteknologi kan føre til at militære sjefer blir forstyrret av unødvendig informasjon – eller at de får en urealistisk tiltro til hva etterretningen kan levere av tidsriktig og relevant støtte (Lowenthal, 2009, pp. 273-274).

Det er også slik at en motstander potensielt har tilgang på tilsvarende teknologi og derfor kan utjevne den tiltenkte fordel; dette er en kritikk som er gjeldende overfor alle typer RMA-tenkning. Det er videre viktig å huske at de færreste kriser, konflikter og kriger blir avgjort i informasjonsdomenet alene; soldater på bakken, i luften eller på sjøen vil være avgjørende også i fremtiden. Økt avhengighet av informasjonsteknologi fører dessuten til nye sårbarheter, ettersom teknologien kan svikte eller bli slått ut av motstanderen (Gosler, 2005, pp. 110-111).

I begeistringen over moderne informasjons- og datateknologi er det lett å glemme at mesteparten av informasjonen vi omgir oss med må tolkes og vurderes før den gir mening. Datakraft og programvare er nyttige hjelpemidler, men de kan ikke fortelle oss hvilken betydning vi skal tillegge fakta og ulike data. Uten å ha gjennomgått prosessering og analyse gir rådata som oftest liten verdi – og særlig i analyseprosessen er det vanskelig å klare seg uten menneskelig hjernekraft. AJP-2.1(A) er tydelig på hvor viktig den menneskelige faktor er i analysen, også i dagens teknologisamfunn:

⁶⁷ Se for eksempel Christopher R. Smiths studie *Network Centric Warfare, Command and the Nature of War* for en grundig gjennomgang av moderne militærteori knyttet til «information age warfare». Smith konkluderer langt på vei med at moderne teknologi primært vil kunne gi taktiske fordeler, mens den menneskelige faktor fortsatt vil være det viktigste på operasjonelt og strategisk nivå (Smith, 2010, pp. 67-68).

⁶⁸ I boka *Joint Operational Warfare* diskuterer Milan Vego blant annet informasjonsteknologiens betydning for militær kommando og kontroll. Vego konkluderer: «Friction and the fog of war are inherent parts of any war.

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

Tilsvarende tydeliggjør KD Handbok behovet for kildekritikk og analyse også av åpent tilgjengelig informasjon:

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

Den overflod av informasjon som KD kan medføre, innebærer med andre ord en fare for at den virkelige verdifulle kunnskapen forsvinner i unyttig og ubehandlet støy. Harald Høiback og Collin van Loon er inne på lignende tanker når de skriver følgende om kunnskapsformidling og informasjonsteknologi: «Informasjonsteknologien som kjennetegner det såkalte kunnskapssamfunnet har gitt oss uendelige mengder data, men neppe mer kunnskap enn vi hadde før» (Høiback & Loon, 2012, p. 356).

De fleste nasjoners etterretningsorganisasjoner har da også definert dette domenet – åpent tilgjengelig informasjon – som en egen etterretningsdisiplin med sin egen metodikk.⁶⁹ På den ene side legger dette til rette for at åpent tilgjengelig informasjon kan integreres i etterretningsanalysen, og på den annen side muliggjøres kvalitetskontroll av informasjonen og kildene. Samtidig kan man tenke seg at nasjonene på denne måten tar tilbake den nasjonale kontrollen over også dette informasjonsdomenet. Sistnevnte tankegang vil i så fall være en direkte utfordring mot intensjonen bak KD-konseptet.

KD ønsker, slik jeg ser det, å bruke de mulighetene som den moderne datateknologien åpner for. Dels innebærer dette en ambisjon om å nyttiggjøre seg av den nye tilgangen på moderne

Advanced information technologies can only reduce uncertainty, never eliminate it. Technologies, no matter how capable and advanced, are only means to an end, not ends in themselves» (Vego, 2008, pp. 27-28).

kommunikasjonssystemer og åpent tilgjengelig informasjon – og dels innebærer det en ambisjon om å omgå den nasjonalkontrollerte etterretningen. Utfordringen er at teknologien og informasjonen ikke nødvendigvis er så åpen, tilgjengelig og anvendelig som man skulle tro.

Funnene i kapittel 5 – som en kontrastering av NATOs hensikt med henholdsvis etterretningsfunksjonen og KD-funksjonen – er oppsummert i figur 3:

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

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

⁶⁹ Se for eksempel den norske *Etterretningsdoktrinen*, der åpne kilder etterretning (OSINT) defineres som en av de tekniske etterretningsdisiplinene (Forsvaret, 2013, p. 21).

6 KD og etterretning – samvirke eller rivalisering?

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

Jeg vil vurdere hvorvidt den konseptuelle forståelsen av KD speiles i innførte endringer i organiseringen av informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO. Jeg vil redegjøre for de foreslåtte og gjennomførte endringene – og diskutere hvordan forholdet mellom etterretning og KD er organisert.

6.1 KD som reform⁷⁰

Etterretningsreform (intelligence reform) er et hyppig benyttet begrep i etterretningsteorien, særlig innenfor den amerikanske litteraturen og debatten. Etterretningsreform omfatter alle initiativ som innebærer større endringer av måten etterretningen i et land eller i en organisasjon jobber på eller er organisert (Lowenthal, 2009, p. 297). Et klassisk eksempel på amerikansk etterretningsreform er opprettelsen av Central Intelligence Agency (CIA) i 1947, som et direkte tilsvarende for å forhindre et nytt Pearl Harbor. Tilsvarende kom den nye amerikanske etterretningslovningen i 2004 i kjølvannet av terrorangrepene 11. september 2001 og etterretningens feilaktige vurdering av Iraks masseødeleggelsesprogram (Lowenthal, 2009, p. 298).

Økt evne til å håndtere nye behov og trusler har stått sentralt i vestlige etterretningsreformer i perioden etter den kalde krigen (Lowenthal, 2009, pp. 297-299). Det gikk noen år før etterretningen fant sin nye rolle, der dagens struktur og oppgaveportefølje er rettet mot særlig tre forhold: kontraterror og kontramasseødeleggelsesvåpen, fremmede stater og støtte til militære operasjoner.⁷¹ Det siste forholdet – som omfatter beslutningsstøtte både under utdanning og trening i fredstid og under skarpe operasjoner i kriser og krig – er særlig relevant for denne oppgavens problemstilling.

NATO har i tiden etter den kalde krigens slutt innrettet alliansens militære trening og innsats for deltagelse i internasjonale krisehåndteringsoperasjoner. Slik jeg har argumentert for i forrige

⁷⁰ Jeg vil betrakte KD som en reform av informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO mer generelt, snarere enn som en reform som begrenser seg til etterretningen som funksjon.

⁷¹ Antologien *Did intelligence matter in the Cold War* gir en grei og kortfattet vurdering av vestlig etterretnings innretning og betydning under den kalde krigen (Herman, Mastny, & McDonald, 2006). Warner gir i boka *The Rise and Fall of Intelligence* en historisk oversikt over utviklingen av vestlig etterretning i perioden etter den kalde

kapittel, er det dette endrete fokuset for bruk av militærmakt som i stor grad har avstedkommet behovet for endret beslutningsstøtte – og med innføringen av KD som alliansens tilsvar.

Mark Lowenthal poengterer at hensikten med etterretningsreformer bør forstås som forsøk på å forbedre (improve) praksis, snarere enn å rette opp feil. Reformene bør være en kombinasjon av strukturelle (organisasjonsmessige) og prosessuelle endringer. I tillegg vil reformer kunne berøre det som Robert M. Clark fremhever som en organisasjons funksjonelle aspekter. I henhold til Clark vil struktur i hovedsak omfatte personer og relasjoner, funksjon vil omfatte produkter og beslutninger, mens prosess vil omfatte aktiviteter og ekspertise (Clark, 2007, p. 240).

Hvilke prosessuelle endringer innebærer så KD-konseptet? Her er det nyttig å bruke Clarks begrepsapparat. Etterretning som aktivitet skal primært støtte den militære sjefen og hans stab, ved hjelp av nasjonalt innsamlet, behandlet og distribuert informasjon. KD som aktivitet skal derimot støtte hele det internasjonale samfunnets innsats, ved hjelp av et mye bredere spekter av informasjon. Den tradisjonelle etterretningsekspertisen er tilsvarende dominert av de nasjonale, militære etterretningsorganisasjonene.⁷² KD – på sin side – vektlegger i minst like stor grad betydningen av ekstern, uavhengig, sivil kompetanse.

Tilsvarende – igjen med Clarks begrepsapparat – kan man hevde at det er prinsipielle strukturelle forskjeller mellom etterretning og KD. Personene innenfor den klassiske, militære etterretningsstrukturen er yrkesoffiseren, som skifter stilling minst hvert 3-5 år. Personene innenfor KD-strukturen vil kunne være langt mer heterogene, fra korttidskontraktører til spesialister som tilbringer hele yrkeskarrieren innenfor et fagfelt. Relasjonene – og her er det nærliggende å ta utgangspunkt i NATOs kommandostruktur – er også annerledes. Etterretningen er del av J-strukturen, der funksjonenes primæroppgave er å støtte sjefer og staber vertikalt, det vil si oppover og nedover i beslutningskjeden. I henhold til konseptet skal KD ligge over og utenfor J-strukturen, og skal støtte alle funksjoner og nivåer – horisontalt, vertikalt og *ut og inn av alliansen*.

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

krigen (Warner, 2014, pp. 227-339). Den norske Etterretningstjenestens tre hovedoppgaver er i dag transnasjonale trusler, støtte til norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk – og støtte til Forsvaret (Forsvaret, 2015, p. 3)

⁷² I henhold til intervjuobjekt #1.

Lowenthals fokus på ledelse, informasjonsdeling, informasjonsteknologi og administrasjon som sentrale aspekter som må vurderes i forbindelse med reformer,⁷³ er også nyttige begreper for å kontrastere etterretningens og KDs tilnærming til struktur, prosess og funksjon. Ledelse innenfor etterretning er ganske enkelt den militære sjefen. Svakheten innenfor NATO-systemet er at denne sjefen ikke leder eller kontrollerer nasjonenes etterretningsapparat. Ledelse innenfor KD kan like gjerne være en sivil sjef. Svakheten er at denne sjefen ikke leder eller kontrollerer hverken nasjonenes etterretningsapparat eller de eksterne aktørenes informasjonstilfang og ekspertise.

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

6.2 Reformens intensjoner

KD-konseptet kvalifiserer altså som en ambisjon om reform, slik jeg ser det. Jeg vil i det følgende kort redegjøre for de foreslåtte prosessuelle, strukturelle og funksjonelle endringene, slik de er formulert i COPD og KD Handbook, før jeg i neste underkapittel diskuterer i hvilken grad endringene har blitt satt ut i live. Jeg vil fokusere på de foreslåtte endringene på strategisk og operasjonelt nivå, innenfor rammen av oppgavens problemstilling.

COPD gir en generisk, overordnet fremstilling av hvordan KD-prosessen skal organiseres.⁷⁴ Det viktigste aspektet er, slik jeg ser det, at *KD skal være den sentrale, koordinerende og overordnede prosessen innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO*. KD skal være sektor- og funksjonsovergripende, på tvers av kommando- og stabsstrukturen. Det innebærer at etterretningen kun er en av flere leverandører inn i den overordnede KD-prosessen (NATO, 2013, pp. 2-2). Dette betyr også at kunnskapsledelse⁷⁵ er overordnet etterretningsledelse⁷⁶:

KM [Knowledge Management], and its intrinsic component IM [Information Management], is the means by which NATO organisations determine what knowledge is required, manage existing knowledge and identify knowledge gaps to be filled, including

⁷³ (Lowenthal, 2009, pp. 299-310).

⁷⁴ (NATO, 2013, pp. 2-1 - 2-13).

⁷⁵ Knowledge Management (KM).

who will fill them (e.g. Civil Military Analysis (CMA)/Civil-Military Interactions (CMI)/Intel other) (NATO, 2013, pp. 2-12).

Måten KD skal håndtere informasjons- og kunnskapsdomenet på, er blant annet ved å styre en *kunnskapsbase* (Knowledge Base). Denne kunnskapsbasen, som omfatter felles arbeidsstasjoner og informasjonsnettverk, skal være KDs viktigste redskap for å administrere informasjon og kunnskap til og fra interne stabelementer og funksjoner, nasjonale databaser og eksterne aktører.⁷⁷

NATO KD Handbook tegner et relativt detaljert bilde på hvordan KD bør integreres strukturelt på strategisk og operasjonelt nivå.⁷⁸ KDs evne til å styre og koordinere skal sikres gjennom etableringen av tre KD-elementer i NATOs kommandostruktur: to på strategisk nivå og én på operasjonelt nivå. I tillegg skal KD-prosessen støttes av mer uformelle ad-hoc-strukturer ved behov.⁷⁹

Et strategisk KD-ledelsessenter (Knowledge Management Centre), med overordnet ansvar for å styre og administrere KD-prosessen, skal ligge i SHAPE.⁸⁰ Ansvaret for å samle inn, analysere og tilgjengeliggjøre informasjon og kunnskap på strategisk nivå blir plassert i et KD-senter (Knowledge Development Centre), som er samlokalisert med det strategiske etterretningssenteret NATO Intelligence Fusion Centre (NIFC) i Molesworth.⁸¹

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

⁷⁶ Collection, Coordination and Intelligence Requirements Management (CCIRM).

⁷⁷ (NATO, 2013, pp. 2-9 - 2-12).

⁷⁸ (NATO, 2011, pp. 4-1 - 4-7).

⁷⁹ Disse såkalte KD-enhetene (Knowledge Development Entities) kan omfatte ulike deler av kommandostrukturen, men også elementer hos eksterne samarbeidspartnere (NATO, 2011, pp. 4-5).

⁸⁰ COPD kaller denne enheten for KD-ledelsesseksjon – Knowledge Development Direction (KDD) Section. Seksjonens ansvar beskrives å skulle omfatte Knowledge Management og overordnet styring av KD-prosessen (NATO, 2013, pp. 3-5).

⁸¹ Samlokaliseringen av KD-senteret og NIFC er ikke beskrevet i teksten i håndboken, men er gjengitt i figuren som illustrerer KD-funksjonenes plassering (NATO, 2013, pp. 4-2). Tanken bak den tiltenkte samlokaliseringen var trolig at den ville legge til rette for integrering av etterretning og KD. Som vi skal se i neste underkapittel, har samlokaliseringen ikke blitt gjennomført.

De funksjonelle endringene som innføringen av KD var tiltenkt å medføre, er allerede uttømmende beskrevet tidligere i oppgaven – særlig i kapittel 5. Her holder det å gjenta at etterretningens primære funksjon er å støtte den militære sjefen i å vinne krigen, mens KDs primære funksjon er å bidra til en helhetlig tilnærming til konflikthåndtering.

De foreslåtte endringene er, kort oppsummert, sammenstilt i figur 4:

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

Figur 4: Skjematisk fremstilling av foreslåtte strukturelle, funksjonelle og prosessuelle endringer som følge av innføringen av KD.

6.3 Reformens implementering

KD som reform, som visjon om endringer, er et ambisiøst prosjekt. Det har også vist seg vanskelig å få omsatt disse endringene til ny praksis. Ulike forslag og planer for omorganisering har blitt utviklet og lagt frem, og man har endt opp med resultater og kompromisser som ser noe annerledes ut enn det som var tiltenkt i COPD og KD Handbook.

6.3.1 Strategisk nivå

Intervjuobjekt #1 var sentralt plassert og hadde god innsikt i forsøkene som ble gjort på å innføre KD på strategisk nivå. I henhold til intervjuobjektet var et opprinnelig forslag at etterretning og KD burde legges sammen organisasjonsmessig. Dette forslaget møtte imidlertid motstand internt i NATOs militære ledelse, fordi KD-konseptet var utviklet nettopp i et forsøk på å omgå etterretningsstrukturen. Man fryktet at ved å slå sammen etterretning og KD, så ville de

nasjonale etterretningsorganisasjonene – som premissleverandører for NATOs etterretningsprosess og -struktur – ta kontroll over KD. På den måten ville ikke KD kunne kompensere for manglene ved etterretningen, slik man håpet at den skulle gjøre.

To nye forslag ble derfor utviklet. Det første forslaget var at det strategiske KD-senteret skulle samlokaliseres med det strategiske etterretningssenteret NIFC i Molesworth, slik det blir skissert i KD Handbook. NIFC hadde allerede bygget opp en solid kompetanse som kombinerte militær og sivil analyse, med et analytikerkorps på ca. 200 personer. Ved å tilføre et KD-senter, med ca. 40 KD-analytikere i første omgang, ville man kunne styrke og komplementere den allerede eksisterende kompetansen – og oppnå et tett samarbeid og synergier mellom etterretning og KD.

Dette forslaget møtte stor motstand fra nasjonene, og ble følgelig ikke noe av. Økonomiske hensyn var et ankepunkt, samtidig som nasjonene ikke ønsket å gi sivile fageksperter og analytikere tilgang til et militært etterretningssenter.⁸² Forslag nummer to var å opprette et KD-kontor ved enten Oxford eller Cambridge University. Etersom intensjonen bak KD blant annet var å kunne trekke vekslers på kompetansen og kunnskapen ved universiteter, tenketanker, NGOer og andre sivile institusjoner, var tanken at et slikt kontor ville kunne fungere som et liaisonelement mot eksterne fagmiljøer. Også dette forslaget ble stoppet av nasjonene av økonomiske hensyn.

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

Alternativet, påpeker intervjuobjekt #1, hadde vært å opprette et helt uavhengig KD-senter – som ikke benyttet NATOs logo. Utfordringen med en slik løsning hadde vært at det ville være vanskelig å bruke produktene i planlegging og gjennomføring av operasjoner, fordi man ikke kunne kontrollere og vurdere kvaliteten på informasjonen. Nettopp det å finne en tilstrekkelig

⁸² Både intervjuobjekt #1 og #2 er av den oppfatning at nasjonene ikke ønsket å gi KD tilgang inn i NIFC-strukturen.

balanse mellom uavhengighet og kontroll, viste seg å være en utfordring ved KD-konseptet, i følge intervjuobjekt #1.

En annen utfordring var å utvikle og etablere felles nettverk og datasystemer for informasjons- og kunnskapsdomenet. Delvis skulle dette ivaretas gjennom ulike planleggingsverktøy, herunder Tool for Operations Planning Functional Area Service (TOPFAS) for operasjonsplanlegging, Intelligence FAS (INTFAS) for etterretningsplanlegging og Logistic FAS (LOGFAS) for logistikkplanlegging. Samtidig viste det seg at etterretning og KD fortsatte å operere med ulike databaser og nettverk, uten at det nødvendigvis var gjensidig tilgang på tvers av funksjonene.⁸³

6.3.2 CCOMC og CMA – skille mellom etterretning og KD

Det oppstod et taktskifte i reformarbeidet da admiral James Stavridis ble ny SACEUR i 2009. Stavridis ønsket å omorganisere det strategiske hovedkvarteret ved SHAPE, og som del av de iverksatte endringene ble det opprettet et krisehåndteringssenter – Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC).

CCOMC har ansvar på strategisk nivå for å overvåke og varsle om potensielle krise- og konfliktområder,⁸⁴ utvikle initiell situasjonsbevissthet – og for å støtte planlegging, gjennomføring og terminering av oppdrag. Stavridis mente, i følge intervjuobjekt #1, at senterets oppgaver krevde en tverrfaglig organisering, som gikk på tvers av J-strukturen. Etterretning var ikke nok for å kunne forutsi og forstå kriser og konflikter – og resultatet var at CCOMC skulle støttes av både etterretning og KD.

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

I henhold til intervjuobjekt #2 var det ikke nødvendigvis slik at KD-konseptet var en direkte premissleverandør for opprettelsen av CCOMC. Det strategiske KD-senteret ble imidlertid lagt under CCOMC. Utfordringen var at dette senteret ikke ble oppsatt med ressurser eller personell

⁸³ I henhold til intervjuobjekt #1.

⁸⁴ Såkalt «horizon scanning» (NATO, 2013, pp. 2-3 - 2-5).

som gjorde det i stand til å lede KD-prosessen og -produksjonen på strategisk nivå. Dette misforholdet gjorde at KD-senteret skiftet navn til Civil-Military Analysis (CMA) Branch,⁸⁵ fortsatt som del av CCOMC.

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

Den viktigste arbeidsfordelingen mellom CMA og J2, er at førstnevntes innsamling, analyse og produksjon fokuserer på informasjon som berører ikke-militære forhold – mens sistnevnte fokuserer på militære forhold. Et annet grovskåret skille er at der J2 ser på motpartens militære kapasiteter, så ser CMA på motpartens intensjoner med å besitte og bruke disse kapasitetene. Tilsvarende har CMA en overvekt av sivil ekspertise og sivile analytikere,⁸⁶ mens J2 har en overvekt av militær ekspertise og militære analytikere. I praksis er ikke fordelingen og skillene så absolutte, ettersom J2 også besitter sivile eksperter som analyserer sivile forhold og CMA tilsvarende besitter militære eksperter som kan analysere militære forhold ved behov. I sum skal CMA og J2 gi beslutningstakerne et helhetlig situasjonsbilde (Comprehensive Picture), med SACEUR og hans kommandogruppe som viktigste brukere.⁸⁷

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

⁸⁵ COPD definerer CMA Branch sitt ansvar som regional og tematisk forskning og analyse (research and analysis). CMA skal særlig bidra til kontekstuell forståelse av sivile forhold som er relevante for NATOs interesser og evne til konflikthåndtering (NATO, 2013, pp. 3-5).

⁸⁶ CMA er i skrivende stund besatt med 17 analytikere, hvorav 11 er sivile analytikere og 6 er militære analytikere, i henhold til intervjuobjekt #2 og #3.

⁸⁷ I henhold til intervjuobjekt #2 og #3.

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

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

Formelle avtaler om hvordan man skulle samarbeide og utveksle informasjon med eksterne aktører var i liten grad på plass da intervjuobjekt #1 avsluttet sitt engasjement i NATO.⁸⁸ I praksis ivaretar CMA en slik kontakt og informasjonsutveksling ved hjelp av uformelle møter. CMA gir i utgangspunktet ikke fra seg skriftlige produkter, men deler kun informasjon muntlig. Offisielle, skriftlige NATO-produkter kan skape politisk kontrovers, og ekstern distribusjon av slike dokumenter er derfor regulert i avtaler og prosedyrereguleringer. CMAs uformelle kontaktflate omfatter akademiske miljøer, tenketanker, NGO'er og sivile, nasjonale myndighetsorganer.

Slik jeg vurderer det, er det grunn til å hevde at det er CMA og CCOMC som ivaretar KD-konseptets intensjoner på strategisk nivå. Samtidig er det ingen direkte kobling mellom CMA/CCOMC og KD, slik den strategiske kommandostrukturen er organisert i dag. Som jeg har påpekt tidligere, er det særlig to forhold som hadde vært sentrale ved en implementering av KD: *opprettelse av en sentral, felles kunnskapsbase – og av en sentral, overordnet ledelse av informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO*. Ingen av disse forholdene synes å ha blitt virkeliggjort i dagens struktur på strategisk nivå. Snarere er det snakk om en utvannet versjon av KD, som kjennetegnes av et pragmatisk samarbeid og en uformell arbeidsfordeling mellom CMA og J2.

⁸⁸ Den norske offiseren Jan Østbø har forsket på hvordan NATO har implementert helhetlig tilnærming på strategisk og operasjonelt nivå – og hvilke utfordringer dette har medført (Østbø, 2011). Østbø fremhever at NATOs sikkerhetsregime er en stor utfordring med tanke på å dele informasjon med eksterne aktører. Selv om NATO har overordnede rammeavtaler med FN, EU og Internasjonale Røde Kors, så har alliansen få spesifikke sikkerhetsavtaler som regulerer informasjonsdeling med eksterne aktører.

Intervjuobjekt #2 er tydelig på at KD aldri ble formelt implementert i NATO-strukturen, men har forblitt et konsept som beskriver prosess. Arbeidet med å utvikle et Military Committee policy-dokument for KD ble stoppet og er i skrivende stund ikke ferdigstilt. Så lenge dokumentet ikke fullføres, mangler KD en forankring øverst i NATOs dokumenthierarki. Et policy-dokument hadde vært forpliktende for nasjonene og gitt nødvendige føringer for implementering og finansiering. Uten et slikt policy-dokument er det umulig å snakke om at KD er eller kan bli del av kommandostrukturen, slik intervjuobjekt #2 ser det.

CMA har derfor heller ikke et spesifikt, formelt ansvar for å ivareta KD, ettersom KD aldri har blitt noe mer enn den konseptuelle, prosessuelle beskrivelse man finner i COPD og KD Handbook. I henhold til intervjuobjekt #2s forståelse, har derfor alle enheter i kommandostrukturen et ansvar for KD-prosessen – på tvers av seksjoner og funksjoner.

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

6.3.3 Operasjonelt nivå – etterretning og KD som felles enhet

På operasjonelt nivå fulgte innføringen av KD en annen utviklingslinje enn på strategisk nivå. Istedenfor å skille etterretning og KD, valgte man å integrere dem i samme struktur.

Tilnærmingen ved de to operasjonelle hovedkvarterene var dessuten ulik. Ved Allied Joint Force Command (JFC) Brunssum ble informasjons- og kunnskapsdomenet i en periode omorganisert til en horisontal KD-struktur.⁸⁹ Deretter gikk man tilbake til den vertikale J2-strukturen, og i dag er KD Branch en del av J2. JFC Napoli beholdt J2-strukturen hele tiden.⁹⁰ Jeg vil i det følgende begrense drøftingen til å gjelde JFC Brunssum, ettersom de to intervjuene på operasjonelt nivå ble gjennomført der.

Dagens struktur ved Brunssum integrerer etterretning og KD i samme enhet: J2 Intelligence, Knowledge and Production (J2 IKAP). Intervjuobjekt #4 og #5 beskriver at J2 IKAP har

⁸⁹ Intervjuobjekt #4 poengterer at informasjons- og kunnskapsdomenet ved hovedkvarteret i Brunssum en periode på 2000-tallet var organisert som en matriseorganisasjon. I denne perioden hadde KD et overordnet, tverrsektorielt ansvar for etterretning og kunnskapsutvikling.

⁹⁰ I henhold til intervjuobjekt #2.

ansvaret for analyse og produksjon innenfor hele PMESII-spekteret, herunder kunnskapssyklusen og CPOE-prosessen i forbindelse med øvelser og operasjonsplanlegging.⁹¹ Enheten består av både militære og sivile analytikere – som besvarer ett sett av informasjons- og kunnskapsbehov med en felles produksjon.

Ansvar for å vedlikeholde, organisere og distribuere en felles kunnskapsbase⁹² ligger hos en egen seksjon for kunnskapsledelse,⁹³ som befinner seg på samme hierarkiske nivå som J2 IKAP. Databasen inneholder informasjon fra etterretningskilder, ikke-militære kilder og åpne kilder. Dette gir analytikere mulighet til å integrere alle typer informasjon i sin analyse og produksjon.

Samtidig er det en utfordring å integrere informasjon fra eksterne aktører – og å distribuere informasjon til disse. For det første begrenser det eksterne kildetilfanget seg til sivile kunnskapssentre som tenketanker, universiteter og akademiske miljøer. Samarbeid og informasjonsutveksling med statlige organer, internasjonale organisasjoner og ikke-statlige organisasjoner ivaretas primært på strategisk nivå. På operasjonelt nivå må liaisonering med slike samarbeidspartnere godkjennes av politisk-strategisk nivå.

Intervjuobjekt #5 påpeker at databasen må oppdateres fortløpende for å være relevant – og mener at ansvaret for dette burde ha ligget på strategisk nivå. I praksis er ansvaret for databasen delegert til operasjonelt nivå. JFC Brunssum kan samle inn informasjon, men har ikke mulighet til å starte en planprosess uten godkjenning fra SHAPE.

For det andre er NATOs digitale nettverk ikke tilrettelagt for informasjonsutveksling med eksterne aktører. TOPFAS, som er NATOs felles dataverktøy for operasjonsanalyse, -planlegging og -vurdering, opererer på NATO SECRET. Ettersom TOPFAS ikke skiller mellom gradert og ugradert informasjon, blir det i utgangspunktet vanskelig å gi sivile aktører nødvendige tilganger til systemet eller informasjonen som ligger i det. Dette er en klar begrensning ved dagens system, slik intervjuobjekt #5 ser det.

Det er interessant når intervjuobjekt #2 påpeker at den nasjonale etterretningsstøtten til NATO muliggjør en mer helhetlig situasjonsforståelse på strategisk nivå enn på operasjonelt og taktisk

⁹¹ Intervjuobjekt #4 bruker begrepet kunnskapssyklus (Knowledge Cycle), snarere enn KD-prosess slik den betegnes i COPD. Comprehensive Preparation of Operational Environment (CPOE) er en tverrsektoriell prosess som benyttes under operasjonsplanlegging på operasjonelt nivå i den hensikt å oppnå kunnskap om operasjonsmiljøet. CPOE-prosessen skal ledes av etterretnings- og kunnskapsenheten, i følge COPD (NATO, 2013, pp. 4-10).

⁹² Shared Knowledge Platform.

⁹³ Knowledge Management Section. Seksjonen består i skrivende stund av fire personer, i henhold til intervjuobjekt #4.

nivå.⁹⁴ Selv om det empiriske grunnlaget er noe sparsomt – og gjør det vanskelig å konkludere endelig – så virker det som både ressurstilgangen og mandatet er mer tilpasset en bred tilnærming på strategisk enn operasjonelt nivå. En slik tolkning peker i retning av at strategisk nivå lettere kan håndtere de politiske kontroverser som kan oppstå ved at NATO samler inn, analyserer og vurderer informasjon vedrørende konflikters sivile aspekter. Nærheten til politisk nivå og tilgangen til det strategiske etterretningssenteret NIFC i Molesworth – sammen med ressursene ved CCOMC og CMA – bidrar ut fra en slik tankegang til at strategisk nivå får et handlingsrom som mangler på operasjonelt nivå.

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

Allikevel ligger JFC Brunssums *interne organisering* av informasjons- og kunnskapsdomenet på mange måter nærmere KD-konseptets intensjoner, slik jeg vurderer det. Riktignok er COPD og KD Handbook sin beskrivelse av en sektorovergripende struktur, der KD har overordnet ledelse og ansvar for både etterretning og kunnskapsutvikling, ikke realisert. JFC Brunssums forsøk på en slik tilnærming varte bare i en kort periode.

Dagens struktur – med felles og integrert informasjonstilgang, analyse og produksjon – legger imidlertid til rette for at J2 IKAP kan gi helhetlig situasjonsforståelse og beslutningsstøtte. Både en felles kunnskapsbase og kunnskapsledelse er i så måte på plass som sentrale forutsetninger. Etterretningens og KDs plassering i samme enhet kan bidra til at unødvendige skillelinjer og skadelig rivalisering ikke oppstår og befester seg.⁹⁵

⁹⁴ Jørgen Egballe konkluderer delvis i samme retning, når han hevder at evnen til beslutningsstøtte er mest robust på høyere nivå. Særlig utøvende taktisk nivå mangler ressurser og analysekapasitet til å kunne bidra til helhetlig situasjonsforståelse i tilstrekkelig grad, slik Egballe vurderer det (Egballe, 2011, p. 74).

⁹⁵ Intervjuobjekt #4 forteller at forholdet mellom etterretning og KD tidvis har vært preget av interessekonflikter og intern rivalisering (turf wars). Langt på vei er dette et tilbakelagt stadium, slik intervjuobjektet ser det, og ledelsen ved Brunssum har gjort det klart at det ikke er noen grunnleggende forskjeller eller direkte motsetninger mellom de to kapasitetene.

6.3.4 Fra konsept til implementering

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

Et generelt funn blir at NATO har valgt å skille etterretning og KD både strukturelt, prosessuelt og funksjonelt på strategisk nivå. Den viktigste grunnen til et slikt skille er trolig politiske hensyn. Operasjonelt nivå – ved JFC Brunssum – har på sin side gått for en løsning der etterretning og KD er integrert. Den viktigste grunnen til en slik organisering er sannsynligvis det operasjonelle nivåets begrensede ressurser og mer rendyrkede militære mandat.⁹⁶

Et sentralt poeng, slik intervjuobjekt #2 påpeker, er at KD aldri har blitt forankret i et offisielt policy-dokument. Nasjonene stoppet arbeidet med et slikt dokument, og satte på den måten en effektiv stopper for KDs formelle implementering i kommandostrukturen. Løsningene som ble valgt, innebærer derfor en delvis implementering av KD-konseptet. Fraværet av en toppstyrt, formell implementering har trolig gjort at det er sjefer på henholdsvis strategisk og operasjonelt nivå som har valgt hvilke løsninger og aspekter ved KD-konseptet som skal operasjonaliseres.

I sum betyr dette at etterretningen langt på vei synes å ha fortsatt å fokusere på sin funksjon som støtte til militære operasjoner, mens evnen til å støtte en helhetlig tilnærming har forblitt begrenset. Funnene i underkapittelet er oppsummert i figur 5:

⁹⁶ Det er heller ikke utenkelig at nasjonale forhold kan spille inn. Dagens sjef i Brunssum er tysk – og Tyskland var en viktig pådriver bak KD-konseptet, i henhold til intervjuobjekt #1.

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

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

7 KD og etterretning som beslutningsstøtte

Dette underkapittelet omhandler følgende underproblemstilling: *i hvilken grad har KD gitt ønsket effekt, det vil si bedret beslutningsstøtte?*

Jeg vil først skissere noen sentrale etterretningsteoretikers synspunkter på i hvilken grad det er mulig å måle etterretningsmessig suksess – og på hvorfor reformer ikke lykkes med å løse etterretningens grunnleggende utfordringer. Deretter vil jeg, med bakgrunn i funnene i forrige kapittel, diskutere hvorvidt de innførte endringene i informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO har gitt ønsket effekt.

7.1 Etterretningsreform – suksess, fiasko eller status quo?

Den første utfordringen man møter når man skal prøve å vurdere hvorvidt etterretningsreformer har lyktes, er hvordan man skal måle suksess. Måling av kvalitet er utfordrende innenfor all menneskelig aktivitet. Å bli enige om kvalitative standarder og klare å bedømme aktiviteter og resultater opp mot disse standardene, er langt vanskeligere enn å fastsette og måle kvantitative størrelser.⁹⁷ De fleste undersøkelser og evalueringer av effekter og effektivitet – enten det er i privat eller offentlig sektor – vil da også tendere mot kvantifisering og målbare endringer.⁹⁸

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

Vurderinger og målinger av etterretningens effekt bør med andre ord inneholde en eller annen form for kvalitativ evaluering. Den vanligste – og mest fornuftige – standarden for slike kvalitative evalueringer er å ta utgangspunkt i etterretningens hensikt: beslutningsstøtte. Mark Lowenthal fremhever fire kjennetegn ved god etterretning: rettidig, skreddersydd (i henhold til

⁹⁷ Flere etterretningsteoretikere påpeker hvor vanskelig det er å måle etterretningens effekt og effektivitet. Se (Betts, 2007, pp. 187-190), (Herman, 1996, pp. 382-383) og (Lowenthal, 2009, pp. 148-149, 304-305). Lowenthal fremhever dessuten behovet for å fastsette standarder for å evaluere etterretningsanalyse, som et avgjørende tiltak for å kunne forbedre det han kaller etterretningssyklusens viktigste trinn (Lowenthal, 2005, p. 237).

⁹⁸ NATOs metode for å måle operativ suksess – operasjonsvurdering (Operations Assessment) – legger til grunn at standardene bør være kvantifiserbare: «Additionally, a MOE [Measures of Effectiveness] should be reducible to a quantity (as a number, precentage, etc.)» (NATO, 2013, pp. 5-14).

beslutningstakernes informasjonsbehov), fordøyelig (det vil si forståelig og anvendbar) og tydelig (på hvor sikker informasjonen er).⁹⁹ Michael Herman på sin side påpeker at etterretning må tilstrebe nøyaktighet, troverdighet og relevans.¹⁰⁰ Tilsvarende skriver Richard K. Betts at etterretningen må være både sannferdig og nyttig for beslutningstakerne dersom den skal ha verdi.¹⁰¹

Hensikten med etterretningsreformer er med andre ord å sørge for at beslutningstakere i større grad får pålitelig informasjon som de trenger – og at de får den når de trenger den.¹⁰² Samtidig er flere etterretningsteoretikere skeptiske til om det faktisk er mulig – *i vesentlig grad* – å oppnå en slik kvalitetsheving.

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

Betts fremhever dessuten at den vanligste årsaken til etterretningssvikt (intelligence failure) ikke ligger i innsamlings- og produksjonsapparatet, men i beslutningstakernes manglende evne til å benytte seg av etterretningen (Betts, 2009, p. 87). Det er alltid en mulighet for at beslutningstakerne oppfatter etterretningsbudskapet på en feilaktig måte, at de bruker budskapet som grunnlag for ukloke beslutninger, at de velger å se fullstendig bort fra budskapet – eller at de ikke er klar over hva de kan etterspørre.

I sum innebærer dette, i følge Betts, at etterretningssvikt – og tilsvarende beslutningssvikt – vil skje med jevne mellomrom. Etterretningsreformer kan i liten grad endre på dette grunnleggende

⁹⁹ Timely, tailored, digestible, clear (Lowenthal, 2009, p. 147).

¹⁰⁰ Accuracy, credibility, relevance (Herman, 1996, p. 382).

¹⁰¹ (Betts, 2007, p. 190). En interessant nyanse i et slikt resonnement er spørsmålet om *når* informasjonen skal være nyttig. Mye av etterretningens oppgave er å samle inn data for å bygge opp en grunnleggende kunnskapsbase. En del av kunnskapen i en slik base vil ikke være til nytte her og nå, men kan plutselig bli det dersom situasjonsbildet forandrer seg. Etterretningen er med andre ord avhengig av å ha en viss beredskap og evne til å mobilisere kunnskap når hendelser oppstår. Ettersom ressurstilgangen selvfølgelig er begrenset, er det en viktig oppgave for ledelsen å prioritere hvor mye tid og penger som skal brukes på å generere denne type grunnleggende kunnskap, sett opp mot behovet for løpende, tidsaktuell kunnskap.

¹⁰² Et annet viktig aspekt ved etterretningsreformer i demokratiske stater er å sørge for tilstrekkelig etterprøvnbarhet, ansvarlighet, kontroll og tilsyn. Dette aspektet faller imidlertid på siden av denne oppgavens problemstilling og vil ikke bli behandlet nærmere. For generelle diskusjoner om forholdet mellom etterretning og rettsstatlige prinsipper, se (Westgaard, 2010) vedrørende Norge, (Johnson, 2012, pp. 144-176) vedrørende USA og (Omand, 2010, pp. 261-287) vedrørende Storbritannia.

forholdet: «Although marginal reforms may reduce the probability of error, the unresolvable paradoxes and barriers to analytic and decisional accuracy make some incidence of failure inevitable» (Betts, 2009, p. 50). Betts avviser ikke behovet for etterretningsreformer fullstendig, men argumenterer for at mindre justeringer og edruelige ambisjoner ofte kan gi bedre resultater enn store omveltninger. Samtidig må ambisjonene føre til endrete strukturer og prosesser dersom reformene skal ha varig effekt (Betts, 2009, p. 141).

Lowenthal påpeker, på samme måte som Betts, at både strukturer og prosesser må endres (Lowenthal, 2009, p. 299). Imidlertid konkluderer han med at det er vanskelig å vurdere effekten av siste års etterretningsreformer i USA. I hovedsak skyldes dette, mener Lowenthal, etterretningens iboende kvalitative og ineffektive natur. Det synes også å være slik at både etterretningsbyråkratiet og beslutningstakerne tenderer mot å opprettholde status quo, snarere enn å ivre for omfattende endringer (Lowenthal, 2009, pp. 311-312).

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

Artikkelsamlingen *Transforming U.S. Intelligence* sitt formål er å fokusere på prosessuelle endringer, snarere enn strukturelle omorganiseringer. Redaktørene bruker begrepet transformasjon fremfor reform, og ønsker å belyse særlig tre aspekter: nye informasjonsbehov, nye etterretningskapasiteter og ledelse (Gerber & Sims, 2005, p. xv). Bokas viktigste funn – som er relevante for denne oppgavens problemstilling – er behovet for sterk ledelse, både sentralt og i felt; økt vilje og evne til samarbeid, internt og eksternt; og økt vilje og evne til å nyttiggjøre seg åpent tilgjengelig informasjon (Gerber & Sims, 2005, pp. 259-260).

Michael Herman og Sir David Omand, som talsmenn for det britiske systemet, har et tilsvarende fokus på etterretningsreformer som de amerikanske teoretikerne.¹⁰³ De er opptatt av at man i fremtiden i større grad må nyttiggjøre seg åpent tilgjengelig informasjon, at evnen til analyse må styrkes og at det tverrsektorielle etterretningssamarbeidet – både nasjonalt og internasjonalt – må styrkes. Interessant nok, så fremhever begge behov for en styrket sentral ledelse av den nasjonale etterretningsinnsatsen.¹⁰⁴

Felles for de siterte teoretikernes tilnærming til nasjonale etterretningsreformer, er at endringenes målsetning må være kvalitativt bedret beslutningsstøtte. Endringene må være av varig strukturell og prosessuell karakter for å oppnå dette – og det er særlig områdene ledelse, samarbeid og informasjonsflyt som har forbedringspotensiale. Teoretikerne advarer allikevel mot troen på at radikale endringer kan gi avgjørende positive resultater. Kompleksiteten og dynamikken i etterretningsprosessen gjør at det er umulig å reformere eller omorganisere seg ut av de sentrale utfordringene forbundet med etterretningens evne til å gi beslutningsstøtte.

Utfordringene knyttet til informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO, er på mange måter de samme. NATOs ledelse utviklet KD delvis i et forsøk på å ta sterkere kommando og kontroll over informasjonsflyten i alliansen, ved å omgå den nasjonalstyrte etterretningen. Samtidig var KD et redskap som skulle muliggjøre samarbeid og koordinering av informasjonsflyt med eksterne aktører.

Samtidig holder sammenligningen med nasjonale etterretningsreformer bare et stykke på vei. Kompleksiteten i en multinasjonal organisasjon som NATO er mye større – og det er tilsvarende mer krevende å få nasjonene til å enes om omfattende endringer. KD-konseptets ambisjoner om å reformere informasjons- og kunnskapsdomenet i alliansen, har da også vist seg vanskelig å realisere.

7.2 KD og graden av suksess

Hvis man leter etter kvalitative standarder for etterretning og KD i NATO-dokumenter, finner man kriterier som er mer eller mindre sammenfallende med dem som nevnes i den generelle

¹⁰³ Den britiske etterretningsstrukturen og -prosessen er på noen områder prinsipielt annerledes enn den amerikanske. Det er vanlig å påpeke at britisk etterretning vektlegger konsensus og kjennetegnes av tette bånd mellom produsenter og brukere, mens amerikansk etterretning vektlegger konkurranse og kjennetegnes av større avstand mellom produsenter og brukere. For diskusjon av overordnede forskjeller mellom britisk og amerikansk etterretning, se for eksempel (Herman, 1996, pp. 261-265), (Omand, 2010, pp. 296-300) og (Lowenthal, 2009, pp. 313-318).

¹⁰⁴ (Omand, 2010, pp. 302-304), (Herman, 1996, pp. 314-320).

etterretningsteorien. AJP-2.1(A) opererer riktignok med hele åtte prinsipper for etterretning,¹⁰⁵ men doktrinens forord fremhever nettopp egenskapene nøyaktighet, rettidighet og relevans: «Accurate, timely and relevant intelligence is a pre-requisite for, and underpins the conduct of all military operations» (NATO, 2005, p. viii). KDs kvalitative egenskaper som beslutningsstøtte beskrives tilsvarende, med vektlegging av de samme tre egenskapene: nøyaktighet, rettidighet og relevans (NATO, 2011, pp. 2-1), (NATO, 2013, pp. 2-3).

I sum betyr dette at det synes hensiktsmessig å vurdere KDs evne til bedret beslutningsstøtte opp mot særlig de tre kvalitative kriteriene *rettidighet*, *relevans* og *pålitelighet*.¹⁰⁶ Rettidighet innebærer at beslutningstakerne får informasjonsstøtte *når* de faktisk trenger den. Relevans innebærer at beslutningstakerne får den informasjonen de faktisk trenger. Pålitelighet innebærer at beslutningstakerne kan være trygge på at informasjonen de mottar i størst mulig grad er kontrollert som sannferdig – og at eventuell tvil om sannhetsverdien har blitt tydelig kommunisert til dem.¹⁰⁷

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

Misforholdet mellom den nasjonale etterretningens og NATO-strukturens evne til beslutningsstøtte – der sistnevnte kom til kort når det gjaldt både kvalitet, rettidighet og utforming – var en viktig grunn til at KD ble utviklet og innført. Motivasjonen bak innføringen av KD var at de militære beslutningstakerne på alle nivåer i NATO i større grad skulle få rettidig og pålitelig informasjon – formidlet i hensiktsmessig format – gjennom NATO-strukturen, ikke bare gjennom den nasjonale strukturen.¹⁰⁸ Tilsvarende skulle KD bidra til å muliggjøre NATOs helhetlige tilnærming ved å nyttiggjøre seg et bredere spekter av informasjon, kunnskap og

¹⁰⁵ De åtte prinsippene (Centralised Control – Timeliness – Systematic Exploitation – Objectivity – Accessibility – Responsiveness – Source Protection – Continuous Review) betegner delvis kvaliteten på beslutningsstøtten som etterretningen skal gi – og delvis organisasjonsmessige og prosessuelle standarder (NATO, 2005, pp. 2-1 - 2-2).

¹⁰⁶ Den norske Etterretningstjenesten legger til grunn disse tre kvalitative kriteriene i sin beskrivelse av etterretningens formål: «Etterretningsprosessen har som formål å sikre at prioriterte etterretningsbehov besvares med rettidige, relevante og pålitelige etterretninger med de ressurser og innenfor den tid som er tilgjengelig» (Forsvaret, 2013, p. 18). Det er for øvrig interessant at det er gjort studier som tyder på beslutningstakere vektlegger korthet og rettidighet i større grad enn relevans, mens etterretningsorganisasjoner tenderer mot å prioritere i motsatt rekkefølge (Betts, 2009, p. 78).

¹⁰⁷ I så måte dekker pålitelighet de engelske termene *clear(ness)*, *accuracy*, *credibility* og *true(ness)*, slik de blir brukt av de siterte etterretningsteoretikerne.

¹⁰⁸ Dette er den klare oppfatningen til intervjuobjekt #1.

kompetanse.¹⁰⁹ Det er evnen til å realisere disse ambisjonene som må vurderes, dersom man skal ha en formening om graden av KDs suksess.

7.3 KD som beslutningsstøtte

Basert på oppgavens empiriske grunnlag, er det vanskelig å gi en entydig vurdering av hvorvidt KD har ført til en kvalitativt bedre beslutningsstøtte. På den ene side har jeg kartlagt en del forhold som har vanskeliggjort en slik kvalitetsheving. På den annen side har undersøkelsene vist at KD-konseptet kan ha medført positive endringer når det gjelder beslutningsstøtte på strategisk og operasjonelt nivå. Jeg vil i det følgende først diskutere de generelle utfordringene, før jeg vurderer effekten av endringene på strategisk og operasjonelt nivå.

7.3.1 Generelle utfordringer

Selv om man skal være varsom med å gi forenklete årsaksforklaringer på et såpass sammensatt fenomen som KD, så mener jeg det er grunn til å påpeke noen sentrale faktorer og mekanismer som har virket begrensende på KDs evne til å gi bedret beslutningsstøtte. Jeg vil i det følgende særlig fokusere på fire forhold: etterretningens dominerende posisjon, KD som kontekstspesifikt fenomen, nasjonenes manglende støtte og sikkerhet som begrensende faktor.

Gjennomgående i oppgaven har jeg fremhevet NATOs avhengighet av støtte fra nasjonal etterretning. Både primær- og sekundærlitteraturen og intervjuobjektene fremhever at dette er en grunnleggende utfordring for alliansen – og at det *nasjonale* eierskapet over etterretningen fortsatt er gjeldende innenfor flernasjonale krisehåndteringsoperasjoner. KD var et forsøk på å omgå denne nasjonale kontrollen, men – som intervjuobjekt #1 påpeker – KD kan ikke slå etterretning dersom nasjonene ikke ønsker det. Paradoksalt nok kan KD-konseptet ha bidratt til å gjøre nasjonene oppmerksomme på hvor viktig det er å innlemme sivil, ekstern, åpent tilgjengelig informasjon i den nasjonalt kontrollerte etterretningssyklusen.

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

¹⁰⁹ Dette synet deles av både intervjuobjekt #1, #2 og #3.

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

KD fikk med andre ord et tidsmessig etterslep, som trolig bidro til at konseptet kom i utakt med den nasjonale utviklingen. Det er dessuten nærliggende å betrakte KD som et kontekstspesifikt fenomen. Behovet for en helhetlig situasjonsforståelse og beslutningsstøtte er neppe noe nytt i NATO-sammenheng, men det ble særlig aktualisert i forbindelse med alliansens krisehåndteringsoperasjoner på Balkan og i Afghanistan. På samme måte som helhetlig tilnærming ble det generelle konseptuelle tilsvaret på NATOs manglende evne til å løse oppdragene i disse landene, skulle KD bidra til økt situasjonsforståelse og samvirke med eksterne aktører. Forskningen er full av analyser som prøver å forklare hvorfor helhetlig tilnærming ikke har fungert i praksis. En allmenn oppfatning synes å være at hverken medlemslandene i NATO eller de eksterne aktørene har hatt evne og vilje til å etterleve ambisjonene som ligger bak helhetlig tilnærming som konsept.¹¹⁰

Dersom KD skal fylle sin funksjon som beslutningsstøtte innenfor rammen av helhetlig tilnærming, krever det at NATO og øvrige internasjonale aktører klarer å etablere et reelt samarbeid. Ideelt sett innebærer dette både felles målsetninger og felles innsats, ved at alle ressurser og kapasiteter benyttes mest mulig effektivt og hensiktsmessig. Imidlertid består NATO av enkeltnasjoner, med egne målsetninger, ressurser og kapasiteter. Nasjonene tar typisk med seg slike målsetninger ut i krisehåndteringsoperasjoner, samtidig som begrensninger i ressurser og kapasiteter, gjerne selvpålagte, gir bindinger på hva nasjonene kan eller vil bidra med. Resultatet er at det er vanskelig å oppnå felles målsetning og innsats selv innad i alliansen.¹¹¹

Det er naturlig nok ikke enklere å enes om felles mål og innsats med aktører utenfor alliansen. Internasjonale organisasjoner som FN og EU og ikke-statelige organisasjoner som Internasjonale Røde Kors og Leger Uten Grenser vil som oftest ha andre agendaer og mandater i kriser og

¹¹⁰ For ulike forklaringer på hvorfor helhetlig tilnærming ikke fungerer i praksis, se for eksempel (Egnell, 2008), (Meindersma, 2009), (De Coning & Friis, 2011), (Østbø, 2011, pp. 78-84), (Williams, 2011), (Tardy, 2013), (Yost, 2014, pp. 245-280), (Biermann, 2014), (Rynning, 2014) og (Dyndal & Vikan, 2015). Biermanns artikkel omhandler mer generelt NATOs evne til å etablere samarbeid med andre internasjonale aktører, med særlig fokus på OSSE og FN. Biermann konkluderer med at NATOs primære fokus på sikkerhetspolitikk og bruk av militærmakt er den viktigste begrensende faktoren med tanke på å få på plass et slikt samarbeid (Biermann, 2014, p. 228).

¹¹¹ David Yost skriver følgende om NATOs interne problemer i forbindelse med innsatsen i Afghanistan: «The problems internal to the Alliance have included unrealistic expectations, failures to meet resource commitments, differing motives, divergent strategies, restrictions on the usability of forces, poor comprehension of Afghan society and culture, and an excessive reliance on firepower» (Yost, 2014, pp. 139-140).

konflikter enn det NATO har. De humanitære organisasjonenes prinsipper om uavhengighet, humanitet og upartiskhet gjør at de tradisjonelt er skeptiske til å samarbeide med militærmakten. I sum betyr dette at det i praksis har vist seg vanskelig for NATO å etablere et reelt og omfattende samarbeid med sivile aktører.¹¹²

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

Innenfor etterretningsfaglig teori omtales gjerne denne manglende evnen til å skape forståelse som diskurssvikt.¹¹³ En diskurs defineres her som en rådende samfunnsmessig oppfatning. Når to eller flere slike rådende oppfatninger møtes, er faren stor for at gjensidig forståelse blir vanskelig å oppnå. Diskurssvikt som fenomen har, etter min mening, overføringsverdi til informasjonsdomenet mer generelt.

Spørsmålet er så om man har oppnådd felles situasjonsbevissthet, dersom man er uenige om hva informasjonen betyr og om hvor viktig den er, som grunnlag for å ta beslutninger i tråd med en helhetlig tilnærming? Jeg mener at svaret må være nei, og at en manglende felles situasjonsforståelse nødvendigvis vil føre til sprikende beslutninger. Det betyr at idealet i møte med virkeligheten, vil innebære *grader* av felles situasjonsbevissthet. Rent logisk betyr dette, slik jeg ser det, at det kun er mulig å oppnå *grader* av helhetlig tilnærming – ettersom ulikheter i situasjonsbevissthet nødvendigvis vil medføre ulikheter i beslutninger.

En alternativ tilnærming, som kanskje hadde vært lettere å realisere, hadde derfor vært å fortsette å søke pragmatiske ad hoc-løsninger på utfordringene NATO møter i krisehåndterings-

¹¹² Selv om det faller utenfor denne oppgavens rammer å gå i dybden på denne problemstillingen, så er det viktig å poengtere at NATO synes å klare å samarbeide tettere med enkelte sivile organisasjoner. Formelt er nok NATOs samarbeid med FN og EU kommet lengst.

¹¹³ Se for eksempel Peter R. Neuman og Michael L.R. Smith sin artikkel *Missing the Plot? Intelligence and Discourse Failure* (Neuman et al 2004) eller Kjetil A. Hatlebrekke og Michael L.R. Smith sin artikkel *Towards a New Theory of Intelligence Failure? The Impact of Cognitive Closure and Discourse Failure* (Hatlebrekke 2010) for en nærmere beskrivelse av diskurssvikt.

operasjoner. Konseptuelle beskrivelser, begrenset i tid og rom til den enkelte operasjon eller fase av en operasjon, hadde trolig vært enklere for medlemslandene og de eksterne aktørene å akseptere. Faren med altomfattende konsepter, som helhetlig tilnærming og KD fremstår som, er at de er både mindre fleksible og mindre forpliktende. Det er i så måte verdt å merke seg at COPD i sin beskrivelse av utfordringene forbundet med sivilt-militært samarbeid, nettopp vektlegger *pragmatisme*:

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

I tråd med en slik tilnærming vil samarbeid og koordinering med eksterne aktører, herunder ved å fasilitere informasjonsflyten, være mer preget av ad hoc-løsninger enn av reelle kommando- og kontroll-strukturer. Hverken NATOs helhetlig tilnærming eller KD-konseptet gir alliansen kommandomyndighet over eksterne partnere. Mulighetene for samarbeid er følgelig avhengig av at også de eksterne aktørene ser nytteverdien av økt koordinering og informasjonsutveksling.

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

Dernest, så ble implementeringen av KD skadelidende ved at nasjonene ikke var villige til å dedikere tilstrekkelige økonomiske og menneskelige ressurser. Dette forholdet ble trolig forsterket av de økonomiske nedgangstidene i den vestlige verden, med tilhørende kutt i

forsvarsbudsjetter. Det er liten grunn til å bli overrasket over at nasjonene ikke ønsket å bruke penger på det de oppfattet som en dupliserende kapasitet og struktur. Det klareste uttrykket for denne manglende støtten fra nasjonene er at KD aldri har blitt noe mer enn et konsept i NATOs dokumenthierarki. Ettersom arbeidet med en KD-policy ble lagt på is, finnes det i realiteten ingen beskrivelse eller forpliktende plan for hvordan implementering av KD skal gjennomføres eller finansieres.

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

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

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

Summen av disse utfordringene tilsier at KD aldri har fått mulighet til å påvirke NATOs beslutningsprosessen slik konseptet har som intensjon. På den ene side ble den formelle implementeringen stoppet, slik at KDs posisjon og innflytelse ble begrenset. På den annen side synes ambisjonene å ha vært for vidtfavnende. Særlig gjelder dette i hvilken grad det er mulig å heve kvaliteten på beslutningsstøtten i forbindelse med krisehåndteringsoperasjoner. Allikevel er ikke bildet helt svart.

7.3.2 CMA som beslutningsstøtte på strategisk nivå

Selv om KD aldri ble formelt implementert i NATOs kommandostruktur på strategisk nivå, så har jeg argumentert for at en del av prinsippene bak KD-konseptet har blitt videreført av CMA-enheten ved CCOMC. Intervjuobjekt #2 og #3, begge ansatte ved CMA, er av den oppfatning at enheten gir et positivt bidrag til beslutningsstøtte på strategisk nivå. Ikke minst, så mener de at CMA på noen områder kan utfylle og supplere den beslutningsstøtten som gis av J2. Jeg vil i det følgende utdype denne argumentasjonen.

Intervjuobjektene fremhever særlig fleksibilitet og uavhengighet som de viktigste fordelene ved måten CMA arbeider på. Etersom enhetens analytikere samler inn og bearbeider informasjon fra andre kilder enn etterretningskilder, så er de ikke underlagt nasjonenes kontroll over informasjonsflyten på samme måte som J2 er det. J2s informasjonstilfang blir i stor grad gitt av nasjonene, med tilhørende restriksjoner på videre bruk og distribusjon – og med fastsatt sikkerhetsgradering på produktene.¹¹⁴ CMA derimot kan, i den grad enheten selv skaffer til veie informasjon og ikke benytter nasjonalkontrollert etterretning, på egenhånd fastsette hvilken gradering produktene skal ha.

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

¹¹⁴ De nasjonale etterretningsorganisasjonene fastsetter, i egenskap av å være utstedere og eiere av informasjonen, hvilken sikkerhetsgradering som etterretningsproduktene som deles med NATO skal ha. Disse sikkerhetsgraderingene er bestemmende for hvordan informasjonen kan brukes og distribueres videre, og graderingene kan ikke endres med mindre utstedernasjonen gir tillatelse til dette.

Uavhengighet gir dessuten større fleksibilitet, slik intervjuobjektene oppfatter det. Slik sett står CMA noe friere enn J2 til å fokusere på analyse og forståelse av helhetlige, overordnede trender – snarere enn å måtte prioritere støtte til styrkebeskyttelse og pågående militære operasjoner. Ekspertisen ved henholdsvis CMA og J2 synes å speile denne forskjellen i fokus, ved at CMA har en overvekt av sivile analytikere – mens J2 har en overvekt av militære analytikere. Samtidig er det nok viktig å poengtere at det er summen av et langsiktig og kortsiktig perspektiv og av sivil og militær analyse som gir en helhetlig beslutningsstøtte. CMA og J2 er derfor avhengig av tett koordinering og samarbeid, slik som intervjuobjektene påpeker.

Jeg mener derfor at det er gode grunner til å hevde at CMA faktisk bidrar med beslutningsstøtte på strategisk nivå som gir ekstra verdi. Selve organiseringen, der CMA og J2 er adskilt, kan i så måte være viktig i seg selv. Det sentrale aspektet er uansett, slik jeg ser det, at CMA kan supplere J2s kildetilfang og analyse – fordi enheten ikke er like sterkt knyttet til den nasjonalkontrollerte etterretningen.¹¹⁵

7.3.3 J2 IKAP som beslutningsstøtte på operasjonelt nivå

Både intervjuobjekt #4 og #5 er av den oppfatning at KD beriker den *interne* beslutningsstøtten på operasjonelt nivå ved å bidra til mer helhetlig situasjonsforståelse. Beslutningstakerne og planleggerne får flere handlings- og påvirkningsalternativer, samtidig som militærmaktens muligheter og begrensninger blir tydeligere. Nettopp fordi NATO – og særlig operasjonelt nivå – primært besitter det militære maktinstrumentet, blir det særlig viktig for beslutningstakerne å være klar over at militærmakten ikke alltid egner seg til konflikthåndtering eller kan gi ønskete resultater.

Manglende evne til å støtte og samarbeide med eksterne aktører er den største utfordringen på operasjonelt nivå. Dagens sikkerhetsregime og samarbeidsavtaler gjør det vanskelig å realisere informasjonsutveksling og felles analyse og planlegging med NATOs samarbeidspartnere. Ettersom Brunssum ikke har fått testet KD-konseptet og et slikt samarbeid tilstrekkelig i skarpe operasjoner, fremhever intervjuobjekt #4 hvor viktig det er å øve sammen med eksterne aktører.¹¹⁶

¹¹⁵ Det er betegnende når intervjuobjekt #3 gir et ferskt eksempel på i hvilken grad nasjonene svarer på informasjonsbehov (Request for information) som er tilsendt fra alliansen: 48 % får negative svar (det vil si at nasjonene hevder at de ikke sitter på relevant informasjon), 34 % får ikke noe svar i det hele tatt, mens 18 % får positive svar. Nasjonenes villighet til å støtte alliansen med etterretninger og informasjon synes med andre ord fortsatt å være relativt lav.

¹¹⁶ Jan Østbø påpeker hvor utfordrende det er å få sivile aktører til å delta på NATO-øvelser, som er en forutsetning for å trene på helhetlig tilnærming (Østbø, 2011, pp. 76-77).

Intervjuobjektene er samtidig tydelige på at det er vanskelig å måle suksess på KDs vegne. Intervjuobjekt #5 understreker at anvendelsen av KD fortsatt er fersk ved Brunssum – og at fremdriften i stor grad er individavhengig. KDs *ekstra* verdi som beslutningsstøtte blir kun tydelig i det øyeblikket hvor etterretningskapasitetenes ressurser er uttømt, for eksempel i forbindelse med omfattende og komplekse konflikter. Øvelser eller eksperimenter, der man prøver å isolere og måle KDs effekt, hadde i så måte vært nyttig – ifølge intervjuobjektet.

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

7.4 KD og veien videre

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

Begrensningene som eksisterer innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO tilsier derfor at politiske og militære ledere bør ha en realistisk og pragmatisk tilnærming til *hva* som er mulig å oppnå – og til *hvordan* og *når* det er mulig å oppnå. Det synes generelt å være vanskelig å oppnå ønskete effekter og effektivitet ved hjelp av reformer. Når reformen – slik som innføringen av KD – har tverrnasjonale og internasjonale ambisjoner, så er nok mulighetene for å lykkes enda mindre.

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

Ethvert samarbeid innenfor informasjons- og kunnskapsdomenet må være basert på tillit. Det er i så måte viktig å betone sammenhengen mellom informasjonsdeling og gjensidig respekt, tillit, transparens og forståelse – slik det gjøres i COPD. I praksis vil disse begrepene være gjensidig forsterkende, ettersom for eksempel tillit muliggjør informasjonsdeling – like mye som informasjonsdeling er med på å skape tillit. Å legge til rette for en dialog, der ulike aktører kan avklare forventninger og muligheter, vil i så måte være et nyttig tillitsskapende tiltak.¹¹⁷

Pragmatisme og et realistisk ambisjonsnivå vil trolig være veien fremover, snarere enn nye, omfattende reformer. Resultatet vil være ad hoc-løsninger, tilpasset situasjonen, oppdraget og aktørene. NATO som helhet vil neppe klare å finne løsninger som muliggjør intensjonene bak KD og helhetlig tilnærming. Snarere vil alliansen, enkelte nasjoner og enkelte eksterne aktører tidvis klare å etablere ulike grader av samarbeid og informasjonsdeling.

Både NATO og de sivile aktørene må fortsette å tenke nytt dersom man skal få til en økt informasjonsdeling. For NATO vil dette på den ene side innebære at man tilstreber å produsere informasjons- og etterretningsprodukter med så lav gradering som mulig. På den annen side må alliansen være villig til å sikkerhetsklarere og autorisere sivilt personell i de tilfellene der det er nødvendig og forsvarlig å dele gradert sensitiv informasjon. For de sivile aktørene blir det sentralt å vurdere når de humanitære prinsippene veier så tungt at informasjonsdeling ikke er ønskelig – og når behovet for tilgang til etterretning og gradert informasjon er avgjørende for liv og helse.

Nasjonene vil fortsette å fokusere på å utvikle kapasiteter og kompetanse som fremskaffer informasjon som gir best mulig støtte til egne nasjonale beslutningstakere. Samtidig må gevinsten ved å dele informasjon med NATO, andre nasjoner og aktører veies opp mot potensielt skadeomfang dersom informasjonen havner i feil hender. Det betyr at graden av

¹¹⁷ Intervjuobjekt #4 understreker at tillit er avgjørende internt i alliansen, for eksempel mellom strategisk og operasjonelt nivå. En slik tillit kunne ha muliggjort et tettere samarbeid med sivile aktører også på operasjonelt nivå, slik intervjuobjektet ser det.

informasjonsdeling som man klarer å oppnå, vil variere. På samme måte vil graden av felles situasjonsbevissthet, bedret beslutningsstøtte og helhetlig tilnærming som man klarer å oppnå, variere. KD er ingen endelig løsning på disse utfordringene.

Veien videre kan innebære at KD forsvinner, både fra NATOs konseptuelle dokumenter og kommandostruktur. AJP-2(A)s beskrivelse av forholdet mellom etterretning og KD, der etterretningen i større grad synes å fange opp og overta KD-konseptets intensjoner, kan indikere denne utviklingen. Oppgavens funn, med en vektlegging av den nasjonale etterretningens sterke posisjon, underbygger en slik mulighet.

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

8 Konklusjon

Jeg vil i konklusjonen vurdere hvorvidt jeg har klart å besvare oppgavens sentrale problemstilling: *undersøke i hvilken grad innføringen av Knowledge Development i NATO har bidratt til bedret beslutningsstøtte til militære sjefer på strategisk og operasjonelt nivå.*

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

NATO som en kollektiv forsvarsallianse har et tilsvarende behov for etterretning og kunnskap. Med den kalde krigens slutt endret NATO fokus fra forberedelser til storkrig og invasjonforsvar – til deltagelse i internasjonale krisehåndteringsoperasjoner. Operasjonen i Afghanistan er et godt eksempel på hvordan det militære oppdraget omfattet alt fra krig mot terror til opprørsbekjempelse og støtte til nasjonsbygging. Alliansen trengte å styrke sitt samarbeid med andre aktører som del av denne endringen – og fikk behov for en ny type beslutningsstøtte.

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

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

Det er også gode grunner til å se på KD som en ambisjon om reform. En implementering av KD hadde ført til relativt omfattende prosessuelle, strukturelle og funksjonelle endringer av informasjons- og kunnskapsdomenet i NATO. En sentral endring hadde vært at KD hadde fått et overordnet ansvar for å lede og koordinere alliansens beslutningsstøtte, både internt og overfor

eksterne samarbeidspartnere. Tilsvarende skulle KD administrere en felles kunnskapsbase, som samlingspunkt for intern og ekstern informasjonsutveksling.

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

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

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

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

CMAs selvstendige rolle og ansvar gir fleksibilitet og uavhengighet. Ressurstilgang og nærhet til øverste politiske og militære ledelse gjør det dessuten mulig for CMA å produsere selvstendige

vurderinger av ikke-militære forhold. I så måte kan CMA sies å realisere KD-konseptets ambisjon om et alternativ og supplement til den nasjonalkontrollerte etterretningen. Samtidig er CMA og J2 avhengige av å samarbeide og koordinere tett, ettersom det ikke eksisterer en overordnet ledelse av informasjons- og kunnskapsdomenet på strategisk nivå.

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

Intervjuobjektene er av den oppfatning at KD har bidratt til bedret beslutningsstøtte på både strategisk og operasjonelt nivå. Samtidig tar de forbehold om at en slik effekt er vanskelig å måle og vurdere. Den generelle etterretningsteorien underbygger en slik tankegang. Evaluering av reformer innenfor informasjons- og kunnskapsdomener synes generelt å være krevende – ikke minst når det involverer etterretning. Når informasjon og kunnskap blir makt, i form av beslutningsstøtte, er det vanskelig å finne et nøytralt og objektivt ståsted hvorfra effekter og effektivitet kan vurderes.

Jeg mener allikevel at det er gode grunner til å feste lit til oppfatningen om KDs positive effekt. Evnen til å tenke mer helhetlig om operasjonsmiljøet er ikke ny, men har blitt aktualisert de siste tiårene. KD har ikke enerett på en slik tilnærming. Den har pågått parallelt i de fleste vestlige etterretningsorganisasjoner. Samtidig ble KD det tydeligste uttrykket for en slik tankegang i NATOs konseptuelle utvikling. KD Handbook og COPD var først ute med å poengtere behovet for en helhetlig og felles situasjonsbevissthet, ikke AJP-2(A) eller AJP-2.1(A).

Tilsvarende kan det sannsynliggjøres at KD-konseptets delvise implementering også bidro til en mer helhetlig situasjonsbevissthet *i praksis*. Etterretningsteorien og informasjonen fra intervjuobjektene tilsier at den nasjonalstyrte etterretningen har bremsset, snarere enn påskyndet en slik utvikling. I den grad beslutningsstøtten har blitt mer pålitelig, tidsriktig og relevant i NATO, så synes det rimelig å tilskrive KD en del av æren – slik intervjuobjektene i dette forskningsprosjektet gjør.

Videre har jeg argumentert for at den største utfordringen mot evnen til å etablere en felles situasjonsbevissthet og bedre beslutningsstøtten, både internt og eksternt, er

krisehåndteringsoperasjonenes kompleksitet. På samme måte som det har vist seg krevende å realisere helhetlig tilnærming i praksis, er KD-konseptets intensjoner om informasjonsutveksling for vidløftige. Antall aktører – med tilhørende forskjeller i agendaer, mandater og kulturer – er så stort i internasjonale operasjoner, at helhetlig tilnærming og felles situasjonsbevissthet vanskelig kan bli mer enn et ideal.

I så måte mener jeg at veien videre sannsynligvis vil bli mer preget av pragmatiske ad hoc-løsninger enn av altomfattende og ambisiøse konsepter. NATOs handlingsrom vil fortsette å være begrenset av at alliansens viktigste maktinstrument er militærmakten. Tilsvarende vil informasjons- og kunnskapsdomenet fortsette å være dominert av den nasjonale etterretningen. Ytterligere forsøk på radikale reformer vil trolig ikke kunne endre på disse forholdene.

NATO vil fortsette å bli oppfordret til å delta i internasjonale operasjoner – og NATOs ledelse vil fortsette å bli frustrert over nasjonenes mangelfulle beslutningsstøtte. KD har bidratt til å bedre beslutningsstøtten på både strategisk og operasjonelt nivå, men har samtidig ikke løst alliansens grunnleggende utfordringer knyttet til internasjonalt samarbeid og informasjonsdeling. Dette er oppgavens viktigste funn.

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

Forskningsmessig vil det fortsatt være interessant å undersøke KD som fenomen. Informasjon, kunnskap og etterretning er avgjørende som beslutningsstøtte – og en forutsetning for at NATO skal lykkes som sikkerhetspolitisk og militært redskap. Innsikt i hvordan en slik beslutningsstøtte fungerer og kan bedres, er derfor viktig. Studier som er bredere anlagt enn denne oppgaven – og som kan benytte et enda videre empirisk grunnlag – kan bidra til å øke denne innsikten.

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

9 Litteraturliste

- Aakvaag, G. C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forl.
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2002). Conducting and Coding Elite Interviews. *PS: Political Science and Politics*, 35(4), 673-676.
- Arnli, H. (2010). *Intelligence sharing with host nations in multinational operations: hurdles and dilemmas in Afghanistan*. [Oslo]: Forsvarets høgskole.
- Berry, J. M. (2002). Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *PS: Political Science and Politics*, 35(4), 679-682.
- Betts, R. K. (2007). *Enemies of intelligence: knowledge and power in American national security*. New York: Columbia University Press.
- Betts, R. K. (2009). Analysis, war, and decision. In P. Gill, S. Marrin & M. Pythian (Eds.), *Intelligence Theory: Key Questions and Debates* (pp. 87-111). New York: Routledge.
- Biermann, R. (2014). NATO's Troubled Relations with Partner Organizations: A Resource-Dependence Explanation. In S. Mayer (Ed.), *NATO's Post-Cold War Politics: The Changing Provision of Security* (pp. 215-233). London: Palgrave Macmillan.
- Carment, D., Rudner, M., & Heide, R. L. (2006). Peacekeeping Intelligence: Extending Partnerships and Boundaries for Peacekeeping. In D. Carment & M. Rudner (Eds.), *Peacekeeping Intelligence: New Players, Extended Boundaries* (pp. 1-14). New York: Routledge.
- Clark, R. M. (2007). *Intelligence analysis: a target-centric approach*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles, Calif.: SAGE.
- De Coning, C., & Friis, K. (2011). Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach. *Journal of International Peacekeeping*, 15(1-2), 243-272.
- Denscombe, M. (1998). *The good research guide: for small-scale social research projects*. Buckingham: Open University Press.
- Dorn, W. (2006). Intelligence in United Nations Headquarters? The Information and Research Unit and the Intervention in Eastern Zaire (1996). In D. Carment & M. Rudner (Eds.), *Peacekeeping Intelligence: New Players, Extended Boundaries* (pp. 67-86). New York: Routledge.
- Dyndal, G. L., & Vikan, C. (2015). NATO's Comprehensive Approach: Still Something for the Future? *Journal of Strategic Studies*, forthcoming.
- Egballe, J. (2011). *Knowledge Development & Efterretningsvirksomhed*. København.
- Egnell, R. (2008). Between Reluctance and Necessity: The Utility of Military Force in Humanitarian and Development Operations. *Small Wars & Insurgencies*, 19(3), 397-422.
- Eriksen, T. B. (1993). *Vestens tenkere* (Vol. 3). Oslo: Aschehoug.
- Flynn, M. T., Pottinger, M., & Batchelor, P. D. (2010). Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan. *Voices from the Field*.
- Forsvaret. (2013). *Efterretningsdoktrinen*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2015). *Fokus 2015: Etterretningstjenestens vurdering*. Oslo: Forsvaret.
- Gerber, B. L., & Sims, J. E. (2005). *Transforming U.S. intelligence*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Gilje, N., & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Godfrey-Smith, P. (2003). *Theory and reality: an introduction to the philosophy of science*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Gosler, J. R. (2005). The Digital Dimension. In J. E. Sims & G. Burton (Eds.), *Transforming U.S. Intelligence* (pp. 96-114). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Gramer Jr., G. K. (1996). Operation JOINT ENDEAVOR: Combined-joint intelligence in peace enforcement operations. *Military Intelligence Professional Bulletin*, 22(4), 11-14.
- Hansen, B. T. (2012). Comprehensive Approach. In E. Berli (Ed.), *Innblikk i fellesoperasjoner - synergi gjennom felles innsats* (Vol. 01/2012, pp. 117-124). [Oslo]: Forsvarets stabsskole.
- Herman, M. (1996). *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge university press.

- Herman, M. (2001). *Intelligence services in the information age: theory and practice*. London: F. Cass.
- Herman, M., Mastny, V., & McDonald, J. K. (2006). *Did intelligence matter in the Cold War?* (Vol. 1/2006). Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Høiback, H., & Loon, C. V. (2012). Cyberkrig, oppblåst samband eller en ny arena? In P. Ydstebø & H. Høiback (Eds.), *Krigens vitenskap: en innføring i militærteori* (pp. 339-379). Oslo: Abstrakt forl.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Johnson, L. K. (2012). *National security intelligence: secret operations in defense of the democracies*. Cambridge: Polity Press.
- Keegan, J. (2004). *Intelligence in war: knowledge of the enemy from Napoleon to Al-Qaeda*. London: Pimlico.
- Lefebvre, S. (2011). The Difficulties and Dilemmas of International Cooperation. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 16(4), 527-542.
- Lowenthal, M. M. (2005). Intelligence Analysis: Management and Transformation Issues. In J. E. Sims & B. L. Gerber (Eds.), *Transforming U.S. Intelligence* (pp. 220-238). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Lowenthal, M. M. (2009). *Intelligence: from secrets to policy*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Malnes, R. (2012). *Kunsten å begrunne*. Oslo: Cappelen Damm.
- Meindersma, C. (2009). A Comprehensive Approach to State Building. In G. Molier & E. Nieuwenhuys (Eds.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization* (pp. 181-206). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- NATO. (2005). *Allied Joint Publication (AJP)-2.1(A) Intelligence Procedures* Brussels: NATO.
- NATO. (2010). *Active Engagement, Modern Defence*. Brussels: NATO.
- NATO. (2011). *Bi-Strategic Command Knowledge Development Pre-Doctrinal Handbook*. Brussels: NATO.
- NATO. (2013). *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD Interim V2.0*. Brussels: NATO.
- NATO. (2014a). *AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French), Edition 2014*. Brussels: NATO.
- NATO. (2014b). *AAP-15 NATO Glossary of Abbreviations Used in NATO Documents and Publications (English and French), Edition 2014*. Brussels: NATO.
- NATO. (2015). *Allied Joint Publication (AJP)-2(A) Allied Joint Doctrine for Intelligence, Counter-Intelligence and Security, Version 1, Ratification Draft 1*. Brussels: NATO.
- Norheim-Martinsen, P. M., & Ravndal, J. A. (2011). Towards Intelligence-Driven Peace Operations? The Evolution of UN and EU Intelligence Structures. *International Peacekeeping*, 18(4), 454-467.
- Nyhamar, T., & Norheim-Martinsen, P. M. (2015). Conclusions: new missions, new tasks. In T. Nyhamar & P. M. Norheim-Martinsen (Eds.), *International Military Operations in the 21st Century* (pp. 215-231). London og New York: Routledge.
- Omand, D. (2010). *Securing the State*. London: Hurst & Company.
- Phythian, M. (2009). Intelligence Theory and Theories of International Relations. In P. Gill, S. Marrin & M. Phythian (Eds.), *Intelligence Theory: Key Questions and Debates* (pp. 54-72). New York: Routledge.
- Robinson, P. S. (2011). Internasjonal politisk teori. In J. Hovi & R. Malnes (Eds.), *Anarki, makt og normer: innføring i internasjonal politikk* (pp. 387-403). Oslo: Abstrakt forlag.
- Rynning, S. (2014). When Virtue is Deceptive: A Critical Look at NATO's Comprehensive Approach. In A. A. Michta & P. S. Hilde (Eds.), *The future of NATO: Regional defense and global security* (pp. 112-134). Ann Arbor, Mich. b Michigan Press: University of Michigan Press.
- Sands, A. (2005). Integrating Open Sources into Transnational Threat Assessments. In J. E. Sims & G. Burton (Eds.), *Transforming U.S. Intelligence* (pp. 63-79). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Smith, C. R. (2010). *Network Centric Warfare, Command and the Nature of War*. Canberra: Land Warfare Studies Centre Study Papers.

- Tardy, T. (2013). NATO and the Comprehensive Approach: Weak Conceptualization, Political Divergences, and Implementation Challenges. In G. Herd & J. Kriendler (Eds.), *Understanding NATO in the 21st century: alliance strategies, security and global governance* (pp. 102-118). London: Routledge.
- Vego, M. N. (2008). *Joint operational warfare: theory and practice*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Warner, M. (2014). *The rise and fall of intelligence: An international security history*. Washington, DC: Georgetown University college.
- Westgaard, A. (2010). Etterretningstjenesten - oppgaver, rettslige rammer og demokratisk kontroll. In D. W. Schartum (Ed.), *Overvåking i en rettsstat* (pp. 297-305). Oslo: Fagbokforlaget.
- Williams, M. J. (2011). Empire Lite Revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-building in Afghanistan. *International Peacekeeping*, 18(1), 64-78.
- Yost, D. S. (2014). *NATO's balancing act*. Washington: United States Institute of Peace.
- Østbø, J. (2011). *NATO Comprehensive Approach: hvordan legger NATO forholdene til rette for Comprehensive Approach, og hvilke utfordringer møter NATO?* [Oslo]: Forsvarets høgskole.

10 VEDLEGG A: Forkortelser

Kilder: AAP-15 NATO Glossary of Abbreviations Used in NATO Documents and Publications (NATO, 2014b), Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (NATO, 2013).

ACO	Allied Command Operations
ACT	Allied Command Transformation
AJP	Allied Joint Publication
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps
CCIRM	Collection Coordination and Intelligence Requirements Management
CCOMC	Comprehensive Crisis and Operations Management Centre
CJ2	Combined Joint Staff Intelligence
CMA	Civil-Military Analysis
COIN	Counter-insurgency
COPD	Comprehensive Operations Planning Directive
CPOE	Comprehensive Preparation of Operational Environment
IM	Information Management
INTFAS	Intelligence Functional Area Service
ISAF	International Security Assistance Force
J	Joint Staff
J2	Joint Staff Intelligence
J2 IKAP	Joint Staff Intelligence, Knowledge and Production
JFC	Joint Force Command
KB	Knowledge Base
KD	Knowledge Development
KDD	Knowledge Development Direction Section
KM	Knowledge Management
LOGFAS	Logistic Functional Area Service
MOE	Measure of Effectiveness
NGO	Non-Governmental Organization

NIFC	NATO Intelligence Fusion Centre
OSINT	Open Source Intelligence
PMESII	Political, Military, Economic, Social, Infrastructure, Information (i.e. Systems within the Engagement Space)
RMA	Revolution in Military Affairs
SA	Situational Awareness
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SME	Subject Matter Expert
TOPFAS	Tool for Operations Planning Functional Area Service

11 VEDLEGG B: Definisjoner og begreper

Kilder: Jeg gjengir i utgangspunktet de generiske definisjonene som står i AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions (NATO, 2014a). I tillegg vil jeg ta med beskrivelser fra Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive (NATO, 2013), der disse bidrar til å gi en utdypende forståelse av begrepene eller begrepene ikke er definert i AAP-06. Begrepene og definisjonene er gjengitt i original engelsk språkdrakt, av hensyn til presisjon. Det er ikke referert til sidetall i AAP-06, enn så lenge den inneholder en alfabetisk oppstilling av begreper.

Begrep	Definisjon	Kilde
Comprehensive Approach (helhetlig tilnærming)	Comprehensive approach can be described as a means to enhance a complementary, compatible response to crisis by all relevant actors.	COPD (NATO, 2013, pp. 4-1).
Crisis Management (krisehåndtering)	The coordinated actions taken to defuse crises, prevent their escalation into armed conflict and contain hostilities if they should result.	AAP-06.
Intelligence (etterretning)	The product resulting from the processing of information concerning foreign nations, hostile and potentially hostile forces or elements, or areas of actual or potential operations. The term is also applied to the activity which results in the product and to the organizations engaged in such activity.	AAP-06.
Intelligence Cycle (etterretningssyklus)	The sequence of activities whereby information is	AAP-06.

	<p>obtained, assembled and converted into intelligence and made available for users. This sequence comprises the following four phases: [Direction – Collection – Processing – Dissemination].</p>	
Knowledge (kunnskap)	<p>Knowledge is the meaning rendered from data and information, using the skills acquired through experience or education, that contributes to the theoretical or practical understanding of a subject.</p>	COPD (NATO, 2013, pp. 2-2).
Knowledge Base (kunnskapsbase)	<p>The knowledge base is a collection of data, information, knowledge, expertise and established contacts that is distributed, inter-linked and standardized.</p>	COPD (NATO, 2013, pp. L-3).
Knowledge Development (kunnskapsutvikling)	<p>KD is a proactive, collaborative and iterative process carried out at all levels of Allied Command Operations, drawing on NATO and non-NATO entities, to develop and then maintain a holistic understanding of complex environments in support of NATO political and military authorities' decision-making.</p>	COPD (NATO, 2013, pp. L-3).
Knowledge Development	<p>The KD process covers the</p>	COPD (NATO, 2013, pp. 2-

Process (kunnskapsutviklingsprosess)	acquisition, integration, analysis, and sharing of information and knowledge from relevant military and non-military sources.	10).
Knowledge Management (kunnskapsledelse)	A multi-disciplined approach to make the best use of information, insights and best practices, to facilitate the achievement of organisational goals.	COPD (NATO, 2013, pp. L-3).
Open Source Intelligence (åpne kilder etterretning)	Intelligence derived from publicly available information, as well as other unclassified information that has limited public distribution or access.	AAP-06.
Situational Awareness (situasjonsbevissthet)	<p>The knowledge of the elements in the battlespace necessary to make well-informed decisions.</p> <hr/> <p>Situational Awareness (SA) is the human perception of all available elements of information in relation to a specific situation that allows for a more holistic and informed interpretation of reality.</p>	AAP-06, COPD (NATO, 2013, pp. 2-5).
System (system)	A functionally, physically, and/or behaviorally related group of regularly interacting or interdependent elements	COPD (NATO, 2013, pp. L-5).

	forming a unified whole.	
System Analysis (systemanalyse)	A system analysis examines potential adversaries, friendly and neutral actors holistically as complex adaptive systems to understand their behaviour, capabilities and interaction within the operational environment.	COPD (NATO, 2013, pp. 2-8).

12 VEDLEGG C: Intervjuguide



Norwegian Defence University College
Master in Military Studies

Interview guide

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

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

The interview will last approximately 1 hour, covering the following areas:

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

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

Your rights as participant in the research:

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

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

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

Best regards,
Per Kristian Norheim
Student/researcher

Tom Kristiansen
Professor/research supervisor

Informed consent

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

Name.....
 Rank.....
 Position.....
 Date:.....

Interview

Topic 1: Relation between intelligence and Knowledge Development

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

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

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

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

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

Topic 3: Intelligence and Knowledge Development: responsibilities and function

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

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

Topic 4: Implementation and degree of success

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

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