

**Forsvarets høgskole
våren 2011
Masteroppgave**

Ny kommandostruktur i NATO – Hva nå FOH?

Major Stein Garang

Abstract

The NATO Summit of Heads of State and Government were held on 19th - 20th November, 2010 in Lisbon, Portugal. At this Summit, the heads of State adopted a new Strategic Concept for the alliance. The concept re-emphasised the safeguarding of freedom and security for all NATO members and reaffirmed the Allies' commitment to Article 5.

The Lisbon Summit Declaration states in more detail what NATO should do, amongst other, to increase its ability to meet challenges close to NATO territory. Two of these concern the NATO Command Structure (NCS). Firstly, the NCS will re-establish a regional focus for its operational level headquarters, and secondly the NCS will have a new relationship with national headquarters. Both these measures can be traced to the Norwegian non-paper "Strengthening NATO- Raising its profile and ensuring its relevance" from 2008.

This thesis has focused on possible challenges that may occur when the link between NCS and national headquarters are revitalised. The detailed focus has been on the Norwegian national joint headquarter (NJHQ) and the challenges it may face. The thesis concludes that a formal link between NCS and NJHQs will be beneficial for the alliance. In particular the Norwegian NJHQ can contribute to NCS with its geographical expertise and situational awareness in the northern region. In the same regard, if a crisis management operation takes place in the northern region, the NJHQ can support the NATO Commander during the operation. On the other hand, this thesis has also identified areas which need to be addressed before the link can be established. Command and Control arrangements and interoperability issues are the main challenges.

Summary

The NATO Summit of Heads of State and Government were held on 19th - 20th November, 2010 in Lisbon, Portugal. At this Summit, the heads of State adopted a new Strategic Concept for the alliance. The concept re-emphasised the safeguarding of freedom and security for all NATO members and reaffirmed the Allies' commitment to Article 5.

The Lisbon Summit Declaration states in more detail what NATO should do, amongst other, to increase its ability to meet challenges close to NATO territory. Two of these concern the NATO Command Structure (NCS). Firstly, the NCS will re-establish a regional focus for its operational level headquarters, and secondly the NCS will have a new relationship with national headquarters. Both these measures can be traced to the Norwegian non-paper "Strengthening NATO- Raising its profile and ensuring its relevance" from 2008.

This thesis has focused on possible challenges that may occur when the link between NCS and national headquarters are revitalised. The detailed focus has been on the Norwegian national joint headquarter (NJHQ) and the challenges it may face. This thesis has tried to answer the research question: "Link between NCS and NJHQ – What kind of implications may this have to organisational structure and competence at the NJHQ?"

The thesis has five chapters, where chapter one explains the background and the contextual frame for the thesis. The author has used a number of different sources, varying from official government papers to newspaper articles. In order to answer the research question, the author has created a model with three different levels of ambition for the link between NCS and NJHQ. This model includes the four different factors the discussion is based on. These are Command and Control (C2), network enabled capabilities (NEC), interoperability and situational understanding.

Command and control arrangements in NATO-operations conducted in Norway are for time-being a challenge for Norwegian authorities. Norwegian military forces taking part in a NATO led operations will be transferred to NATO, and the Norwegian NJHQ will have no direct role in the operation. On this topic, the thesis suggests that this must be looked further into.

Arrangements should be made with NATO to include the Norwegian NJHQ in the chain of command during NATO operations in Norway.

To operate in a network enabled environment is a priority for Norway and NATO, and there is a plan for extensive collaboration between the two. NEC is very often seen as a technological solution, but the human dimension is equally important. In the thesis, the NEC maturity levels

are used in the different level of ambition to depict which level the author believes they refer to. For the highest level, it will mean that NEC is integrated in the normal working routine in the headquarters.

The third factor being addressed in the thesis is interoperability. Interoperability is important in NEC and between headquarters planning to work together. Language skills have been pointed out to be the basis for interoperability. Language proficiency is and will be a major challenge when working in an international environment. The thesis has pointed out the importance of English proficiency being a key among the staff members of the NJHQ, especially at the mid and higher level of ambition. For the lower level it has less importance since this level has less collaboration with the NCS.

Finally the thesis has looked at situational understanding and sharing of information. The Norwegian NJHQ has a long history in sharing compiled pictures with NATO, including classified and unclassified assessments. Today, this is already done with the maritime recognised picture feeding the maritime component command in Northwood. To develop this to include the operational level in NCS should be possible within means and capabilities at NJHQ. Regarding the levels of ambition, the thesis suggests that the higher levels include a more thorough assessment of the situation.

The thesis concludes that at a formal link between NCS and NJHQ will be beneficial for the alliance. In particular the Norwegian NJHQ can contribute to NCS with its geographical expertise and situational awareness in the northern region. In the same regard, if a crisis management operation takes place in the northern region, the NJHQ can support the NATO Commander during the operation. On the other hand, this thesis has also identified areas which need to be addressed before the link can be established. Command and Control arrangements and interoperability issues are the main challenges.

Forord

NATO kommandostruktur og utviklingen av denne har siden jeg tjenestegjorde ved NATO-hovedkvarteret i Heidelberg vært av spesiell interesse for meg. Når jeg ble kjent med at Norge arbeidet aktivt for endring av fokus i NATO, og ønsket at kommandostrukturen skulle få et mer avklart forhold til nasjonale hovedkvarter fant jeg dette meget interessant.

Denne studien er gjennomført som en del av masterstudiet ved Forsvarets stabsskole. Anledningen til å fordype seg i et selvvalgt tema, og fokusere på dette over lang tid har vært en interessant og lærerik prosess. På den annen side har det også vært perioder med en betydelig grad av frustrasjon og irritasjon over hele prosessen. Når jeg får dette på litt avstand tror jeg likevel at dette vil være et år som jeg kommer til å huske med positivt fortegn.

Studien som nå blir levert ville ikke vært slik den er uten den støtte, hjelp, motivasjon og konstruktive tilbakemeldinger som jeg har fått av mine veiledere. Derfor ønsker jeg å rette en stor takk til mine veiledere, førsteamanuensis Paal Hilde fra institutt for forsvarsstudier og oberstløytnant Morten Andersen ved Forsvarets høgskole. Deres råd og veiledning har vært til uvurderlig hjelp. Jeg vil også rette en stor takk til mine respondenter, som har stilt opp og bidratt med sine kunnskaper og erfaringer. Å skrive en masteroppgave uten hjelp fra bibliotekarene ved Forsvarets høgskoles bibliotek er sikkert mulig, men ikke for meg. Hege og Nina, en stor takk skal dere ha for den service og tålmodighet dere har vist overfor meg.

Til slutt vil jeg understreke at eventuelle feil og mangler i studien er egenproduserte, selv om det ikke har vært bevisst.

Stein Garang

Oslo, 23. mai 2011

Innhold

1 Innledning	8
1.1 BAKGRUNN	8
1.2 PROBLEMSTILLING OG RELEVANS	10
1.3 AVGRENSNING	11
1.4 METODE OG DATAGRUNNLAG	12
1.5 METODISKE UTFORDRINGER (KILDEKRITIKK)	14
1.6 LITTERATURGJENNOMGANG	15
1.7 DISPOSISJON	18
2 Sentrale begreper og introduksjon av modell	19
2.1 SENTRALE BEGREPER	19
2.1.1 Kommando og kontroll	19
2.1.2 Nettverksbasert Forsvar	25
2.1.3 Interoperabilitet	27
2.1.4 Felles situasjonsforståelse	29
2.2 GRUNNLAG FOR MODELL	29
3 Historisk gjennomgang og status i dag	31
3.1 HISTORISK UTVIKLING	31
3.1.1 Utvikling av NATOs kommandostruktur siden 1990	31
3.1.2 Utvikling av nasjonal kommandostruktur siden 1990	35
3.2 STATUS I DAG	38
3.2.1 Generisk fremtidig NATO kommandostruktur	38
3.2.2 Nærområdeinitiativet, spesialrådgivergruppen, og toppmøte i Lisboa	39
4 Vurdering av koblinger mellom FOH og NATO kommandostruktur	45
4.1 NATOs AMBISJONSNIVÅ FOR KOBLING MOT NASJONALE HOVEDKVARTER	45
4.2 NASJONALT AMBISJONSNIVÅ FOR KOBLING MOT KOMMANDOSTRUKTUREN	46
4.3 VURDERING AV MODELL MED ULIKE AMBISJONER FOR KOBLINGEN	49
4.3.1 Felles forhold	49
4.3.2 Ambisjonsnivåer i modellen	50
4.3.3 Mulige konsekvenser for FOH	53
5 Sammendrag / Konklusjon	65
Litteraturliste	71
Vedlegg A: INTERVJUGUIDE	75
Vedlegg B: OVERSIKT OVER INTERVJUER / SAMTALER	77
Vedlegg C: MODENHETSNIVÅER – NETTVERKSBASERT FORSVAR	78
Vedlegg D: DIREKTORATSTRUKTUR – JFC NIVÅ	81
Tabell 1. Nivåer for utøvelse av kommando og kontroll.	20
Tabell 2. Kommandobegrepsdefinisjoner.	21
Tabell 3. Beskrivelse av forskjellige ambisjonsnivåer.	51
Figur 1. Modell med ambisjonsnivåer for kobling.	30
Figur 2. Organisasjon og kommandoforhold, ACE, 1999 -2003.	33
Figur 3. Organisasjon og kommandoforhold NKS, 2004 til nå.	34
Figur 4. NATO kommandokjede i Norge fram til 1. juli 1994.	36
Figur 5. Kommandolinjene i fred og krig fra 1. juli 1994 til mars 2000	37
Figur 6. Generisk forslag til ny kommandostruktur.	38

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Forsvarsorganisasjonen *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) ble etablert i Washington DC den 4. april 1949 av tolv land, inkludert Norge (NATO, 2001, s. 412, 527-530). NATO har helt fra begynnelsen hatt både en politisk og en militær dimensjon, som opp gjennom årene har vært gjenstand for mange og til dels omfattende endringer. I lys av studiens tema har de mest interessante endringene foregått etter den kalde krigens slutt. Denne studien ser nærmere på den militære siden og utviklingen av NATOs militære kommandostruktur (NKS) sett i forhold til Norges nasjonale militære kommandostruktur. Allerede under toppmøtet i London i juli 1990 erklærte NATO slutten på den kalde krigen (NATO, 1990). På både dette og det påfølgende toppmøtet i Roma, november 1991, hvor et nytt strategisk konsept ble vedtatt, ble det tatt en rekke beslutninger om å reformere organisasjonen (NATO, 1991). Denne reformasjonsprosessen har pågått tilnærmet kontinuerlig fram til i dag og har hatt stor innvirkning på NATOs kommandostruktur og Norges kobling til denne. Etter 2003 har ikke NATOs kommandostruktur vært permanent etablert på norsk jord, og den direkte koblingen til Norges nasjonale kommandostruktur har fra dette tidspunktet vært fraværende¹. Gjennom NATOs nye strategiske konsept (NATO, 2010c) og toppmøteerklæringen fra Lisboa (NATO, 2010a, s. pkt 49) er det signaler som kan tyde på at dette er i ferd med å endres. Det er lite sannsynlig at den operative delen av NATO kommandostruktur (NKS) igjen vil etableres i Norge. Likevel kan Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) som et nasjonalt hovedkvarter knyttes tettere til NKS, for eksempel gjennom dobbel-hatting (Forsvarsdepartementet, 2008a).

NATO sitt nye strategiske konsept fra 2010 er det tredje strategiske konseptet som er vedtatt siden den kalde krigens slutt (NATO, 2010c). Tidligere var konseptene hemmelige, men siden 1991 har disse vært tilgjengelige for offentligheten. Det strategiske konseptet er sentralt for NATO, og beskriver globale og sikkerhetsmessig utfordringer som alliansen står overfor. Ikke minst er konseptet med på å sette fokus på hvilke investeringer og prioriteringer som skal gjelde for NATO (NATO, 2010c). De strategiske konseptene, har derfor vært styrende for transformasjonen av alliansen. NATO som organisasjon har forandret seg fra å være en statisk sikkerhetsorganisasjon med fokus på forsvar av NATO-landenes territorium, mot en mer fleksibel og tilpasset organisasjon som anerkjenner behovet for å kunne operere utenfor

¹ I Bodø var CAOC 3 (luftoperasjonssenter) fortsatt operativt i NATOs kommandostruktur, men på taktisk nivå. CAOC 3 var underlagt luftkomponenten i Ramstein fram til 1. mars 2008.

kjerneområdene. Kjerneområdene² er definert som i, eller områdene i umiddelbar nærhet av NATO-landenes territorium. NATO er blitt en organisasjon som kan håndtere dagens og morgendagens utfordringer også utenfor alliansens geografiske territorium (Medcalf, 2005). Likevel har flere land, inkludert Norge, uttrykt at alliansen i de senere år har beveget seg for mye bort fra, og mistet noe av fokuset, på NATOs kjerneoppgaver. Ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet (FD), Svein Efstestad uttrykte at ”NATO i de siste årene har mistet sin kompetanse om sitt nærområde” (Intervju med Svein Efstestad, 4. april 2011). Med dette som en del av bakteppet fremmet Norge i 2008 det såkalte nærområdeinitiativet (Forsvarsdepartementet, 2008a), hvor det overordnede målet er et større fokus på alliansens geografiske kjerneområder og sikring av disse. Videre inneholder initiativet konkrete forslag som går mot en større involvering, tettere samarbeid, og formalisering av bånd mellom kommandostrukturen i NATO og nasjonale hovedkvarter i NATO styrkestruktur³. I alliansen har Norge fått bred oppslutning om nærområdeinitiativet og to av forslagene er innarbeidet i erklæringen fra toppmøtet i Lisboa (NATO, 2010a, s. 12). Hovedbudskapet i nærområdeinitiativet om å sikre alliansens evne til innsats og synlighet i egne nærområder er også reflektert i det nye strategiske konseptet (NATO, 2010c).

Uavhengig av Norges initiativ har NATO fortsatt sitt arbeid med kontinuerlig tilpassing av kommandostrukturen for å gjøre den mer fleksibel og deployerbar og dermed bedre egnet for å håndtere dagens og fremtidige utfordringer som skissert i det nye strategiske konseptet. Så langt ser forslagene til endring i kommandostrukturen ut til å være relativt omfattende, og dersom de gjennomføres vil det medføre en ytterligere reduksjon på flere tusen stillinger (NATO, 2010a, s. 12).

Ett av forslagene fra nærområdeinitiativet som er omtalt relativt tydelig i toppmøteerklæringen, er den koblingen NKS er forventet å etablere til nasjonale hovedkvarter (NATO, 2010a, s. 12). Dette konkrete tiltaket er i henhold til det norske nærområdeinitiativet og kan bli av stor betydning for Norge og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Med utgangspunkt i dette finner jeg det interessant å se nærmere på hvilken måte Norges nasjonale operative hovedkvarter sin kobling mot kommandostrukturen i NATO kan komme til uttrykk. Det er grunn til å forvente at FOH vil bli direkte berørt av denne utviklingen. Omfanget er selvsagt avhengig av hvilket ambisjonsnivå Norge og NATO legger til grunn for en slik tettere kobling og samarbeid. Til

² I det strategiske konseptet fra 1999 ble begrepet det euro-atlantiske område introdusert. Dette er en noe annen definisjon enn hva som er opprinnelig skrevet i atlantehavspaktens art 6.

³ NATO styrkestruktur baseres på de behov NATO har for militære kapasiteter. Disse blir uttrykt i såkalte styrkemål, ”Force goals”, og fordelt til hver nasjon i alliansen. Hver nasjon stiller deretter til rådighet for alliansen militære kapasiteter som kan tilfredsstille disse styrkemålene.

tross for at ambisjonsnivået ennå ikke er konkretisert, er det likevel mulig å se for seg forskjellige nivåer for koblingen. De eventuelle tiltakene må følges opp med både ressurser og vilje på begge sider. Dersom koblingen blir en realitet vil dette trolig få stor betydning for FOHs struktur, prosesser, prosedyrer, utdanning og trening. Et konkret eksempel som kan gi store konsekvenser er forslaget i nærområdeinitiativet om dobbel-hatting av nasjonale hovedkvarter (Forsvarsdepartementet, 2008a, s. 2). Dersom dette tas til følge vil det kunne få betydning for blant annet sjefens og hovedkvarterets kommandoforhold både nasjonalt og i forhold til NATO. Uavhengig av de forskjellige ambisjonsnivåene på den eventuelle koblingen til NKS, vil det bety at FOH som organisasjon må være forberedt til å kunne løse oppgaver på vegne av NATO. Oppgaver som kan bety at FOH må bidra med betydelige ressurser i en NATO operasjon. Å løse oppgaver for NATO kan medføre utfordringer for utførelsen av de nasjonale oppgaver som løses ved FOH. Eventuelle nye utfordringer som en tettere kobling til kommandostrukturen medfører, kan derfor bli en del av hva organisasjonen og personellet må forberede seg på, i tillegg til de nasjonale oppgavene. Jeg mener disse aspekt er med på å gjøre denne studien interessant.

1.2 Problemstilling og relevans

Studien vil ta utgangspunkt i denne problemstillingen:

Ny kommandostruktur i NATO – Hva vil en kobling mellom kommandostrukturen og nasjonale hovedkvarter bety for organisatoriske og kompetansemessige forhold ved Forsvarets operative hovedkvarter?

Med kobling mener jeg her institusjonalisert samarbeid.

Ved å belyse denne problemstillingen ønsker jeg å se om dette kan gi grunnlag for en bredere forståelse av hvilken retning nasjonale hovedkvarter bør utvikle seg mot i forhold til NKS, dersom målet er en kobling mot denne. Med tanke på koblingen til det operasjonelle nivået i kommandostrukturen blir hovedkvarteret i Brunssum (JFC Brunssum)⁴ brukt gjennom studien.

FOH er fokus i studien og derfor vil studien søke å avdekke områder hvor FOH kan utvikle seg sett i relasjon til det ambisjonsnivået Norge og Forsvaret har definert for koblingen mot kommandostrukturen. Gjennomgangen av relevant teori knyttet til kommando og kontroll, forhold relatert til nettverkstenkingen som er fremtredende både i Norge og NATO, og de nye initiativene fra Norge og NATO vil være med på å danne grunnlag for analysen. Basert på dette vil konsekvenser som kan forventes ved etablering av kobling mellom nasjonale hovedkvarter og NKS, relatert til organisasjon og kompetanse identifiseres. Med tanke på organisasjons- og

⁴ Dette er forfatterens valg og valget blir argumentert for i studien, men momentene som bringes fram med tanke på koblingen, anses av forfatteren og være relevante selv om koblingen blir til et annet hovedkvarter i NKS.

kompetansemessige forhold, vil faktorer som interoperabilitet og felles situasjonsforståelse også danne grunnlag for konsekvensdiskusjonen. Disse er valgt med bakgrunn i hva NATO-publikasjoner ser på som nøkkelutfordringer ved multinasjonalt samarbeid (AJP01D, 2010, s. 5-4). For å skape ytterligere dybde i studien, vil jeg også diskutere deler av nettverkstenkningen som er fremtredende i både Norge og NATO (Forsvarssjefen, 2010). Dette fordi det er en tett knytning mellom Kommando og kontroll (K2) og nettverkstenkningen (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 11). Begge disse vil ha betydning for de mulige koblingene som blir presentert senere i studien.

For analysen har jeg utviklet en enkel modell basert på tre forskjellige ambisjonsnivåer: lav, middels og høy. Ambisjonsnivåene er konstruert av forfatteren på bakgrunn av litteratur og de intervjuer og samtaler som er gjennomført i forbindelse med studien. Interoperabilitet og felles situasjonsforståelse påvirker forhold både innenfor organisatoriske og kompetansemessige forhold, og detaljer for hva dette innebærer er en stor del av analysen. Dette er blant annet forhold som språk, operasjonsprosedyrer og planleggingsprosedyrer, kommunikasjon, kommandoforhold, øvelser og trening. Ytterligere forhold vil bli presentert i kapittel 2.2. Lav ambisjon er fokusert på situasjonsbilder og generell informasjonsutveksling mellom de respektive hovedkvarter. Middels ambisjon vil ha en større grad av situasjonsforståelse, trening og øvelser for hovedkvarterene, hvor for eksempel nasjonale øvelser kan bli offisielle NATO øvelser. Dette nivået vil også kunne inneholde samarbeid og utveksling av personell mellom hovedkvarterene. Høyt ambisjonsnivå vil kunne innebære at FOH som del av NATOs styrkestruktur får et formalisert til NKS, hvor FOH løser oppdrag i en NATO-ramme. Det innebærer for eksempel at FOH kan være ett fremskutt hovedkvarter for *Joint Forces Command* (JFC)-nivået og eventuelt kunne lede krisehåndtering i Norge med underlagte styrker fra NATO.

1.3 Avgrensning

Med utgangspunkt i studiens innledende utlegninger vil en nærmere kobling mot NKS kunne medføre noen konsekvenser for FOH som jeg ut fra studiens omfang ikke har mulighet til å behandle. Der hvor disse er omtalt, er det for å underbygge det totale bildet. Jeg nevner kort forhold som ikke vil bli grundig behandlet i studien; eiendom, bygg, anlegg (EBA), teknologi økonomi, og gjennomføringsevne. EBA er med dagens oppbygning av FOH allerede presset, og en kobling til NATOs styrkestruktur kan øke dette behovet ytterligere. Det avhenger blant annet av ambisjonsnivået med hensyn til bemanning (intervju med flaggkommandør Torbjørn Sakseide, 11. februar 2011). En kobling mot NKS kan øke spekteret av oppgaver for FOH, og kan medføre endrede økonomisk betingelser, men hva eventuelle tiltak vil koste vil ikke bli

vurdert i studien. Teknologi og teknologiske løsninger er sentralt for kommunikasjon og arbeid i nettverk og for kommunikasjonen med NKS. En del av disse løsningene er allerede integrert ved FOH, men hva en nærmere kobling mot NKS vil innebære av ytterligere tekniske løsninger, vil ikke bli presentert som del av studien. Videre vil ikke FOHs og NATOs evne og vilje til å gjennomføre eventuelle tiltak bli vurdert i studien. Dette fordi det ikke er målbart innenfor kjernen av denne problemstillingen, og siden dette eventuelt vil skje en gang i fremtiden.

I nærområdeinitiativet foreslår Norge at regionalt fokus bør være det operasjonelle nivået sitt ansvar (Forsvarsdepartementet, 2008a, s. 2). Gitt at studien spesifikt fokuserer på FOH, følger det at studien ikke vil se på alliansens regionale fokus som helhet, men fokusere på at det eventuelt blir ett hovedkvarter (JFC Brunssum) som får ansvar for nordregionen. Studiens konsentrerer seg om den operative delen av kommandostrukturen (ACO), følgelig vil ikke *Allied Command Transformation* (ACT) som er NATOs transformasjonskommando bli presentert inngående. Det nevnes likevel at ACT skal bidra med kapasitetsutvikling og endring i alliansen for økt militær effektivitet (2011b).

Avslutningsvis vil jeg nevne at det er bestemt at Norge skal ha ett hovedkvarter på operasjonelt nivå, og derfor vil studien ikke diskutere forhold rundt nødvendigheten av at Norge har valgt dette nivået i sin militære kommandostruktur (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 95). Forholdet FOH har til Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben vil kunne bli påvirket av koblingen til NKS. Studien vil påpeke noen slike forhold, men hvordan disse avdelingene løser dette i praksis vil ikke bli presentert.

1.4 Metode og datagrunnlag

Studien vil ta utgangspunkt i kvalitativ metode hvor konklusjonene baserer seg på en åpen tilnærming til data, hvor slutninger og konklusjoner tar utgangspunkt i empiriske data (Jacobsen, 2005, s. 129). Åpen tilnærming kan være fordelaktig når ønsket er å få fram ulike forståelser og fortolkninger av et fenomen (Jacobsen, 2005, s. 37). Konsekvensene av en tettere kobling mellom FOH og kommandostrukturen kan muligens ikke ansees som et fenomen, men problemstillingen åpner for å gå i dybden på hva dette kan innebære for FOH. Fordelen med å bruke kvalitativ metode i denne studien er at kjernen i problemstillingen er til dels framtidrettet, og det er et ønske om å oppnå en større forståelse av en situasjon. Teori fra aktuell litteratur er brukt til å underbygge forståelsen og analysen av empirien. Studien er gjennomført som en analyse av Forsvarets operative hovedkvarter med tanke på mulige konsekvenser dette kan få ved etableringen av en kobling mot kommandostrukturen i NATO. Studien er en form for case-studie som ser på endringer ved FOH med et intensivt opplegg (Jacobsen, 2005, s. 89-91). At det

er en case studie kan forsvares med at undersøkelsesenheten er FOH, og at det er noen konkrete forhold som undersøkes nærmere. Opplegget blir intensivt fordi jeg konkret ser på FOH og hva en kobling til kommandostrukturen kan bety for denne organisasjonen. Case-studier kan være godt egnet til teoriutvikling og for generering av mer generelle hypoteser som kan testes gjennom andre studier eller andre studieopplegg (Jacobsen, 2005, s. 92). Jeg har ikke hatt ambisjoner om dette, selv om noen funn kan ha gyldighet for andre nasjoner med tilsvarende type nasjonale hovedkvarter. Angående kildene har jeg brukt såkalt triangulering (Jacobsen, 2005, s. 229) hvor informasjon er hentet fra publikasjoner, intervjuobjekter og offentlige dokumenter. Dette er gjort for å styrke validiteten i studien, og i et forsøk på å belyse problemformuleringen fra flere sider.

Primære kilder er dokumenter fra NATO, FD og Forsvaret. Disse dokumentene er valgt fordi jeg anser dem til å være sentrale for å gi nødvendig oversikt over temaet. De fungerer derfor som grunnlagsdokumenter i studien. I tillegg har jeg gjennomført samtaleintervjuer med sentrale personer fra de samme organisasjonene. Intervjuer er brukt fordi de får fram andre dimensjoner enn hva som fremkommer i skriftlige kilder. Videre har intervjuene blitt brukt for å bekrefte eller avkrefte funn som er gjort i de skriftlige kildene. Med bruk av delvis struktur under intervjuene erfarte jeg at respondentenes svar på spørsmålene ofte førte til oppfølgingsspørsmål som ikke var i intervjuguiden. I denne sammenheng vil jeg fremheve at de fleste intervjuene er gjennomført relativt sent i undersøkelsesfasen, noe som medførte at jeg på dette tidspunkt hadde et godt grunnlag for å følge opp svarene med nye spørsmål. Respondentene har brukt sin erfaring og kunnskap til å bidra i diskusjonen rundt hva som kan bli eventuelle resultater av en fremtidig kobling mellom FOH og NKS. Dette har bidratt til å understøtte og øke forståelsen av det grunnlag som forfatteren har skaffet seg gjennom litteratur, og gjort fortolkningen noe lettere (Jacobsen, 2005, s. 129,131).

Det er også gjennomført samtaler med personell fra andre avdelinger i Forsvaret som ikke kan klassifiseres som formelle intervju. De er referert til som samtaler fordi intervjuguiden ikke er brukt som grunnlag i disse tilfellene. En del av disse personene arbeider ikke i de omtalte organisasjoner, men har stor interesse for tematikken. Disse har således bidratt til å øke min forståelse, og har kommet med synspunkter som har vært verdifulle bidrag til studien.

Som sekundære kilder er annen aktuell litteratur om kommando og kontroll nyttet, inkludert litteratur som har et historisk preg. Disse har vist at det går å trekke noen relevante historiske paralleller til teamet i studien. Videre er det nyttet litteratur som dekker utfordringer i organisasjoner som skal samhandle, altså relevante utfordringer som FOH kan møte når

organisasjonen skal operasjonalisere de aktuelle tiltakene som blir bestemt gjennomført. Andre sekundærkilder er litteratur om nettverksbasert forsvar. Alle disse dokumentene har vært med på å skape en dypere forståelse for det som grunnlagsdokumentene har beskrevet, og har bidratt til en grundigere diskusjon av problemstillingen.

1.5 Metodiske utfordringer (kildekritikk)

Utfordringene som er erfart ved bruk av kvalitativ metode i denne studien er flere. For det første er de skriftlige kildene som er nyttet fra de omskrevne organisasjonene i hovedsak offisielle dokumenter, som også kan oppfattes som institusjonelle kilder (Jacobsen, 2005, s. 169,182). Institusjonelle kilder kan bære preg av at det som er skrevet er kommet fram ved kompromiss. Dette gjelder de fleste offentlige dokumenter / kilder, men kanskje spesielt de fra internasjonale organisasjoner som NATO. I all offisiell dokumentasjon fra NATO kreves det normalt konsensus om innholdet. Likevel anser jeg det som en styrke at FOH og NATO kan ansees å være organisasjoner med god troverdighet (Jacobsen, 2005, s. 183). Til tross for dette har jeg forsøkt å være oppmerksom på at også disse organisasjonene kan ha en underliggende agenda i sine publikasjoner (Jacobsen, 2005, s. 183).

En annen utfordring er at jeg i studien har hatt tilgang til dokumenter som har vært graderte. Den graderte informasjonen har vært nyttig som grunnlag for intervjuene, og har bidratt til en dypere forståelse av saksområde. Eksplicit er det slik at alt som blir sagt under intervjuet kan brukes i studien, og alle som er intervjuet har gitt godkjenning til at sitater fra intervjuet fritt kan nyttes. Av dette har jeg hatt et bevisst fokus i de tilfeller hvor noe kan oppfattes å være gradert og spesielt bedt om intervjuobjektets syn hvor jeg har vært i tvil eller usikker om innholdet. Jeg klarer over at ved å intervjuer få personer fra forskjellige organisasjoner vil man kunne få individuelle synspunkter selv om disse representerer sin organisasjon (Jacobsen, 2005, s. 142). Dette kan medføre utfordringer med tanke på gyldigheten til svarene, og derfor har jeg forsøkt å være forsiktig med generalisering på bakgrunn av få respondenter. Jeg har tilstrebet å bruke respondenter på et organisatorisk høyt nivå, og har fått tilgang til informasjon fra personer som sitter i eller relativt nært ledergruppen i FD og i FOH. Samtidig har jeg ønsket individuelle synspunkter og meninger. Intervjuene er gjennomført med kun en delvis struktur, for nettopp å åpne for individuelle synspunkter. Men den delvise strukturen på intervjuene medførte også at intervjuene trakk ut i tid (Jacobsen, 2005, s. 142). Svært mange av svarene ble fulgt opp med tilleggsspørsmål og i flere tilfeller ble det en form for meningsutveksling. Dette kan skyldes at spørsmålene var for dårlig forberedt, men også fordi interessen for temaet var meget høy blant respondentene. Til tross for dette oppfatter jeg likevel ikke at dette har gjort dataene

uoversiktlige, da jeg tok notater samtidig som intervjuet ble tatt opp på bånd.

Som tidligere nevnt er studien en form for case studie, men her fyller ikke studien kravet om at studieobjektet skal være avgrenset i tid og rom (Jacobsen, 2005, s. 92). Tidsaspektet er uklart fordi både om og når den mulige koblingen og samarbeidet med kommandostrukturen blir en realitet, ikke kan tidsfestes på nåværende tidspunkt. Derfor har jeg bevisst brukt frasen ”en form for case studie”.

1.6 Litteraturgjennomgang

Generelt kan jeg si at det som er skrevet om utviklingen av den militære kommandostrukturen i NATO og Norge i hovedsak er historisk relatert. Det er kun en begrenset litteratur tilgjengelig som ser fremover mot mulige utfordringer for alliansen. Hva angår forholdet mellom NKS og nasjonale hovedkvarter er lite skrevet. I dette kapittelet presenteres noe av den litteraturen som er brukt, og da etter den kategori den representerer: historisk, offisielle dokumenter fra Norge og NATO, teori om kommando og kontroll, organisasjonsteori, og annen relevant litteratur.

Det er skrevet en del om den historiske utviklingen til NATO generelt og kommandostrukturen spesielt. NATOs integrerte kommandostruktur er kanskje det som skiller NATO mest og som gjør NATO unik i forhold til andre organisasjoner, som for eksempel FN og EU. NATO har siden opprettelsen spilt en viktig rolle for Norge, og Norge har vært en del av den integrerte kommandostrukturen siden den ble etablert i 1951 (Pedlow, 2009). Forholdet til alliansen er meget vel beskrevet i boken, *Norsk forsvarshistorie 1970 – 2000, bind 5, Allianseforsvar i endring* (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004).

En som har beskrevet utviklingen i NKS er historikeren Dr. Gregory W. Pedlow, som blant annet har skrevet *The Evolution of NATO's Command Structure, 1951 – 2009*, (Pedlow, 2009). Videre har Bjørnar Kibsgaard i IFS info 4/2001 beskrevet relativt detaljert om *Norges nasjonale kommandostruktur og forholdet til NATO* (Kibsgaard, 2001). Denne litteraturen er historisk orientert og beskriver den faktiske utviklingen, men etter min oppfatning fungerer den også som et fint bakteppe for en utvidet forståelse. Med tanke på utviklingen av det operasjonelle nivået i Norge fra 1970 til 2006, har Halvor Johansen beskrevet dette i sin masteroppgave fra 2007. Sentralt i hans arbeid er utviklingen i Norge i forhold til NATO (Johansen, 2007). Johansen fremholder at det operasjonelle nivået er sentralt i enhver militær kommandostruktur, og blir ofte beskrevet som kjernen i kommandostrukturen (Johansen, 2007, s. 9). Det er dette nivået FOH eventuelt skal etablere koblingen mot i NKS.

De offentlige norske dokumentene jeg har fokusert på, er stort sett de utgitt fra Forsvarsdepartement og Forsvaret. Av disse vil jeg trekke fram; *Stortingsproposisjon nr 48*, som

er langtidsproposisjonen for Forsvaret for perioden 2009 – 2012 (St.prp. nr. 48, 2007-2008). Fra studiens perspektiv tar dette dokumentet imidlertid i mindre grad tar inn over seg den mulige utviklingen som skjer i NATO, og reflekterer i liten grad det som er beskrevet i Norges nærområdeinitiativ. Med tanke på den generelle utviklingen i Forsvaret er likevel dette et viktig dokument. Et annet dokument som har betydning for utviklingen av Forsvaret er Forsvarets strategiske konsept, *Evne til innsats* (Forsvarsdepartementet, 2009). *Strengthening NATO – Raising its profile and ensuring its relevance* er Forsvarsdepartementets nærområdeinitiativ, som har flere forslag som er fremtidsrettet for både NATO og medlemsland i alliansen (Forsvarsdepartementet, 2008a). Forsvarsdepartementets *policy for utviklingen mot nettverksbasert forsvar* (Forsvarsdepartementet, 2008b) og *Forsvarsjefens plan for utvikling av et nettverksbasert forsvar* (Forsvarssjefen, 2010), er begge brukt som grunnlag i forhold til nettverksorienteringen som NATO og Norge ønsker. Begge disse dokumentene fremhever viktigheten av en slik satsning. Av internasjonale tekster har jeg i hovedsak benyttet NATOs nye strategiske konsept, *Active Engagement, Modern Defence* (NATO, 2010c) og *Lisbon Summit Declaration* (NATO, 2010a). Begge disse ser fremover og gir føringer for alliansen, men samtidig skal det nevnes at de er lite konkrete i forhold til hvordan målene skal nås. Videre er de andre strategiske dokumentene som er utgitt etter den kalde krigens slutt også brukt for å øke forståelsen for utviklingen i NATO. Andre dokumenter fra NATO som *Allied Joint Publications* – serien, er brukt som grunnlagsmateriale. Rent generelt er de offisielle tekstene fra Norge og NATO empiriske, og har ingen spesielle teoretiske fundamenter de hviler på.

Når det gjelder litteratur om kommando og kontroll er *Forsvarets fellesoperative doktrine* (FFOD), sammen med forskjellige NATO publikasjoner, brukt som grunnlag (Forsvarets stabsskole, 2007). Dette er dokumenter som skal bidra til felles forståelse og gi et felles begrepsapparat for alle som jobber i det militære systemet. For å skape ytterligere forståelse og dybde har jeg benyttet noe tilleggs litteratur. Av disse nevnes *Joint operational warfare* som blant annet skriver om operasjonelle funksjoner (Vego, 2008). Med tanke på studien har jeg brukt denne læreboken for å få noen andre perspektiver på operasjonelle funksjoner enn de som blir presentert i FFOD og NATO dokumenter. Relatert til et mer teoretisk og noe mer utradisjonelt syn på kommando og kontroll, vises det til boken *Understanding Command and Control* (Alberts & Hayes, 2006). Det som er interessant her er at disse ser på kommando og kontroll opp mot nettverksbasert forsvar og fremtidige operasjoner. Nettverksbasert forsvar er som nevnt et satsningsområde for Forsvaret, og tankene forfatterne fremfører er interessante som

bakgrunn for ideer i utvikling av mulige koblings-og samarbeidsformer mellom NATOs kommandostruktur og FOH.

Boken *Hvordan organisasjoner fungerer* er brukt som en form for motvekt mot den militære litteraturen (Jacobsen, 2002). Henvvisninger fra denne boken er brukt med tanke på å sette utfordringene som FOH kan stå overfor inn i en sivil organisasjonsramme. I dette ligger det at forhold til en sivil organisasjonsramme er interessant fordi paralleller kan trekkes til tilsvarende utfordringer som også Forsvaret kan stå overfor, da sivile organisasjoner også bruker hierarkiske og andre organisasjonsmodeller som Forsvaret benytter. For å trekke noen historiske paralleller mot organisering av militære staber er boken *Command in war* (Van Creveld, 1985), og utvalgt litteratur fra noe av det som er skrevet av Helmuth von Moltke blitt brukt (Hughes, 1993). Begge disse viser at mange av de tankene som ble gjort for mange års siden fortsatt er gyldig med tanke på organisering og ledelse av militære styrker.

Andre tekster som nevnes spesielt er artikkelen i NMT 4/2010, *NATOs nye strategiske konsept og Norge* (Hilde & Widerberg, 2010). Denne har gitt et godt innblikk i arbeidet med det strategiske konseptet i NATO generelt, og de synspunkter som Norge har søkt å fremme i dette arbeidet spesielt (Hilde & Widerberg, 2010). Videre er en artikkelsamling fra *Danish institute for international studies* som ser på forskjellige aspekter ved NATOs nye strategiske konsept benyttet (Ringsmose & Rynning, 2011).

For å skape ytterligere forståelse av forhold som omfatter interoperabilitet, felles situasjonsforståelse og nettverkstenkning har jeg benyttet dokument fra NATO`s senter for kommando og kontroll (NATO C2 Center of Excellence, 2010). Dokumentet ser nærmere på forskjellige forhold som må fungere for at blant annet den nettverktankegangen NATO og Norge legger opp til skal fungere i praksis.

Ut i fra det jeg har lest og de intervjuer og samtaler som er gjennomført, så er det etter min forståelse svært lite litteratur som omhandler hvordan samarbeidet mellom kommandostrukturen og styrkestrukturen i NATO skal fungere i praksis. Dette gjelder i særlig grad litteratur om forholdet som er tenkt etablert mellom nasjonale hovedkvarter og NKS. Mangelen på slik litteratur har vært en utfordring, og i så måte kan denne studien være et bidrag med tanke på koblingen mellom NKS og nasjonale hovedkvarter.

1.7 Disposisjon

Andre kapittel innledes med en introduksjon av sentrale begreper som blir brukt i studien. For å bedre forstå oppbygningen av den militære kommandostrukturen har jeg i den første delen i kapitlet gjort et forsøk på å relativt grundig forklare noen begrep innenfor kommando og kontroll (K2) som er sentrale i militære organisasjoner. Siden NATO og Norge ønsker en orientering mot å gjøre organisasjonene bedre i stand til å fungere i nettverk er de deler av NBF som har størst betydning for problemformuleringen presentert. Deretter har jeg beskrevet to andre sentrale begreper som det refereres mye til i studien, interoperabilitet og felles situasjonsforståelse. Som avslutning på dette kapitlet vil jeg forklare modellen og de faktorer som blir brukt som grunnlag for analysen og konsekvensdiskusjonen i kapittel fire.

Kapittel tre begynner med en historisk gjennomgang av kommandostrukturen i NATO og Norge etter den kalde krigens slutt. Under gjennomgangen av den norske kommandostrukturen ser jeg også mer konkret på hvor koblingspunktene har vært mellom Norge og NATO. Deretter presenterer jeg den generiske strukturen som ble vedtatt på NATOs toppmøte i Lisboa, 20 nov. 2010. Som avslutning på dette kapitlet gir jeg en nærmere beskrivelse av de helt sentrale dokumenter som er bakgrunnen for hvorfor det er aktuelt med en nærmere kobling mellom nasjonale hovedkvarter og kommandostrukturen i NATO.

I fjerde kapittel søker jeg innledningsvis å gi en status på hvilket ambisjonsnivå NATO og Norge ser for seg for koblingen mellom NKS og nasjonale hovedkvarter. Deretter redegjør jeg for tre mulige ulike ambisjonsnivåer som kan nyttes for å etablere en kobling mellom NKS og FOH. I siste del av kapitlet behandler jeg de mulige konsekvenser de forskjellige modellene kan få relatert til organisatoriske og kompetansemessige forhold ved FOH med utgangspunkt i fire faktorer; kommando og kontroll, interoperabilitet, felles situasjonsforståelse og nettverksbasert forsvar. Med bakgrunn i de foreslåtte tiltakene fra Norge, og som delvis er støttet av NATO, vil faktorene i ulik grad bli påvirket av hvilken modell som blir valgt for koblingen mellom NKS og FOH.

I siste kapittel sammendrar og konkluderer jeg studien i forhold til problemstillingen, med noen overordnede kommentarer og noen ideer til videre forskning innen dette temaet.

2 Sentrale begreper og introduksjon av modell

I dette kapittelet vil innledningsvis sentrale begreper knyttet til militær kommando og ledelse av militære styrker beskrives. Kommando og kontroll (K2) er en sentral funksjon både i nasjonal og NATO-sammenheng. Innledningsvis skal det nevnes at K2 har blitt betydelig påvirket av de endringer som er skjedd siden den kalde krigens slutt (Young, 1997, s. 2). Som bakgrunn for den historiske gjennomgangen, og fordi K2 er sentralt med tanke på konsekvensdiskusjonen senere i studien, blir K2 relativt grundig diskutert under.

Network Centric Warfare, definert som nettverksbasert forsvar (NBF) i Norge er et satsningsområde i NATO og Norge. Gjennom sitt direktiv *Forsvarssjefens plan for utvikling av et nettverksbasert forsvar* har Forsvarssjefen angitt retningen og ambisjonen NBF skal utvikles mot i Norge (Forsvarssjefen, 2010). NATO har en tilsvarende målsetning med sitt *NATO Network Enabled Capabilities* (NNEC) (NATO, 2010a, s. 11). Videre behandles også begrepene interoperabilitet og felles situasjonsforståelse. Begge begrepene er sentrale for organisasjoner som skal arbeide sammen (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 10-11) Disse fire begrepene; K2, interoperabilitet, felles situasjonsforståelse og NBF vil derfor bli brukt som referansepunkter (faktorer) gjennom studien fordi alle vil bli påvirket av en eventuell kobling mellom NKS og FOH.

2.1 Sentrale begreper

2.1.1 Kommando og kontroll

Begrepene kommando og kontroll er nært knyttet hverandre, og av den grunn blir de derfor i mange sammenhenger brukt sammen. Imidlertid skal en være klar over at de har forskjellig betydning. Kommando er den autoritet som er tillagt en sjef for militære styrker for at vedkommende skal kunne gi direktiver, koordinere og kontrollere egne militære styrker. Kontroll er hva en sjef utøver overfor avdelinger som er til disposisjon for løsning av oppdrag som normalt ikke tilhører vedkommendes avdeling. At avdelingen ikke tilhører denne sjefen, betyr at avdelingen kan komme fra en annen nasjon eller annen enhet i samme nasjon. Kontroll kan delegeres helt eller delvis til andre sjefer (AAP-6, 2010, s. 2-c-9,2-c-14).

En kommandoorganisasjon og K2 omhandler det samme, men har ikke nøyaktig samme mening. Likevel kan de ikke skilles, da den ene ikke kan eksistere uten den andre (Vego, 2008, s. VIII-7). K2 er i FFOD definert som en av basisfunksjonene⁵ og det militære begrepet for planlegging og

⁵ Basisfunksjoner er funksjoner som er nødvendige for at et militært system skal fungere, uavhengig av type operasjon. Basisfunksjonene er kommando og kontroll, innsatsmidler, mobilitet, beskyttelse, etterretning og logistikk (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 73-74).

ledelse av operasjoner. Denne funksjonen består av organisasjonen, prosessene, prosedyrene og systemene som gjør militære sjefer i stand til å lede og kontrollere styrkene (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 170). Milan N. Vego hevder på sin side at K2 kan refereres til som et system i seg selv. Uansett er en viktig forutsetning for en effektiv K2-prosess etableringen og vedlikeholdet av en god kommandostruktur (Vego, 2008, s. VIII-7).

NKS ble etablert i 1951 og har vært vedlikeholdt siden. Derfor kan en anta at forutsetningene for en effektiv K2 prosess er innfridd i alliansen. På den annen side har Norge (og alle andre nasjoner i alliansen) sin egen nasjonale kommandostruktur med egen K2-prosess.

Det er forskjellige nivåer for utøvelse av K2, og denne nivåinndelingen ble innført i NATO under etableringen av kommandostrukturen i 1951. I 1980-årene ble det operasjonelle nivået, slik vi kjenner det i dag, utviklet i USA og i NATO (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 31). Fra slutten av 1980-årene har vi fire nivåer for utøvelse av kommando og kontroll. Nivåene er beskrevet både i NATO og nasjonale dokumenter, men jeg velger å bruke definisjonene fra Forsvarets fellesoperative doktriner fordi dette er Norges offisielle doktriner på området. Nivåene er beskrevet i tabell 1, nedenfor (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 31-32). FFOD fremstiller nivåene for utøvelse av kommando og kontroll med tilhørende nasjonale og allierte institusjoner slik:

Tabell 1. *Nivåer for utøvelse av kommando og kontroll.*

NIVÅ:	ANSVARsomRÅDE:	ORGANISASJON:
Politiskstrategisk	Utformer og angir de politiske målsetningene, gir rammer og tildeler ressurser. Samordner sivile og militære virkemidler.	Norge: Regjering NATO: <i>North Atlantic Council (NAC)</i>
Militærstrategisk	Produserer relevante stridskrefter. Gir fagmilitære råd til politisk nivå. Samordner alle militære virkemidler, ivaretar samarbeid med sivile myndigheter og organisasjoner sentralt.	Norge: Forsvarssjefen NATO: <i>Supreme HQ Allied Powers Europe (SHAPE)</i>
Operasjonelt	Utgjør bindeleddet mellom politisk / militærstrategisk nivå og taktisk nivå. Operasjonaliserer politiske mål til gjennomførbare planer og operasjoner.	Norge: Forsvaret Operative Hovedkvarter (FOH) NATO: <i>Joint Forces Command (JFC)</i>

Taktisk	Løser konkrete taktiske oppgaver i tilknytning til de operasjonelle målene.	Norge: Taktiske staber NATO: <i>Component Commands (CC)</i>
---------	---	--

Ved bruk av militære styrker er det også forskjellige former for hvor mye kontroll og ansvar den enkelte sjef får delegert i forhold til de avdelinger han har til disposisjon for å løse sitt oppdrag. Dette omtales som kommandobegrepet. Disse har ulik betydning og "alminnelig kommando" er det som er høyest rangert med størst ansvar og kontroll for den enkelte sjef. Begrepet er som beskrevet i innledningen av kapittelet delt i to, kommando og kontroll, og gir den enkelte sjef forskjellige muligheter og begrensninger. Som eksempel kan aldri en NATO-sjef få "alminnelig kommando" over styrker tildelt fra en annen nasjon. Kommandobegrepsdefinisjoner er ofte ulike, eller nyansert fra nasjon til nasjon, og fra organisasjon til organisasjon (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 177-178). I det etterfølgende redegjør jeg for de ulike begrepene, og det er disse jeg legger til grunn for diskusjonen i resten av studien, se tabell 2.

Tabell 2. *Kommandobegrepsdefinisjoner.*

KOMMANDO BEGREP	FORKLARING
Alminnelig kommando (<i>Full Command</i>)	<p>NATO: Alminnelig kommando er den militære myndigheten og det ansvaret en sjef har til å utstede ordrer til underordnet personell. Det dekker alle aspekter ved militær virksomhet og nyttes bare innenfor et nasjonalt forsvar. Når alliansens medlemsland stiller styrker til rådighet for NATO, overfører de bare operativ kommando eller operativ kontroll. Som følge av dette vil ingen NATO-sjef utøve alminnelig kommando over tildelte styrker.</p> <p>Norge: Nasjonal anvendelse av alminnelig kommando innebærer myndighet for en sjef til å lede militær virksomhet innenfor vedkommendes ansvarsområde, herunder administrasjon og logistikk, med mindre annet er angitt. Begrepet nyttes i forbindelse med ledelse av en organisatorisk enhet, for eksempel en brigade, flyskvadron eller en fartøysgruppe. Enhver sjef fører i utgangspunktet alminnelig kommando over underordnede sjefer i samme forband/avdeling, herunder det personell han er foresatt for, forutsatt at operativ kommando ikke er unntatt eller avgitt.</p>

<p>Operativ kommando (<i>Operational Command, OPCOM</i>)</p>	<p>NATO: Operativ kommando er den myndighet som er overført til en sjef til å tildele oppdrag eller oppgaver til underordnede sjefer, til å deployere enheter, til å omgruppere enheter og til å beholde eller delegere operativ kontroll og/eller taktisk kontroll i den utstrekning det ansees nødvendig.</p> <p>Norge: Nasjonalt innebærer operativ kommando myndighet til å delegere operativ kontroll, taktisk kommando og/ eller taktisk kontroll.</p>
<p>KONTROLLBEGREP</p>	<p>FORKLARING</p>
<p>Operativ kontroll (<i>Operational Control, OPCON</i>)</p>	<p>NATO: Operativ kontroll er myndighet delegert til en sjef til å lede tildelte styrker for å gjøre han eller henne i stand til å gjennomføre nærmere angitte oppdrag eller oppgaver, som vanligvis er avgrenset i handling, tid eller rom. Dette innebærer myndighet til å deployere tildelte enheter og til å beholde eller delegere taktisk kontroll over disse. Operativ kontroll innebærer ikke myndighet til å dele opp tildelte enheter. Operativ kontroll innebærer heller ikke i seg selv logistisk eller administrativ kontroll.</p> <p>Norge: Nasjonalt innebærer operativ kontroll myndighet til å delegere operativ kontroll, taktisk kommando og /eller taktisk kontroll. En sjef med denne myndigheten kan gi både oppdrag og oppgaver til tildelte styrker innenfor sitt eget oppdrag og ansvarsområde.</p>

Det er ytterligere to begreper, taktisk kommando (TACOM) og taktisk kontroll (TACON) som blir benyttet. Med tanke på diskusjonen i denne studien har disse begrepene mindre betydning og er derfor ikke detaljert beskrevet. Kommandooverføring av styrker mellom nasjonene, og til NATO, er en komplisert og sensitiv prosess for nasjonene. Å avgi styrker til andre medførere at deler av kontrollen over nasjonens militære maktmidler blir utført av andre. Et eksempel som godt illustrerer dette er hvordan kommandooverføring gjøres for norske avdelinger til *International Security Assistance Force (ISAF)*. Normalt overføres operasjonell kontroll over avdelingene fra en sjef til en annen, eller fra en nasjon til NATO. I Norge har Forsvarssjefen delegert operativ kommando til Sjef FOH over alle norske styrker som opererer i Afghanistan

(spesielle regler gjelder for spesialstyrkene). Når styrken er klar til å løse oppdrag i operasjonsområdet, melder den norske styrkesjefen hjem til sjef FOH at avdelingen er klar. Deretter blir det utferdighet en *Transfer of Authority* (TOA) melding til ISAF sjefen fra Norge hvor han får melding om hvilken myndighet han har over de norske styrkene, som regel OPCON (operativ kontroll). Ved bruk av kommandobegrepet OPCON sikrer Norge at avdelingen ikke kan deles opp og bli gitt til andre nasjoner eller styrker for løsning av oppdrag. En norsk styrke vil med andre ord alltid ha en norsk sjef, som også opprettholder en direkte kontakt med FOH under hele oppdragets varighet. Når styrken er ferdig med sin periode går tilsvarende melding, *Reversed Transfer of Authority* (RTOA) fra ISAF til Norge.

I militære organisasjoner har det historisk sett vært et skille mellom freds- og krigsoperasjoner, og at dette har hatt stor betydning på hva K2 skulle dekke av funksjoner, fra fredsdrift til høyintensitets krigføring (Alberts & Hayes, 2006, s. 36). I Norge har vi levd i fred siden andre verdenskrig, men i samme periode har vi deltatt i mange fredsbevarende operasjoner og krisehåndtering i regi av FN og NATO i ulike deler av verden. Det er mye som tilsier at vi også i uoverskuelig fremtid vil gjøre det samme, da dette fra politisk hold er kommunisert som ”en integrert del av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk” (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 35). Disse synspunktene er også uttrykt i Forsvarets strategiske konsept (Forsvarsdepartementet, 2009). Hensikten med å vise til dette i studien er å understreke at Norge og FOHs videre utvikling må opprettholde det internasjonale fokuset, og den betydningen dette kan ha på koblingen mot kommandostrukturen i NATO. I og med at FOH er en del av Norges militære kommandostruktur, må FOH gjennom den daglige tjenesten tilrettelegge sine rutiner og operative drift slik at FOH med minimale endringer kan håndtere oppdukkende hendelser som for eksempel en krisehåndtering i nordområdene (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 18). Brigader Odlo uttrykte dette slik ”fremtiden skapes gjennom hva du gjør i dag” (Intervju med brigader Yngve Odlo, 11. februar 2011). Med andre ord må den daglige tjenesten og de prosesser og prosedyrer som brukes være så like de som brukes i krisehåndtering som mulig (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 18). Å arbeide på fellesoperativt nivå innebærer blant annet at det må fokuseres på problemstillinger av operasjonell karakter slik at tjenesten gir reell erfaring med dette nivået.

Informasjonsflyt er et annet forhold som har stor betydning i en kommandostruktur. Informasjon bør deles både vertikalt og horisontalt. I tillegg er omgivelsene en organisasjon arbeider i med på å prege hvordan informasjonen og samspillet fungerer i organisasjonen (Jacobsen, 2002, s. 201-204). I militære avdelinger og kommandostrukturer har flyten av informasjon tradisjonelt sett

vært tett koblet til kommandoforhold og den hierarkiske strukturen, men her har det vært en utvikling mot en åpnere og mer horisontal deling av informasjon (Alberts & Hayes, 2006, s. 40). Selv om det i perioden før den kalde krigens slutt også var situasjoner preget av usikkerhet og forskjellige typer konfrontasjoner som for eksempel Cuba-krisen, var perioden relativt stabil (Børresen, et al., 2004, s. 15-21). I denne type relativt stabile og homogene omgivelser fungerer en hierarkisk organisering tilfredsstillende da den enkelte stort sett mottar informasjon som har betydning for sin jobbutførelse (Jacobsen, 2002, s. 202). I dag er dette ikke lenger tilfellet, da omgivelsene for NATO og Norge har blitt mer turbulente og konteksten det arbeides i er mer uoversiktlig, lite forutsigbar, og benevnes ofte som asymmetrisk i sin natur (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 24-26). Asymmetrisk betyr i denne sammenheng at motstanderen vi står overfor benytter virkemidler som kan være vanskelige å treffe mottiltak mot med tradisjonelle militær makt (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 24-26). Når omgivelsene er mer komplekse og turbulente, stilles det altså andre krav til informasjonsflyt og økt informasjonsdeling. Dette kan organisasjoner legge til rette for på ulike måter. For eksempel kan dette oppnås ved økt horisontalt samarbeid mellom enheter og grupper på samme nivå i organisasjonen, selv om de organisatorisk ikke tilhører samme enhet (Jacobsen, 2002, s. 203-204). FOH er organisert etter en hierarkisk struktur, kjent som J – struktur⁶. Det innebærer at hovedkvarterets aktiviteter deles inn funksjonelt, på tvers av forsvarsgrenene (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 107). For en organisasjon som FOH hevder flaggkommandør Torbjørn Sakseide at informasjonsflyt og økt informasjonsdeling kan bli betydelig bedre. I dag arbeides det for mye direkte i den etablerte J-strukturen, hvor kommunikasjonen og samarbeidet foregår på tradisjonelt opp/ned vis innad i den enkelte avdeling til daglig. Det er satt i gang tiltak for å legge et bedre grunnlag for de horisontale prosessene med for eksempel *Joint Coordination Board* (JCB) og gjennom utarbeidelsen av nye *Standing Operating Procedure* (SOP) (intervju med flaggkommandør Torbjørn Sakseide, 11. feb 2011).

⁶ Det er ni funksjoner i J-strukturen: J1 = administrasjon og personell, J2 = etterretning, J3 = operasjoner, J4 = logistikk, J5 = planlegging, J6 = sambands og kommandosystemer, J7 = doktriner og trening, J8 = økonomi, og J9 = CIMIC (sivilmilitært samarbeid).

2.1.2 Nettverksbasert Forsvar

Kommando og kontroll er sentralt for enhver militær organisasjon. I Norge og NATO er det bestemt at dette skal skje i rammen av et forsvar som er basert på nettverk. Nettverkene skal være i stand til å samarbeide med hverandre (Forsvarssjefen, 2010). Kommentarer og tanker om en utvikling mot NBF kan spores i politiske og militære dokumenter så langt tilbake som tidlig 2000-tallet, som for eksempel i gjennomføringsproposisjonen (St.prp. nr. 55, 2001 - 2002) og budsjettproposisjonen for 2003 (St.prp. nr. 1, 2002-2003). Likevel er det først med *Forsvarets fellesoperative doktrine* (Forsvarets stabsskole, 2007), *Forsvarsdepartementets policy for utviklingen mot nettverksbasert Forsvar* (Forsvarsdepartementet, 2008b), og *Forsvarssjefens plan for utvikling av et nettverksbasert forsvar, del 1 – strategi* (Forsvarssjefen, 2010) at denne satsningen har blitt tydeligere. Samtidig ønsker Forsvarsdepartementet at Forsvaret skal opprettholde fokuset mot NBF gjennom å presisere dette i sine prioriterte føringer til Forsvarssjefen i *Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011* (Forsvarsdepartementet, 2010, s. 9). Noen vil kanskje hevde at det er på tide at Forsvaret går denne veien, da tilsvarende sivile aktører som også har stått overfor store endringer i den konteksten de opererer dreide mot nettverkstenkningen allerede på 1990-tallet (Jacobsen, 2002, s. 24-26).

NBF-utviklingen skal foregå i tett samarbeid med det som skjer i NATO, og med ett spesielt fokus på utviklingen hos våre utvalgte samarbeidspartnere⁷ (Forsvarssjefen, 2010). Det er også vektlagt at NBF skal fokusere på all virksomhet i Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2008b, s. 3). Skal NBF få ønsket virkning må denne tenkningen være tilstede i hele organisasjonen siden en slik satsning er relativt gjennomgripende. Imidlertid har planens målsetning ingen eksakt tidshorisont, men det er vurdert at dette kan ta opp til 20 år for Forsvaret som helhet (Forsvarssjefen, 2010, s. 10). Likevel forventes det at prioriterte avdelinger vil nå målene betydelige raskere enn dette. ”Planen som helhet skal medvirke til koordinert og målrettet ressursstyring i utviklingen av et NBF gjennom Forsvarets virksomhetsplaner” (Forsvarssjefen, 2010, s. 5). Ut fra det faktum at Norge ønsker en tettere kobling mot NKS for FOH, er det mye som tyder på at nettopp FOH vil være en prioritert avdeling i denne sammenhengen. Tatt i betraktning den relativt lange tidshorisonten, og at endringene vil skje gradvis og ikke i hele organisasjonen samtidig, kan vi her snakke om en form for evolusjonsendring i Forsvaret (Jacobsen, 2002, s. 351-355).

⁷ Disse samarbeidspartnere er: USA, Storbritannia, Tyskland, Nederland, Frankrike, Sverige, Danmark, og Finland.

Det er mange aspekter ved NBF og utviklingen er beskrevet i forhold til forskjellige utviklingslinjer: doktrine, organisasjon, trening, materiell, ledelse, personell, fasiliteter og interoperabilitet (DOTMLPFI). Sett i forhold til NBF-perspektivet vil studien holde fokus på relevante aspekter og utviklingstrekk relatert til organisatoriske og kompetansemessige forhold. Utviklingslinjene som blir sett nærmere på i studien er organisasjon, trening, og interoperabilitet.

I FFOD er det operative grunnlaget beskrevet med utgangspunkt i tre tilnæringsmåter: effekttenkning, manøvertenkning og nettverkstenkning (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 54-56). ”Nettverkstenkningen handler om å utvikle mennesker, organisasjon og teknologi. Det handler om å organisere sine ressurser mest mulig effektivt for å oppnå størst mulig systemintegrasjon, situasjonsbevissthet og forståelse av sjefens intensjon” (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 55). En forventet merverdi av NBF er at avdelinger og enheter som er i nettverk vil kunne øke sin evne til å dele informasjon, og av det følger muligheten til økt situasjonsbevissthet (Forsvarsdepartementet, 2008b, s. 3). I dag er informasjonsdeling en stor utfordring for alliansen, da enkelte land er svært restriktive med hva de deler, og med hvem. For at alliansen skal nå sine mål med nettverkstenkningen, må denne praksisen endres fra dagens *need to know* til en mer åpen *responsibility to share* holdning (Intervju brigader Yngve Odlo, 11 februar 2011). Det vil alltid være slik at nasjonene vil holde noe informasjon for seg selv, men grunntanken må endres slik at mer informasjon, og sågar etterretning, gjøres tilgjengelig på en mer proaktiv måte enn i dag. Informasjonsdeling er helt nødvendig for at lederne skal bli i stand til å ta raske og riktige beslutninger (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 25). Nettverket må, gitt en ambisjon om å koble FOH mot NATO, også kunne bestå av enheter fra NATO. Som et minimum bør det inkludere det operasjonelle hovedkvarteret (JFC Brunssum) som vil få nordområdene i sitt ansvarsområde.

NATO har i sin NNEC-satsning beskrevet forskjellige modenhetsnivåer fra nivå en til fem, og det er bestemt at Norge skal benytte NATOs modell (Forsvarssjefen, 2010, s. 8). Foreløpig er nivå fem fortsatt i en utviklingsfase, men dette er likevel Forsvarets visjon for NBF-utviklingen (Forsvarssjefen, 2010, s. 8-9). Videre er det slik at NATO på generelt grunnlag har sagt at i og med at alliansens medlemsland og koalisjonspartnere allerede nå opererer med en viss form for interaksjon med hverandre er derfor nivå en i modenhet passert (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 19). Forsvarets strategiske mål for NBF-utviklingen er nivå fire og innebærer en betydelig satsing nasjonalt og sammen med alliansen (Forsvarssjefen, 2010, s. 9). Modenhetsnivå fire innebærer blant annet at planlegging og utførelse av operasjoner er koordinert både vertikalt og horisontalt. Videre innebærer dette at den generelle

situasjonsforståelsen og interoperabilitet mellom enhetene er meget godt utviklet. Som medarbeider har du på dette nivået tilgang til alle funksjonaliteter og den informasjonen du trenger uavhengig av hvor du arbeider (Forsvarssjefen, 2010, vedlegg 3). Detaljerte beskrivelser av de forskjellige modenhetsnivåene er gjengitt i vedlegg C. Modenhetsnivåene i NBF kan sees på som indikatorer, og en referanse for hvor langt avdelingene er utviklet i forhold til områdene som er beskrevet. Det presiseres at de forskjellige modenhetsnivåene ikke er et graderingssystem for operativ kapasitet (Forsvarssjefen, 2010, vedlegg 3). Det vil være glidende overganger med tanke på hvor i utviklingen de forskjellige hovedkvarterene befinner seg. I forhold til de ambisjonsnivåene som blir foreslått i modellen for FOHs eventuelle kobling til NKS, er modenhetsnivåene forsøkt knyttet til de respektive ambisjonsnivåer under kompetansemessige forhold. Dette fordi en organisasjon er avhengig av at menneskene i organisasjonen har god forståelse av hva NBF innebærer (Forsvarssjefen, 2010, s. 15,30-31). For lavt ambisjonsnivå kan det bety modenhetsnivå 2, som innebærer at arbeid i nettverk er lite utviklet mellom hovedkvarterene. For middels ambisjonsnivå kan det bety nivå 2-3, som blant annet innebærer at hovedkvarterene samarbeider i utarbeidelse av planer. For høyt nivå kan det bety modenhetsnivå 3-4 som innebærer en betydelig grad av gjensidig påvirkning mellom hovedkvarterene i de prosesser som utføres sammen (Forsvarssjefen, 2010, vedlegg 3).

2.1.3 Interoperabilitet

Interoperabilitet er i FOD definert som ”Evne til samhandling, eksempelvis mellom forsvarsgrener, med andre lands militære styrker, eller med relevante deler av sivil sektor” (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 169). Interoperabilitet blir i mange sammenhenger forbundet med den teknologiske dimensjonen, men som nevnt tidligere har ikke denne studien fokus på de teknologiske aspektene. De dimensjonene som denne studien fokuserer på er prosesser hvor doktriner og prosedyrer inngår, og kompetanse hvor for eksempel språk, terminologi og trening er viktige elementer (NATO, 2009a, s. 1-1). Av disse vil jeg i de forskjellige ambisjonsnivåene under, og senere i konsekvensdiskusjonen, fokusere på prosedyrer, språk og trening. Doktriner vil ikke bli behandlet spesielt fordi forslag til endringer av gjeldende doktriner ikke er like relevant for kjernen i denne studien, og fordi gjeldende doktriner ansees tilfredsstillende slik de er med tanke på studien. Interoperabilitet foregår vel så mye i det kognitive domenet, og svært mye av grunnlaget for samarbeid uavhengig av nivå er relatert til hvordan mennesker er i stand til å samhandle. Interoperabilitet er i Forsvarssjefens plan for utvikling av et nettverksbasert forsvar beskrevet slik, ”interoperabilitet kan betraktes som oljen i maskineriet for NBF, og en forutsetning for utviklingen langs de øvrige utviklingslinjene” (Forsvarssjefen, 2010, s. 33). I

tillegg har NATO fastslått at økt interoperabilitet i mange sammenhenger en forutsetning for effektivt samvirke i alliansen (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 21). Videre er det ytterligere tre forhold som fremheves med tanke på interoperabilitet.

For det første må det være tilfredsstillende kommunikasjonsmuligheter tilstede i og mellom organisasjonene (Jacobsen, 2002, s. 266-268). En vesentlig del av kommunikasjonen i enhver organisasjon er språk. De offisielle arbeidsspråkene i NATO er engelsk og fransk (NATO, 2001, s. 530). Fransk og engelsk er likestilt på strategisk nivå, men engelsk er kommandospråket i NATO. Dette innebærer personellet må kunne kommunisere på engelsk med hverandre, og derfor er både skriftlig og muntlig fremstillingsevne på et felles språk av stor betydning.

For det andre må standard operasjonsprosedyre, *Standard operating procedure* (SOP), være utviklet og i aktiv bruk i respektive hovedkvarter. SOP er en samling av retningslinjer som skisserer standardiserte og fastsatte prosedyrer for å sikre høyest mulig grad av effektivitet (AAP-6, 2010, s. 2-S-11). Likheter i SOP vil være med på å sikre en enhetlig gjennomføring av for eksempel et hovedkvarters stridsrytme, *Battle Rhythm* (BR)⁸. BR regulerer stort sett alle aktiviteter i et hovedkvarter på dag, uke og månedsbasis. Det er en form for ukeplan hvor alle møter og prosesser som krever koordinering mellom mer enn en avdeling er regulert. Hensikten er å synkronisere innsatsen til hele hovedkvarteret for at sjefens beslutningsgrunnlag blir best mulig. I en kommandostruktur er det normalt at underordnet hovedkvarter tilpasser seg BR til overordnet hovedkvarter.

For det tredje må det være likhet i operative prosesser og prosedyrer som gjennomføres i forbindelse med planlegging og gjennomføring av alle typer operasjoner herunder øvelser, krisehåndtering og andre skarpe oppdrag. Likheter må også reflekteres i de produkter som er resultatet av disse prosessene slik som øvelsesdirektiver. Dette må gjøres for at medarbeidere i begge organisasjoner skal ha samme forståelse og oppfatning av hvordan prosessen som fører fram til et produkt blir gjennomført. I denne sammenheng skal det nevnes at NATO har et eget planleggingsdirektiv som regulerer dette, *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD). Direktivet er det grunnlaget som gjør at medarbeidere i slike prosesser kan bidra der det er behov, fordi de er utdannet og trent i de samme prosessene. I utgangspunktet skal alle nasjoner i alliansen følge de prosedyrer som er fastlagt av NATO.

⁸ I Norge er Battle Rhythm innarbeidet som begrep og brukes i norsk militær tale.

2.1.4 Felles situasjonsforståelse

I dagens globaliserte verden er tilgangen på informasjon nesten uuttømmelig. Så også for militære avdelinger som i tillegg har både graderte og ugraderte kilder tilgjengelig. Tiltak for å skape en felles situasjonsforståelse gjøres blant annet ved hjelp av mange ulike sensorer og overvåkningssystemer. De forskjellige systemene brukes til innhenting av informasjon, og samordning og vurdering av innhentet informasjon er ett av grunnlagene for felles situasjonsforståelse. Felles situasjonsforståelse er i FFOD definert som ”bevisstgjøring på betydningen av hva som skjer” (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 95). Dette er nivået over situasjonsoppfattelse, men under situasjonsprediksjon som er høyeste grad av situasjonsbevissthet. I denne studien vil bruken av begrepet situasjonsforståelse tendere mot hva FFOD legger i situasjonsprediksjon, som innebærer en evne til å si noe om sannsynlige utviklingstrekk basert på gjenkjennelse av tidligere mønstre (Forsvarets stabsskole, 2007, s. 95). Etablering og opprettholdelse av felles situasjonsforståelse er nødvendig for å kunne planlegge, gjennomføre og vedlikeholde operasjoner over tid. Imidlertid er det slik at ved lengre operasjoner vil nøkkelpersonell og hovedkvarter bli skiftet ut, og for å opprettholde forståelsen og framdriften i operasjonen må den felles situasjonsforståelsen kunne videreføres (AJP01D, 2010, s. 5-4). Med tanke operasjoner og krisehåndtering i et område er det viktig at den felles situasjonsforståelsen er bygget opp over tid, slik at det er et felles grunnlag å ta utgangspunkt i. Dette kan oppnås ved jevnlig utveksling av situasjonsbilder med tilhørende analyse og vurderinger. Å omgjøre tilgjengelig informasjon til forståelse er en krevende prosess. Felles situasjonsforståelse oppnås først etter at informasjonen er behandlet, vurdert og analysert med innsikt i den rette operasjonelle konteksten (Vego, 2008, s. III 65-III 67). Et annet aspekt ved situasjonsforståelse er at mennesker handler likt basert på den samme informasjonen, eller at de forstår intuitivt hvordan andre mennesker vil agere basert på den samme forståelsen. Dette forutsetter stor grad av samtrening og en så lik kultur som mulig (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 33).

2.2 Grunnlag for modell

Basert på teori, gjennomgang av sentrale begreper og gjennomførte intervjuer og samtaler har jeg utformet en modell som grunnlag for analysen og diskusjonen i kapittel 4, se figur 1. Modellen inneholder de fire faktorene som er presentert over, sett i forhold til organisatoriske og kompetansemessige forhold, forkortet som O og K i skissen. Analysen og diskusjonen i kapittel 4 vil se på hvordan kravene til FOH endres på disse punktene etter hvert som ambisjonsnivået øker, og hvilke mulige konsekvenser dette kan få for FOH. Momentene som er presentert på de

ulike ambisjonsnivåene er hentet fra de fire faktorene, og er hva jeg anser som påkrevet på de respektive nivåene. Det er ikke tenkt at det skal være tette skott mellom de forskjellige ambisjonsnivåene. Som eksempel kan det være slik at det er meget god forståelse for bruk av NATO prosedyrer (høyt nivå) ved FOH, men engelsk som språk bare er regulert for skriftlige produkter (middels nivå).

Ambisjonsnivå Faktorer	Lavt	Middels	Høyt
Kommando og kontroll (K2)	O* :- Er nasjonalt regulert	O :- Nasjonalt regulert men, avtaler med NATO er forberedt - FOH kan støtte en operasjon ledet av NATO fra statisk lokalisering	O :- Er regulert både nasjonalt og i NATO - Sjef FOH har en definert rolle i forhold til JFC Brunssum og NATO
	K* :- Kjennskap til NATO-ledelse av operasjoner	K :- God kjennskap til NATO-ledelse av operasjoner	K :- Meget god kjennskap til NATO-ledede operasjoner ved FOH
Interoperabilitet	O :- FOH organisert for å ivareta norske interesser - Liten kjennskap til respektive hovedkvarter - SOP er ikke samkjørt - BR er ikke koordinert - Øvelser og trening er ledet av FOH	O :- FOH organisert for å interagere med JFC Brunssum på utvalgte kjernepunkter - God kjennskap til respektive hovedkvarter - SOP er bedre samkjørt - BR i FOH er delvis tilpasset JFC Brunssum - Utvalgte øvelser og trening ledet av NATO	O :- FOHs grunnorganisasjon speiler JFC Brunssums organisasjon - Meget god kjennskap til respektive hovedkvarter - SOP godt samkjørte - BR i FOH er godt tilpasset JFC Brunssum - Det er faste avtaler om øvelser og trening. Noen øvelser ledes av NATO
	K :- Engelsk som språk er regulert i liten grad - God forståelse for NATO prosedyrer ved FOH	K :- Engelsk som språk er regulert med fokus på skriftlige produkter - Meget god forståelse for og bruk av NATO prosedyrer ved FOH	K :- Engelsk er arbeidsspråket ved FOH - Svært god forståelse for og utstrakt bruk av NATO prosedyrer ved FOH
Felles situasjonsforståelse	O :- Liten grad av felles situasjonsforståelse - Gode muligheter for kommunikasjon	O :- Større grad av felles situasjonsforståelse - Gode muligheter for kommunikasjon	O :- Stor grad av felles situasjonsforståelse - Meget gode muligheter for kommunikasjon
	K :- Situasjonsbilder kan oversendes mellom hovedkvarterene	K :- Analyserte situasjonsbilder oversendes jevnlig mellom hovedkvarterene	K :- Situasjonsbilder oversendes i sanntid mellom hovedkvarterene med en koordinert vurdering
Nettverksbasert forsvar (NBF)	O :- Begrenset reelt samarbeid mellom hovedkvarterene	O :- En viss grad av samarbeid foregår	O :- Samarbeid foregår både vertikalt og horisontalt
	K :- God teoretisk forståelse for hva NBF innebærer, NBF modenhetsnivå 2	K :- God teoretisk forståelse for hva NBF innebærer, NBF modenhetsnivå 2-3	K :- God teoretisk og praktisk forståelse for hva NBF innebærer, NBF modenhetsnivå 3-4

Figur 1. Modell med ambisjonsnivåer for kobling.

*O = Organisatoriske, K = Kompetansemessige

3 Historisk gjennomgang og status i dag

For å sette studien i perspektiv presenteres i dette kapittelet den historiske utviklingen av NKS og den nasjonale militære kommando strukturen etter den kalde krigens slutt. Endringene og utviklingen som har skjedd har vært en viktig del av grunnlaget for hvorfor Norge fremmet sitt nærområdeinitiativ i 2008 (Forsvarsdepartementet, 2008a). Tiltakene i nærområdeinitiativet er en del av grunnlaget for de mulige løsninger som blir presentert i kapittel 4.

Avslutningsvis vil kapittelet gi en status på situasjonen i dag med på fokus på Norges initiativer, grunnlagsarbeidet opp i mot dette, og utfallet av NATOs toppmøte i Lisboa i november 2010. Dette gjøres for å sammenfatte bakgrunnen for situasjonen i dag, og for å skape en dypere forståelse for det som presenteres senere i studien.

3.1 Historisk utvikling

3.1.1 Utvikling av NATOs kommandostruktur siden 1990

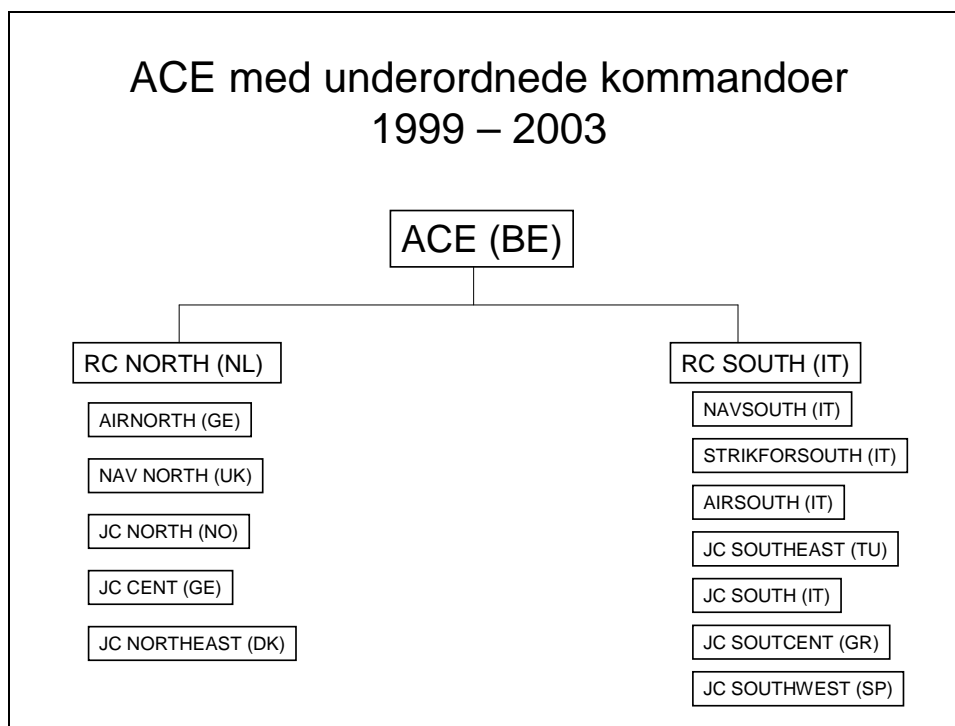
NATOs kommandoorganisasjon ble i sin tid opprettet for å håndtere storkrig mot en identifisert fiende, som den gang var definert som Sovjetunionen og deres samarbeidspartnere. Som et resultat av den kalde krigens slutt, det tilhørende trusselbildet, nye oppgaver, utvidelse av alliansen og behov for økonomiske besparelser, ble det på 1990-tallet nødvendig å omforme kommandostrukturen (Børresen, et al., 2004, s. 145).

Slutten av den kalde krigen markerte begynnelsen på en periode med betydelige endringer i kommandostrukturen i NATO, og spesielt gjaldt dette for Europa-kommandoen. Som et ledd i denne nye orienteringen bestemte forsvarsministerne i NATO i desember 1991 å reorganisere og redusere antallet *major commands* i NATO fra tre til to (Pedlow, 2009, s. 11). I det videre arbeidet utredet NATO en rekke alternative løsninger for organiseringen av Europakommandoen. I arbeidet forut for etableringen av denne strukturen var det tunge politiske diskusjoner og forhandlinger. 12 av de 14 medlemslandene som var med i den integrerte kommandostrukturen samlet seg til slutt om forslaget om opprettelsen av tre regionale kommandoer under Europa-kommandoen, navngitt som nordvest, sør og sentrum. Den nye kommandostrukturen i Europa var etablert 1. juli 1994 (Børresen, et al., 2004, s. 145-147). Nordvestkommandoen omfattet i denne kommandostrukturen Norge, Storbritannia og dessuten det britiske luftrommet og den britiske kanal utvidet med Nordsjøen og deler av Atlanterhavet. Sjefen for Europakommandoen hadde tre avdelinger under sin kommando som hver seg hadde et antall underavdelinger. En av disse underavdelingene fikk to forskjellige sjefer å forholde seg til med tilhørende rapporteringslinjer (Pedlow, 2009). Det medførte to separate kommandolinjer,

noe som er lite heldig ved krisehåndtering og andre situasjoner hvor det er nødvendig med klare kommandoforhold (Vego, 2008, s. VIII-17). Erfaringen med bruk av to separate kommandolinjer for en sjef har gjort at denne løsningen ikke er brukt i senere omorganiseringer av kommandostrukturen.

For å gjøre alliansen bedre i stand til å hurtig etablere et ledelsesapparat for krisehåndtering ble det i 1994 vedtatt å etablere såkalte *Combined Joint Task Forces* (CJTF), som ikke skulle være en permanent del av kommandostrukturen. Dette skulle være mobile hovedkvarter som skulle kunne etableres på kort varsel for å lede en flernasjonalt styrke både innenfor og utenfor NATOs ansvarsområde. (Børresen, et al., 2004, s. 145). Konseptet ble utviklet og prøvet i forskjellige øvelser, men det fikk aldri noe skikkelig gjennomslag i alliansen, og i april 2006 bestemte militærkomiteen i NATO å utsette den fulle implementeringen til 2018, noe som i praksis betyr på ubestemt tid (Ionita, 2010, s. 31).

Stadig utvikling i de sikkerhetspolitiske rammer og endringer i internasjonale forhold gjorde at NATO ganske raskt så behovet for ytterligere omorganisering (NATO, 2001, s. 251-269). Ikke lenge etter at 1994-strukturen var på plass opprettet NATO en gruppe som skulle se på en ny strategi og struktur for alliansen etter den kalde krigens slutt. Dette arbeidet resulterte i nye anbefalinger for det mange mente var en mer strømlinjeformet kommandostruktur. Forslaget ble fremlagt i 1996, og godkjent av NATO i 1997 (NATO, 1997). Europa- og Atlanterhavs-kommandoen ble opprettholdt, men ble nå kalt strategiske kommandoer. Europakommandoen ble redusert og fikk nå to regionale kommandoer, en i nord og en i sør. Noe av hensikten med denne omorganiseringen var å få til et skifte i fokus i fra trusselen fra øst, til en mer balansert tilnærming og likere vektlegging mellom utfordringene i nord og sør (Pedlow, 2009, s. 12). Se figur 2.



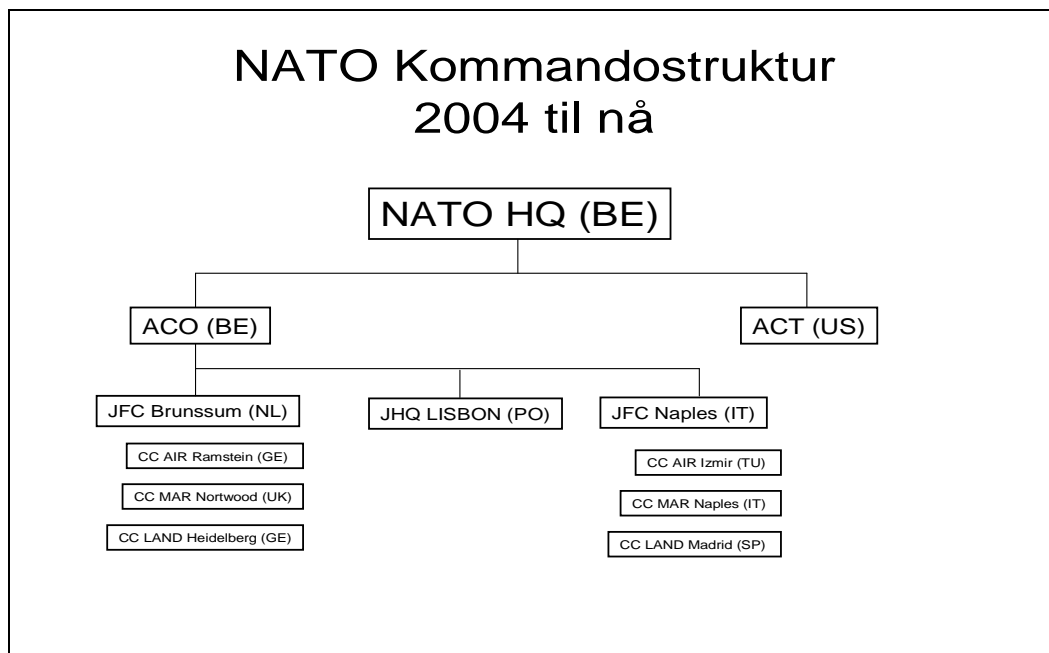
Figur 2. Organisasjon og kommandoforhold, ACE, 1999 -2003.

Kommandoene beholdt sitt tradisjonelle områdeansvar for sjø og luft styrker, men fikk nå underlagt felleskommandoer (land, luft, sjø) i stedet for rene landkommandoer som hadde vært tilfelle fram til nå. Dette skulle i større grad reflektere den nye vektleggingen av fellesoperasjoner (Pedlow, 2009, s. 12-13).

Etter terrorangrepene på USA den 11. september 2001, da NATO påberopte artikkel 5, startet atter en gang flere nasjoner et press for på nytt å reformere kommandostrukturen i alliansen. Dette ble gjort til tross for at det kun var få år siden forrige reorganisering. Mye av grunnlaget for dette lå i en bekymring blant alliansens land i Europa for hva som skjedde i USA. Det var signaler som tydet på at USA ikke lenger var interessert i å opprettholde et NATO hovedkvarter, Atlanterhavskommandoen, på amerikansk jord (Pedlow, 2009, s. 13). Andre NATO land var redde for at båndene til USA ville bli svekket. Et annet forhold var at reformen fra mars 2000 heller ikke imøtekom behovet for mer grunnleggende endringer. ”Den nye organisasjonen var statisk og konservativ i sin generelle innretning, og innfridde ikke målsettingen om kostnadsbesparelser” (Børresen, et al., 2004, s. 146-147).

Som et resultat av dette ble kommandostrukturen for første gang relativt radikalt endret. Med denne nye strukturen valgte NATO et større fokus på funksjonalitet fremfor geografi, og reduserte blant annet antall hovedkvarter fra 65 til 20 (Forsvarsdepartementet, 1999, s. 1).

Den 12. juni 2003 møttes NATOs forsvarsministere og ble enige om å gjennomføre de foreslåtte endringene (NATO, 2003). På øverste nivå er det kun en kommando som har en operativ funksjon, *Allied Command Operations* (ACO). Kommandoen har nå det ansvaret som tidligere var delt mellom Europakommandoen og Atlanterhavskommandoen. Atlanterhavskommandoen ble nedlagt som operasjonell kommando, og men oppsto som helt ny kommando, *Allied Command Transformation* (ACT). Kommandostrukturen fra 2004 er med noen små justeringer den som er gjeldende i dag, se figur 3.



Figur 3. Organisasjon og kommandoforhold NKS, 2004 til nå.

Som en del av denne reorganiseringen ble antallet hovedkvarter redusert fra 20 til 11, og antallet luftoperasjonssentre gikk fra 10 til 6. Tre kommandonivåer blir opprettholdt: Strategisk (Politisk og militært slått sammen), operasjonelt og taktisk nivå. I Bodø var et av disse luftoperasjonssentrene direkte underlagt luftkommandoen i Ramstein, og dette ble først nedlagt 1. mars 2008 (NRK, 2008).

På det operasjonelle nivået er det tre hovedkvarter, Brunssum, Napoli og Lisboa (Pedlow, 2009, s. 14). Brunssum og Napoli, kan begge lede operasjoner fra deres statiske lokalisering. I teorien skal disse også kunne sende ut et ledelselement fra hovedkvarteret som skal kunne reise til et

operasjonsområde og lede en eventuell operasjon der hvor operasjonen gjennomføres. Lisboa, som er mindre i omfang og kapasitet, skal også kunne lede operasjoner, primært ved at de skal kunne etablere seg på ett fartøy med ledelsesgruppen og lede operasjoner derfra (NATO, 2011a).

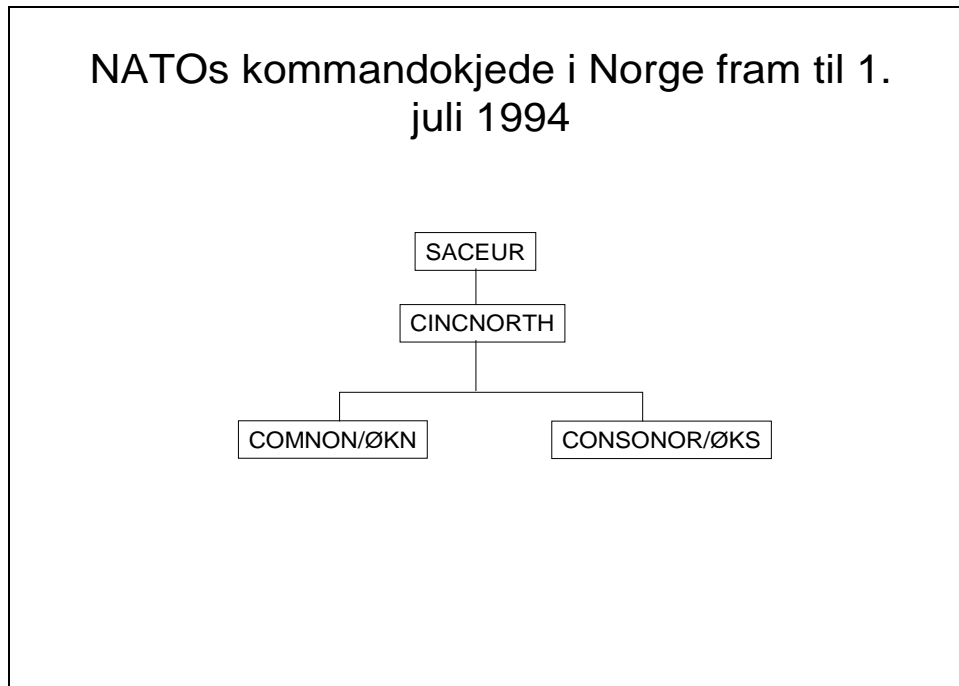
På tredje nivå, det taktiske, er det seks komponentkommandoer som skal kunne støtte det operasjonelle nivået med service spesifikke hovedkvarter innenfor land-, sjø- og luftmakt. Disse komponentkommandoene var rutinemessig underlagt de to mest robuste hovedkvarterene (JFC Brunssum og JFC Napoli).

I 2010 ble landkomponentene omgjort og ble til hva som nå kalles *Force commands* med en direkte kobling til det operasjonelle nivået gjennom hva som er kjent som *Deployable Joint Staff Element* (DJSE). Dette arbeidet startet som et prosjekt i 2007 hvor hensikten var å sette opp, trene og klargjøre den delen av JFC nivået som skulle deployere sammen med sjefen initielt i en ny operasjon. Slik skulle NKS på nytt bli i stand til å etablere en ny operasjon og føre kommando fra en kommandoplass i operasjonsområdet. Ideen var at kommandostrukturen skulle føre kommando for en periode frem til oppfølgingsstyrker var på plass og en mer permanent kommandoløsning var etablert. DJSE skulle støtte sjefens ledelse av den pågående operasjonen i en periode på seks til ni måneder, til et oppfølgingshovedkvarter kunne overta ledelsen av operasjonen (samtale med oblt Lasse Magnes 3. feb 2011).

3.1.2 Utvikling av nasjonal kommandostruktur siden 1990

Norges nasjonale militære kommandostruktur har siden 1951 på forskjellige måter vært knyttet til NATO. Denne tilknytningen er beskrevet i en rekke forskjellige dokumenter og bøker. I den beskrivelsen som følger har jeg i stor grad basert meg på boken *norsk forsvarshistorie* (Børresen, et al., 2004) og artikkelen til Bjørnar Kibsgaard i IFS INFO 4/2001 (Kibsgaard, 2001). Kildene er datert tilbake til 2001 og 2004, men er likevel aktuelle fordi hensikten er å se på utviklingen av den nasjonale kommandostrukturen sett i relasjon til utviklingen i NATO.

Fram til 1. juli 1994 var NATOs kommandolinjer i fred og krig i forhold til Norge som vist i figur 4.

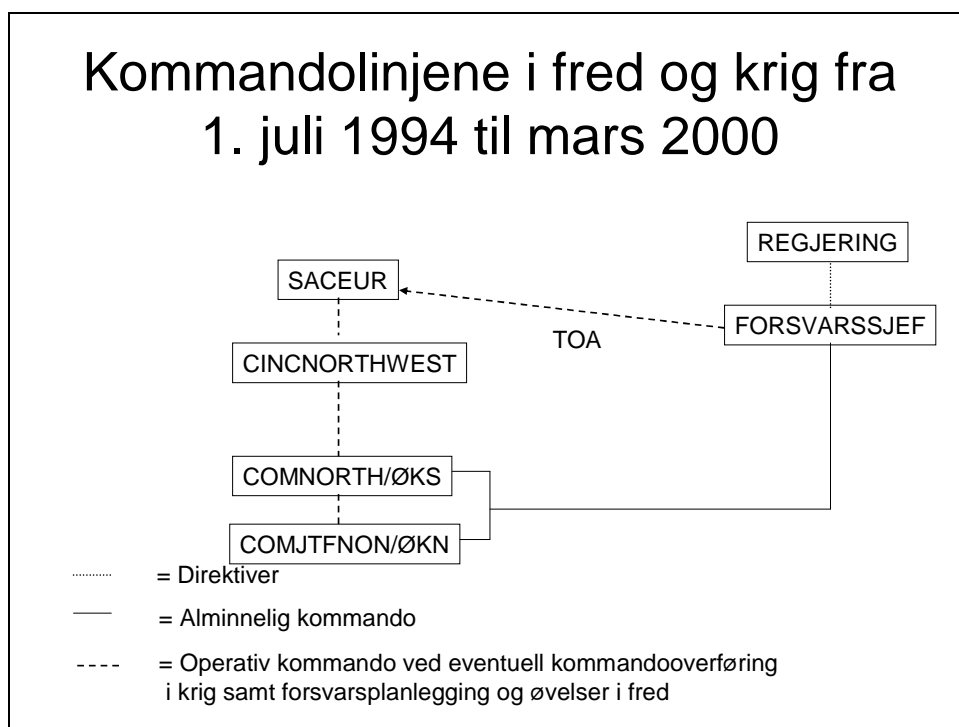


Figur 4. NATO kommandokjede i Norge fram til 1. juli 1994.

I fred og krig hadde de to øverste sjefene i Nord- og Sør-Norge operativ kommando over norske nasjonale styrker som Forsvarssjefen hadde tildelt dem, mens operativ kontroll var delegert til kommandørene, som befant seg på nivået under de respektive sjefene i Nord og Sør (Kibsgaard, 2001, s. 29-30). Når NATO skulle overta ansvaret for forsvaret av Norge i eventuell krise eller krig ble operativ kommando over norske styrker overført fra Forsvarssjefen til NATO. Sjefen for Nord-kommandoen (CINCNORTH) var den i NATO som var tillagt hovedansvaret for forsvaret av Norge. Forsvarskommandoene i Norge var på nivået under. I NATO innebar konseptet for kommando og kontroll inntil 1. juli 1994 at nivået som CINCNORTH befant seg på fikk operativ kommando over tildelte styrker, mens operativ kontroll ble delegert til nivået under, forsvarskommandoene, ved overføring av styrker til disse (Kibsgaard, 2001, s. 30).

De to forsvarskommandoene i Nord og Sør var en del av NATOs kommandostruktur. Likevel var det nasjonal bemanning og i fred var de underlagt Forsvarssjefen. Dette betydde at de to sjefene (ØKS og ØKN) hadde både et nasjonalt- og et NATO-kommandoforhold, såkalt dobbelhatting. Roller og myndighet var fastlagt i kongelige resolusjoner og militærkomite dokumenter fra NATO. Dette var med på å bekrefte at de var en formell del av NATOs kommandostruktur. Når krise eller krig inntraff skulle bemanningen ved forsvarskommandoene forsterkes, og dette skjedde med både norsk og alliert personell. Det allierte personellet bidro med erfaring og ekspertise som ga forsvarskommandoene ytterligere kompetanse innen logistikk, anvendelse av styrkene og operasjoner generelt (Kibsgaard, 2001, s. 30).

Den 1. juli 1994 fikk NATO ny kommandostruktur som varte fram til 3. mars 2000, se figur 5.



Figur 5. Kommandolinjene i fred og krig fra 1. juli 1994 til mars 2000.

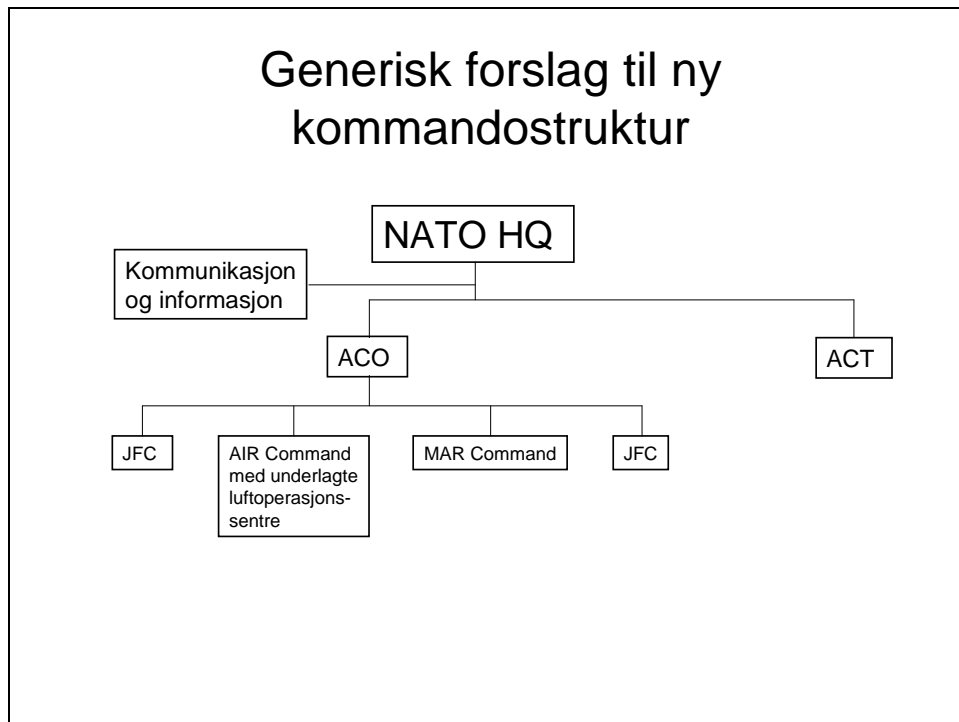
Kommandoen som hadde vært på Kolsås, ble flyttet til Storbritannia, og et nytt hovedkvarter, nå på nivået under, ble etablert i Stavanger med representanter fra syv nasjoner (Kibsgaard, 2001, s. 31). For å oppnå en mest mulig effektiv løsning ble den nasjonale Forsvarskommando Sør-Norge organisert som en integrert del av NATO-hovedkvarteret. Nasjonalt var fortsatt ØKN / FKN og ØKS / FKS sidestilt under forsvarssjefen. I NATO-sammenheng var det annerledes, og siden ØKS var *Commander Allied Forces North Europe* (COMNORTH) ble han overordnet øverstkommanderende i Nord-Norge (Kibsgaard, 2001, s. 31). NATO hovedkvarteret i Stavanger fikk som før norsk sjef, med øverstkommanderende i Sør-Norge i en dobbel-hattet stilling (Børresen, et al., 2004, s. 148). I tillegg til øvrige gjøremål fikk hovedkvarteret også til oppgave å lede og forberede fredsopprettende operasjoner, og det kom til å skje i 2001 når Generalløytnant Skiaker ledet KFOR hovedkvarteret fra våren til høsten 2001 (NATO, 2000).

Med endringene i kommandostrukturen og ingen tilstedeværelse i Norge har i dag sjefen for FOH ingen kommandomyndighet i alliansen, verken i krise eller krig og blir nesten ”arbeidsledig når han og hovedkvarteret trengs som mest” (Sandli, 2009, s. 38) Siden Norge er avhengige av alliansen for å håndtere en mer omfattende trussel mot egen sikkerhet eller ved en krise vi ikke kan håndtere selv (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 12-14), synes det naturlig at Norge ser på mulighetene for at FOH kan knyttes nærmere NKS.

3.2 Status i dag

3.2.1 Generisk fremtidig NATO kommandostruktur

Den generiske strukturen som ble vedtatt i Lisboa, se figur 6, vil medføre en betydelig reduksjon av dagens struktur. Kommandostrukturen består med denne organiseringen av om lag 9000 personer, en reduksjon på ca 5000 fra den eksisterende strukturen.



Figur 6. Generisk forslag til ny kommandostruktur.

Som det fremgår vil NATO beholde to kommandoer på JFC-nivå som begge skal ha kapasitet til å deployere store deler av hovedkvarteret til støtte for operasjoner (NATO, 2010a, s. 11-12). Imidlertid vil strukturen under de operasjonelle hovedkvarterene bli betydelig redusert. Luft- og sjø-kommandoene er forutsatt og skulle lede sine operasjoner fra sine statiske lokaliseringer. I forbindelse med nytt strategisk konsept er det videre antydnet at JFC-nivå igjen skal få et regionalt fokus i NATOs tradisjonelle ansvarsområde (NATO, 2010c). Det er nærliggende å tro at NATO vil lokalisere det hovedkvarter som skal ha regionalt fokus nord for alpene med utgangspunkt i det eksisterende hovedkvarteret i Brunssum, selv om den fysiske lokalisering fortsatt kan endres. Selve lokaliseringen av hovedkvarteret som får spesielt fokus for nordområdene er for Norge ikke avgjørende. Det vesentlige er at det blir et hovedkvarter på operasjonelt nivå som Norge kan bli koblet mot. Likevel synes det å være klare fordeler at dette hovedkvarteret ligger nord for Alpene. Selv om alle hovedkvarter i NATO er multinasjonale, har bemanningen tradisjonelt sett hatt overvekt av personell som kommer fra den regionen hvor hovedkvarteret fysisk er plassert. I

JFC Brunssum er for eksempel over 85 % av bemanningen fra nasjoner nord for alpene⁹. Videre har Norge allerede et utstrakt forsvarssamarbeid innen mange sektorer med flere nasjoner i vår region, og dette skal videreføres uavhengig av utviklingen som skjer i NKS (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 31).

3.2.2 Nærområdeinitiativet, spesialrådgivergruppen, og toppmøte i Lisboa

Denne delen av kapittel 3 innledes med en kort gjennomgang av grunnlaget for Norges nærområdeinitiativ, før hovedpunktene i initiativet presenteres noe mer detaljert. Deretter sees det på forskjellige grunnlagsarbeider som er gjort i regi av NATO fram i mot og etter toppmøte i Lisboa. På slutten av kapitlet presenteres noen mulige konsekvenser av hva det nye strategiske konseptet kan innebære med fokus på nasjonale operative hovedkvarter.

Som nevnt over begynte Norge i 2008 et arbeid for å endre fokus i NATO og utarbeidet det etter hvert kjente nærområdeinitiativet, *Strengthening NATO – Raising its profile and ensuring its relevance* (Forsvarsdepartementet, 2008a). Det ble forankret i regjeringen i september 2008, rett før forsvarsministermøte i NATO samme måned. Deretter har representanter for Regjeringen tatt opp nærområdeinitiativet med jevne mellomrom i de møter og fora hvor agendaen har tillatt dette (Intervju med Svein Efstestad, 4. april 2011). Dette dokumentet eller ”non-paper”¹⁰ var det første skriftlige fremstøt Norge gjorde gjennom FD for å spre sine ideer i alliansen, om en endring i fokus for NATO. Likevel kan oppstarten på dette arbeidet trekkes tilbake til 2005, hvor den sittende regjering presiserte at nordområdene var et viktig strategisk satsningsområde i tiden fremover (Regjeringen, 2005, s. 6). Det kan derfor hevdes at dette var bakgrunnen for at Norge ville ha en endring i alliansens fokus (Hilde & Widerberg, 2010, s. 13). Mer konkret kan den generelle utviklingen i Russland, med ønske om en større internasjonal rolle og deres tydelige demonstrasjoner av økt militær kapasitet, ha medvirket til dette (Hilde & Widerberg, 2010, s. 13-14). Det er kjent at det innad i regjeringen Stoltenberg er ulike syn på den militære innsatsen i Afghanistan. Dette sammen med medias sterke fokus på NATO i Afghanistan fikk enkelte til å stille spørsmålstegn ved om NATOs fokus hadde fjernet seg for mye fra kjerneoppgavene i eget område, og at fokuset på alliansens evne til innsats og synlighet i eget nærområdet måtte revitaliseres (Hilde & Widerberg, 2010, s. 14). Likevel erkjennes det at selv om NATO over lengre tid har drevet operasjoner på strategisk distanse fra sitt kjerneområde, er disse

⁹ Brief ”JFCB Manning statistics” datert 22 februar 2011, gjort tilgjengelig for forfatteren av personellavdelingen i Brunssum.

¹⁰ ”Non-paper” brukes fra nasjonene i NATO til å fremme forslag / ideer. Et ”non-paper” blir ikke offisielt behandlet i NATO hierarkiet.

operasjonene uløselig knyttet til dagens og fremtidens sikkerhetsutfordringer.

(Forsvarsdepartementet, 2008a, s. 1).

I grove trekk inneholdt det norske initiativet fem konkrete forslag til endring; reformering av kommandostrukturen, økt geografisk ekspertise og felles situasjonsforståelse, tettere bånd mellom NKS og nasjonale hovedkvarter, større involvering av NATO i trening og øvelser, og en utvidet rolle for transformasjonskommandoen (ACT). Forslaget som omhandler ACT utdypes ikke nærmere av grunner som er nevnt tidligere i studien. Generelt kan en hevde at forslagene i nærområdeinitiativet var godt formulerte og vel egnet som grunnlag for videre diskusjoner i alliansen (Hilde & Widerberg, 2010, s. 15-16). Dette må sees i sammenheng med den generelle økonomiske utviklingen og det faktum at de fleste land i alliansen har økonomiske utfordringer. I en slik situasjon hvor det er intern kamp innad om ressursene i alliansens medlemsland, krever det effektive tiltak (Barth-Eide, 2009). Betydningsfulle samarbeidsland for Norge i alliansen planlegger kutt i sine forsvarsbudsjetter de neste årene, blant annet Nederland (Ministerie van Defensie, 2010, s. 1-3) og Storbritannia (Aftenposten, 2011). En klar fordel med Norges initiativ er at disse rent ressursmessig ikke krever store økonomiske løft for NATO (Hilde & Widerberg, 2010, s. 15). Dette passer godt sammen med NATOs nye strategiske konsept hvor det i forordet er presisert at "It commits NATO to continuous reform towards a more effective, efficient and flexible Alliance, so that our taxpayers get the most security for the money they invest in defence" (NATO, 2010c).

Det første forslaget til tiltak som Norge fremmet i nærområdeinitiativet var at NATO skulle gjennomgå den eksisterende kommandostrukturen på nytt, i den hensikt å få styrket alliansens evne til å lede operasjoner både i og utenfor eget territorium. I denne gjennomgangen mente Norge at NATO burde se nærmere på den konkrete organiseringen og rollene til de ulike hovedkvarterene.

I det andre tiltaket foreslo Norge at de operasjonelle hovedkvarterene i Brunssum og Napoli skulle få egne regionale ansvarsområder. Ved å gjøre dette ville alliansen kunne øke den geografiske ekspertisen og den tilhørende situasjonsforståelsen i kommandostrukturen. FOH vil i denne sammenhengen kunne bidra med sin ekspertise og kunnskap om de av generelle sikkerhetsutfordringene i nordområdene. Viktigheten av en slik kunnskap ble demonstrert for NATO i forbindelse med krisen i Libya. Som ekspedisjonssjef Efstestad forklarte,

"det var først når vi ble orientert om situasjonen i Libya av italienerne, vi fikk gode orienteringer og forståelse av situasjonen. Den informasjonen som ble levert fra et

NATO-hovedkvarter var for generell og ga lite verdifull informasjon” (Intervju med Svein Efstad, 4. april 2011).

I det samme tiltaket ønsker Norge at alliansen øker samarbeidet på de sentrale områdene, etterretningsdeling, felles kommunikasjonsstrategier og et videreutviklet arbeid med forsvarsplaner (Forsvarsdepartementet, 2008a). I denne sammenheng skal det også nevnes at dette er sentrale områder som også inngår i et NBF (Forsvarssjefen, 2010).

Det tredje tiltaket er tettere formelle bånd mellom nasjonale operative hovedkvarter og NKS. Norge påpeker at det i forskjellige nasjoner i alliansen over tid har blitt etablert nasjonale operative hovedkvarter som har liten eller ingen formell kobling til NKS. Noe Norge hevder reduserer den kollektive kvaliteten på kommando og kontroll, samtidig som de nasjonale hovedkvarterene har kompetanse som alliansen ikke besitter. Videre ble det også foreslått en dobbel-hatting av nasjonale hovedkvarter som en kosteffektiv måte å øke samhørigheten i alliansen, ”dual hatting national headquarters, so that they when needed can be used by the NATO command structure e.g. to conduct exercises or operations” (Forsvarsdepartementet, 2008a). Dobbelt-hatting av sjefer er som tidligere nevnt ikke noe nytt fenomen verken for NATO eller Norge.

I det fjerde foreslåtte tiltaket ser Norge for seg en økt deltagelse av NKS i flernasjonale øvelser og treningsaktiviteter. Norge hevder at NATO-øvelser siden 1990-tallet i hovedsak har blitt erstattet med nasjonale og flernasjonale øvelser, uten deltagelse fra NKS. Dette har medført at verdifull regional ekspertise har blitt borte fra kommandostrukturen. Å engasjere kommandostrukturen i nasjonale øvelser og trening vil være en forutsetning for å øke evnen til å gjennomføre operasjoner på eget territorium (Forsvarsdepartementet, 2008a).

Som det allerede fremgår startet NATO i nesten samme tidsrom som Norge lanserte sitt nærområdeinitiativ sitt arbeid med et strategisk konsept. På NATOs ministermøte i Strasbourg / Kehl i april 2009 (NATO, 2009b), ble NATOs generalsekretær gitt i oppdrag å sette sammen en gruppe av eksperter som skulle *prepare the ground for a new NATO Strategic Concept* (Albright, 2010, s. Intro). Ekspertgruppens arbeid startet i september 2009, og 17. mai 2010 ble det som er kjent som Albright-rapporten, *Assured security; dynamic engagement* offentliggjort (Albright, 2010). Denne rapporten samstemte på flere områder med forslagene i nærområdeinitiativet, og rapporten har videre blitt ett av grunnlagsdokumentene i utarbeidelsen av alliansens nye strategisk konsept. Albright-rapporten hadde to hovedkonklusjoner. ”For det første at alliansen fortsatt har en plikt til å garantere alle medlemmers sikkerhet, og for det andre at dette kun kan oppnås gjennom engasjement også utenfor egne grenser” (Hilde & Widerberg, 2010, s. 17).

Rapporten vektla Atlanterhavstraktatens artikkel 5 – *NATO`s core commitment*, men den vektla også artikkel 4 som omhandler politiske konsultasjoner dersom medlemmer i alliansen føler seg truet (NATO, 2001, s. 527). Fokuset på artikkel 4 virket fornuftig med tanke på de ukonvensjonelle truslene som alliansen står overfor og som normalt ikke dekkes av artikkel 5 (Hilde & Widerberg, 2010, s. 17). Dette forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp i det nye strategiske konseptet.

Ikke lenge etter at Albright hadde lagt fram sin rapport ble det i juni 2010 nedsatt en annen arbeidsgruppe bestående av representanter fra medlemslandene. Disse fikk i oppdrag å komme fram til en generisk modell for en ny kommandostruktur. I september 2010 fremla gruppen sitt forslag med anbefaling om hvordan ny kommandostruktur burde organiseres, og denne anbefalingen ble vedtatt under toppmøte i Lisboa 20. november 2010, se figur 6.

Gjennom dette vedtaket har NATO målsetninger om å bli en mer kapabel, mer kosteffektiv og slankere organisasjon, samtidig som den skal opprettholde sin rolle som sikkerhetsinstrument for medlemslandene. En del av dette er å gjøre NKS mindre og mer effektiv til en lavere kostnad (NATO, 2010a, s. 1-2).

I den offisielle erklæringen etter toppmøte i Lisboa har NATOs generalsekretær fått i oppdrag å utvikle et detaljert forslag for kommandostrukturen, inkludert den geografiske lokaliseringen (NATO, 2010a, s. 12 pkt 49). Vedtaket i denne saken er planlagt til alliansens neste toppmøte i juni 2011. I erklæringen er det også presisert at NKS skal revitalisere forholdet til styrkestrukturen i NATO og nasjonale hovedkvarter. Det er dette som er grunnlaget for antagelsen om at FOH igjen kan få en rolle i alliansen i forhold til krisehåndtering og trusler i nordområdene.

Hvilken betydning Norges innsats har hatt for den kursendringen som NATO skal foreta i årene som kommer skal ikke overdrives, men det er helt klart at den har bidratt i diskusjonene om hvordan NATO skal fremstå i årene fremover. Flere nye land i alliansen hadde i perioden før Norge presenterte sine tanker på forskjellige måter uttrykt bekymring for utviklingen i NATO, og støttet av den grunn Norge relativt raskt. En støtte som gradvis også vokste frem fra mer etablerte land i NATO (Hilde & Widerberg, 2010, s. 18). Under sin tale i oktober 2009 sa Barth-Eide:

” I think it is fair to say, however, that when our newest member states joined NATO from the late 1990s onwards, they did so for exactly the same reasons that those of us did when present at creation back in 1949” (Barth-Eide, 2009).

Dette er et argument som er med på å understreke en fornyet oppmerksomhet mot artikkel 5 og kollektivt forsvar for NATO som organisasjon. Sett i lys av at flere land i alliansen, Norge inkludert, nå vurderer når nasjonale styrker skal trekkes ut av Afghanistan, kan dette være det naturlige skille for NATO. Med avslutningen i Afghanistan som bakteppe, og hele bredden av nye sikkerhetsutfordringer, kan dette være tiden for å rette oppmerksomheten mot økt fokus på ivaretagelse av sikkerhetsinteressene til medlemslandene (Kamp, 2010).

De foreslåtte endringene med reduksjon av kommandostrukturen, økt regionalt fokus og en tettere kobling mellom NKS og nasjonale hovedkvarter er vedtatt, men hva dette konkret vil innebære er fortsatt ikke fastlagt. I det etterfølgende vil jeg beskrive noen mulige konsekvenser av dette. NATO har bestemt at eksisterende ambisjonsnivå for å kunne lede et antall større og mindre fellesoperasjoner samtidig, skal opprettholdes (NATO, 2010c, s. pkt 19). En ambisjon som ble etablert i *Comprehensive political guidance* (CPG) fra 2006 (NATO, 2006, s. pkt 11). Opprettholdelse av denne ambisjonen samtidig som NKS reduseres, kan bety at mer ansvar for ledelse av operasjoner presses ned til NATO styrkestruktur, og derigjennom nasjonale hovedkvarter. Dette kan innebære at NATO blir mer avhengig av bidrag fra styrkestrukturen for ledelse av operasjoner, og i denne sammenheng er FOH en aktuell kandidat. Det er i dag ni multinasjonale landkorps- hovedkvarterer i NATO (NATO, 2011c), men hvor mange av disse som faktisk kan brukes utenfor eget territorium er usikkert. Korpsene er under nasjonal eller flernasjonal kommando og kontroll, og er helt avhengig av at regjeringene i de aktuelle medlemslandene støtter den aktuelle operasjon. Dette kan innebære et behov for å nøye gjennomgå hvordan kommando overføres fra nasjonale myndigheter til NATO i krise og krig. Med en større involvering av nasjonale hovedkvarter må disse forholdene avklares, da det i dag også er nasjonale hovedkvarter under nasjonal kommando og som ikke uten videre kan disponeres av NKS. Likevel har alliansen en viss erfaring med kommandooverføring av avdelinger til NATO med utgangspunkt i NATOs pågående operasjoner. Et ytterligere forhold som må løftes frem i denne sammenheng er at NATOs forsterkningsplaner i stor grad er utdatert, også den som gjelder for Norge (Intervju med Svein Efstad, 4. april 2011). En vei å gå er å utvikle generiske forsterkningsplaner like de som er utarbeidet for de baltiske landene og Polen (Traynor, 2010). Utviklingen og vedlikeholdet av slike planer var en viktig del av forsvarsplanleggingen i Norge under den kalde krigen (Børresen, et al., 2004, s. 46-66), og av dette er det vel naturlig å anta at det finnes mye godt bakgrunnsmateriale for eventuelle nye planer i gamle arkiver.

Som avslutning av kapittelet vil jeg nevne at det er andre forhold som også peker mot at det allerede er en dreining mot økt nærområdefokus og artikkel 5-operasjoner i NATO. I det siste øvingsscenarioet som NATO har utviklet, er fokuset på artikkel 5 i område Norden-Baltikum. Ambisjonen er at scenarioet skal være det militære øvingsscenarioet for opptrening av NRF og andre hovedkvarter fra 2012 (samtale med oberstløytnant Jan Østbø, 3. februar 2011). I mars 2011 planla NATO å gjennomføre en *Crisis Management Exercise* (CMX) øvelse med fokus på artikkel 5, hvor alle land i NATO var planlagt å delta, inkludert flere departement i Norge. Som kommandørkaptein Midttun (Deputy NMR SHAPE) påpekte i en samtale, ”det er år og dag siden NATO øvet prosessene som må til i forbindelse med artikkel 5 operasjoner” (samtale med kommandørkaptein Hans Petter Midttun, 3. mars 2011). Denne CMX-øvelsen ble utsatt av forskjellige årsaker, primært på grunn av krisen i Libya, men scenarioet for øvelsen er et tegn på endret fokus i NATO (Intervju med Svein Efjestad, 4. april 2011).

Videre er det verdt å nevne det at under et møte i USA hvor FD og FOH deltok hvor nærområdeinitiativet var en del av agendaen, fremkom at USA også ønsker økt bevissthet rundt utviklingen i nordområdene (intervju med kommandør Helseth, 27 jan 2011). På møte kom det fram at SACEUR¹¹ med sin amerikanske ”hatt” har fått pålegg om å ha et større fokus på nordområdene. Forhold som sjøtransport, energi og tilgang på forsyningslinjer er sentrale forhold relatert til nordområdene (intervju med kommandør Helseth, 27 jan 2011). Med tanke på FOHs sentrale plassering og lokalkunnskap, vil FOH i denne sammenheng kunne bli en viktig aktør for NATO, dersom en nærmere kobling mellom FOH og NKS skal effektueres.

Med denne gjennomgangen av nærområdeinitiativet og et utvalg av NATO dokumenter er det grunnlag for å mene at en form for kobling mellom FOH og NKS er mulig å oppnå. Av de tiltakene som Norge foreslo er det spesielt to tiltak som er nærmest identiske med hva NATO har presisert i de offisielle dokumentene etter toppmøte i Lisboa, 20. november 2011. Det er at NKS skal få et nytt og forbedret forhold til nasjonale hovedkvarter, og at det regionale fokuset skal gjenopprettes.

4 Vurdering av koblinger mellom FOH og NATO kommandostruktur

Innledningsvis i dette kapittelet vil jeg klargjøre hvilken ambisjon NATO har med den uttalte koblingen mellom styrkestrukturen og nasjonale hovedkvarter (NATO, 2010a, s. pkt. 49). I neste del av dette kapittelet vil jeg deretter utdype Norges ambisjonsnivå med fokus på hva dette kan innebære for FOH. Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg bruke modellen som ble introdusert i kapittel 2 med de ulike ambisjonsnivåene for koblingen som utgangspunkt for konsekvensdiskusjonen. Her vil også noen eksempler hvordan samarbeidet mot NKS eventuelt kan skje i praksis beskrives. For å lette beskrivelsen og diskusjonen av koblingen mot NKS, vil jeg i dette kapittelet fortsette å bruke JFC Brunssum som eksempel på det hovedkvarteret FOH vil få en tettere kobling til.

4.1 NATOs ambisjonsnivå for kobling mot nasjonale hovedkvarter

Ut fra det som er beskrevet i kapittel 3 er det mulig å anta at NATO gradvis vil øke sitt fokus mot *in-area*, samtidig som *out of area* operasjoner videreføres. Dette har også blitt presisert fra norsk side når Barth-Eide i sin tale sa:

”Let me point out right from the outset that nothing of what I am going to say here today is intended to question the continued relevance of our “out of area” missions. Quite on the contrary; I am going to argue that in today’s security environment, there is a mutually constituting relationship between the two” (Barth-Eide, 2009).

Med ønske om å inkludere *in-area* i større grad enn tidligere øker tilsynelatende også antall oppgaver som må kunne løses av NKS, noe som for eksempel et økt fokus på nordområdene vil innebære.

Hovedfokuset for NATO de siste ti år har av naturlige årsaker vært operasjonen i Afghanistan, men det har gradvis blitt mer og mer tydelig at det er behov for å se nærmere på hva NATO skal gjøre når denne operasjonen avsluttes (Kamp, 2010). Politikere fra flere land ser det som opportunt at dette arbeidet begynner nå, da NATO er nødt til å ha et rasjonale som er tuftet på mer enn pågående operasjoner. Dette rasjonale er nedfelt i Atlanterhavspaktens artikler, spesielt med artikkel 5, den kollektive tanken – ”en for alle, alle for en” (NATO, 2001, s. 528). Dette rasjonale ble også bekreftet av brigader Roy Hunstok, men han påpekte også at fokuset mot artikkel 5 kan være ønskelig på grunn av økonomiske forhold. Innsatsen NATO har lagt ned i operasjoner rundt om i verden, og da spesielt i Afghanistan, har vært meget ressurskrevende

¹¹ SACEUR er alltid en fire stjerners amerikansk general / admiral. Han er dobbel-hattet som øverste militære sjef i NATO og for de amerikanske styrkene i Europa.

(Intervju med brigader Roy Hunstok, 24. mars 2011). Med tanke på bemanning av kommandostrukturen er det verdt å bemerke at nasjonene i alliansen i lang tid ikke har bemannet NKS til mer enn 80 – 85 % av full styrke (Hilde, 2011, s. 135). I praksis kan det være slik at alliansen allerede har hentet ut noe av planlagt fremtidig rasjonaliseringsgevinst på dette området. Dersom denne praksisen videreføres når NKS blir redusert til ca. 9000 personell kan det bli en utfordring for NKS` evne til å løse pålagte oppgaver. I denne sammenheng vil ytterligere oppgaver, eller sågar opprettholdelse av de eksisterende, gjøre at det synes naturlig for NATO å søke mot de nasjonale hovedkvarterene for bidrag til alliansen. Imidlertid er det skrevet lite om hvordan NATO har tenkt å gjøre dette i praksis. Dette kan trolig skyldes at en slik kobling mot nasjonale hovedkvarter og dreining i fokus relativt nylig har blitt presentert for NKS. Når NATO presiserer hva det er ønskelig at nasjonale hovedkvarter skal bidra med, vil dette gi et viktig innspill til videre diskusjon. En slik diskusjon om oppgaver og mål må NATO gjennomføre med alle nasjoner som stiller nasjonale hovedkvarter til disposisjon. I NATO er det nok også en forventning om at Norge må ta det neste steget for at dette skal konkretiseres på en tydeligere måte (Intervju med brigader Roy Hunstok, 24. mars 2011). Derfor er det viktig at Norge fortsetter arbeidet og klargjør sitt syn, slik at man fra norsk side kan påvirke utviklingen i ønsket retning.

4.2 Nasjonalt ambisjonsnivå for kobling mot kommandostrukturen

For Norges del er nordområdene det viktigste operasjonsområdet det ønskes fokus på (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 26-27). Likevel vektla Norge at ”nærområdeinitiativet” ikke bare skulle gjelde Norge og vårt nærområde, men hele alliansens periferi (Hilde & Widerberg, 2010, s. 16). Dette var viktig med tanke på å skape en bredest mulig støtte for Norges forslag, samtidig som det kunne virket selvsentrert om Norge kun satte egne utfordringer i fokus. Som beskrevet i kapittel 3.2.2 har tiltakene i ”nærområdeinitiativet” et betydelig bredere fokus hvor det er foreslått en bedre balanse i vektleggingen mellom de globale utfordringene og oppgaver i eget kjerneområde. Det er flere forhold som kan få betydning for hvilket ambisjonsnivå FOH til slutt ender på med tanke på koblingen til NKS. Likevel ønsker jeg her å redegjøre for fire forhold som jeg antar vil være sentrale i denne sammenheng.

For det første arbeides det fra norsk side med ytterligere konkretisering av de forslagene som ble presentert i nærområdeinitiativet (det følgende er basert på samtale med oberstløytnant Rune Jensen, 18. mai 2011).

Forslagene tar utgangspunkt i en mulig dobbel-hatting av nasjonale hovedkvarter og uttrykker relativt klart noen forhold som FOH kan bidra med mot NKS. Dette er felles situasjonsforståelse,

øvelser og trening, krisehåndtering og til slutt foreslås andre områder for samarbeid. Når det gjelder felles situasjonsforståelse understrekes FOHs erfaring med deling av informasjon til NATO og de mange og varierte innhentningssystemene FOH kan bruke. Med tanke på øvelser og trening trekkes de unike mulighetene øvelser i Norge kan gi alliansen. Videre så presiseres det at praksisen med den type NATO-øvelser som ble gjennomført på 1980- og tidlig 1990-tallet bør revitaliseres og hvor høyeste nivå i NATO deltar. For krisehåndtering understrekes det viktigheten av FOHs erfaring fra nordområdene og at dette tilsier at FOH bør ha en rolle dersom NATO må drive krisehåndtering i Nord. Angående andre områder for samarbeid vises det til at FOH er i ferd med å etablere og utvikle kontakt med andre hovedkvarter og avdelinger i NATO. FOH har allerede tilbudt ACT at de kan være et hovedkvarter for prøver og eksperimentering.

For det andre kan et nærmere samarbeid mellom NKS og vårt nasjonale operative hovedkvarter ytterligere påvirke innretningen av hele Forsvaret. Selv om en slik eventuell kobling vil medføre direkte utslag for FOHs innretning, kan det indirekte medføre endringer for hvordan Norges militære struktur forholder seg til NATO. Det kan skje fordi det kan oppstå situasjoner hvor FOH støtter NATO, som er av en slik karakter at FOH av ulike årsaker kan være nødt til å utnytte ressurser fra andre deler av Forsvaret. Gjennom at FOH, og derigjennom Forsvaret, kan bidra til større situasjonsforståelse for nordområdene i NATO vil dette også bringe større deler av Forsvaret nærmere NATO. Det vil ytterligere kunne øke interessen og forståelsen for alliansens oppgaver, noe som kan være positivt for hele Forsvaret.

For det tredje har Norge gradvis fått mindre innsyn i hvilke prosesser som foregår i kommandostrukturen etter at det operasjonelle nivået i NATO ikke lenger var fysisk tilstede i Norge. Dersom FOH får en regional rolle opp mot kommandostrukturen, kan dette sikre bedre innsyn og innflytelse i sentrale spørsmål og viktige prosesser i NKS. Det er likevel ikke slik at Norge har mistet sin innflytelse eller innsyn i forhold til hva som foregår i alliansen. På strategisk nivå er Norge, på lik linje med de øvrige nasjonene i NATO representert gjennom nasjonal militær representant (NMR) og den norske NATO ambassadøren (Intervju med brigader Roy Hunstok, 24. mars 2011). Dette nivået arbeider imidlertid ikke med den detaljgraden i prosessene eller på det operasjonelle nivået som FOH muligens skal kobles til. Å få en regional rolle opp mot kommandostrukturen kan nås på forskjellige måter, og dersom Norge får gjennomslag for sitt forslag om dobbel-hatting av sjefene i de nasjonale hovedkvarterene, kan dette være med på å øke innsynet i prosessene i NKS. I intervjuene med flaggkommandør Sakseide og kommandør Helseth fra fornyingsavdelingen i FOH, har dobbel-hatting av sjef FOH ikke vært fremmet som noe de arbeider konkret i mot på kort sikt, da FOH ikke er tenkt å være

fullt operativ på nasjonal side før utgangen av 2012. Her skal det nevnes at det er en ambisjon om å etablere en NATO-tilknytning tidligst i 2013, men dette er igjen avhengig av progresjonen i NATOs implementering av den nye kommandostrukturen (Samtale med oberst Rune Haugdal, 8. april 2011). Forslaget om dobbel-hatting av sjef FOH kan virke ambisiøst samtidig som det er viktig å ha høye målsetninger. På den annen side er dobbel-hatting av sjef FOH kanskje den beste måten å sikre at en kobling mellom FOH og NKS blir videreutviklet. Med en slik formell kobling vil konkrete samarbeidsavtaler måtte utarbeides mellom organisasjonene.

For det fjerde må FOH tilfredsstillende de operative nasjonale kravene som er satt til FOH, andre krav fra NATO vil eventuelt komme i tillegg til disse. FOH vil årlig foreta en evaluering (tilstandsmåling) hvor GRAM-serien av øvelser blir brukt som arena. Det foreligger et ”utviklings- og evalueringskonsept” som er grunnlaget for utviklingen av FOH. Dette tar høyde for en eventuell sertifisering av FOH som et nivå-3 hovedkvarter i NATOs fremtidige styrkestruktur. Som grunnlag for en slik sertifisering bruker standarder nedfelt i *Allied Forces Standard (AFS) Vol. V og IX*. Det er SHAPE som foretar sertifisering (intervju med flaggkommandør Torbjørn Sakseide, 11. feb 2011). AFS er NATOs sett med krav og evalueringssystem som bidrar inn i en evalueringsprosess av hovedkvarter på forskjellige nivåer (Intervju med brigader Roy Hunstok, 24. mars 2011). De fastsatte operative kravene, og hvordan FOH er i stand til å utføre dem, vil kunne være en del av grunnlaget for en eventuell kobling mot NKS.

Momentene som er beskrevet over tar utgangspunkt i nasjonale forhold som kan få betydning for koblingen mellom FOH og NKS. Norge har vært relativt konkrete med tanke på hva de mener FOH kan tilby NKS, og det synes viktig med tanke på å holde prosessen i gang. Siden det er Norge som har vært en av pådriverne med tanke på en tettere kobling mellom nasjonale hovedkvarter og NKS, påpekte brigader Hunstok at dette også er en forventning i NATO. På den annen side er det FOH som skal tilfredsstillende de krav som settes og ha nødvendige kapasiteter for å nå de ønskede målsetninger. Imidlertid, basert på det totale bildet, vil det være de politiske myndigheter som til slutt avgjør hvordan koblingen skal bli i praksis.

4.3 Vurdering av modell med ulike ambisjoner for koblingen

4.3.1 Felles forhold

Uavhengig av ambisjonen for koblingen mellom FOH og NKS, er det noen felles forhold som må være tilstede dersom FOH skal få en tettere kobling mot NKS. NATO er flernasjonal allianse, og flernasjonalitet vil alltid bringe med seg utfordringer som ikke er tilstede ved rene nasjonale kommandoer (AJP01D, 2010, s. 5-4). I NATOs ulike publikasjoner trekkes det frem flere forhold som beskrives som nøkkelutfordringer som multinasjonale styrker og avdelinger står overfor, og disse er: felles situasjonsforståelse, interoperabilitet, styrkebeskyttelse og uforutsett oppgavetilvekst. Styrkebeskyttelse og uforutsett oppgavetilvekst er direkte relatert til utfordringer under operasjoner, og vil derfor ikke bli behandlet nærmere siden studien ikke ser spesifikt på operasjoner. Med tanke på at denne studien omhandler en eventuell samhandling mellom nasjonalt hovedkvarter og hovedkvarter i NKS, er det to utfordringer i de nevnte publikasjoner som vil bli utdypet nærmere; interoperabilitet og felles situasjonsforståelse. Begge disse er behørig beskrevet i kapittel 2, men det er noen forhold med betydning for FOH når det gjelder interoperabilitet og felles situasjonsforståelse som vil bli utdypet nærmere: Engelsk som språk, teknologiske systemer, BR og bruk av SOP.

Engelsk vil ved nasjonal drift ved FOH ha liten betydning for den muntlige kommunikasjonen, men desto større innvirkning på det skriftlige. Avhengig av ambisjonsnivå, bør de fleste eller alle skriftlige produkter som prosedyrebeskrivelser, planer og planleggingsprosesser, operasjonsprosedyrer og presentasjoner, utformes på engelsk. Derimot ved de høyere ambisjonsnivåer vil kunnskaper i engelsk være viktig. Dette henger sammen med at hva som skjer i en normalsituasjon og i en krisehåndteringssituasjon bør være så likt som mulig, beskrevet som likhetsprinsippet (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 18).

Det vil kreve teknologiske systemer som tillater utveksling av både gradert og ugradert skriftlig informasjon og muntlig kommunikasjon. Disse systemene må også være tilrettelagt for dataoverføring mellom underavdelinger i organisasjonene som for eksempel mellom operasjonsrom og kommandogruppen, men også for de enkelte stabsmedarbeidere. Slik blir samhandlingen fasilitert ved hjelp av de teknologiske systemene som er tilgjengelig.

BR og bruk av SOP må i utgangspunktet være så like som mulig. For FOHs del kan dette bety en tilpasning til den BR som ligger til grunn i JFC Brunssum. SOP er også et virkemiddel for å sikre størst mulig likhet i hvordan arbeidet utføres slik at det oppnås større grad av effektivitet. Resultatet av dette kan være stabsmedarbeidere som i større grad er inneforestått med hvordan den andre organisasjonen arbeider, da vedkommende er kjent med de anvendte metoder og

prosesser fra eget hovedkvarter. En annen viktig effekt av dette er at selv med lite tid til forberedelser og trening kan stabsmedarbeidere utføre effektivt arbeid i et hovedkvarter han / hun normalt ikke arbeider i. I denne sammenheng skal det nevnes at NKS vektlegger bruk av felles SOP og en felles forståelse av disse allerede i dag. Slik bør det også være mellom FOH og JFC Brunssum.

Videre er det noen andre felles forhold som er verdt å nevne. I dag er det slik at ved en eventuell krisehåndtering hvor Norge må be om støtte fra NATO vil det automatisk medføre at kommandoen og ledelse av operasjonen overføres til NATO og et av hovedkvarterene i NKS (Intervju med Svein Efjestad, 4. april 2011). I et slikt tilfelle vil FOH ikke lenger være involvert i styringen av krisehåndtering og operasjonsledelse. En slik situasjon er noe Svein Efjestad bemerket var lite ønskelig sett fra hans ståsted (Intervju med Svein Efjestad, 4. april 2011). Imidlertid kan dette endres dersom nivået på koblingen mellom FOH og NKS ender på middels eller høyt nivå i forhold til den modellen som brukes i denne studien.

Med tanke på NBF og *responsibility to share*-holdningen som det er ønske om skal gjelde i tiden fremover, kan Norge og FOH være toneangivende i alliansen med tanke på deling av informasjon, gradert og ugradert (Intervju med brigader Yngve Odlo, 11. februar 2011). I ISAF har de nå utviklet et system for informasjonsdeling i hva som kalles *Allied mission network* (AMN). AMN er en teknisk løsning/modell for at alle tekniske systemer som brukes for å dele informasjon skal kunne bli interoperable og dermed legge grunnlag for informasjonsdelingen. Med teknisk løsning på plass må den enkelte nasjon/aktør fortsatt være villig til å putte egen informasjon inn og dele den med andre. Norge er en tung bidragsyter i utviklingen i NATO, og planlegger allerede fra sommeren 2011 å koble de nasjonale systemene på alliansens nettverk. AMN har helt klart et potensial for å bli fremtidens modell for hvordan man teknisk legger til rette for deling av informasjon i fremtidige multinasjonale koalisjoner og allianser, og vesentlig mht den fremtidige informasjonsdelingen mellom FOH og NKS (Intervju med brigader Yngve Odlo, 11. februar 2011). Dette systemet for deling av informasjon kan brukes uavhengig av hvilken modell som velges.

4.3.2 Ambisjonsnivåer i modellen

For å illustrere de forskjellige ambisjonsnivåene for kobling og samarbeid beskrives dette i en tabell, se tabell 3. Det er verdt å merke seg at de høyere ambisjonsnivåene innbefatter det som inngår i de lavere. Mellom nivåene er det ikke tette skott, og på enkelte områder vil det være overlapping. Hensikten med å skille nivåene er gjort for å fremvise forskjellene i hvilken betydning de kan få for FOH, og for å forenkle konsekvensdiskusjonen. Videre presiseres det at

ambisjonsnivåene ikke er offisielle nivåer fra verken FOH eller NATO. De er av forfatteren konstruert med bakgrunn i dokumenter som er gjennomgått, diskusjoner og intervjuer, og egne ideer og tanker.

Tabell 3. *Beskrivelse av forskjellige ambisjonsnivåer.*

Nivå:	Beskrivelse:
Lavt	<p>Kommando- og kontrollapparatet er for FOH sin del nasjonalt regulert. Det er ingen forberedte avtaler som regulerer en evt. kommandooverføring mellom NATO og FOH. Det er kjennskap til NATO-ledelse av operasjoner ved FOH. Interoperabiliteten er liten mellom hovedkvarterene. Organiseringen av FOH er med bakgrunn i gjeldende J-struktur tilpasset nasjonale forhold og ivaretagelse av nasjonale interesser, men kartlegging foregår med tanke på hvor kontaktpunkter for samarbeid vil være i JFC Brunssum. Kjennskapen til hverandre er i liten grad utviklet, og det er det ikke noe formelt samarbeid utover informasjonsutvekslingen på maritim side. SOP brukes ved det enkelte hovedkvarter, og disse videreutvikles for en bedre koordinering av innhold og felles rutiner. BR er ikke koordinert mot JFC Brunssum. Divergens i hvordan plan- og beslutningsprosesser gjennomføres er akseptert. Det som gjennomføres av øvelser og trening er ledet av FOH uten involvering av JFC Brunssum. Det er god forståelse for NATO prosedyrer ved FOH. Språk er regulert i liten grad. Intern muntlig kommunikasjon er tillat på norsk, men skriftlige produkter med felles interesse blir produsert på engelsk. Det er en liten grad av felles situasjonsforståelse, men situasjonsbilder fra alle forsvarsgrener kan oversendes mellom FOH og JFC Brunssum. Modenhetsnivå med tanke på nettverksorienteringen er rundt nivå 2. Det betyr at hovedkvarteret er på et nivå som ikke tillater noe reelt samarbeid i nettverk.</p>
Middels	<p>Kommando- og kontroll apparatet er for FOH sin del fortsatt nasjonalt regulert. Imidlertid er det inngått forberedte avtaler som regulerer en evt. kommandooverføring til NATO, dersom en situasjon oppstår hvor dette er en naturlig del av krisehåndteringen. I denne ambisjonen vil FOH støtte NKS fra sin statiske lokalisering. Det er god kjennskap til NATO-ledelse av operasjoner ved FOH. Interoperabiliteten mellom hovedkvarterene godt utviklet. FOH er organisert for å interagere med JFC Brunssum på utvalgte punkter. Hovedkvarterene er kjent med hverandres organisasjon og struktur. Sjefene og stabsmedarbeiderne på de forskjellige</p>

	<p>avdelingene vet hvem de skal kommunisere og samarbeide med når det er nødvendig. FOH deltar aktivt i utviklingen av planer som omhandler utfordringer i nordområdene. Personell fra de forskjellige avdelingene i hovedkvarterene hospiterer hos hverandre i en form for arbeidstrening. Denne utvekslingen av stabsmedarbeidere er regulert og foregår etter fastlagte mønster for å øke kompetansen i begge hovedkvarter. Likevel er hovedkvarterene organisert forskjellig med FOH i J-struktur og JFC Brunssum med direktoratstruktur. SOP er utviklet til et nivå hvor det er en form for gjenkjennbarhet i hvordan SOPene er bygget opp og med likhet i innhold. FOH har til en viss grad tilpasset sin BR til JFC Brunssum. Hovedkvarterene er samtrent gjennom felles øvelser og trening som gjennomføres med jevne mellomrom. Trening på prosedyrer ved krisehåndtering og andre planprosesser gjennomføres jevnlig med involvering av JFC Brunssum. Det er meget god forståelse for og bruk av NATO prosedyrer ved FOH. Nasjonale øvelser som gjennomføres kan bli satt inn i en større ramme hvor NATO spiller sin rolle. Engelsk er gjeldende skriftspråk og alle produkter for den delen av virksomheten som er rettet mot NKS blir produsert på engelsk. Situasjonbilder utveksles mellom FOH og JFC Brunssum med en analyse av situasjonen slik at høyere grad av situasjonsforståelse oppnås. Informasjonen sendes regelmessig til fastlagte tidspunkter i henhold til BR. Modenhetsnivået med tanke på nettverk ligger mellom 2 og 3, noe som blant annet betyr en felles situasjonsforståelse og informasjonsutveksling mellom personell som arbeider innen samme fagfelt.</p>
Høy	<p>FOH har en avklart og definert rolle i forhold til kommandostrukturen. Sjef FOH kan være dobbel-hattet som både nasjonal og internasjonal sjef. Kommando og kontroll apparatet er regulert både nasjonalt og gjennom NATO. Det er meget god kjennskap til NATO-ledelse av operasjoner ved FOH. Med tanke på operasjoner kan FOH få en rolle som et fremskutt hovedkvarter for JFC nivået, eller som et hovedkvarter i en støtterolle for en operasjon, som for eksempel en krisehåndtering. Det kan også innebære at FOH må være forberedt til å delta i operasjoner som ledes av NATO, også utenfor nordområdene. NATO's hurtige reaksjonsstyrke eller andre styrker fra NATO kan trene i nordområde med FOH i en ledende rolle overfor denne styrken. Det er en høy grad av interoperabilitet mellom hovedkvarterene. FOHs grunnorganisasjon speiler organisasjonsstrukturen ved JFC Brunssum. FOH har stillinger som er permanent besatt av personell fra alliansen. SOP er samkjørte og</p>

	<p>gjenspeiler felles aktiviteter. BR ved FOH er tilpasset JFC Brunssum. Det er svært god forståelse for og bruk av NATO prosedyrer ved FOH. Formelt språk ved FOH er engelsk, både muntlig og skriftlig. Felles situasjonsforståelse oppnås gjennom felles oppdatering, analyse og vurdering av situasjonsbilde. Modenhetsnivå med tanke på nettverk er mellom 3 og 4. Det innebærer høy grad av situasjonsforståelse og interoperabilitet. Det eksisterer en høy grad av samhandling både vertikalt og horisontalt i forbindelse med planlegging og utførelse av operasjoner.</p> <p>Denne ambisjonen kan innebære at FOH støtter NKS ved å lede operasjoner som foregår i nordområdene.</p>
--	--

4.3.3 Mulige konsekvenser for FOH

I konsekvensanalysen av de forskjellige ambisjonsnivåene vil diskusjonen og presentasjonen bli gjort med bakgrunn i de to overordnede faktorene, organisatoriske og kompetansemessige forhold, samt de fire faktorene slik som det er presentert i modellen i kapittel 2. Modellen er en forenkling og det er glidende overganger mellom de forhold som blir kommentert i de respektive ambisjonsnivåer. Diskusjonen vil også bringe inn forhold som tilligger nasjonalt nivå, da FOH opererer som en del av Norges militære kommandostruktur.

Lavt nivå

Dette ambisjonsnivået for koblingen handler i stor grad om informasjonsutveksling og situasjonsbevissthet. K2 vil være nasjonalt regulert, og ved denne ambisjonen vil ikke dagens kommandoforhold endres for FOH. Dette vil gjelde ved en eventuell krisehåndtering som Norge kan håndtere alene, men som beskrevet under felles forhold vil FOH stå overfor en utfordring dersom NATO må overta ledelsen av operasjonen. I en slik situasjon vil K2 være en utfordring både for FOH og NATO, da K2 på dette ambisjonsnivået ikke er avklart på forhånd.

For laveste ambisjonsnivå får graden av interoperabilitet mindre betydning. Norsk muntlig språk i den daglige tjenesten fungerer fordi behovet for bruk av engelsk språk er mindre. Likevel må alle skriftlige produkter som er tenkt delt med andre produseres på engelsk. For å unngå en kontinuerlig vurdering av hva som skal deles med andre bør det vurderes om alle produkter uansett skal ha engelsk som standard språk. Dette gjelder for eksempel for presentasjoner. SOP kan være gjenstand for endring for å øke tilpasningen, og et eksempel på dette kan være at den utformes på engelsk. Dersom JFC Brunssum har behov for informasjon bør innhold i presentasjoner og situasjonsbilder tilpasses dette behovet.

Rent konkret for betyr dette at personellet ved FOH i større grad må sette seg inn hvordan det operasjonelle nivået i NATO fungerer, og hva som kreves for å holde dette hovedkvarteret oppdatert. I første rekke gjelder dette de som jobber i operasjonsrommene, og de som bidrar til den daglige oppdatering av nasjonal kommandostruktur. På den annen side vil en kobling til kommandostrukturen kreve at hele organisasjonen setter fokus på hva dette kan innebære, og om det krever endringer. Hver enkelt avdeling må gå gjennom egne rutiner og operasjonsprosedyrer for å finne ut om dette kan få betydning for dem. Det kan sågar være at en slik gjennomgang bør gjennomføres med støtte av personell utenfor hovedkvarteret slik at det blir en uhildet vurdering av FOH.

For å dele informasjon er tillit mellom organisasjoner en vesentlig faktor. Den enkelte eller sågar en hel organisasjon kan bli preget av tidligere stereotype oppfatninger basert på den rollen eller funksjonen den tidligere har hatt. Forskjellige grader av tillit kan være basert på tidligere forhold mellom overordnet og underordnet, kollega til kollega og organisasjon til organisasjon. Dette vil kunne påvirke oppfattelsen av den informasjonen som andre gir og hvor mye man er villig til å stole på hverandre, som igjen vil påvirke klimaet for samarbeid mellom de enkelte stabsmedarbeidere og mellom hovedkvarterene (Alberts & Hayes, 2006, s. 44). FOH vil uavhengig av en eventuell kobling til NKS ha krav om å levere tidsriktig informasjon og situasjonsbilder til den nasjonale kommandostrukturen, da dette er en forutsetning for et best mulig beslutningsgrunnlag (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 54-55). I denne sammenheng kan det være formålstjenlig at det er størst mulig likhet mellom de produktene som leveres til NATO og de som produseres for nasjonal bruk. I enkelte tilfeller vil det likevel kunne være behov for å skjerme sensitiv informasjon som har spesiell betydning bare for Norge.

Sett i relasjon til nettverkstenkningen kan lav ambisjon fungere med en liten grad av modenhet. Modenhetsnivå 2 innebærer blant annet at sikre tale- og datasystemer fungerer mellom hovedkvarterene. Denne kapasiteten har FOH allerede, og maritime bilder fra de områdene FOH overvåker, kan overføres direkte til NKS ved behov. Andre situasjonsbilder kan overføres, men det skjer da som stillbilder hvor informasjon fra sjø og land settes sammen i ett felles bilde. Situasjonsbilde fra luft er et NATO-ansvar, og FOH har ingen rolle med tanke på å levere et slikt situasjonsbilde. Felles situasjonsbilder blir ikke regelmessig utvekslet med kommandostrukturen, men blir brukt internt ved FOH og gitt til FST/Sitsen ved behov (Samtale med oberst Rune Haugdal, 8. april 2011).

Med bakgrunn i overnevnte momenter har FOH ut fra min forståelse et godt grunnlag allerede i dag for å oppnå denne ambisjonen, og det er tilsynelatende mindre endringer som må til. FOH

har allerede igangsatt tiltak for å se nærmere på hvordan engelsk kan bli en del av arbeidsspråket ved hovedkvarteret. Som eksempel kan det nevnes at i utformingen av ny SOP vil dette skje på engelsk. Med tanke på felles situasjonsforståelse så sender FOH i dag et maritimt situasjonsbilde til NKS. Det foregår gjennom et samarbeid med hovedkvarterene i *multinational user Group*¹². Landene som er med i denne gruppen veksler på å ha ansvaret for mottak, korrelere og videredistribuere disse dataene til sjøkomponenten i Northwood, England, som igjen distribuerer til resten av NATO (Samtale med oberst Rune Haugdal, 8. april 2011). Situasjonsbilder fra andre forsvarsgrener er ikke regulert på samme måten, og det er i dag ikke etablert et system som ivaretar dette. Svakheten ved denne ambisjonen kan være mangelen på et regulert og formalisert forhold til NKS, da FOH kan risikere å stå utenfor kommandokjeden ved en krisehåndtering i Norge.

Middels nivå

Middels ambisjonsnivå innebærer en større grad av samhandling mellom FOH og JFC Brunssum, noe som får betydning for alle faktorene. Koblingen er formelt regulert og det er foregått et offisielt samarbeid på flere områder. K2 er organisert med nasjonal kommandolinje, men avtaler er gjort med tanke på eventuell støtte fra FOH til JFC Brunssum. En krisehåndtering av mindre omfang er tenkt utført med nasjonale kapasiteter, men større og mer krevende utfordringer må utføres i samarbeid med andre (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 54-57). Dersom det blir aktuelt at FOH skal gjennomføre en krisehåndteringsoperasjon på vegne av NATO, med for eksempel støtte fra allierte fartøyer, må K2 struktur være avklart på forhånd. Det samme er tilfelle hvis NATO tar ledelsen for en operasjon i Norge. På hvilken måte FOH skal knyttes til den NATO-ledede operasjonen må avklares før en eventuell operasjon. FOH med støtte av FD må på forhånd diskutere med NATO ulike scenarioer og utfordringer der våre nasjonale kapasiteter ikke er tilstrekkelige, og hvor støtte av NATO kan være aktuelt. Når dette gjøres bør også K2 strukturer skisseres for å bidra til felles forståelse og utgangspunkt for begge hovedkvarter. Med tanke på en eventuell operasjon i begrenset omfang hvor FOH får ansvaret for å lede styrker fra alliansen, vil dette sannsynligvis kreve mer enn avtaler om K2. Å overføre militære avdelinger og kapasiteter til en annen nasjon krever at nødvendig tillit er opparbeidet, og ikke minst at FOH har vist gjennom trening og øvelser at de er i stand til å lede operasjoner (AJP01D, 2010, s. 5-3).

Interoperabiliteten økes og det får betydning for flere forhold. Kommunikasjon mellom hovedkvarterene vil foregå på både formelle og uformelle kanaler. Med uformell menes i denne

¹² Multinational user Group består av Norge, Danmark, Tyskland, Polen og Nederland.

sammenheng den kontakten stabsmedarbeidere i de forskjellige hovedkvarterene har med hverandre på e-post og telefon (Jacobsen, 2002, s. 284,287). Dette innebærer videre at alle må ha kapasitet til å utveksle informasjon på engelsk både muntlig og skriftlig. Til daglig vil norsk tale bli brukt mellom nordmenn, men alle skriftlige produkter bør være utformet på engelsk. Dette gjelder alle produkter som kan være aktuelle å dele med NATO. For det andre vil dette bety at FOH må øke sin kjennskap til hvordan JFC Brunssum utfører sine arbeidsoppgaver. Dette kan gjøres på forskjellige måter. For det første bør det være faste liaisonoffiserer stasjonert ved FOH, da liaison offiserer er meget godt kjent med den organisasjonen de kommer fra (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 45-46). Det enkleste kan være at liaisonoffiserene som kommer fra JFC Brunssum gjennomfører orienteringer for alle ansatte ved FOH. En annen mulighet er at stabsmedarbeidere utveksles mellom hovedkvarterene for kortere eller lengre perioder. Det kan gjennomføres ved at personell med tilnærmet like stillinger bytter tjenestested og utfører arbeid på vegne av hverandre. Videre kan personell fra hovedkvarterene hospitere i tilsvarende avdelinger i det andre hovedkvarteret. En slik løsning er brukt i ISAF hvor analysepersonell fra blant annet J2 (etterretning) i Heidelberg reiste til hovedkvarteret i Kabul og utførte oppgaver der¹³. Dette vil imidlertid krevet at SOP må være utviklet til et nivå som gjør at det er gjenkjennbarhet mellom hovedkvarterene og derfor må FOH som underordnet hovedkvarter harmonisere sin SOP med den som gjelder i JFC Brunssum. Ett eksempel som kan illustrere dette er at planprosessen må gjenspeile NATOs COPD. I dette direktivet, er detaljgraden meget høy, og dette kan være med å forenkle harmonisering av planprosessen mellom FOH og JFC Brunssum.

Det er videre mulig å tenke seg at FOH vil kunne få en sentral rolle i utforming av planer som omhandler nordområdene. En slik involvering kan gi flere positive effekter: FOH blir kjent med planprosessen i Brunssum, FOH får anledning til bidra med sin lokalkunnskap og gjennom dette øke kvaliteten på planene, og ikke minst vil dette kunne bidra til å skape sosiale relasjoner mellom stabsmedarbeidere. Dette samsvarer godt med at alle aktiviteter som bidrar til sosialisering mellom hovedkvarterene vil knytte medarbeiderne nærmere hverandre (Jacobsen, 2002, s. 132-133). Et historisk eksempel som viser bevisstheten på dette var at tyskerne allerede på 1860-tallet vektla viktigheten av sosialisering av stabsmedarbeiderne som arbeidet i et hovedkvarter. Selv om ikke det faglige utbytte var så stort, ble hvert fall offiserene godt kjent med hverandre, og klar over hverandres sterke og svake sider (Van Creveld, 1985, s. 111-112).

¹³ Forfatteren tjenestegjorde i NATO-hovedkvarteret i Heidelberg i perioden 2005-2009.

FOH og JFC Brunssum har organisatoriske forskjeller. For en eventuell kobling vil dette kunne få betydning. Til tross for at hovedkvarterene har de samme funksjonene innebygget, er de organisert på forskjellige måter. FOH har den tidligere omtalte J-strukturen, og på operasjonelt nivå i NATO har de en direktoratstruktur, se vedlegg D. Med omorganiseringen til direktoratstrukturen hadde NATO til hensikt å skape en mer fleksibel organisasjon. De ville forsøke å unngå den “stove piping” av informasjon og prosedyrer som tradisjonelt finner i en J-struktur (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 16-17). I tillegg ville de forsøke å øke effektiviteten ved bruk av multifunksjonelle grupper, noe som også er i samsvar med nettverkstenkningen. Dessverre har ikke dette virket etter sin hensikt. En av årsakene til dette er at denne organiseringen har manglet en stor grad av gjenkjennbarhet for de hovedkvarter og avdelinger som skulle samarbeide med dette nivået i NATO (Intervju med brigader Roy Hunstok, 24. mars 2011). I samme intervju fortalte brigader Hunstok at NATO i forbindelse med reorganiseringen av NKS vil gå tilbake til J-strukturen, og at en slik avgjørelse normalt vil være implementert innenfor en toårsperiode. Avgjørelsen om dette er forventet under ministermøte i juni 2011 (Intervju med brigader Roy Hunstok, 24. mars 2011). For FOH kan dette anees som gode nyheter, da tidsplanen FOH følger for å nå full operativ nasjonal kapasitet er omtrent lik den NATO vil bruke på å implementere J-strukturen. Dette vil også lette den organisatoriske gjenkjennbarheten for FOH, da dette i stor grad samsvarer med middels og høy ambisjon. I denne sammenheng er det å håpe at de positive erfaringer som er gjort i NATO med direktoratstrukturen sett i forhold til NBF, kan ytterligere forbedres i J-strukturen. Behovet for å kommunisere med hverandre vil øke fordi samarbeidet og interaksjonen mellom avdelinger er større. For FOH betyr dette at de må se nærmere på hvordan selve informasjonshåndteringen gjennomføres. Håndtering av informasjon har betydning for sjefenes evne til å ta beslutninger samtidig som det bidrar til at stabsmedarbeiderne får en større situasjonsforståelse (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 40-41). Dette vil likevel kreve at FOH går gjennom sine prosedyrer for hvordan de skal organiseres når de skal forholde seg til to kommandolinjer, den nasjonale og den til NATO. Bevissthet rundt dette bør kunne inngå som en del av FOHs utvikling frem mot 2012/2013. Videre er dette en mulighet for FOH til utvikle nettverkstenkningen. I denne sammenheng er det nødvendigvis ikke relevant å fokusere for mye på en tradisjonell hierarkisk struktur versus en mer flat struktur. For å nå ønsket modenhetsnivå i NBF er det viktig at FOH har en organisasjon med nødvendig grad av fleksibilitet og smidighet (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 26). Treningen som gjennomføres ved FOH bør legge til rette for fleksibilitet og informasjonsutveksling mellom avdelingene, en fleksibilitet som for eksempel kan komme til uttrykk ved økt kommunikasjon og informasjon mellom enheter på

samme nivå i organisasjonen (Jacobsen, 2002, s. 202 - 204). Grunnleggende kunnskaper og kjennskap til de etablerte prosesser gjør sjefer og stabsmedarbeidere tryggere på sine arbeidsoppgaver, og kan gjøre det lettere å bevege seg vekk fra etablerte arbeidsmønstre.

Det kan med denne ambisjonen være aktuelt å endre opplegget rundt nasjonale øvelser. Øvelsene kan for eksempel settes inn i en ramme hvor JFC Brunssum får en rolle som øvingsledelse. I en slik situasjon kan FOH få god anledning til å trene ledelse på operasjonelt nivå. I dag er det få muligheter for FOH å skaffe seg slik erfaring, da FOH selv i de fleste tilfeller har rollen som øvingsledelse for de større nasjonale øvelsene. Det gjennomføres også flernasjonale øvelser i dag, men deltagende nasjoner er med på øvelsen etter å ha blitt invitert som deltagere til øvelsen. I tillegg inngår ikke øvelsene som del av NATOs offisielle øvelsesprogram. Dette innebærer at øvelsene gjennomføres stort sett uten deltagelse fra NKS. Det at FOH har erfaring med flernasjonale øvelser som for eksempel "Cold response" som gjennomføres årlig, gjør at hovedkvarteret er relativt godt stilt med tanke på å bringe NKS inn i øvelsene. FOH i samarbeid med NATO kan videre legge til rette for at NATOs operasjonelle, og sågar strategiske nivå deltar på disse øvelsene. Av dette vil øvelsene kunne bli en viktig NATO- aktivitet for å øve utfordrende krisehåndteringer, da nettopp krisehåndtering i nordområdene er viktig for Norge. At NATO-flagget vises på øvelsene vil også bidra til å synliggjøre NATOs kjerneområde, noe som også er fremhevet som viktig i det nye strategiske konseptet (NATO, 2010c). Krisehåndtering kan omhandle mer enn militære utfordringer (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 25-27). Her vil FOH kunne bidra med all sin regionale ekspertise og lokalkunnskap overfor den "NATO Commander" som eventuelt leder operasjonen. Videre kan FOH også legge til rette for felles øvelser og trening med Russland i Nord-regionen. Denne kontakten og videreutviklingen av samarbeidet er helt i tråd med hva NATO også ønsker (NATO, 2010a, s. 6).

Med denne ambisjonen er det behov for en høyere grad av felles situasjonsforståelse da informasjonen som utveksles mellom hovedkvarterene har en grundigere analyse av det som presenteres. Situasjonsbildet inneholder informasjon fra alle forsvarsgrener samtidig, da alle fly og fartøyer har identifikasjonssystemer som gjør at deres bevegelser kan følges nærmest i sanntid. For FOH betyr dette at analysekapasiteten som brukes for nasjonale vurderinger også må kunne levere tilsvarende vurderinger til NATO.

I forhold til modenhetsnivå med tanke på NBF vil denne ambisjonen tendere mot nivå 3. Koordinering er kjernebegrepet, og nivået innebærer evne til å koordinere planleggingsprosesser både vertikalt og horisontalt gjennom samhandling (Forsvarssjefen, 2010, vedlegg 3). For FOH betyr dette deltagelse i de planprosesser som omhandler nordområdene primært. Etter hvert som

stabsmedarbeiderne ved FOH viser faglige dyktighet og kompetanse, er det mulig å tenke seg at JFC Brunssum vil bruke FOHs kapasiteter også i andre sammenhenger. Dette kan for eksempel være innenfor utvikling av generiske planer for andre operasjonsområder eller generell prosedyreutvikling.

For FOH vil et middels ambisjonsnivå være innen rekkevidde på flere områder, men trolig ikke innenfor gjeldende tidsplan for å nå hva FOH har definert som full operativ kapasitet nasjonalt. Likevel bør det være i norsk og FOHs interesse og ta hensyn til overnevnte momenter i deres opptreningsplan. På den måten kan forhold innen kommandoforhold, informasjonshåndtering, utvikling av felles situasjonsforståelse, øvelsesaktivitet og harmonisering av SOPer allerede nå bli en del av opptrenings- og utdanningsplanen som legges til grunn mot utgangen av 2012 og senere. Med tanke på at dette ambisjonsnivået legger opp til at forhold rundt K2 blir diskutert og avklart, vil dette kunne bidra til en smidigere organisering ved for eksempel en krisehåndtering. Andre forhold som ansees noe mer komplisert og tidskrevende kan også vurderes, men som enhver organisasjon er også FOH i stadig utvikling. Derfor kan mer kompliserte forhold bygges inn i den videre utviklingen av FOH etter 2012.

Høyt nivå

Denne ambisjonen tar utgangspunkt i Norges uttalte ønske om mulig dobbel-hatting av sjefer for nasjonale operative hovedkvarter. Relatert til K2 vil en slik ambisjon også kunne få betydning utover FOH, da en slik kobling kan få politiske konsekvenser med tanke på et mulig delt kommandoforhold mellom Norge og NATO. Disse konsekvensene vil innebære at FOH må få avklart hvordan det militære kommandoapparatet skal forholde seg rent nasjonalt og opp mot NATO. En dobbel-hatting vil innebære at FOH får en avklart rolle i forhold til NKS, noe som videre kan få betydning for hele den operasjonelle innretningen av hovedkvarteret. Graden av den operasjonelle innretningen vil avhenge av blant annet de oppgaver FOH skal løse på vegne av NKS. På dette nivået må operasjonsprosedyrer og BR være samkjørt. FOHs BR må reflektere og ta hensyn til hva som skjer i JFC Brunssum. SOP må være tilnærmet like, slik at samhandlingen ikke blir hemmet av prosedyremessige ulikheter. Dette innebærer videre at FOH må gjøre om sin SOP slik at den samsvarer med gjeldende SOP i JFC Brunssum. Dette vil gi FOH et best mulig grunnlag for samarbeid, noe som kan beskrives som prosedyrekonformitet (Jacobsen, 2002, s. 214). Likevel skal en være klar over at enighet om prosedyrer ikke bare kommer gjennom å adoptere prosesser fra andre hovedkvarter. En slik enighet vil i de fleste tilfeller også kreve at prosedyrene gjennomgås og diskuteres for å skape felles forståelse mellom hovedkvarterene. Når dette er gjort vil det for begge hovedkvarterene innebære trening på reelle

prosedyrer knyttet til for eksempel et krisehåndteringsscenario. Samtidig er det sannsynlig at FOH må vise at de har kapasitet til å være en bidragsyter på det operasjonelle nivå. FOH må gjennom egen trening og gjennomføring av øvelser vise at de har de nødvendige egenskaper og ferdigheter. Dersom FOH skal få en mer permanent rolle opp mot kommandostrukturen, vil NATO også gjennomføre offisielle evalueringer som FOH må bestå. I en større sammenheng handler dette også om tillitskapende aktiviteter (AJP01D, 2010, s. 5-3). Skal FOH, som del av styrkestrukturen kunne støtte operasjoner ledet av det operasjonelle nivået i NATO, må de også vise til at de faktisk har ledet og gjennomført operasjoner på tilstrekkelig høyt nivå. Skaffe seg slik erfaring kan vise seg å bli en utfordring for FOH da det i dag er meget få arenaer hvor dette er mulig. Dersom NATO ønsker at operasjonelle hovedkvarter fra styrkestrukturen skal kunne bidra i fremtidige operasjoner, må NATO legge til rette for øvelser der de nasjonale hovedkvarterene kan lede operasjoner under øvingsledelse fra NATO. Gjennom dette kan FOH vise at de er et hovedkvarter med de kunnskaper og kapasiteter som NATO krever. Imidlertid er det viktig å være klar over at det er stor forskjell på gjennomføring av øvelser og skarpe operasjoner. En slik erfaring er vanskelig å oppnå, men det er like fullt nødvendig å være bevisst dette forholdet.

Når det gjelder evaluering av FOH er det derfor naturlig at FOH bør benytte evalueringskriterier fra NATO i utviklingen av ulike kapasiteter ved hovedkvarteret. Disse kriteriene kan videre brukes som en del av grunnlaget for den opptreningsplanen som FOH må lage for å nå deres mål om full operativ nasjonal kapasitet innen utgangen av 2012. I denne opptreningsplanen kan opplegg for felles trening og øvelser inngå selv om dette vil foregå etter 2012. Med dagens teknologi og datatekniske hjelpemidler er det mulig å gjennomføre trening uten å være på samme sted. Likevel er det slik at det som vil spare ressurser, ikke nødvendigvis vil gi størst kompetansemessig utbytte.

En dobbel-hatting av FOH vil bringe FOH og JFC Brunssum tettere sammen, og kan medføre at de skal løse en krise sammen. Derfor skal en ikke undervurdere betydningen av at sjefer og stabsmedarbeidere fysisk møtes og gjennomfører øvelser på samme lokalisering, for eksempel ved at personell fra FOH reiser til Brunssum for en øvelse. God kvalitet på interaksjon mellom staber krever gode relasjoner preget av gjensidig respekt og tillit. En kommandostruktur inneholder både formelle og uformelle elementer. Den formelle strukturen er primært basert på kapasitetene til styrkene som er til disposisjon, teknologi, og aktuelle doktriner (Vego, 2008, s. VIII-7). Den uformelle strukturen er ofte basert på det som faktisk foregår av formelt og uformelt samarbeid på arbeidsstedet, samtidig som det utvikles en form for sosiale forhold

mellom kollegaer. Den uformelle strukturen kan også øke organisasjonens evne til å være innovativ og tilpasse seg til endringer i ytre forutsetninger (Vego, 2008, s. VIII-7,8). Da alle de forhold som er beskrevet over oppstår i de fleste organisasjoner, vil disse sannsynligvis også eksistere mellom FOH og JFC Brunssum. Av dette vil det bære behov for å utvikle arenaer hvor begge hovedkvarterene kan møtes for å utveksle erfaringer og fysisk arbeide sammen.

En god måte å tilrettelegge for dette på er samtrening. Ved å øve og trene sammen blir informasjons- og beslutningsprosesser modnet og personlige relasjoner blir etablert. Staber som er samtrent på denne måten har bedre forutsetninger for å lykkes enn om dette ikke har funnet sted. Å legge til rette for en slik samtrening er hovedoppgaven til NATOs *joint warfare center* (JWC) både for operasjoner og NRF (NATO, 2010b). Slik sett har NATO tatt dette inn over seg. Nå er dette ikke noen ny ide, og allerede tidlig på 1800-tallet ved etableringen av den tyske generalstaben, ble dette prinsippet erkjent. Offiserene i den tyske generalstaben tjenestegjorde så lenge sammen at de nærmest intuitivt visste hva kollegaene ville beslutte i gitte oppdukkende situasjoner. General Helmut von Moltke den eldre oppnådde bemerkelsesverdige resultater i felttogene i 1860- og 70-årene, og for han var en samtrent generalstab en av suksessfaktorene som bidro sterkt til dette (Hughes, 1993). Da jeg tjenestegjorde ved NATO-hovedkvarteret i Heidelberg ble samtrening med det operasjonelle nivået vektlagt, og vi gjennomførte operasjonsspesifikk trening for ISAF og NRF, og for utviklingen av DJSE-konseptet. Sentralt i denne trenings- og forberedelsesfasen var fungerende sjef i *joint coordination centre* (JCC), oberstløytnant Lasse Magnes, som uttalte:

”en vesentlig faktor for vår suksess i forbindelse med samarbeidet med hovedkvarterene på nivået over oss i kommandokjeden, var at vi kjente hverandre. Jeg visste hvem jeg skulle ringe til, og de jeg pratet med visste hvem jeg var og hva jeg sto for” (Samtale med oblt Lasse Magnes, 5. april 2011).

Dersom FOH skal integreres tettere mot NKS vil derfor en slik samtrening i stor grad bidra til å øke evnen og kvaliteten på krise- og konflikthåndteringen. Som beskrevet tidligere kan det virke som NATO avventer initiativ fra Norge. Når det gjelder en slik samtrening kan det derfor forventes at FOH må initiere et slikt tiltak.

Dersom Norge og FOH blir enige med NATO om en slik høy ambisjon som beskrevet over vil personell fra alliansen permanent bekle stillinger ved FOH. Dette vil innebære at all offisiell kommunikasjon foregår på engelsk. For det norske personellet vil det bety at de må bestå gjeldende NATO standard språkprøver for å få anledning til å jobbe ved FOH, noe som også er vanlig for alle andre stillinger i NATO-hovedkvarter.

Videre vil en slik ambisjon øke kravet til modenhetsnivå for NBF ytterligere, og det vil nærme seg hva som er definert som nivå 4, der kjernebegrepet er samarbeid (Forsvarssjefen, 2010, vedlegg 3). Som beskrevet tidligere i studien er nivå 4 Forsvarets strategiske mål innen NBF, og har en tidshorison for oppnåelse som strekker seg til etter at en kobling med NKS kan være etablert (Forsvarssjefen, 2010, s. 9-10). Uavhengig av denne tidshorisonen innebærer dette modenhetsnivået blant annet at det er en fullt utviklet informasjonsstruktur basert på et felles nettverk. Det må være et nettverk som tillater både vertikal og horisontal interaksjon mellom hovedkvarterene via en informasjonsportal som er tilgjengelig for alle. Dette betyr at sjefer og stabsmedarbeidere kan bidra fullt ut i de pågående prosesser så lenge de har kontakt med portalen. Felles situasjonsforståelse oppnås gjennom en totalintegrering av alle typer innhentningsmidler presentert i et felles situasjonsbilde. Dette innebærer igjen at forståelsen for en situasjon som oppstår i løpet av kort tid er kjent for alle som skal bidra. Av dette vil evnen til å tilpasse seg situasjonen og muligheten til å iverksette de rette tiltakene øke (Forsvarssjefen, 2010, s. 9).

De aller fleste av momentene som er beskrevet over vil kreve betydelig innsats av både FOH og JFC Brunssum, og som vil ha innvirkning på to store utfordringer FOH kan møte i denne ambisjonen. For det første kan FOH som et hovedkvarter i NATO-styrkestruktur med en definert kobling til NKS, måtte deployere til et operasjonsområde utenfor Norge. Med tanke på de pågående operasjoner har NATO behov for at nasjonene i alliansen stiller både personell og hele elementer fra sine hovedkvarter som støtte til ledelse av operasjonene. Sett i forhold til hva Norge har uttrykt gjennom nærområdeinitiativet og det nasjonale ambisjonsnivået virker en deployering med FOH lite sannsynlig og derfor utdypes ikke flere forhold rundt deployering nærmere. Likevel bør FOH være forberedt på å bidra i ledelse av operasjoner med stabsmedarbeidere på alle nivå, i de pågående operasjoner. Selv om fraværet av personell til tider kan svekke FOH, vil støtte fra FOH være med på å bidra til alliansen samtidig som det underbygger troverdigheten til hovedkvarteret. For FOH vil dette gi stabsmedarbeidere erfaring fra ledelse av internasjonale operasjoner, og de vil returnere til hovedkvarteret med verdifull kompetanse.

For det andre kan det innebære at FOH leder NATO-operasjoner i Norge, eller støtter en operasjon ledet av JFC Brunssum. For operasjoner ledet av FOH presiseres det at det her snakkes om operasjoner i begrenset omfang, men hvor Forsvaret ikke har ressursene alene. I det etterfølgende kommenteres noen forhold nærmere. FOH må oppfylle alle de kravene som er nevnt over med tanke på kunnskap om operasjons- og planleggingsprosedyrer og hovedkvarteret

må ha nødvendig kapasitet til å utføre oppdraget. For ledelse av operasjoner som for eksempel en krisehåndtering, vil tiden til forberedelse sannsynligvis være kort. Det innebærer at FOH må inneha de nødvendige kapasiteter til å lede denne type operasjoner nærmest til enhver tid ved hovedkvarteret. Det er naturlig å tenke seg at sjef FOH innledningsvis primært vil bruke eget personell til ledelse av en operasjon i Norge. Dersom denne opsjonen blir en realitet og FOH blir engasjert i en NATO-operasjon, innebærer det at Forsvaret bør ha en forsterkningsplan for personell til FOH. Samtidig som FOH er engasjert i NATO vil FOH fortsatt ha krav om å opprettholde de nasjonale oppgavene de utfører (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 19). Med en slik høy ambisjon kan det være aktuelt at personell fra andre avdelinger i Forsvaret er øremerket for tjeneste ved FOH. Dette for å unngå at FOHs evne til å løse det nasjonale oppdraget blir redusert i en periode hvor hovedkvarteret er opptatt med andre oppgaver. Forsterkningspersonellet må være trent og forberedt på de oppgavene de skal løse, og derfor må FOH også ha en opptreningsplan for dette personellet (NATO C2 Center of Excellence, 2010, s. 26-27). Oppdrag sammen med NATO eller en krisehåndtering som løses på egenhånd kan kreve at FOH må ha nær full operativ kapasitet hele døgnet i flere uker etter hverandre. Dette er ikke FOH dimensjonert for i dag (intervju med flaggkommandør Torbjørn Sakseide, 11. feb 2011). Derfor er dette noe som bør vurderes som en del av planverket til FOH på veien mot full operativ kapasitet, og dette vil bli behandlet i ”enhetsplan” FOH som er under utarbeidelse. Dette er en plan som skal se på hvordan FOH kan forsterkes med personell når det er behov for dette (intervju med flaggkommandør Torbjørn Sakseide, 11. februar 2011).

Etter min forståelse kan noen forhold også på dette ambisjonsnivået synes å være oppnåelig for FOH: engelsk som arbeidsspråk, samkjøring av SOP og BR, og bruk av NATO-prosedyrer er eksempler på dette. Imidlertid er det noen forhold som vil være mer krevende. Å etablere et kommandoforhold til både nasjonale myndigheter og NATO bør kunne gjennomføres såfremt det er vilje til dette på begge sider, men dette krever også dialog mellom departement, Forsvaret og FOH. Det synes mest sannsynlig at FOH kan få en rolle hvor hovedkvarteret støtter kommandostrukturen fra sin statiske lokalisering. FOH i en lederrolle i NATO-operasjoner i Norge vil kreve betydelig innsats fra FOH for å nå det nivået NATO krever. På øvelse- og treningssiden kreves det at høyere nivå i NATO deltar på et helt annet nivå enn tilfelle er i dag. JFC Brunssum må være villig til å gå inn i rollen som øvingsledelse for at FOH skal få nødvendig trening og utbytte, samtidig som dette vil bidra til at FOH kan vise at de er på tilfredsstillende nivå. Å bygge opp tilstrekkelig kompetanse på å lede store og komplekse operasjoner fremstår som den største utfordringen på høyt ambisjonsnivå. I forhold til JFC

Brunssum bør det være mulig å legge til rette for arenaer hvor fysisk samhandling og samtrening kan foregå, men vil kreve at FOH setter av ressurser til dette. Her kan samarbeid med JWC være med på å fasilitere treningen. Videre vil en tilrettelegging for at alliert personell permanent tjenestegjør ved FOH kunne etableres, sett i et noe lenger tidsperspektiv. Ambisjonen om å nå modenhetsnivå 4 innen NBF ligger trolig langt fram tid både for Norge og NATO. Likevel er dette noe som fortsatt bør være et mål, da en felles informasjonsportal og total integrering vil kunne gi positive effekter for samarbeidet og koblingen mellom hovedkvarterene. Her må det nevnes at NATO og Norge allerede har et godt utgangspunkt med erfaringene fra *Allied mission network* som i dag benyttes i Afghanistan.

5 Sammendrag / Konklusjon

Forholdet til NATO har helt siden opprettelsen i 1949 vært av stor betydning for Norge. Å være medlem av denne forsvarsalliansen har bidratt til å skape sikkerhetsmessig stabilitet og forutsigbarhet for Norge. Siden den kalde krigens slutt, og med de store endringene som har skjedd med tanke på nye sikkerhetsmessige utfordringer, har NATO mer eller mindre kontinuerlig endret seg. NATO har ikke lenger bare et fokus på forsvar av NATO-landenes territorium, men deltar også i kampen mot globale sikkerhetsutfordringer. Norge har sammen med flere andre land hevdet at NATO igjen bør øke sitt fokus mot kjerneområde, samtidig som de globale utfordringene blir ivaretatt. De norske argumentene for endring av fokus har blitt presentert for NATO i form av det som er kjent som nærområdeinitiativet. Videre har Representanter fra øverste politisk ledelse i FD og UD benyttet anledningen til å fremme og utdype argumentene der de har hatt anledning. Samtidig med nærområdeinitiativet satte flere medlemsland i alliansen press på NATO for å utnytte tilgjengelige ressurser på en bedre måte. Etter ministermøte i april 2009 startet NATO arbeidet med nytt strategisk konsept for alliansen. Parallelt har alliansen utarbeidet forslag til rasjonalisering av kommandostrukturen. Forslagene til ny kommandostruktur ble presentert under toppmøtet i Lisboa 20. november 2010, samtidig som det nye strategiske konseptet ble vedtatt i alliansen. Toppmøteerklæringen etter møte i Lisboa inneholdt to av forslagene fra Norges nærområdeinitiativ. For det første skal NATO øke sitt fokus mot sitt nærområde, og for det andre skal NATO etablere et tettere samarbeid med nasjonenes operative hovedkvarter. I det samme dokument, og ytterligere forsterket i det nye strategiske konseptet har NATO presisert at ambisjonsnivået for antallet operasjoner som NATO skal kunne lede samtidig skal opprettholdes.

FOH er med bakgrunn i lokalisering og sin spesielle kunnskap godt egnet til å bidra med etterspurt kompetanse og erfaring på nordområdene. FOH kan gjennom en tettere kobling bidra til å skape forståelse for de utfordringer som alliansen kan stå ovenfor i nord, og hvilken betydning dette kan få for alliansen (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 37-38). Med tanke på kommunikasjon og informasjonsutveksling i et større perspektiv, har Norge og FOH med en kobling til NKS en unik anledning til å bevisstgjøre alliansen de utfordringene som er knyttet til nordregionen. I tillegg til rent militære utfordringer, kan dette også omfatte andre globale utfordringer som for eksempel energisikkerhet og ressursforvaltning (St.prp. nr. 48, 2007-2008, s. 24-27). Å skape en ytterligere nødvendig interesse for nordområdene kan blant annet gjøres gjennom gode og velformulerte beskrivelser av situasjonen, samtidig som politiske myndigheter sørger for å holde nordområdene på den internasjonale agendaen.

En annen side av argumentasjonen i forbindelse med nærområdeinitiativet er at forslagene skulle være billige og ikke medføre særlig økte utgifter for NATO. Derfor kan det forventes at Norge og FOH må stå for de fleste endringer og eventuelle investeringer for å tilpasse seg kommandostrukturen selv. I denne sammenheng skal det nevnes at det på det tidspunktet denne studien er skrevet ikke er gjort noen offisielle avtaler om en tettere kobling mellom FOH og NATOs kommandostruktur.

Som studiens problemstilling indikerer vil en kobling mellom NKS og nasjonale hovedkvarter få betydning for FOH. Hensikten med studien har derfor vært å se nærmere på hvilke organisatoriske og kompetansemessige forhold, med spesielt fokus på faktorene kommando og kontroll, NBF, interoperabilitet og felles situasjonsforståelse som vil påvirkes i denne sammenheng. For å anskueliggjøre disse mulige konsekvensene, er den selvkonstruerte modellen med de tre forskjellige ambisjonsnivåene (lav, middels og høy) benyttet. Som det fremkommer av modellen er ambisjonsnivåene ikke offisielle nivåer for en mulig kobling mellom NKS og nasjonale hovedkvarter, men benyttet for å skille nivåene for en eventuell kobling til NKS for FOH.

Som det fremgår i studien gir de forskjellige ambisjonsnivåene ulike konsekvenser, og i det etterfølgende vil jeg trekke frem de områder som jeg finner spesielt interessante i forhold til ambisjonsnivåene og studiens problemstilling. Som det fremkommer i kapittel 2 er det fire faktorer som er grunnlaget for diskusjonen: K2, interoperabilitet, felles situasjonsforståelse og NBF.

Innenfor faktoren kommando og kontroll er det to forhold som må nevnes spesielt. I dag vil en krisehåndteringssituasjon som Norge ikke er i stand til å håndtere med egne ressurser, bli ledet av NATO uten at FOH er i kommandolinjen for operasjonen. I en slik situasjon vil kommandoen over norske styrker sågar bli overført til NATO. Sett fra et nasjonalt perspektiv er dette lite tilfredsstillende, og derfor har Norge lansert forslaget om å se nærmere på en mulig dobbel-hatting av nasjonale fellesoperative sjefer. Som det fremkommer av min gjennomgang vil en dobbel-hatting av sjef FOH være ambisiøst, men samtidig vil dette sikre at nasjonale hovedkvarter får en tettere kobling til NKS. I denne sammenheng vil en dobbel-hatting av sjef FOH sørge for at FOH får en operativ rolle relatert til en operasjon i Norges nærområde. Å etablere en kobling på et nivå som gjør at FOH har en avklart rolle i forhold til operasjoner i Norge virker naturlig. Dersom oppdrag skal løses på vegne av NATO, må FOH finne en løsning hvor slike oppdrag kan utføres samtidig med de faste nasjonale oppdragene. Dette kan eksempelvis gjøres ved at det etableres forsterkningsplaner og opptreningsplaner for personell

fra resten av forsvarsstrukturen som kan støtte FOH ved behov. Støtte til NATO-ledede operasjoner bør ta utgangspunkt i FOHs statiske lokalisering, da FOH har alle sine ressurser tilgjengelige der. For at en støtte til operasjoner skal bli en realitet må FOH foreta en del grep som gjør at NATO og JFC Brunssum ser merverdien i hva FOH kan bidra med som troverdig partner. Med et lavt ambisjonsnivå på dette området vil mulige konsekvenser for FOH sett i forhold til problemstillingen være små, da K2 er nasjonalt styrt og det er ingen regulert kobling til NKS. Men som det fremkommer i kapittel 4, vil ikke FOH være en del av kommandokjeden ved en NATO-operasjon i Norge. Dette er ikke i samsvar med hva som er uttrykt i nærområdeinitiativet. Derimot ved middels ambisjon vil avtaler med NATO være regulert med tanke på FOHs rolle, hvor eksempelvis FOH støtter en operasjon fra sin statiske lokalisering. Dette forsterkes ytterligere ved høy ambisjon da sjef FOH i denne ambisjonen har en definert rolle opp mot JFC Brunssum. For både middels og høyt nivå vil dette innebære en betydelig innsats fra FOH. Nødvendig tillit, kunnskap og erfaring må opparbeides for å kunne bidra opp mot JFC Brunssum. Samtrening og øvelser med JFC Brunssum må gjennomføres slik at det er god forståelse for K2 organiseringen mellom hovedkvarterene. Dette vil kreve både tid og ressurser, hvor en plan med konkrete målsetninger bør utarbeides for hovedkvarterene.

Den andre faktoren som er behandlet i studien er interoperabilitet. Som oppgaven viser må denne evnen til samhandling komme til uttrykk i sentrale prosesser knyttet til planlegging og gjennomføring av operasjoner. Dette betyr at FOH bør utforme sin SOP og andre produkter med bakgrunn i de som gjelder ved JFC Brunssum, da dette vil bidra til økt forståelse og derigjennom kunne lette samarbeidet mellom hovedkvarterene. Videre vil en utveksling av stabsmedarbeidere kunne bidra til en raskere forståelse av hvordan begge hovedkvarterene opererer i sin daglige virksomhet. I denne sammenheng er det verdt å nevne noen flere forhold som krever innsats fra begge hovedkvarter. FOH har en betydelig erfaring i ledelse av nasjonale og flernasjonale øvelser i Norge, men svært ofte skjer dette med FOH i rollen som tilrettelegger og øvingsledelse. Ved å bringe JFC Brunssum (eller sågar SHAPE) med på disse øvelsene vil begge sider kunne få økt utbytte av øvelsene, og FOH kan bli en del av styrken som blir øvet. Under slike aktiviteter kan FOH vise at de er i stand til å lede operasjoner på dette nivået. Dette vil kunne bidra til økt tillit mellom sjefer og stabsmedarbeidere, og kan føre til tettere relasjoner mellom hovedkvarterene. Språket bør i størst mulig grad være engelsk, og personellet ved FOH må tilfredsstillende de kravene NATO setter. Selv om personellet tilfredsstiller visse krav, er det likevel viktig at det skapes arenaer hvor det er anledning til å praktisere språket jevnlig, da språk er helt grunnleggende for kommunikasjon mellom mennesker og organisasjoner som skal arbeide

sammen. Å kunne kommunisere på samme språk handler også om å forstå hverandre, slik at ord og uttrykk gir samme mening. En god forståelse av språk er med på å skape trygghet og tillit innad og mellom mennesker og organisasjoner, og språket blir av dette en avgjørende faktor for å skape interoperabilitet mellom hovedkvarterene. Dersom lavt nivå legges til grunn får dette mindre betydning for interoperabiliteten, da det fortsatt er et nasjonalt fokus. Det er likevel viktig at det er god forståelse for NATO-prosedyrer ved FOH, da disse også danner grunnlaget for nasjonale prosedyrer. På middels nivå er det flere områder som blir påvirket. Kjennskap til de respektive hovedkvarter kan oppnås gjennom samkjøring av SOP og BR. Videre vil en utveksling av stabsmedarbeidere bidra til å øke interaksjonen mellom hovedkvarterene. Begge disse tiltakene bør initieres av FOH, da det er sannsynlig at de fleste tilpasninger må gjøres av FOH. Engelsk blir brukt på de fleste produkter, og dette vil være relativt lett oppnåelig for FOH med tanke på den språklige erfaring og bakgrunn de fleste stabsmedarbeidere ved FOH har. Ved høyt ambisjonsnivå vil alle momentene som er beskrevet over bli ytterligere forsterket. Et område som synes å være meget krevende er trening og øvelser, da NATO ikke har drevet denne type øvelser på lang tid. Betydelig innsats må legges til grunn ved FOH for å tilrettelegge for denne type større øvelser. Her er det likevel mulig at samarbeid og involvering av JWC kan bidra til at øvelse- og treningsaktiviteter blir enklere å gjennomføre.

Den tredje faktoren som er behandlet er felles situasjonsforståelse, og som det fremkommer av redegjørelsen i kapittel 4 har FOH her et godt utgangspunkt. FOH har en betydelig erfaring i behandling av situasjonsbilder fra maritim- og luftovervåking, men også en god del erfaring med overvåking av landterritoriet. FOH disponerer en rekke forskjellige type sensorer som gjør FOH i stand til å produsere et felles situasjonsbilde og gjøre vurderinger av hva dette innebærer. Denne informasjonen kan gjøres tilgjengelig for NKS med riktig tilrettelegging, noe som allerede i dag foregår til en viss grad. FOH har på maritim side et samarbeid med andre NATO land hvor det maritime situasjonsbilde overføres til NATOs sjøkomponent i nordregionen jevnlig. Av dette er grunnlaget for en god felles situasjonsforståelse til stede mellom hovedkvarterene. Med en ytterligere holdningsendring til informasjonsdeling i alliansen vil dette raskt kunne bidra til økt situasjonsforståelse. Mer konkret vil dette på lavt ambisjonsnivå innebære at FOH opprettholder dagens praksis, men at forberedelser blir gjort for at situasjonsbildene også kan deles direkte med JFC Brunssum. Ved middels og høyt nivå må FOH gjennomføre analyse av situasjonsbildene fra alle forsvarsgrener slik at dette er med på å skape en større grad av forståelse ved hovedkvarterene for situasjonen i nordområdene. På høyt nivå vil

dette i tillegg innebære at situasjonsbilder kan oversendes fra FOH i nær sanntid, noe som vil øke JFC Brunssums forståelse av situasjonen ytterligere.

Når det gjelder regional ekspertise har norske politiske myndigheter god kontakt med russiske myndigheter. På samme måte har FOH meget god kontakt med Russlands militære myndigheter, en kontakt som gradvis har utviklet seg siden kalde krigens slutt. ”Den direkte kontakten mellom det operative hovedkvarteret i Norge og nordflåten i Russland er svært positivt” sier den russiske forsvarsattachéen, oberst Ermatsjkov i *Forsvarets Forum* (Rønne, 2011, s. 52). FOH kan i den forbindelse fungere som talerør for NATO og bidra til videreformidling av meninger og synspunkter som er til det beste for begge parter. NATO uttrykker også relativt klart viktigheten av å ha et godt forhold til Russland og ønsker å utvikle dette samarbeidet videre (NATO, 2010a, s. 6).

Den fjerde faktoren som er behandlet er NBF. Nettverkstenkningen er et prioritert satsningsområde for Forsvaret i Norge og NATO. Tidshorizonten for implementering av NBF i Forsvaret er svært varierende. Imidlertid forventes det at prioriterte avdelinger vil få innført NBF relativt raskt. Med bakgrunn i at FOH er eneste avdeling på dette nivået i Norges militære kommandostruktur, er det rimelig å anta at FOH vil være en prioritert avdeling. Som det fremkommer i kapittel 2 er det i denne studien vektlagt at NBF er avhengig av at menneskene i organisasjonen har god forståelse hva NBF innebærer. Som gjennomgangen i kapittel 4 viser vil et lavt ambisjonsnivå på dette området kun få små konsekvenser, da FOH allerede i dag har en viss erfaring med NBF. Likevel må FOH sette seg inn i hva NBF vil bety for hovedkvarteret med tanke på en eventuell kobling mot NKS. På middels ambisjonsnivå vil det innebære at FOH må identifisere konkrete tiltak internt for å øke kunnskapen og forståelsen av hva NBF innebærer internt og mot NATO. Ved høyt ambisjonsnivå må NBF være utviklet til et nivå som gjør NBF til integrert del av arbeidsrutinene ved FOH.

På bakgrunn av problemstillingen, og behandlingen av de fire analysefaktorene i forhold til de tre ambisjonsnivåene (lavt, middel og høyt) vil jeg konkludere med at en kobling mot NKS vil få både organisatoriske og kompetansemessige konsekvenser for FOH. I studien har jeg vist at betydningen og konsekvensene for FOH øker suksessivt med ambisjonsnivåene. En eventuell kobling vil kreve betydelig vilje og innsats fra begge sider, men en slik kobling vil likevel være positiv både for Norge og NATO. Med tanke på at en avklaring av kommandoforhold for ledelse av NATO-operasjoner i Norge synes å være viktig, bør koblingen mot NKS sørge for at denne avklaringen blir mulig.

Samtidig som FOH utfører sine faste daglige oppdrag på vegne av Forsvarssjefen er de i en prosess som skal føre fram til full nasjonal operativ kapasitet innen utgangen av 2012. Det er ikke å forvente at alle mulige tiltak og gode ideer kan implementeres i denne opptrekningsplanen. Likevel bør det være mulig å tilpasse planen på en slik måte at koblingen mot NKS blir en integrert del i denne. Dette vil bidra til å gjøre arbeidet mot hva som til slutt blir resultatet av koblingen lettere å implementere for FOH. I denne sammenheng fremkommer det at dette er noe som FOH allerede er i gang med. SOPer, instruksjer og lignende skal skrives på engelsk, og det meste av dette arbeidet er i gang og blir gjennomført i 2011. Planen er at disse områdene skal videreutvikles frem mot den nasjonale evalueringen i 2012 (samtale med oberst Rune Haugdal, 8. april 2011).

Temaet for studien er relativt dagsaktuelt og mye vil skje i tiden fremover med tanke på utviklingen av kommandostrukturen, og ikke minst hva som skjer med koblingen til nasjonale hovedkvarter. Av den grunn anser jeg at det kan være behov for ytterligere forskning på flere områder. NBF, og hvilken betydning denne satsningen kan få, er et område som kan virke interessant. Et annet område som virker spennende i denne sammenheng er hvordan FOH forbereder seg til å lede NATO-operasjoner på norsk jord være.

I et mer overordnet perspektiv kan en kobling mot NKS gi positive effekter for hele Forsvaret. En kobling mot NKS kan bidra til større kjennskap til NATO generelt og JFC Brunssum spesielt. Videre vil en kobling kunne gi et bredere perspektiv og forståelse for prosesser knyttet til det operasjonelle nivået i NATO fungerer, stabsmedarbeidere ved FOH vil få en bedre bakgrunn for å jobbe i NATO-stillinger, FOH kan for noen bli en enda mer spennende og attraktiv arbeidsplass, og ikke minst vil kompleksiteten og utfordringene øke for hele FOH som organisasjon.

Litteraturliste

- Aftenposten. (2011). Det britiske forsvaret nedbemanner. Lastet ned 2. mars, 2011, fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4047044.ece>
- AJP01D. (2010). *Allied Joint Doctrine*: NATO.
- Alberts, D. S., & Hayes, R. E. (2006). *Understanding Command and Control*: CCRP Publication Series.
- Albright, M. (2010). Assured security; dynamic engagement. Lastet ned 31. Jan 2011, fra http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf
- Barth-Eide, E. (2009). Collective defence in today`s security enviroment. Tale i NATO-forum. Lastet ned 21. februar 2011, fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/politisk_ledelse/statssekretaer_espen_barth_eide/2009/collective-defence-in-todays-security-en.html?id=582015
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Allianseforsvar i endring: 1970-2000* (vol. 5). Bergen: Eide.
- Forsvarets stabsskole. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Forsvarsdepartementet. (1999). NATOs nye kommandostruktur - fra 65 til 20 hovedkvarter. *FD aktuelt*(4).
- Forsvarsdepartementet. (2007). *Støtte og samarbeid*. Oslo.
- Forsvarsdepartementet. (2008a). *Nærområdeinitiativet*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- Forsvarsdepartementet. (2008b). *Policy for utviklingen mot nettverksbasert Forsvar*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2009). *Evne til innsats, forsvarets strategiske konsept*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2010). *Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011*. Oslo.
- Forsvarssjefen. (2010). *Forsvarssjefen plan for utvikling av et nettverksbasert forsvar (NBF) del I - Strategi*. Oslo: Forsvaret.
- Hilde, P. (2011). The Strategic Concept and NATO's Command Structure: Shifting Gears? I J. Ringsmose & S. Rynning (red.), *NATO's new strategic concept: A comprehensive assessment*. København: Danish Institute for International Studies.
- Hilde, P., & Widerberg, H. (2010). NATOs nye strategiske konsept og Norge. *Norsk militært tidsskrift*, 180(4), 10-21.

- Hughes, D. J. (1993). *Moltke On the Art of War*. Toronto: The Random House Ballantine Publishing Group.
- Ionita, C. C. (2010). DJSE– A New Concept regarding a Deployable Command and Control System at Operational Level. *Romanian Military Thinking*, (2). Lastet ned fra http://www.mapn.ro/smg/gmr/Engleza/Arhiva_pdf/2010/revista_2.pdf
- Jacobsen, D. I. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforl.
- Johansen, H. (2007). *Det operasjonelle nivå i Norge 1970-2006: vekst og forvitring*. Masteroppgave. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Kamp, K.-H. (2010). NATO after AFGHANISTAN. *U.S. Naval Institute Proceedings*, 136(6).
- Kibsgaard, B. (2001). Norges nasjonale kommandostruktur og forholdet til NATO. *IFS Info*(4).
- Medcalf, J. (2005). *NATO - A beginner`s guide*. Oxford: Oneworld Publications.
- Ministerie van Defensie. (2010, 4 nov). Pijnlijke bezuiniging noodzakelijk. *Defensiekrant* Lastet ned 21. mars 2011, fra http://www.defensie.nl/actueel/defensiebladen/defensiekrant/2010/46175195/Defensiekrant_38_2010
- NATO. (1990). London declaration on a transformed North Atlantic Alliance. Lastet ned 24 Jan, 2011, fra http://www.nato.int/cps/en/SID-2C387B74-68F17E0B/natolive/official_texts_23693.htm?selectedLocale=en
- NATO. (1991). The Alliance's new strategic concept. Lastet ned 24 Jan, 2011, fra http://www.nato.int/cps/en/SID-DF126996-A4B7370D/natolive/official_texts_23847.htm?
- NATO. (1997). Final Communiqué - Meeting of the North Atlantic Council. Lastet ned 25 Jan, 2011, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25442.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2000). Appointment of Lieutenant General Thorstein Skiaker, Norwegian Army, as Commander KFOR. Lastet ned 24 feb, 2011, fra http://www.nato.int/cps/en/SID-0913EBD1-7D1FFD68/natolive/news_18023.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2001). *NATO Handbook*. Brussels: NATO.
- NATO. (2003). Final Communiqué. Lastet ned 25 Jan, 2011, fra http://www.nato.int/cps/en/SID-FCD4FBB4-90825AB0/natolive/official_texts_20289.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2006). Comprehensive Political Guidance. Lastet ned 24 Feb, 2011, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en

- NATO. (2009a). NATO interoperability policy. Lastet ned 23. mars 2011, fra [http://www.tradoc.mil.al/Standartizimi/Downloads/C-M\(2009\)0145%20%20\(NATO%20POLICY%20FOR%20INTEROPERABILITY%20AND%20STRATEGY\).pdf](http://www.tradoc.mil.al/Standartizimi/Downloads/C-M(2009)0145%20%20(NATO%20POLICY%20FOR%20INTEROPERABILITY%20AND%20STRATEGY).pdf)
- NATO. (2009b). Strasbourg / Kehl Summit Declaration. Lastet ned 28 Feb, 2011, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2010a). Lisbon summit declaration. Lastet ned 20 Nov, 2010, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?mode=pressrelease
- NATO. (2010b). Mission and Structure of Joint Warfare Centre. Lastet ned 21. mai 2011, fra <http://www.jwc.nato.int/category.php?categoryID=17&PHPSESSID=305a21dada7d512daac7a4c508735c6a>
- NATO. (2010c). Nytt strategisk konsept for NATO. Lastet ned 20 November, 2010, fra <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>
- NATO. (2011a). Levels of command. Lastet ned 16. mai 2011, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52091.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2011b). Mission - NATO's Allied Command Transformation (ACT). Lastet ned 15. mai 2011, fra <http://www.act.nato.int/organization/hq-sact/mission>
- NATO. (2011c). NATO organisasjonsstruktur. Lastet ned 6. april 2011, fra <http://www.nato.int/cps/en/natolive/structure.htm>
- NATO C2 Center of Excellence. (2010, August). Command and control in a network enabled environment. Lastet ned 21. mars 2011, fra [http://www.c2coe.org/beta/files/NNEC%20Handbook/100902_C2%20in%20a%20Network%20Enabled%20Environment%20\(4\).pdf](http://www.c2coe.org/beta/files/NNEC%20Handbook/100902_C2%20in%20a%20Network%20Enabled%20Environment%20(4).pdf)
- NRK. (2008). Reitan mister luftkommando. Lastet ned 16. mai 2011, fra <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nordland/1.4956627>
- Pedlow, G. W. (2009). *The Evolution of NATO's Command Structure, 1951 - 2009*. Brussels: NATO.
- Regjeringen. (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet [Soria Moria-erklæringen]*. Lastet ned fra http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf.
- Ringsmose, J., & Rynning, S. (red.). (2011). *NATO's new strategic concept: A comprehensive assessment* (vol. 2). København: Danish institute for international studies.
- Rønne, J. (2011). To gode naboer. *Forsvarets Forum*(4).
- Sandli, T. A. (2009). Ett skritt fram i nord - to tilbake i NATO. *Norges Forsvar*, 56(7).

- St.prp. nr. 1. (2002-2003). *For Budsjettterminen 2003*. Oslo: Forsvarsdepartementet Lastet ned fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/20022003/stprp-nr-1-2002-2003-.html?id=295513>.
- St.prp. nr. 48. (2007-2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 55. (2001 - 2002). *Iverksettelsesbrev - gjennomføringsproposisjonen*. Oslo: Forsvarsdepartementet Lastet ned fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/rapporter_planer/planer/2002/iverksettelsesbrev-for-stprp-nr-55-2001-2.html?id=102030.
- Traynor, I. (2010, 6 Dec). WikiLeaks cables reveal secret Nato plans to defend Baltics from Russia. Lastet ned 4. mars 2011, fra <http://www.guardian.co.uk/world/2010/dec/06/wikileaks-cables-nato-russia-baltics?INTCMP=SRCH>
- Van Creveld, M. (1985). *Command in war*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Vego, M. N. (2008). *Joint operational warfare: Theory and practice* (1. utg.). Vallingby: Swedish National Defense College.
- Young, T.-D. (red.). (1997). *Command in NATO after the Cold War: Alliance, national and multinational considerations*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute.
- AAP-6. (2010). NATO Glossary of terms and definitions. Lastet ned 18 feb, 2011, fra <http://www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2010.pdf>

Vedlegg A:**INTERVJUGUIDE**

Generell informasjon

- Info om meg selv, og hvorfor vi skal snakke sammen
- Presentasjon av oppgaven
- Gradering, Målet er en ugradert oppgave som kan publiseres
- Gjennomlesing av eventuelle sitater

INTERVJU SPØRSMÅL

1. Nærområdeinitiativet
 - a. Hva var motivasjonen bak initiativet?
 - b. Når startet arbeidet?
 - c. Vet du om andre dokumenter hvor denne satsningen er reflektert? Synes det er lite i str prp 48, hva kan det skyldes?
 - d. Vil denne økte satsningen bli reflektert i neste langtidsplan, fra 2012?
 - e. Dobbel-hatting er et forslag i nærområdeinitiativet?
 - i. Hvordan ser du for deg det i praksis?
 - ii. Kan innebære at FOH må løse oppdrag på vegne av NATO, hva da med nasjonale oppdrag og opprettholdelse av kapasitet til dette ved FOH?
2. Bør FOH ha en rolle opp mot NATOs kommandostruktur, hvorfor eller hvorfor ikke?
 - a. Hvilken rolle skal FOH ha?
 - b. På hvilken måte ser du / dere for deg at FOH skal bidra opp mot NATO kommandostruktur?
 - c. Skal FOH ha en operativ rolle ift NATO kommandostruktur? I så fall på hvilket nivå? Har / bør FOH ha ambisjoner om å lede internasjonale styrker på norsk jord? Hvilket nivå ser dere i FOH / FST O / NATO / FD at dette bør være på?
3. Hvordan ønsker Norge at det regionale fokuset i kommandostrukturen kommer til uttrykk?
4. Hvordan ser FD / FOH / FST O / NATO rollen til FOH ift NATO?
5. Sett fra ditt / deres ståsted – hvilke tiltak kan FOH gjøre for å være relevante ift NATOs kommandostruktur?
6. Er det viktig for Norge å ha innflytelse på beslutningsprosessene i NATO?
 - a. På hvilken måte ser du for deg at vi kan øke denne innflytelsen?
 - b. Kan FOH være med på å øke denne innflytelsen, evt på hvilken måte?
7. Hvilket ambisjonsnivå har NATO med nasjonale fellesoperative hovedkvarter?
 - a. Har NATO satt en ambisjon på hvor langt man er villig til å gå for koblingen mot nasjonale hovedkvarter?
8. Vil Norge helt bort fra operasjoner utenfor NATO kjerneområde eller snakker vi om både og?
9. CMX øvelsen i mars 2011
 - a. Tanker rundt at det er en øvelse med art 5 fokus? Hvilken betydning har dette?
 - b. Hvorfor ble den kansellert / flyttet?

10. Vil NATO komme opp med en type kravliste til de nasjonale hovedkvarterene, hva vil denne inneholde og hvordan planlegger NATO å følge opp / kontrollere nivået på de nasjonale HQer?
11. Nasjonale HQer har den tradisjonelle J strukturen, og NATO har hva man kan kalle en funksjonell struktur med direktorater, divisjoner og bransjer. Hvilke utfordringer mener du/dere dette kan medføre?
12. Er det militære vurderinger til grunn for et nærmere samarbeid mellom NATO og nasjonale fellesoperative hovedkvarter?
13. Hvilket samarbeid med andre avdelinger er du kjent med at FOH har i dag ? (JWC?)
 - a. På hvilken måte mener du / dere dette samarbeidet kan utvikles?
 - b. Har FOH pr dd kapasitet til å delta på øvelser som gjennomføres ved JWC?
 - i. Er dette noe FOH ønsker?
 - ii. Hvilke kapasiteter mangler for å kunne gjøre dette?
14. Er beskrivelsene av kommandobegreper fra FFOD de som fortsatt brukes eller er nye utviklet?

Vedlegg B: OVERSIKT OVER INTERVJUER / SAMTALER

NAVN	STILLING	NÅR	INNHold	MERKNADER
GenMaj Orderud – skare,	ACT	26/11-2010	Ny NATO Kommandostruktur og ACT sitt bidrag	Samtale
Kommandør Helseth, Hans	NK fornyingsavd / FOH	28/1-2011	FOHs synspunkter og hva som er gjort ved FOH	Intervju
Oblt Jensen, Rune Siv Eikeland, Arild	FD II	2/2-2011 18/5-2011	FD syn på forholdet til NATO / Norge Nærområdeinitiativet	Samtale
Oblt Lasse Magnes	FST / O Erfaring fra DJSE som sjef for joint Coordination center fra oppstart i 2008 til 2009	3/2-2011	Generelle betraktninger rundt hvordan FOH kan øke sin operasjonalitet Viktigheten av samtrelning og "face to face" interaksjon	Intervju
Brigader Odlo, Yngve	Sjef K2IS	11/2-2011	Om kommando og kontroll generelt	Intervju
Flaggkommandør Sakseide	Sjef Fornyingsavdeling / FOH	11/2-2011	Om FOH's utvikling og relasjoner til NKS	Intervju
Oblt Jan Østbø	SHAPE 07-10 Force readiness Divison, Readiness Requirement Directorate, exercise Branch	23/2 – 2011	NATO scenarioer og øvelser	Samtale
Gen maj Sandli, Tor A. (pensjonert)	Siste sjef på CAOC 3 i Bodø	24 / 2 – 2011	Om CAOC i Bodø og FOH	Tlf samtale
Kommandørkaptein Midttun, Hans Petter	Dep NMR SHAPE	3/ 3 – 2011	Norges arbeid mot NATO	Tlf samtale og mailutveksling
Brigader Hunstok, Roy	Director Deployable Forces	24/3 – 2011	NATO	Intervju
Ekspedisjonssjef Svein Efjesstad	Ekspedisjonssjef FD II	4/4 – 2011	Nærområdeinitiativet, Norge og forholdet til NATO	Intervju
Oberst Rune Haugdal	Sjef i Fornyingsavdelingen ved FOH fra mai 2011	8/4 – 2011	Om FOH's utvikling og relasjoner til NKS	Tlf samtaler og mailutveksling

Vedlegg C: MODENHETSNIVÅER – NETTVERKSBASERT FORSVAR

NATO NNEC OG NML

1 NNEC

The NNEC Maturity Levels (NMLs) were developed based on the Capabilities Maturity Model (CMM) and refined to be applicable to a NATO force or nation. NML is a layered framework providing a progression of measures of NNEC capability achievement needed to engage in continuous transformational improvement. NML is designed to provide a yard stick with which to measure the level of achievement of net enabled capability and behaviors. It is not designed as a grading mechanism or to assess operational capability - only to provide a tool to assess NNEC capability achievement.

1.1 NATOs gjeldende definisjoner for NML er som følger:

- **NNEC Maturity Level 1 (Stand alone)** At this level of maturity, each entity is pursuing its individual intent and taking independent actions. Entities are operating in the area of operations but may not be aware of each other and they have no interactions with one another. Because of this, there is no way to avoid negative cross impacts between or in the NML Matrix as all NATO nations and forces currently exceed this maturity level.

- **NNEC Maturity Level 2 (Deconflict)** This level of maturity is characterized as the state of military capability that exists prior to transformation to a net enabled force. In this maturity level, organizations exist and accept constraints in order to avoid interference with one another and component commands are organized independently and may operate independently even though they share a common mission. The nature of the constraints imposed will vary but may include the creation of boundaries along time, space, function or echelon lines. At this maturity level, mission sets are executed in a pre-planned manner and there is limited ability to dynamically change missions. Command structures are centralized and hierarchical with little or no allocation of decision rights to lower levels.

Components are vertically linked and horizontal linkages between components are limited by incompatibility of C2 systems. The main emphasis of interactions and information flows is still on vertical interaction among stove piped chains of command within each entity. In NML 2, collaboration and interaction between organizations and components is executed by liaison officers supporting their parent headquarters who facilitate information exchange.

Operationally, actions are constrained by time and battle space to avoid adverse cross impacts among the participants and this affects planning and limits freedom of action. Technically, a force with this maturity level has CIS systems characterized by multiple incompatible applications and databases with limited interoperability which requires extensive human interaction. These applications address a single functional area such as air, land or maritime and while interfaces to other systems can exist, they are point to point with proprietary technology. With stove pipe systems, a rich but specialized functionality is available and presented to the used in non-standard ways. Most tools will have proprietary complex data storage mechanisms and formats. Information interoperability is limited to the applications that already have the ability to exchange or interact with other systems or applications via proprietary interfaces, formatted messages or less sophisticated methods which often require human assistance. Systems show a wide variety of software architectures, like stand alone systems with embedded

databases, client-server systems and early web-based applications. CIS assets are managed manually and there is little redundancy for assets and networks. Secure voice and data services exist but are limited to higher headquarters. Service discovery is not yet available and user discovery is provided by individual applications which are not integrated. Situational awareness is achieved through multiple, independent recognized pictures (land, air and maritime) and uses multiple types of independent, single-domain networks.

In essence, this force is a continuation of currently existing military capabilities present prior to transformation. While it can be very effective for military operations, the NML 2 force does not yet display the characteristics of a net enabled capability.

- **NNEC Maturity Level 3 (Coordinate)** This level of maturity is characterized by improvements of operational capabilities and effectiveness as a result of transformational efforts. In this maturity level, organizations cooperate including joint operational planning but execution is still generally conducted by component commands. Forces with this maturity are capable of limited adaptive mission planning and do not require extensive pre-planning of operations. Command structures are still centralized and hierarchical, but decision making rights are allocated to lower levels within a synchronized plan. Component commands are horizontally linked and vertically synchronized. Collaboration is vertical within component commands and interaction between organizations is executed by commanders and supported by liaison officers.

Operationally, actions are constrained by linked plans with frequent and ad hoc negotiation between commanders to expedite execution. Planning is distributed but linked with decentralized execution based on shared intent. Situational awareness is enhanced by a common operational picture (COP) which integrates all available recognized pictures (land, air and maritime) as well as friendly force tracking. Technically, a force at NML 3 has deployed technology towards a single type of network for voice, data and video that enables interoperability between static, deployable and mobile networks but this technology is only emerging and not yet fully implemented. CIS interoperability is achieved through the structured exchange of human interpretable data and interoperability between static, deployable and mobile networks using data links. CIS systems support interaction across national and NATO security domains and the implementation of interfaces and gateways eliminates air gaps between separate systems. Systems in use demonstrate both push and pull information sharing. Information is essentially still owned by individual systems but other systems can request information to be sent to them or to be allowed to pull information from a designated storage area.

Generic functionality for distribution and synchronization of information will emerge. Initially, replication will be the dominant mechanism but the use of more refined mechanisms such as peer-to-peer exchange will emerge as well. Richer functionality will be available by means of standardized tools and user interfaces. The use of a component-based architecture will start to emerge and the infrastructure will include generic services for registering and discovering information and functionality in the form of services.

In general, a force at this level of maturity is in transition to a net enabled capability. While not yet fully implemented, the transition has provided significant improvements in several areas. In this phase, doctrine, organization and other lines of development will also transition to maximize these new net enabled capabilities.

- **NNEC Maturity Level 4 (Collaborate)** This level of maturity is characterized by continued transformational improvements especially in situational awareness, interoperability and adaptive planning and execution. Entities at this maturity level demonstrate collective development and

execution of a shared common plan that establishes interdependent relationships. Joint situational awareness is greatly improved as multiple independent sensors at all levels are integrated into a joint COP. A common unified infrastructure based on a single network will allow the seamless sharing of data and facilitate large scale advanced horizontal and vertical interactive collaboration for planning and execution.

Major organizational and process changes are evident in this level of maturity because of greatly enhanced information sharing and rich and continuous interactions between entities allowing vertical synchronization through collaboration and planning and horizontal synchronization through shared situational awareness and understanding of intent.

A force at this level of maturity can readily adapt to any mission and rapidly plan and synchronize execution of a common intent. Technically, a force at NML 4 is characterized by flexible services providing coherent functionality using information that resides in the common infrastructure. All user functionality is accessible via a generic portal or workspace where users are no longer bound to specific locations to access their information and functionality. Registry and discovery services are extended to all users and are the main source for functionality and information. Information interoperability will be provided by means of an enterprise service bus where users can publish and subscribe to information as well as advertise and discover services to configure functionality to suit their needs.

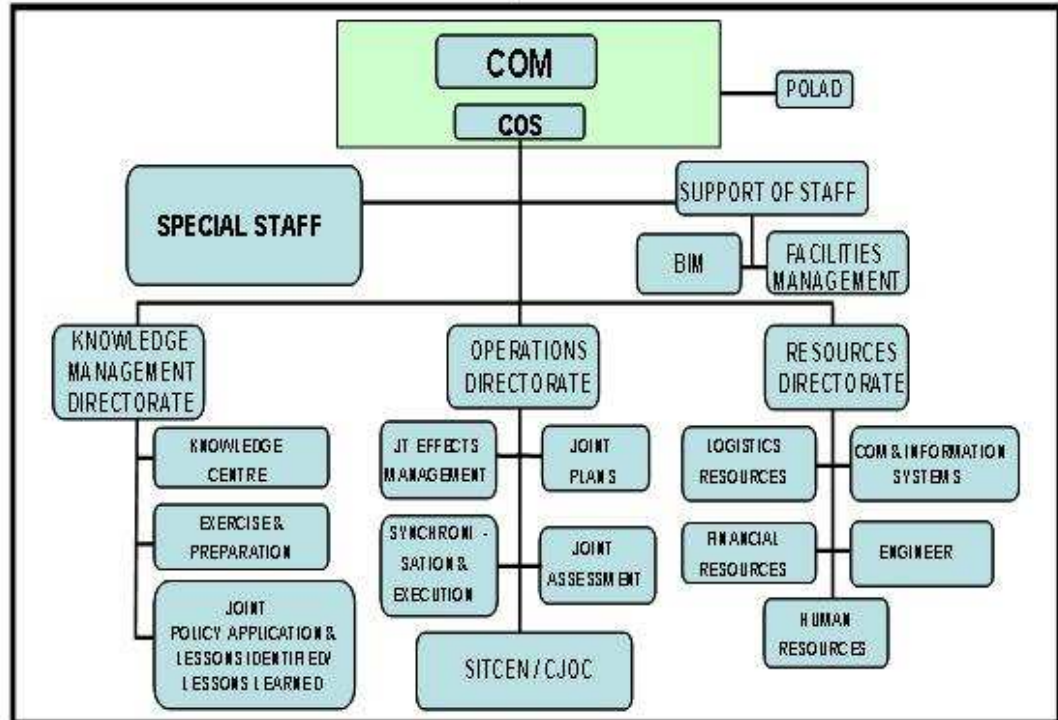
In general, a force at this level of maturity has completed many aspects of the transformation to a net enabled capability.

-NNEC Maturity Level 5 (Coherent effects) This level of maturity is characterized by unprecedented mission effectiveness through seamless and transparent collaboration. At the highest level of maturity, joint and coalition forces from many nations can rapidly plan and execute missions as if they were one homogeneous force. Decision making and responses are extremely rapid and agile. Complete situational awareness is possible through a proliferation of sensors and there is extensive information sharing and continuous interaction between elements. A force at this level of maturity has transparent availability of information regardless of location, self-managing systems and intelligent agents.

For NML 5, NNEC Behaviors are the absolute norm and behaviors that did not comply with these would be considered extremely unusual. At this maturity level, the behaviors are considered to be dynamic allowing for the free exchange of information between and among entities as needed to accomplish the mission. Currently, these behaviors are not completely defined and accordingly there is no matrix depicting them.

Vedlegg D: DIREKTORATSTRUKTUR – JFC NIVÅ

Joint Head Quarters MAIN



Joint Head Quarters Forward Element/DJSE

