

Foredrag i Oslo Militære Samfund

25. februar 2002

ved

Oberstløytnant Bjørn Innset

Forsvarets stabsskole

”Forsvarets doktriner”

Innledning

Doktrineutvikling har vært karakterisert som ”en dialog mellom fortid og nåtid, til beste for fremtiden”. Her i landet har imidlertid ”Doktrine”, særlig i en del politiske miljøer, vært et belastet begrep. I sin opprinnelige latinske form betyr doktrine læresetning (doctrina). Det finnes imidlertid ikke i dag noen internasjonalt akseptert definisjon av doktrinebegrepet. Ulike stater har en varierende vektlegging av doktriners betydning og innhold, samtidig som doktriner dekker til dels svært forskjellige virksomhetsområder.

Forsvaret har valgt følgende definisjon av doktrine:

”Grunnleggende læresetninger for utvikling og bruk av militære styrker til støtte for nasjonale målsettinger. De er retningsgivende, men krever vurderinger når de anvendes.”

Nye rammer

For denne forsamlingen er det ikke nødvendig å utdype de betydelige sikkerhets- og forsvarspolitiske endringene som påvirker Forsvaret etter avslutningen av den kalde krigen. Jeg vil imidlertid nevne tre forhold av doktrinær betydning: ny vektning av oppgaver, redusert ressurstildeling og militærteoretisk utvikling.

Under den kalde krigen var trusselen klart identifisert. Invasjonsforsvaret ble den helt dominerende militære oppgaven og Forsvaret kunne innrettes mot å forsvare norsk territorium hvis det en gang skulle bli nødvendig. De økonomiske ressursene Stortinget stilte til disposisjon for militære formål var relativt stabile og høye sett i internasjonal sammenheng. Våpenhjelpen muliggjorde etableringen av en kvantitativt imponerende styrkestruktur. På mange måter var det et privilegium å være norsk offiser under den kalde krigen. Man hadde følelsen av å delta i en gradvis oppbygging og forbedring av vårt invasjonforsvar.

I dag er vi som militære på en ny arena og må følge andre spilleregler enn vi har vært vant til. NATO, selve bærebjelken i norsk forsvars- og sikkerhetstenkning, har endret seg mye siden 1990. Det er en klar endring i fokus på oppgaver og alliansen etterspør nå mobile, slagkraftige og fleksible utrykningsstyrker som verktøy for å løse sine militære oppdrag. Tradisjonelle operasjonskonsepter har i stor grad blitt irrelevante. Samtidig settes det nå nye krav til vårt militære system i form av deltagelse i internasjonale operasjoner. De politiske prioriteringene innen Forsvarets oppgaveportefølje er klart endret og Forsvaret er i daglig bruk som et viktig instrument i norsk utenrikspolitikk.

Ser vi på forsvarsutgiftene i % av BNP har disse falt fra over 3% (3,03) i 1990 til under 2% (1,96) i år 2000. Etter denne målestokken har dermed Norge i en tiårsperiode tatt ut en betydelig fredsdividend.

Politisk etterspørsel etter andre militære kapasiteter enn det Forsvaret tradisjonelt har fokusert på har i kombinasjon med klart redusert ressurstilgang bidratt til det misforholdet mellom mål og midler som Forsvaret sliter med. Forsvaret trengte en grunnleggende fysisk og mental omstilling. Doktrineutvikling er et av svarene for å møte disse omstillingsbehovene.

Forsvarets doktriner skal beskrive det militærteoretiske grunnlaget for en slik nødvendig omlegging og angi en retning på denne.

Militærteori kan i denne sammenheng sees som militærhistoriske erfaringer og refleksjon satt i system. Ideelt sett skal militærteori representere et destillat av både krigshistorisk, samfunnsvitenskapelig, teknisk og ikke minst operativ innsikt. I den vestlige verden har militærteori fått en renessanse særlig som følge av analyser foretatt i USA i etterkant av Vietnam-krigen.

Yrkesgrupper har vanligvis et teoretisk fundament de bygger sin *esprit de corps* på. Under den kalde krigen var det intellektuelt enkelt å være norsk offiser. Trusselen, Forsvarets oppgaver og øvrige rammer var klart formulert og ikke av utpreget dynamisk karakter. Ved siden av den daglige styrkeproduksjon kunne offiserskorpset i stor grad konsentrere seg om tekniske og prosedyreorienterte utfordringer. Håndverket, som selvsagt må være grunnleggende, ble det helt sentrale for vår profesjon. Mer fundamental refleksjon over prinsipielle og konseptuelle militærteoretiske problemstillinger var det bare spesielt interesserte offiserer som beskjefteget seg med.

Internasjonalt blir nå kompetanse i militærteori i økende grad sett på som en forutsetning for utøvelse av offisersyrket. Vår doktrineutvikling er også en erkjennelse av at dagens og morgendagens sikkerhetsutfordringer og militære risikoer er blitt betydelig vanskeligere å forutsi. I en tid med økt usikkerhet vil også norske offiserer trenge et relativt konformt, mentalt bilde av hva våre soldater skal utdannes til og hvordan våre egne og allierte militære enheter vil operere i fred, krise, væpnet konflikt og krig. Doktriner er derfor primært et pedagogisk virkemiddel for å skape en felles militærteoretisk bevisstgjøring i vårt offiserskorps.

Bakgrunn

Kimen til den doktrineutviklingen som er kommet i gang i Forsvaret finner vi i rapporten *Forsvarssjefens grunnsyn for utvikling og bruk av norske militære styrker i fred, krise og krig*, som ble utgitt i juni 1995. Dette dokumentet ble produsert som et grunnlag for arbeidet med Forsvarsstudien 1996 (FS 96). Under den kalde krigen hadde Forsvaret vært klart utmattelsesorientert i sin innretning. Det fundamentalt nye i *Grunnsynet* var at Forsvarssjefen (FSJ) her slo fast at "vi i økende grad må basere oss på manøverkrigføringens prinsipper for å få størst mulig forsvarseffekt ut av våre ressurser."

Vi som jobbet med FS 96 i Sentralstaben på Huseby opplevde imidlertid at blant andre forsvarsgrenstabene hadde noe ulike oppfatninger av hva som var manøverkrigføringens prinsipper og hvordan disse skulle prioriteres i vår fremtidige forsvarsstruktur. Det oppsto derfor et klart behov for å etablere en felles forståelse av hvordan Forsvaret samlet skulle løse sine militære oppgaver i et manøverorientert konsept. Både begrepsmessig og mentalt ble det påtrengende nødvendig å komme mer i takt. Forsvaret trengte et overordnet referansedokument som kunne være autoritativt i forhold til å fastsette definisjoner og konsepter innen fellesoperativ virksomhet. Arbeidet med FS 96 ble dermed den utløsende årsak til at Sentralstaben våren 1997 ga Forsvarets stabsskole (FSTS) i oppdrag å utarbeide en doktrine for fellesoperasjoner.

Forsvarets fellesoperative doktrine(FFOD)

Forsvarets fellesoperative doktrine(FFOD) ble formelt utgitt av Forsvarets overkommando(FO) våren 2000. Dokumentet behandler operative problemstillinger på det øverste fagmilitære nivå og denne doktrinen har dermed klare berøringspunkter også opp mot politikken område.

La meg kort skissere innholdet i FFOD, som av praktiske grunner er utgitt i to bind. *Del A*
 – *Grunnlaget* – er den mest allmenne og presenterer de militærteoretiske, politiske og geografiske rammebetingelsene som Forsvaret må forholde seg til under utøvelsen av sin operative virksomhet.
Del B – Operasjoner - er mer fagmilitært rettet og angir blant annet de militære basisfunksjonene samt viktige begreper og faktorer i planlegging og gjennomføring av operasjoner.

Målsettingen med FFOD er således å formulere grunnlaget for Forsvarets virksomhet og gi normative retningslinjer for hvordan denne virksomheten bør utføres. Denne fellesoperative doktrinen kan sees som en føring som presenterer en felles filosofi for hvordan vi som offiserer skal planlegge og gjennomføre militære operasjoner. I tillegg beskriver FFOD hvilke funksjoner og kapasiteter Forsvaret må beherske og besitte for å kunne drive virksomheten i henhold til doktrinen krav. Med andre ord, doktrinen gir også et utgangspunkt for strukturplanlegging. Dokumentet skal også gi en felles militær forståelse av de utfordringer Forsvaret står overfor. Å dekke både grunnlaget for utvikling av militære kapasiteter og operasjoner i ett og samme doktrinedokument er ambisiøst, selv om disse to elementene selvsagt er henger nøye sammen. Andre nasjoner som har utviklet doktriner har i større grad fokusert disse mot militære operasjoner.

FFOD gir grunnlag for refleksjon og mental forberedelse. Dokumentet bør derfor stimulere til diskusjon om operativ virksomhet, spesielt blant yrkesoffiserer, men også blant andre med interesse for militærteoretiske, forsvars- og sikkerhetspolitiske problemstillinger.

FFOD er for øvrig lagt ut offentlig på Forsvarnett under Doktriner (www.mil.no).

Implementering

Erfaringene fra land som USA og Storbritannia er at en bevisst strategi for implementeringen av nye doktriner i hele organisasjonen er viktig. FFOD var ferdig våren 2000 samtidig som FS 2000 gikk inn i sin avsluttende fase og omstillingen av Forsvarets fredsorganisasjon skjøt fart. Implementeringen av en ny fellesoperativ doktrine kom klart i skyggen av disse høyt profilerte og til dels omdiskuterte prosessene. FFOD fikk derfor ikke umiddelbart den posisjon som ledesnor for Forsvarets virksomhet som dokumentet var tiltenkt. Dette er erkjent på Huseby og vil bli fulgt opp av et Forsvarssjefens implementeringsdirektiv.

Militærteori og doktrinetenkning er selve kjernen i den militære profesjon og er således emner som må modnes over tid. Det viktigste er derfor at FFOD er tilgjengelig og at den brukes aktivt på Forsvarets stabsskole og ved våre krigsskoler, men også i staber og ved avdelinger. Forsvarets skolesystem er basert på livslang læring, og det at offiserene stadig er inne til videreutdanning skaper forutsetninger for at Forsvaret bedre enn andre store organisasjoner kan klare de store mentale omstillingene vi nå er inne i. FFOD har de siste 5 årene vært brukt ved det videregående kurset på FSTS og bare herfra er det således sendt vel 300 stabsoffiserer ut i Forsvaret som doktrinære ambassadører.

Hvorfor egne nasjonale doktriner?

Endringen av NATOs fokus på 1990-tallet har også ført til større vekt på doktrinearbeidet innad i alliansen. NATO har i dag et betydelig doktrinehierarki som revideres fortløpende.

Enkelte av våre allierte har valgt å bare legge NATOs doktriner til grunn for utvikling og bruk av sine nasjonale militære enheter. Danmark har f.eks. funnet at foreløpig er NATO-doktrinene dekkende for danske behov.

Relevante NATO-doktriner må også ligge til grunn for våre nasjonale doktriner. Nasjonale dokumenter er ikke utviklet til erstatning for allierte doktriner, men skal utfylle disse ut fra nasjonale forhold ved å gi utdypende operative retningslinjer basert på særegne norske politiske, demografiske, organisatoriske, topografiske og klimatiske forhold. Spesielle krav til militære operasjoner i Norge gjør at NATOs mer generelle doktriner ikke umiddelbart er dekkende for våre behov. Når det skal etableres konsensus blant alle NATOs nasjoner må det som kjent tidvis kompromises, og endringer av NATO-doktriner er en tidkrevende prosess.

Et nasjonalt doktrinemiljø vil sikre en nasjonal kompetanse som kan bidra til å påvirke det allierte doktrinearbeidet i ønsket retning. Erfaringen er at også mindre nasjoner har betydelig innflytelse hvis de har gjort hjemmeleksen sin og møter godt forberedt til møter i NATO-fora.

Norsk doktrineutvikling sikre også at vi holder oss oppdatert internasjonalt og at det er samsvar mellom NATO og norsk militær tenkning.

Nye allierte doktriner fører til at underliggende taktikk, prosedyrer og stridsteknikk er i stadig utvikling, og skal norske enheter være interoperable og kunne samvirke med våre allierte, må vi uansett tilpasse oss NATOs standarder.

Forsvarets stabsskole

Utgivelsen av FFOD ser jeg som et uttrykk for en økende erkjennelse av at vårt fremtidige forsvar kvantitativt blir så lite at fellesoperasjoner må stå sentralt dersom tildelte ressurser skal gi militær mening. Etableringen av FSTS i 1995 var også et klart uttrykk for den samme fellestankegangen, ved at den nye stabsskolen i stor grad ble bygget opp rundt utdanningen i fellesoperasjoner. Arbeidet med doktrineutvikling har etter mitt syn vært en katalysator i videreutviklingen av FSTS og har bidratt til å løfte fellestankegangen i Forsvaret betydelig i løpet av få år.

I dag er fellesoperasjoner kjernen i det videregående kurset ved FSTS og FFOD står sentralt i undervisningen. Erfaringen fra utviklingen av FFOD er også at det videregående kurset ved FSTS har vært en viktig premissleverandør med hensyn til å gi innspill til doktrinearbeidet. Studentene på dette kurset er erfarne offiserer med solid tjenestebakgrunn fra hele Forsvarets virksomhet. Dialogen med disse offiserene gir en unik mulighet til å teste ut nye doktrinære ideer og få vel kvalifiserte tilbakemeldinger. Den nære kobling som er etablert mellom doktrineutvikling og stabsskolevirksomheten har således vært meget fruktbar. I tillegg vil jeg nevne at stillinger ved stabsskolen er gitt ansvaret for å følge opp doktrineutviklingen i NATO, som såkalte korrespondenter for doktrinedokumenter og som deltagere i NATOs doktrinefora. Det er betryggende å registrere at også Storbritannia, som er den kanskje ledende nasjon på doktrineutvikling for tiden, nå har valgt å etablere sitt *Joint Doctrine and Concepts Centre* sammen med *Joint Services Command and Staff College* i Shrivenham. Britenes doktrinesenter ledes for øvrig av en generalmajor og består av drøyt 50 personer, hvorav et betydelig antall er sivile akademikere.

Faren ved å legge hovedtyngden av doktrineutvikling til et turbulent stabsskolemiljø er at det kan gå ut over den nødvendige kontinuiteten i doktrinearbeidet. FSTS startet for eksempel inneværende skoleår med 30% vakanser. I løpet av høsten og vinteren har kollegiet blitt ytterligere tappet for kompetanse ved avgivelser av offiserer til nye misjoner over hele verden. Når skolen samtidig skal holde inneværende kurs gående på et høyt faglig nivå, kan mer langsiktige prosjekter komme under press fra den daglige drift.

Forankring

Det overordnede ansvaret for doktrineutvikling her i landet ligger nå formelt i Fellesstaben/FO. Utarbeidelsen av FFOD involverte mange både i og utenfor Forsvaret, og ikke minst på det militærteoretiske området bidro denne prosessen til en oppvåkning her i landet. I kjølvannet av dette ble Forsvarets doktrineforum (FDF) etablert som Forsvarssjefens rådgivende og legitimerende organ for å forestå videreutvikling av FFOD, andre nasjonale doktriner og gi innspill til allierte doktrinedokumenter. FDF består av militære institusjoner og kompetansepersoner knyttet sammen i en funksjonell nettverksorganisasjon. Militærmaktavdelingen ved FSTS har en faglig og koordinerende sekretariatsfunksjon for FDF.

Det øverste organ i FDF er Doktrinerådet, hvor sjef for Plan- og Policyavdelingen i Fellesstaben er formann. Øvrige medlemmer, som skal være på gradsnivå oberst/kommandør, kommer fra forsvarskommandoene, forsvarsgrenstabene og noen andre staber i FO. Doktrinerådet møtes normalt to ganger i året og behandler blant annet alle policy spørsmål knyttet til nasjonal eller alliert doktrineutvikling.

Doktrinerådet sikrer forankring av doktrineutviklingsprosessen opp mot Forsvarets ledelse. Det er imidlertid også viktig å få prøvet ut nye doktrinære konsepter og ideer mot operative miljøer. NATO fokuserer for tiden mot *Concept Development and Experimentation (CDE)* der såkalte *Battle Labs* står sentralt.

Her i landet er noe eksperimentaktivitet kommet i gang, særlig ved *Norwegian Battle Lab Experiment* (NOBLE) på Bodø Hovedflystasjon. Gjennom tilpassede eksperimenter vil nye konsepter i fremtiden kunne testes ut i en operativ ramme ved hjelp av laboratorieforsøk.

Komponentdoktriner

I sitt forord til FFOD sier Forsvarssjefen at hovedformålet med førsteutgaven er å etablere en "avfarende plass" for en fortsatt nasjonal doktrineutvikling. FSJ signaliserte dermed utarbeidelse av flere doktriner og at våre doktriner skal være levende dokumenter. FFOD er plassert øverst i det nasjonale hierarkiet av doktrinedokumenter og skal være retningsgivende for utviklingen av alle andre nasjonale doktriner.

FFOD fastsetter de felles overordnede doktrinære rammene for Forsvarets operative virksomhet. Doktrinerådet fant at disse rammene måtte utdypes gjennom tre mer spesifikke komponentdoktriner for henholdsvis land-, maritime- og luftoperasjoner i en fellesramme. Doktrinebegrepet brukt i nasjonal, militær sammenheng vil i utgangspunktet bli begrenset til disse fire dokumentene.

FSTS fikk høsten 2000 oppdraget med å utarbeide de tre komponentdoktrinene. Skolens tre grenvise fagavdelinger ble ansvarlige for å lede utviklingen av henholdsvis Forsvarets doktrine for landoperasjoner, Forsvarets doktrine for maritime operasjoner og Forsvarets doktrine for luftoperasjoner. Komponentdoktrinene skulle bygge på FFOD og i prinsipp ha en rimelig lik oppbygging uten at dette skulle berøve de enkelte doktrinene deres egenart. Jeg vil presisere at utvikling av komponentdoktriner ikke er et tegn på at vi fraviker fellestanken, men at vi med disse doktrinene utdyper hvordan land, luft og maritime operasjoner bidrar til å løse et felles oppdrag.

Fra mitt ståsted virker det som særlig Sjøforsvaret har vært gjennom en meget bra prosess i forbindelse med utviklingen av utkastet til Forsvarets doktrine for maritime operasjoner. Dette dokumentet har hele tiden vært lojalt overfor FFOD. Enkelte av inspektørene har også engasjert seg aktivt og har dermed gitt doktrineutviklingen på sjøsiden den nødvendige forankring. At enkelte, blant annet KS II-kadetter på Sjøkrigsskolen karakteriserer doktrineutkastet som konvensjonelt og etterlyser mer militærteoretisk spenst, lover etter mitt syn svært godt for en fortsatt dynamisk doktrineutvikling. Også her i landet er vi avhengig av en levende debatt om doktrinære spørsmål, og da må spesielt yngre offiserer få slippe mer til.

FSTS oversendte utkastene til de tre komponentdoktrinene til FO/FST for ytterligere kvalitetssikring i oktober i fjor. Forsvarets doktrine for maritime operasjoner og Forsvarets doktrine for luftoperasjoner er i disse dager sendt ut på offisiell høring. Fellesstaben kom imidlertid frem til, etter konsultasjon med flere hæroffiserer med solid operativ og militærteoretisk innsikt, at den landoperative doktrinen var av en slik karakter at denne ikke var klar for offisiell høring. En hovedinnvending mot det fremlagte utkastet synes å være at det forskutterer en doktrinær videreutvikling i forhold til det grunnlaget som er lagt i FFOD. Etter et ekstraordinært møte i Doktrinerådet er Forsvarets doktrine for landoperasjoner, nå med nye styringssignaler, på vei tilbake til FSTS for videre bearbeidelse.

Når vi om et års tid forhåpentligvis har alle de tre komponentdoktrinene formelt godkjent som supplement til FFOD, vil Forsvaret for første gang ha en bred og felles doktrinær plattform for sin videre utvikling.

Nettverksbasert forsvar

Ekteparet Toffler hevder i sin bok *War and Anti-War* fra 1993 at stater fører krig på samme måte som de skaper velstand. Ekteparet påviser hvordan grunnleggende prinsipper for utvikling av velstand i jordbruksamfunnet og senere i industrisamfunnet la premissene for deres krigføring. Den vestlige verden er i dag på vei fra industrisamfunn til å bli kunnskaps- eller informasjons-samfunn, ikke minst på grunn av utviklingen innen informasjons- og datakommunikasjonsteknologi.

Næringslivet har for lengst implementert denne teknologien og utviklet helt nye operasjonsmønstre og organisasjonsstrukturer. Et budskap fra ekteparet Toffler er at krigføring i det 21. århundre vil forandre seg i samme retning som markedet har styrt næringslivet, nemlig mot flatere nettverksorganisering. I USA er utviklingen av slike militære operasjonskonsepter basert på informasjonsteknologi, omtalt som *Network Centric Warfare*.

Etter at FFOD ble levert fikk Militærmaktavdelingen ved FSTS i oppdrag å gjennomføre et forsknings- og utviklingsprosjekt innen det vi på norsk omtaler som *Nettverksbasert Forsvar*. Formålet med prosjektet er å skaffe kunnskap om sentrale problemstillinger knyttet til nettverksbaserte konsepter, å utarbeide et nasjonalt begrepsapparat samt å utrede organisatoriske og andre konsekvenser for Forsvaret, spesielt for operativ stridsledelse, ved innføring av konsepter for *Nettverksbasert Forsvar*. Prosjektet, som er planlagt å gå ut dette året, skal dessuten legge et grunnlag for revisjon av FFOD.

Konsepter for *Nettverksbasert Forsvar* skal prinsipielt skape informasjonsoverlegenhet for beslutningstakere og generere økt kampkraft i militære operasjoner gjennom å knytte sensorer, beslutningstakere og våpen opp i et nettverk. Delrapporten *Introduksjon til Nettverksbasert Forsvar* ble publisert av prosjektet for et snaut år siden. En hovedkonklusjon her er at mennesket som beslutningstaker vil stå helt sentralt også i informasjonsalderens krigføring.

Analyser som nå offentliggjøres fra de seneste operasjonene i Afghanistan tyder på at anvendelse av nettverkssentriske konsepter har vært en suksess. Til dels nye typer av frittstående sensorplattformer har operert sammen med blant annet langtrekkende presisjonsvåpen i et trådløst informasjonsnettverk. Resultatene skal ha overbevist selv tidligere skeptikere i Kongressen og Pentagon om at informasjonssamfunnets måte å føre krig på bør være nettverkssentrisk. Det blir stadig klarere i hvilken retningen USAs fremtidige krigføringkonsepter utvikler seg. Sett fra Pentagon skapes ønskede militære effekter ikke lenger primært med kvantitet og utholdenhet, men i økende grad gjennom kvalitet og tempo. USA leder an i omstillingsprosessen, som fortsatt ansees å være i en innledende fase, men andre land som Storbritannia, Nederland og Sverige begynner å følge etter på enkelte felter. Skal Norge fortsatt ha ambisjoner om å delta sammen med våre viktigste allierte i internasjonale operasjoner, vil i det minste noen styrkestrukturer også i vårt forsvar måtte tilpasses nettverksbaserte løsninger.

Avslutning

Som antydning innledningsvis kan doktrineutvikling være å bygge bro mellom fortid, nåtid og fremtid. Etter å ha sett inn i en nettverkssentrisk fremtid vil jeg avslutte med å gå tilbake til overgangen fra jordbrukssamfunn til industrisamfunn i vårt naboland Sverige.

I 1925 sto det svenske forsvar overfor betydelige nedskjæringer som følge av sviktene budsjetter. Dette førte blant annet til nedleggelse av 8 kavaleridivisjoner, avdelinger som delvis kunne føre sine tradisjoner via Karl XII og Gustav Adolf helt tilbake til etableringen av det svenske Østersjøveldet. Å fjerne blant annet tusenvis av hester fra krigsoppsetningene var nok en smertefull prosess for mange svenske offiserer. Det positive med omleggingen ble imidlertid at den frigjorde midler til en gradvis motorisering og omvæpning av armeen og ikke minst til å starte eksperimentering og en moderat oppbygging av et flyvåpen i Sverige. I sum førte de påtvungede løsningene til at Sverige militært var bedre rustet til å møte industrialderens krigføring enn for eksempel et land som Polen. I 1939 var det polske ridende kavaleri tilnærmet irrelevant i kamp mot Hitlers stridsvogner og jagerbombere satt inn i et *Blitzkrieg*-konsept.

Hver historisk periode er unik. Jeg skal imidlertid ikke protestere heftig hvis noen ser paralleller mellom Sverige i mellomkrigstiden og de utfordringer Forsvaret står overfor på vei inn i informasjonsalderen. Men for en militær organisasjon som også i fremtiden vil være i stadig endring er uansett gjennomarbeidede og oppdaterte doktriner en god basis.