

# En kommentar til Forsvarsjefens fagmilitære råd (2): Strategi og struktur

Ståle Ulriksen

Enhver militær strategi, og strukturene som skal støtte den, må bygge på en vurdering av hva potensielle motstandere vil gjøre. Strukturen bør i størst mulig grad kunne utnytte naturgitte fordeler, og samtidig sikre mot at motstanderen kan utnytte ens egne svakheter. Det fordrer at man kjenner seg selv. Dersom man også vet omtrent hvor striden vil stå og kjenner motstanderens militære evner og mål, da bør det selv for et relativt lite land som står overfor en stormakt være mulig å skape et troverdig forsvar. "Troverdig" innebærer da at dette forsvaret kan påføre en motstander så store tap at han heller vil forhandle enn å bruke våpen.

Hovedoppgaven til det norske Forsvaret skal være å forsvare landet og dets interesser mot væpnet angrep. Det er bare Russland som både har evne til å gjennomføre et konvensjonelt militært angrep mot Norge, og som samtidig kan tenkes å ha et motiv for å gjøre det. Derfor må altså det framtidige Forsvaret ha som hovedoppgave å avskrekke et russisk angrep, og dersom angrepet likevel skulle komme, å påføre fienden tap og holde kampen gående inntil forsterkninger fra NATO kommer til hjelp. Den mest alvorlige situasjonen for Norge er mest sannsynlig en såkalt "horisontal eskalering", der konflikt mellom Russland og NATO har brutt ut et annet sted. Da vil Russland ha behov for å beskytte sin strategiske annenslagskapasitet i nord. Da vil de sannsynligvis "sette bastionforsvaret", altså forsøke å nekte NATO styrker adgang til Norskehavet. Da vil ulike kapasiteter til sjøs og i luften legges lag på lag for å skape dybde i forsvaret deres. Dette vil i så fall være en strategisk defensiv fra russisk side, men Norge vil altså komme bakom de russiske forsvarslinjene. I en slik situasjon må man regne med at NATO Response Force, alliansens viktigste forsterkningsstyrke, allerede er deployert der konflikten har brutt ut. Da vil ikke store NATO-styrker kunne komme raskt til Norge.<sup>1</sup> Og om bastionforsvaret først er satt vil allierte forsterkningsstyrker faktisk måtte kjempe seg fram til Norge.

Om resonnementet over holder vann kan Norge risikere å stå ganske alene i en periode som ganske sikkert vil føles veldig lang. Dette betyr imidlertid ikke at Norge vil stå overfor hele den russiske krigsmaskinen. Russland grenser opp imot mange regioner med betydelig spenning og uro. Russland blir påvirket av økt spenning og opprustning i Øst-Asia, og har nå blitt en viktig aktør i Midtøsten, også militært. Islamske ekstremistorganisasjoner er aktive både i Russland og sør for landets grenser. Russland er betydelig mindre og svakere enn Sovjetunionen var, og har ikke veldig store mobile reserver. I en konflikt mot NATO i Øst-Europa eller på sørflanken vil Russland trenge store styrker. De russiske styrkene i det vestlige militærdistriktet vil ikke være tilstrekkelige. Det finnes altså ikke store mekaniserte armeer som i en krig kan overføres til Nordflanken. Det å sette bastionforsvaret vil i seg selv kreve store ressurser. Her vil russerne være bekymret for spesielt amerikanske, men også britiske og andre europeiske, styrker til sjøs og i luften. Russland vil altså ikke kunne sette alle styrkene i nord inn mot Norge.

Norge kan altså risikere å måtte stå nesten alene en periode. Men landet vil i så fall stå overfor et begrenset antall russiske styrker. Poenget er at Norge, dersom landet prioriterer Forsvaret, og dersom dette Forsvaret er skrudd sammen på en måte som utnytter fordelene av hjemmebane, langt ifra er sjanseløst om krigen skulle komme. Spørsmålet er da i hvilken grad Forsvarssjefens fagmilitære råd faktisk vil gi et slikt Forsvar?

## Russlands styrker i nord

De viktigste russiske strategiske ressursene i nord er de strategiske ubåtene med interkontinentale ballistiske missiler med kjernevåpen (SSBN). Disse må beskyttes for enhver pris. Så lenge russerne antar at disse ressursene er sårbare vil de antakelig bastionforsvaret for å nekte fiendtlige styrker tilgang til området hvor SSBN patruljerer. Selv om forholdet mellom Norge og Russland er aldri så godt vil Norge være utsatt i en situasjon der Russland opplever at disse res-

<sup>1</sup> Disse spørsmålene er diskutert i NUI Policy brief nummer 28, 2015 *NATOs evne og vilje*.

sursene er truet. Slik vil det være så lenge det nåværende forholdet mellom geografi, teknologi og strategi varer.

Den russiske arktiske kommandoen domineres av Nordflåten (Jones 2014). Vi må anta at russisk militær tenkning i Nordområdene er dominert av strategiske prioriteringer og maritim tankegang. De maritime operasjonene vil være de viktigste, og både luft- og bakkestyrker vil antakelig bli brukt for å understøtte dem. Det er vanskelig å tenke seg at russiske strateger vil kunne leve med at norske styrker og baser forblir intakte bak de framskutte forsvarslinjene i bastionforsvaret. Som et minimum vil derfor særlig norske flybaser måtte ødelegges. Kontroll av i hvert fall deler av Norskekysten vil gi russerne store fordeler. Dagens teknologi for krigføring til sjøs gir en stor fordel til den part som klarer å gjemme sine fartøyer i en broket kystlinje som den norske. Der er de både vanskelige å finne og å treffe med sjømålsmissiler. Styrker som opererer fra kystlinjen i Troms og fra flyplasser i dette området vil også få en forlenget rekkevidde på rundt 750 km vestover i forhold til å operere fra baser rundt Murmansk. Dette kan være svært viktig i en konflikt med NATO, særlig i lys av visse endringer i den russiske marinen.

## Russiske kryssermissiler som “gamechangers”

Russland er i ferd med å gjennomføre en storstilt modernisering av sine bakkebaserte, taktiske missiler og sitt luftvern. Innføring av S-400, senere S-500, SAMs og Iskander taktiske ballistiske missiler i store mengder innebærer store utfordringer for vestlige bakke- og luftstyrker. Enda mer alvorlig er det at Russland nå innfører Oniks og Kalibr missilsystemer både på eldre overflateskip og ubåter og på en lang rekke mindre fartøyer som nå er under innføring (se bl.a. Gorenburg 2015). Kalibr er en familie av missiler med varierende rekkevidde og som kan brukes mot mål både til lands og til sjøs. Missilene som ble skutt fra Det kaspiske hav mot Syria har en antatt rekkevidde på 2500 km (Nadimi 2015). Siden disse missilene er stasjonert på fartøyer dekkes de ikke av avtalene som regulerer land- og flybaserte missiler i Europa. Altså kan hele Norge nås fra havnene på Kola. Fra Norskehavet eller Lofoten kan de nå de viktigste havnene og flyplassene i Nord-Europa.

Foreløpig er det meldt at flere skip av Kirov-, Slava- og Udaloy-klassen har, eller er i ferd med å få, kalibr-missiler (Gorenburg 2015). Den 9. desember skjøt også Rostov na Don, en ubåt av Kilo-klassen (Prosjekt 636) kalibr-missiler mot mål i Syria fra det østlige Middelhavet (DefenseNews 9.12.15). Rostov na Don er en av de nyeste ubåtene av Kilo-klassen. Det finnes sju Kilo-klasse ubåter i Nordflåten. Disse er imidlertid eldre utgaver og det er uvisst om de har fått Kalibr-missiler (The Military Balance 2014 s. 187). Det meldes også om at en rekke såkalte tredjegerasjons atomdrevne ubåter er i ferd med å få en levetidsforlengelse på 20 år, med nye kampsystemer og nye missiler. Det finnes totalt 23-25 slike ubåter av Akula-, Sierra og Oscar II-klassene (ibid. s. 182). Levetidsforlengelsen innebærer at en Oscar II-klasse ubåt, som i dag har 24 sjømålsmissiler, kunne få minst 72 kalibr missiler. I tillegg vil Gorchkov-klasse fregatter og korvetter av Buyan- og Stereguischij-klassene få kalibr – og til og med de nye patruljefartøyene av Vasily Bykov-klassen (Novichkov

2015). Disse små korvettene og patruljeskipene avløser skip av bl.a. Grisha-klassen, altså ganske enkle fartøyer som bare hadde begrenset taktisk betydning. De nye og relativt billige fartøyene vil altså få våpen med meget lang rekkevidde og kan altså bidra til å gi stor strategisk effekt.

## Kryssermissiler og kampflybase Ørland

Den viktigste enkeltsatsingen i FMR er innkjøpet av 52 F-35 og samling av de aller fleste flyene på en nybygd flybase på Ørland.<sup>2</sup> Den voldsomme økningen av kryssermissiler i den russiske marinen stiller beslutningen om å samle de norske jagerflyene i svært sårbare hangarer på én base i et meget underlig lys. Hangarene vil, selv med brannvegger mellom flyene, være svært sårbare. Med dagens luftvern vil en enslig ubåt med kryssermissiler enkelt kunne «mette» og bryte gjennom forsvaret og utslette det nye fine jagerflyvåpenet fullstendig. En investering på 70-80 milliarder vil altså kunne ødelegges med en enkelt salve. Selv om dagens luftforsvar tredobles, og selv om storparten av våre missiler skyter ned et innkommende missil vil en håndfull ubåter og noen få små overflatefartøyer likevel kunne jevne basen med jorden. At en stat føler den trenger et så stort antall svært dyre kampfly og likevel mener at det er hensiktsmessig å bygge en «fredsbase» for å huse dem er både inkonsekvent og hasardiøst. Man skal huske på at Norge fra 1990-tallet og utover la ned et stort antall kystfort fordi man mente de var sårbare for moderne presisjonsvåpen. Kystfortene var bygd i fjell og langt mer robuste enn noen av dagens baser.

Kampflykjøpet levner i liten grad rom for investeringer i resten av Forsvaret. Antallet marinefartøyer blir for eksempel halvert. Dermed blir Ørland selve tyngdepunktet i Norges Forsvar. Sett i lys av trusselen fra langtrekkende missiler er disse planene potensielt katastrofale. Det ligger også en fare i at man “oppdager” problemet for seint, og deretter pøser på med mange lag med luftvern rundt Ørland. Da vil investeringer i defensive kapasiteter på Ørland i enda større grad føre til utarming av resten av Forsvaret.

Det er de russiske ubåtene som representerer den største trusselen. De kan gå så nær Ørland at varslingstiden for et angrep reduseres til noen få minutter. Da blir det enda mer ubegripelig at man i FMR foreslår å erstatte de maritime patruljeflyene med billige overvåkingsfly og droner uten anti-ubåtkapasitet. Med en flåte av P-8 Poseidon, til erstatning for P-3C Orion, vil Forsvaret ha en viss kontroll på ubåtenes bevegelser og kunne angripe dem relativt raskt.<sup>3</sup>

P-8 Poseidon bør kjøpes inn, selv om dette innebærer en reduksjon av antallet F-35. Det bør utvikles konsepter for spredning av F-35 og all avhending av sheltere på norske flyplasser bør stoppes. Slike sheltere vil naturligvis være viktige også for å sikre allierte forsterkninger. I tillegg bør det som planlagt investeres i nytt luftvern, men dette må ikke føre til

<sup>2</sup> For en analyse av utviklingen av F-35 Joint Strike Fighter-programmet, se Neubauer (2015).

<sup>3</sup> For en analyse av hva som kan erstatte P-3 Orion, se Harald Håvoll: *Luftbåren maritim overvåking og ASW: status og utvikling – konsekvenser for Norge*, NUPI Rapport 5/2015; og *Luftbåren maritim overvåking og anti-ubåt kapabilitet: status og utvikling – konsekvenser for Norge*, NUPI Policy Brief 22/ 2015.

en ytterligere svekkelse av Forsvarets offensive kapasiteter. Om det ikke tas hensyn til Ørlands sårbarhet er det fornuftig å redusere antallet kampfly kraftig eller å stasjonere en større andel av disse i USA. Da vil de i hvert fall kunne overleve den første halvtimen av en krig. Et alternativ kunne være å erstatte noen F-35A med F-35B (STOVL-versjon) og å tilby å stasjonere slike på de britiske hangarskipene som er under bygging. F-35B har både fordeler og ulemper sammenliknet med F-35A. Men det er i norsk interesse at disse skipene tas i full drift i Royal Navy. Og slik situasjonen er i Royal Navy i dag tyder mye på at UK ikke vil klare å utnytte skipenes potensiale. Et slikt grep ville også styrke Norges forhold til Storbritannia og antakelig også britisk lydhørhet for norske hensyn.

Det er naturligvis ikke bare Ørland som vil være sårbart for angrep med kryssermissiler. Dette vil gjelde alle norske baser og militære og politiske hovedkvarter. Det er derfor viktig å skape et Forsvar med evne til å reise seg raskt etter et innledende angrep.

### Ildkraft

Norges Nansen-klasse fregatter og Russlands fregatter av Gorshkov-klassen er like store. Men den russiske fregatten har dobbelt så mange sjømålsmissiler og fire ganger så mange luftforsvarsmissiler som den norske. Brigade Nord har én bataljon med artilleriskyts. Den 200. motoriserte infanteribrigade i Pechenga har tre slike bataljoner. Russerne prioriterer ildkraft, både til sjøs, på land og i luften. Det gjør ikke vi, men det bør vi gjøre. Man må se nøye på hvordan ildkraften til eksisterende plattformer kan maksimeres. Dette vil ikke nødvendigvis være veldig dyrt. Man kunne for eksempel ha kjøpt inn podere med kanoner og raketter til helikoptrene. I dag flyr de aller fleste rundt uten noen som helst bevæpning. Det ville gitt et raskt løft i kapasitet.

I norsk forsvarsplanlegging snakkes det mye om å unngå duplisering av kapasitet. Altså, om vi har to plattformer som kan løse omtrent det samme oppdraget eller skyte det samme våpenet så kan man kvitte seg med en av dem. Det er ikke nødvendigvis en smart tilnærming. I FMR har man for eksempel funnet at man kan kvitte seg med korvettene når F-35 er operative med JSM. Da vil jo også flyene kunne skyte på fiendtlige skip. Men maritim doktrine hevder ganske sterkt at det vil være mye bedre å skyte mange missiler samtidig enn å skyte mindre salver i sekvens. Det er altså mer effektivt å skyte 16 missiler samtidig enn å skyte fire salver med fire missiler i hver. Fire Skjold-klasse korvetter kan skyte 32 NSM, men siden F-35 har begrenset kapasitet i Stealth-mode, kan hvert fly bare bære to missiler. Det må altså sekten F-35 til for å gjøre den samme jobben som fire korvetter. Dermed vil bekjempelse av sjømål kunne legge beslag på en stor del av kapasiteten til Flyvåpenet, forutsatt at den i det hele tatt overlever krigens første fase. Altså i en situasjon der også Hæren vil ha bruk for støtte og der kampen om luftrommet antakelig vil være intens.

### Kystforsvaret

Russisk strategi i nord vil trolig bli sterkt preget av maritim tenking. Det er Nordflåten som vil være i førerretet. I Forsvarsjefens fagmilitære råd er det lite som tyder på at man

har tatt hensyn til det. Hæren trekkes mot Finnmarksvidda i stedet for kysten av Troms og marinen nedprioriteres. I FMR foreslås både korvettene, Taktisk båtskvadron, Kystjegerkommandoen og Sjøheimevernet avvirket innen 2025. Dette er en farlig beslutning som gjør norskekysten til et strategisk tomrom som en motstander kan fylle. Den norske kysten er et spesielt og meget krevende operasjonsteater. Under den kalde krigen utviklet MTB-våpenet og Undervannsbåtvåpenet ekstrem ekspertise på strid langs kysten. Kombinasjonen av slik ekspertise og mange billige og enkle plattformer førte til at norske styrker kunne utfordre hvem som helst så lenge de slåss på hjemmebane. Dette ble bevist gang på gang i øvelser mot bl.a. amerikanske hangarskipsgrupper.

Det er naturlig at et land med så store globale maritime interesser som Norge bidrar til "good order at sea" og til alliansens stående marinestyrker. Forslaget som fremmes i FMR vil resultere i en marine med bare 10 fartøyer; fem fregatter, fire ubåter og et logistikkskip. Antallet ubåter blir redusert med to. Da er vi nede på et absolutt minimum, kanskje under, av hva som skal til dersom undervannsbåtene skal ha en strategisk avskrekkende rolle. Fregattene og KNM Maud gjør Norge i stand til å bidra substansielt til NATOs stående marinestyrker, og kan også bidra til å sikre Norges maritime interesser. De kan bidra til å sikre framføring av forsterkninger til Norge. Men de vil ikke gi Norge et reelt kystforsvar.

Skjold-klasse korvetter er veldig avanserte fartøyer med høy prisklasse. De har kostet Forsvaret godt over en milliard pr stk. De er også relativt skjøre og kombinasjonen av støy og risting gir ikke akkurat mannskapene et godt arbeidsmiljø. Før eller siden vil de antakelig kreve en kostbar oppdatering. Da er det kanskje fornuftig å ta dem ut av tjeneste. Når en slik kapasitet skal fornyes er det kanskje viktigere å se på ildkraft og effekt enn på plattformens andre egenskaper. Som Sverre Diesen og Paul Narum har vist, er teknologisk fordyrelse i ferd med å kvele alle vestlige militærapparater (Diesen og Narum, 2015). En hovedårsak er at man fokuserer alt for sterkt på plattformene i forhold til våpnene den skal bruke.

Men det er likevel viktig å bevare evnen til å slåss langs kysten. Taktisk båtskvadron, Kystjegerkommandoen og Sjøheimevernet bør derfor beholdes og slås sammen med MTB-våpenet til en kyststridsflotilje. Denne kan utrustes med billige båter til 25-30 million pr. stk. (uten våpen) og utrustes med missiler og andre modulære våpen. Dermed kan en fleksibel styrke med evne til kamp både til lands og til vanns i skjærgården opprettholdes uten at det kreves massive investeringer.

### Beredskap

Stridsevne er en funksjon av fysiske, moralsk og konseptuelle faktorer for krigføring. Den fysiske evnen handler både om mennesker og om teknologi. Mennesker handler her om individer, men i mye større grad om å ha gode avdelinger. Som alle fotballtrenere vet er det vanskelig og tidkrevende å bygge gode lag. Denne erkjennelsen ser ikke ut til å være særlig godt innarbeidet i norsk forsvarsplanlegging. Forsvaret bør strekke seg veldig langt for å beholde de gode avdelingene vi har, og være svært forsiktig med å gjøre store endringer i deres roller dersom dette fører til svekket beredskap over len-

gre tid. Kystjegerkommandoen er et eksempel på det første. FMRs forslag om bytte av roller mellom Telemark bataljon og 2. bataljon er et eksempel på det andre.

I en lang periode har Forsvarets planlegging fokusert på å skape et best mulig forsvar på et eller annet tidspunkt i fremtiden. Derfor har det vært et aksiom at man skal kvitte seg så fort som mulig med det man ikke har råd til å ha om tjue år. I dag mener jeg vi bør tenke annerledes. Den sikkerhetspolitiske situasjonen er rett og slett blitt så ustabil at vi først og fremst bør prioritere å ha ett så godt forsvar som overhodet mulig i dag og de nærmeste årene.

### Nytenking?

I bestillingen av Forsvarssjefens fagmilitære råd heter det: "Det samlede utfordringsbildet gjør det nødvendig å tenke grunnleggende nytt om Forsvarets innretning for å sikre at Forsvaret også i fremtiden er rustet til å fylle den viktigste samfunnsrollen – som garantist for vår sikkerhet og uavhengighet." Finner man mye nytenking i FMR?

Dessverre er det lite reell nytenking i Forsvarssjefens fagmilitære råd. Noen forslag om bruk av ny teknologi som kan gi inntrykk av å være nyskapende, er kanskje problematiske. I FMR ligger det flere forslag om å erstatte eksisterende og meget gode avdelinger og systemer med ubemannede plattformer. Slike har vist seg meget anvendelige i mange av de operasjonene vestlige styrker har utført de siste årene. Men der har fienden hatt svært begrenset teknologisk kapasitet. I løpet av det siste året har det kommet fram at russiske styrker har anvendt elektronisk krigføring i svært stor grad i kampene i Ukraina (Blank 2015). I april 2014 ble også USS Donald Cook utsatt for et slikt angrep fra et russisk SU-24 Fencer kampfly. Det ble rapportert at jammingen hadde stor effekt på skipets systemer, inkludert både kommunikasjon og radar. Vestlige militærapparater har ikke brukt mye tankekraft på å beskytte seg mot slikt de siste 25 årene. Det må man virkelig gjøre nå. Og før man anskaffer seg ny teknologi bør man være svært nøye med å teste systemene både for sårbarhet for elektronisk krigføring og avhengighet av faste installasjoner som kan være sårbare for angrep med kryssermissiler.

Vi er inne i en tid med meget dramatiske og raske teknologiske endringer. Det gir nye muligheter, men innebærer også betydelig risiko for feilinvesteringer. En forsvarsstruktur for fremtiden må tilpasses de mest sannsynlige truslene, beskytte våre sårbarheter og ikke minst unngå å skape nye sårbarheter. Det krever nytenkning og evne til strategisk planlegging som bygger på eksisterende struktur, gode avdelinger og langsiktighet. Vi får håpe den kommende Langtidsmeldingen vil inneholde mer av det enn Forsvarssjefens Fagmilitære råd gjør.

### Referanser

- Blank, Stephen (2015) *A Military Assessment of the Russian War in Ukraine*, Testimony Presented to the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Europe and Regional Security Cooperation, 4. Mars 2015.
- Gorenburg, Dmitry (2015) "Russian naval shipbuilding plans: Rebuilding a blue water navy" Tilgjengelig fra: <https://russiamil.wordpress.com/2015/01/23/russian-naval-shipbuilding-plans-rebuilding-a-blue-water-navy/> [24.11.15]
- Håvoll, Harald (2015) *Luftbåren maritim overvåking og ASW: status og utvikling – konsekvenser for Norge*, NUPI Rapport 5/2015.
- Håvoll, Harald (2015) *Luftbåren maritim overvåking og anti-ubåt kapabilitet: status og utvikling – konsekvenser for Norge*, NUPI Policy Brief 22/ 2015.
- Jones, Bruce (2014) "Russia activates new Arctic Joint Strategic Command" *Jane's Defence Weekly* 1.12.2014.
- DefenseNews (2015): "Russian Submarine Hits Targets in Syria." Tilgjengelig fra: <http://www.defensenews.com/story/breaking-news/2015/12/08/submarine-russia-kalibr-caliber-cruise-missile-syria-kilo/76995346/>, 9.12.15.
- Nadimi, Farzin (2015) "Russia's Cruise Missiles Raise the Stakes in the Caspian" *The Washington Institute for Near East Policy*.
- Narum, Paul og Sverre Diesen (2015) "Norsk forsvarsevne: En varslet avvikling" *Civita-notat* nr.10/2015.
- Neubauer, Sigurd (2015) *Norway, the Joint Strike Fighter Program and its Implications for Transatlantic Defence Cooperations*, NUPI Policy Brief 27/2015.
- Novichkov, Nikolai (2015) "Russia's new Project 22160 corvettes to be armed with Kalibr-NK missiles" *Jane's Navy International* 26.10.2015.
- The Military Balance* (2012) The International Institute for Strategic Studies: London.

4

#### Om forfatteren

Ståle Ulriksen er er forsker og lærer på Sjøkrigsskolen og NUPI. Han er statsviter med spesiell interesse for militære problemstillinger, forsvars- og sikkerhetspolitikk. Han var assisterende direktør på NUPI i perioden 2000-2006 og ledet avdeling for sikkerhet og konflikthåndtering fra 2007 til 2012. Ulriksen var medlem i Forsvarspolitisk utvalg i 2006-2007 og i Utenriksdepartementets sikkerhetspolitiske utvalg 2010-2013.