

**Forsvarets stabsskole
Våren 2009
Masteroppgave**

Ingen å miste

*Er force protection basert på systematikk, erfaring eller
tilfeldigheter?*

Thomas Toftevåg

Summary

Military power is an instrument of the state to carry out tasks which require different tools or are too risky for other national bodies or instruments. There is an inherent tension between the need to deploy Norwegian forces to armed conflicts and the apparent lack of will to expose the same forces to risks.

Due to lack of Norwegian definitions of Force Protection a part of this study has been devoted to define Force Protection. Very briefly, this study has defined FP as a joint function, offensive and defensive in nature and as everybody's responsibility.

The second and major part of the study is devoted to answer *what governs Norwegian force protection in international operations?* Data is gathered by studying documents and interviewing personnel who, by work experience, has knowledge of FP. To *govern* has been operationalised to contextual factors, such as:

- Goals and strategy
- Organisational structures
- Organisational culture
- Power

The study has concluded that Norwegian Force Protection seems to resemble mostly to *garbage can* theory, however there are some findings which are more related to *organisations as rational actor* theory and *learning organisation* theory. The major findings suggesting that *garbage can* theory were most representative are different goals and strategy for FP, lack of jointness and how Force Protection is prioritised different by Norwegian forces nationally and deployed. Keywords are chance and flexibility.

Forord

Denne oppgaven startet med en kreativ prosess som forfatteren var tvunget til å gjennomgå høsten 2009. Usikkerheten om hva en skulle vie særskilt oppmerksomhet i nesten et år var stor, men ved hjelp av gode medstudenter, gamle kolleger og ansatte ved FHS ble konturene av en oppgave om Force Protection født senhøsten 2009.

Jeg har arbeidet med force protection i Luftforsvaret i store deler av min karriere i Luftforsvaret, men hovedsakelig rettet mot sivile samarbeidspartnere innen flyplassdrift. Reisen fra høsten 2009 til våren 2010 har gitt meg noen grå hår, men aller mest glede. Det har vært befriende å kunne vie oppmerksomheten mot et spesielt område og fått anledning til å undersøke dette i dybden. Min forståelse for fenomenet Force Protection har endret seg stort og jeg opplever å ha fått et helhetlig bilde på hva fenomenet innebærer. Det finnes meget gode tanker og ideer om FP i doktriner, dokumenter, innen forsvarsgrenene og på individ nivå. Det engasjementet og den kompetansen som finnes i Forsvaret innen FP forteller meg at det er et veldig potensial for videreutvikling av Force Protection slik at det kan bli en størrelse som fungerer enda bedre som *force multiplier*.

Resultatet leseren sitter med hadde aldri blitt materialisert uten hjelp fra andre. Jeg vil spesielt trekke fra min veileder Harald Høiback som har gitt verdifulle og konstruktive råd. Videre har jeg hatt gleden av å intervju 6 personer som velvillig har gitt uvurderlig informasjon for studien. Jeg vil takke de som har hjulpet meg med korrekturlesning, biblioteket for stor velvilje og kolleger som har bidratt med informasjon. Avslutningsvis vil si at jeg er takknemlig for den forståelse og støtte min nærmeste familie har gitt meg.

Dal, 23. mai 2010, *Thomas Toftevåg*

General (ret) Wayne A. Downing, US ARMY:

“Force protection is a mission for every member of the Armed Forces from the newest recruit to our most senior commanders. Terrorists have the luxury of searching for a single vulnerability. Only a coordinated, dedicated effort will deter them. For those cases where they will not be deterred, we must do all in our power to lesson our exposure and mitigate the effects of an attack.” (Downing, 1996)

Innholdsfortegnelse

Summary	3
Forord	4
1 Introduksjon	7
1.1 INNLEDNING	7
1.2 PROBLEMSTILLING.....	8
1.3 FORSKNINGSDESIGN	9
1.3.1 Dokumentstudie.....	11
1.3.2 Intervju.....	11
1.4 STUDIENS STRUKTUR	14
2 Hva er egentlig Force Protection?	15
2.1 INNLEDNING	15
2.2 EN KORT REISE FRA 1942 TIL 2007	15
2.3 DOKTRINER OG FP - FORSKJELLER OG LIKHETER.....	19
2.4 OPPSUMMERING	29
3 Teoretisk fundament	31
3.1 BEGRENSET RASJONALITET	31
3.2 ORGANISASJONSMESSIGE FORHOLD SIN INNFLYTELSE PÅ BESLUTNINGER	32
3.3 OPERATIONAL RISK MANAGEMENT OG BESLUTNINGER	34
3.4 MODELL 1 - ORGANISASJONER SOM RASJONELL AKTØR	36
3.5 MODELL 2 - ORGANISERT ANARKI.....	37
3.6 MODELL 3 - LÆRENDE ORGANISASJONER	38
4 Analyse	42
4.1 STRATEGI OG MÅL	42
4.2 FORMELL STRUKTUR	49
4.3 ORGANISASJONSKULTUR	55
4.4 MAKT	60
4.5 HVILKEN BESLUTNINGSTEORI ER TOTALT SETT MEST REPRESENTATIV?	64
5 Avslutning	66
Kilder	69
5.1 LITTERATUR OG INTERVJU.....	69
5.2 VEDLEGG.....	71

1 Introduksjon

1.1 Innledning

Generalmajor Opedal hadde en kronikk i Forsvarets Forum med tittel ”*ingen å miste*”, der noe av budskapet var ”*vær skjerpet – og ta ingen risiko*” (Opedal, 2009). General Rupert Smith beskriver hvordan vi i moderne konflikter ”...*fight to preserve the force*” (Smith, 2008, s. 357). Dette er kun to eksempler på føringer og erfaring som militære styrker må forholde seg til i moderne operasjonsplanlegging og gjennomføring av operasjoner. Begge uttalelser kan henføres til styrkebeskyttelse, som i internasjonale operasjoner går under navnet Force Protection (FP). Militærmakt er et virkemiddel for staten til å utføre oppgaver som er for risikable for andre instanser eller krever andre ferdigheter. Dermed blir det et spenningsforhold mellom behovet for å sende norske styrker til konfliktsoner for å gjennomføre operasjoner og den tilsynelatende marginale vilje til å utsette de samme styrkene for den risiko som kan medføre tap av menneskeliv.

Et annet aspekt i dette dilemma er forholdet mellom omfanget på FP og fleksibilitet i oppdragsløsning. Landmilitær doktrine holder eksempelvis sikkerhet som en antitese til aktivitet (FSS, 2004, s. 25). Den tyske sosiologen Ulrich Beck beskriver hvordan man i dagens moderne samfunn lar konsekvenser og mulig risiko overskygge den potensielle nytte som kunne vært vunnet (Beck, 1992, ss. 19-20). Med disse betraktninger kan en se konturene av et dilemma hvor sikkerhet og anvendelighet blir et motstridende forhold som påvirker beslutningsprosesser for FP.

Denne studien vil undersøke hva som styrer norsk FP i internasjonale operasjoner. Hvordan kommer man fram til kloke og gode FP tiltak som minimerer sårbarheter og risiko? Hva gjør man for å sikre at beskyttelsestiltakene underbygger og øker operasjonsevnen, i motsetning til å virke hemmende og redusere operasjonsevnen utilbørlig?

Norge har hatt en tradisjon for å bidra upartisk i fredsbevarende operasjoner, og da gjerne med operativ støtte i bakre områder eller oppdrag i forholdsvis rolige områder. Etter 1990 endret dette karakter og Norge tok partsforhold i konflikter på en av sidene, og utenfor NATOs kjerneområder (Haaland, 2009, s. 49). Norske styrker har tidligere deltatt i tøffe kamphandlinger. Afghanistan er således ikke et unntak. Et eksempel er de harde kamper som norske UNIFIL styrker hadde i 1978-79 (Strømmen & Leraand, 2005, ss. 79-80). I perioden 1978-1998 mistet 21 norske soldater livet i UNIFIL. Men som Strømmen og Leraand framla i 2005 var 15 av disse ulykkeshendelser (Strømmen & Leraand, 2005, s. 412). De tap norske styrker erfarer i pågående konflikter i Afghanistan er derimot forårsaket av fiendtlige handlinger rettet direkte mot norsk

personell og utstyr. Når dette skrives har Norge mistet 5 soldater og fått flere sårede i kamp i Afghanistan.

Ved å delta som part i konflikter og være forlagt i selve konfliktområdet har trusselbildet for norske styrker endret karakter. Tidligere var ulykker den største risiko. Nå er truslene for aksjoner utført etter planlegging og med overlegg rettet mot norske styrker økt. Man kan si at uønskede hendelser er et resultat av intenderte handlinger rettet mot norsk personell, der det før var mer preget av tilfeldige hendelser eller uforsiktighet.

Erfaringer fra Afghanistan viser at norske styrker har vært og stadig er utsatt for anslag i felt og angrep rettet mot baseområder. Den 6. februar 2006 ble Provincial Reconstruction Team (PRT) Meymaneh basen angrepet (Forsvaret, 2006) og Norge fikk erfare hvilke trusler som eksisterer i moderne konflikter. En konsekvens av angrepet var en framskyndelse i relokalisering av PRT basen til et mer egnet område. Dette tiltaket har redusert trussel og sårbarhetsnivået, men ikke eliminert det. Eksempelvis blir PRT-en beskyttet med enkle standoff¹ metoder, og veibomber (IED) rettet mot norske styrker blir regelmessig avdekket. I april 2010 har det vært minst to angrep mot norske feltbaser (Forsvaret, 2010). Prognoser for 2010 viser at trusselnivået i Afghanistan er økende, og dette er likedan for Faryab provinsen. Det er dermed sannsynlig at trusselnivået for norske styrker også vil være økende (Ombudsmann, 2009), heller en synkende i umiddelbar framtid. Så det er relevant å avsette tid til å vurdere hvordan FP ivaretas for Norske styrker.

Sett i lys av dagens trusselbilde og forventet utviklingen kan man stille seg spørsmål om hvordan Norge har forvaltet sin lærdom, og hvordan denne blir videreført i beslutningsprosessene.

Hvordan påvirker konteksten de prosesser som skal sørge for å optimalisere FP tiltak for å støtte opp under en operasjon. FP må være tilstrekkelig godt for å minimalisere egne tap, men ikke for omfattende slik at fleksibilitet og aktivitet hemmes.

1.2 Problemstilling

En tidligere masteroppgave ved Forsvarets Høgskole (FHS) har tittelen ”*Risikohåndtering og styrkebeskyttelse, aspekter ved norsk militærkultur i internasjonale operasjoner*”. Denne studien identifiserte hvorledes offiserer og soldater gjennom pragmatisk og nøktern tilnærming tilpasset seg situasjonen i teateret (Gundersen, 2008). Gundersens oppgave hadde et militærsosiologisk utgangspunkt (Gundersen, 2008, s. 3). Denne studien søker å komplimentere Gundersens funn

¹ Standoff: ”Standoff attacks use direct- or indirect fire weapons from beyond the defensive perimeter. Mortars, rockets, recoilless rifles, and small arms.” (Vick, 1995, s. 4)

ved å undersøke eksplisitt beslutningsprosesser, og belyse hvorfor man velger noen tiltak fremfor andre.

Studiens intensjon er å anskueliggjøre hva som styrer norsk FP i internasjonale operasjoner. Begrepet ”styrer” er operasjonalisert og avgrenset til å omhandle beslutningsteori. Det er tre beslutningsteoretiske perspektiv som skal anvendes. De tre er: 1) organisasjoner som rasjonell aktør, 2) organisert anarki og 3) lærende organisasjoner (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 293-346).

Studien vil redegjøre for hvilke typiske trekk eller indikatorer som representerer de enkelte teoretiske perspektiv. Ved å gjennomføre dokumentstudie og intervju skal studien deretter avdekke hvilke teoretiske perspektiv som best forklarer beslutningsprosesser i norsk FP. Eksempelvis kan en undersøke om valgte FP tiltak bygger på systematiske analyser og risikohåndtering. Eller er det heller tilfeldigheter som avgjør hvorfor noen tiltak blir valgt? Kanskje det heller er slik at tiltakene er et resultat av erfaring og organisatoriske forhold?

Det er relativt lite norsk litteratur som er eksplisitt viet til FP. Det er militærfaglige skrifter som drøfter FP, men det diskuteres sjelden selvstendig. Ofte er litteraturen viet andre utfordringer eller tema. Denne studien vil også søke å bidra til økt forståelse om FP.

Ulike nasjoner og forsvarsgrener har ulike fortolkning av FP, men nasjonale og internasjonale doktrineverk berører forhold som kan anvendes i en felles definisjon av FP. Noen er tydelig på innhold og betydning av FP, mens andre er mer generelle og militærteoretiske. Her kan forhold som sammenfaller med FP som selvstendig begrep være diskutert i andre og mer overbyggende begrep som eksempelvis ”beskyttelse”. Å definere FP er ikke studien primære målsetning, men det vies plass for å etablere en felles forståelse for hva FP innebærer i denne studien.

Spørsmålet som søkes besvart i studien blir da:

Hva styrer norsk FP i internasjonale operasjoner?

Hvordan påvirker omgivelsesforhold beslutningsprosesser innen FP?

1.3 Forskningsdesign

Når denne studien publiseres er det ikke nedfelt et strategisk konsept eller en tydelig definisjon i norske doktrineverk for FP. Dette vil komme tydeligere fram i kapittel 2 som redegjør og diskuterer FPs ståsted i dag.

For å studere et fenomen² som blir tillagt ulik betydning i doktriner og av individer er en kvalitativ forskningsdesign å foretrekke. Ved å velge et metodisk utgangspunkt der fenomenet FP belyses fra ulike sider gjennom dokumentanalyse og ved intervju, vil nyanser og dybde avdekkes. Et kvalitativt forskningsdesign og datainnsamlingsmetoder er best egnet for å identifisere nyanser og avdekke forståelse (Jacobsen, 2005, s. 89). Dette vil øke forståelsen for fenomenet FP, som er en av studiens målsetninger. Dersom man skal ha en høy begrepsgyldighet innebærer det at vi ”...*får fram den ”riktige” forståelsen av et fenomen eller en situasjon.*” (Jacobsen, 2005, s. 129). Her vil også nyanser og dybde være nyttig for å finne fram til denne riktige forståelsen. Studien går bredt ut for å finne flest mulig faktorer i forholdene som omgir beslutningsprosesser i FP. Gjennom å ha et åpent perspektiv for disse og hvordan de kan påvirke beslutninger vil en mer sannsynlig finne hvilken teoretisk perspektiv som er mest sammenfallende med virkeligheten.

Imidlertid har studien ambisjon om å ha betydning utover akkurat denne oppgaven. Det presiseres at det ikke vil være grunnlag for å hevde statistiske sammenhenger for denne studien. Men ved ikke å begrense seg til en enkelt operasjon i en avgrenset tidsramme er studiens ambisjon å kunne oppnå en viss generalisere på teoretisk grunnlag. Teoretisk generalisering er ”*at vi ut fra et mindre antall observasjoner, f. eks ett eller noen få caser, danner en generell teori om hvordan virkeligheten ser ut, og hvordan fenomener henger sammen.*” (Jacobsen, 2005, s. 96). Denne studien skal ikke danne en teori, men undersøke et fenomen. Intensjonen er å finne ut hvordan omkringliggende forhold på generelt grunnlag påvirker norsk FP. Forhold som eksempelvis strategier, organisasjonsstruktur eller organisasjonskultur.

”*Det finnes ingen perfekt forskningsprosess*” (Jacobsen, 2005, s. 17). Dette forskningsdesignet er utformet for å best mulig ivareta høy begrepsgyldighet og intern gyldighet. Dette er ansett som denne studiens viktigste utfordring siden det er forskjellig fortolkning og forståelse av hva FP betyr mellom ulike aktører.

I valg av forskningsdesign og metode er det fokusert på intern gyldighet og begrepsvaliditet for å redusere potensialet for begrepsforvirring blant intervjuobjekt og lesere av studien. Intervju som supplement er et viktig verktøy for å redusere uklarheter og øke forståelse. Det vil nok ikke være mulig å eliminere all potensiell begrepsforvirring, men ved å ha en åpen og fleksibel tilnærming til intervjuobjektene vil det kunne reduseres. Dermed vil en sikre at det man forsøker

² Fenomen er i denne studien ikke den leksikale definisjonen ”*usedvanlig begivenhet eller hendelse*” (Kunnskapsforlaget, 2010), men viser til språklig betydning og praktiske handlinger tilknyttet FP.

å måle, faktisk er det man måler. Studien er meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste³, og forskningsdesignet er akseptert.

Det er svakheter og styrker ved å benytte dokumentstudie og intervju som metode for å finne empiri. Påfølgende underkapittel vil kort redegjøre for noen metodiske grep som er tatt for å redusere feilkilder og utjevne skjevheter.

1.3.1 Dokumentstudie

Data om FP er tilgjengelig i diverse skriftlig materiale. Studien benytter artikler i militære tidsskrift, faglitteratur angående risikohåndtering og doktriner av nasjonale og internasjonale karakter.

Den litteratur som foreligger om FP kjennetegnes av å ha en skjev fordeling. Den er hovedsakelig publisert av og for luftforsvarspersonell av grunner som vi kommer tilbake til i kapittelet Force Protection. For å minimere skjevhet er United States Marine Corps (USMC) håndbøker om *operational risk management* (USMC, 2002) anvendt som teoretisk grunnlag i tillegg til de ulike beslutningsteoretiske perspektiv. Utvalget av doktriner er valgt med bakgrunn i den skjeve fordelingen. Det er fellesoperative, luft- og landmilitære verk i litteraturlisten, også dette for å redusere noe av den skjevhet som finnes av faglitteratur mellom forsvarsgrenene. Det er ikke inkludert sjømilitære doktriner. Dette blir nærmere forklart i redegjørelse for utvalg og intervjuobjekt. Andre dokumenter fra respektive forsvarsgrener omtaler FP eller styrkebeskyttelse, og kunne vært inkludert i dokumentstudien. Eksempelvis Stortingsproposisjoner, Sikkerhetshåndboken for Hæren og diverse bestemmelser. Imidlertid har doktriner blitt valgt for å ha sammenlignbare størrelser i analysen av norske dokumenter. I dokumentstudien er NATOs definisjon av FP valgt som utgangspunkt for å kunne lete etter opplysninger i doktrineverk som omhandler FP.

1.3.2 Intervju

Intervjuene skal supplere dokumentstudien. Intervju er valgt som metode for å sikre bedre og omforent forståelse for begrepet FP. Samtidig kan personell som har direkte erfaring fra internasjonale operasjoner eller FP nasjonalt kunne komplementere doktriner og utvalgt litteratur. Dette ved å dele sine personlige erfaringer om hvordan kontekst påvirker beslutningsprosesser. En annen effekt er å avdekke potensiell ulik forståelse av FP og hvordan dette påvirker organisasjonens mål og strategier relatert til FP.

³ NSDs prosjektoversikt - prosjektnummer 23671 (NSD, 2010)

Å identifisere riktig utvalg i en undersøkelse med få enheter er særs viktig. Det er ressurskrevende å gjennomføre og systematisere intervju. For denne studien er 6 intervju gjennomført for å komplementere dokumentstudien.

Det var ansett som mest formålstjenelig for studien å ha intervjuobjekt som kunne bidra med forskjellige perspektiv på FP. Dermed blir informasjonsevne, bredde og variasjon ansett som de viktigste kriteriene for å sikre nyanser og dybde. Det var ønskelig med intervjuobjekt som hadde direkte kjennskap til FP, eller arbeidet i prosesser der FP finnes. Dette kalles informanter (Jacobsen, 2005, s. 171). Men å ekskludere potensielle intervjuobjekt med relevant informasjon fordi de ikke er en deltakere i FP prosesser var ikke ønskelig. Dermed var både informanter og respondenter⁴ potensielle intervjuobjekt.

Personell fra Forsvarsdepartementet (FD), Fellesoperativt Hovedkvarter (FOH), Hæren, Luftforsvaret og Forsvarets Forsknings Institutt (FFI) er brukt som intervjuobjekt for å sikre data fra forskjellige perspektiv og nivå. Enkelte har arbeidet direkte med FP i internasjonale operasjoner, mens andre har arbeidet med planer og utvikling. Det er intervjuet personell fra strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Det er både militært og sivilt personell. I tillegg er det også lagt vekt på at det militære utvalget inneholder personell med bakgrunn fra både Luftforsvaret og Hæren. Anonymisering av intervjuobjekt var vurdert for å redusere intervjuobjektene eksponeringsgrad, men ved å velge åpne kilder gir det leserne bedre forutsetninger for å tolke uttalelser inn i intervjuobjektets omgivelser. Da studien ikke har til formål å evaluere tiltak, men fokusere på prosesser er det ansett som mer formålsrettet å operere med åpne kilder. Alle intervjuobjektene samtykket, under forutsetning om gjennomlesning før publisering. Kildelisten beskriver tittel, forsvarsgren, nåværende avdeling eller en relevant posisjon fra internasjonale operasjoner. Med bakgrunn i dette burde reliabiliteten for studien være godt ivaretatt.

Av praktiske og ressursmessige grunner er Sjøforsvaret ikke inkludert i studien. Ingen sjømilitære doktriner er vurdert og ingen av intervjuobjektene har sjømilitær bakgrunn. Vurderingen bak dette valget er tredelt. For det første er sjøforsvarets doktriner og litteratur hovedsakelig rettet mot innsatser til sjøs, og ligger utenfor mitt kompetanseområde. Det andre er de tidsaktuelle realiteter der enheter fra Luftforsvaret og Hæren er samlokalisert i operasjonsområdet. Det tredje og siste forholdet er de rammer som en masteroppgave setter i forhold til ressurser og tid. Dette medførte behov for å begrense litteraturomfanget, og med

⁴ En respondent er en person som har direkte kjennskap til et fenomen eller deltar i en prosess der fenomenet eksisterer (Jacobsen, 2005, s. 171).

bakgrunn i årsak en og to ble det nødvendig å avgrense sjømilitær litteratur og personell. Med de avgrensinger som finnes er dette et formålsoverordnet utvalg (Jacobsen, 2005, ss. 171-175).

Intervjuobjektene arbeider med FP på forskjellig militært nivå og har ulike arbeidsoppgaver som er relatert til FP. Med bakgrunn i dette vil ikke intervjuet ha faste spørsmål som alle respondentene besvarer. Intervjuguiden⁵ er delt inn i 5 tema som hvert intervju skal berøre. Det er ikke en målsetning å stille alle spørsmålene, men berøre alle temaene. Spørsmålene er der for å bringe et intervju framover og som huskeliste for intervjuer. Det er det enkelte intervju utvikling som avgjør hvilke spørsmål som blir stilt.

Hvert intervjuobjekt fikk tilsendt to e-mailet. Den første var en forespørsel om intervju og den andre informerte kort om studiens formål og hva intervjuet skulle fokusere på⁶. Unntaket er Oberst (ob) Moen. Dette var en samtale som utviklet seg til et intervju. Det ble imidlertid gjennomført et oppfølgingsmøte der ob Moen fikk lese igjennom referatet og oppklare eventuelle misforståelser. Alle intervjuobjektene arbeider i Forsvaret i dag, men samtidig var det et mål å unngå anonymisering. Dette medfører en metodisk utfordring. Et menneske vil ofte ikke utlevere negative opplysninger i en formell intervju situasjon, og en marginalisering eller kritikk av reelle forhold kan oppleves vanskelig. Vanskelighetene kan eksempelvis være tilknyttet frykt for egen karriereutvikling eller lojalitet til kolleger. En annen utfordring er sikkerhetsgradering iht. lov om dokumentsikkerhet. Disse to utfordringene er søkt redusert ved å rette studien mot prosesser og ikke FP tiltakenes egnethet eller operative effekter. Intervjuobjektene trenger dermed ikke utlevere svakheter ved egen eller andres innsats. Det er omgivelsesforhold rundt beslutningsprosessene som fører til at et tiltak blir valgt framfor ett annet som skal studeres. Denne innretningen medfører også at de tiltak som er implementert for å ivareta sikkerheten til norske styrker i internasjonale operasjoner ikke avsløres i en offentlig tilgjengelig studie.

Intervju er inkludert som metode for å øke forståelse av begreper. I praksis er dette løst ved å forsøke å skape en trygg og naturlig ramme under intervjuene. Intervjuene hadde en åpen karakter, der indikatorene fra teoriene lå som et bakteppe under samtalen. I tillegg har intervjuer benyttet parafrasering under intervjuene. Parafrasering i denne sammenheng betyr at intervjuer gjenga intervjuobjektens uttalelser med egne ord for å sikre felles forståelse og oppfattelse av intervjuets innhold. Dette gav tillegg intervjuobjektene umiddelbar anledning til å rette opp eventuelle misforståelser mellom intervjuer og dem selv.

⁵ Vedlegg A - Intervjuguide

⁶ Vedlegg B - Mail til intervjuobjekt 1 & 2

1.4 Studiens struktur

Kapittel 2 skal øke forståelsen for fenomenet FP. Siden det i skrivende stund ikke er etablert en fellesoperativ definisjon av FP vies dette plass for å informere og klarlegge for leseren hva FP innebærer i denne studien. FP er brukt som begrep for å forsøke å frigjøre studien fra etablerte oppfattelser og eventuelle fordommer forbundet med ordet styrkebeskyttelse eller beskyttelse. Kapittelet vil først gi en kort historisk orientering om noen valgte hendelser som har preget FPs utvikling. Deretter utdypes noen utvalgte nasjonale og internasjonale definisjoner og doktriner som gir grunnlag for å etablere en tilstrekkelig god definisjon.

Kapittel 3 er studiens teoretiske fundament. Det redegjøres for fire omgivelserforhold som påvirker beslutningsprosesser. Disse er:

- Mål og strategi
- Formell struktur
- Organisasjonskultur
- Maktforhold

Deretter er det redegjort for *Operational Risk Management* og hvorledes dette verktøyet påvirker beslutningsprosesser. Kapittelets hoveddel er redegjørelsen for hvordan omgivelserforhold oppleves forskjellig for de tre ulike beslutningsteorier. De tre teoriene er:

- Organisasjon som rasjonell aktør
- Organisert anarki
- Lærende organisasjoner

De teoretiske forhold er grunnlaget for den empiriske testing av FP som utføres gjennom dokumentanalyse og intervju.

Kapittel 4 er studiens analyse. Analysen er organisert slik at de forskjellige omgivelserforhold er underkapittel. I hvert underkapittel analyseres funn mot beslutningsteoriene. Eksempelvis vil fortolkning av FP være en faktor som drøftes i underkapittel mål og strategier. Deltakere vil være en faktor som drøftes mot formelle strukturer. Hvert underkapittel avsluttes ved å oppsummere hvilket teoretisk perspektiv som er mest representativt. Til slutt konkluderes det med hvilken teori som er mest representativ for FP med grunnlag i hele analysen.

Kapittel 5 avslutter studien ved å oppsummere de funn som er gjort, og hvordan beslutninger knyttet til norsk FP kan beskrives teoretisk.

2 Hva er egentlig Force Protection?

2.1 Innledning

Dette kapittelets hensikt er å etablere en tilstrekkelig god definisjon av Force Protection (FP), samtidig som det skal bidra til økt forståelse for hva FP er. Innledningsvis vil det kort redegjøres for noen historiske hendelser som har påvirket det vi i dag omtaler som FP. Man kan si at FP har endret innhold fra å være noe Luftforsvaret syslet med, til å bli definert som en fellesfunksjon⁷ i NATO doktriner.

Som nevnt er det i Norge i dag ulik forståelse av FP både blant enkeltindivider, forsvarsgrener og i doktriner. I skrivende stund eksistere det ingen overordnet formulering. Denne studiens definisjon skal heller ikke forstås som en offisiell norsk definisjon av FP, men et grep i studien til å avgrense fenomenet FP.

2.2 En kort reise fra 1942 til 2007

Selv om FP i dag er definert som en fellesfunksjon i NATOs doktrine for allierte operasjoner (NATO, 2007b, s. 0131) har ikke FP status alltid vært like klar. FP har som begrep og innhold endret karakter opp gjennom historien. FP har gått under navnet baseforsvar, airbase defence, styrkebeskyttelse, anti-terror, security, Survival To Operate (STO) etc.

Den korte reisen vil illustrere hvordan to ulike oppfatninger av FP har oppstått med bakgrunn i tenkning fra Luftforsvaret og Hæren. Samtidig vil en kunne se hvordan FP har endret karakter fra å være et anliggende for Luftforsvaret til å bli en fellesfunksjon. Det vil fokuseres på noen utvalgte viktige historiske hendelser som i stor grad har påvirket FPs utvikling. Det vil kunne hevdes at det er mange flere begivenheter som også har påvirket utviklingen, men grunnet studiens omfang har det vært nødvendig å prioritere noen få enkelthendelser.

I uoverskuelig fortid har hver enkelt landmaktssoldat hatt fokus på beskyttelse og egenbeskyttelse for å overleve. Det har vært en integrert del av de ferdigheter en soldat må ha for å kunne operere effektivt. FP eller beskyttelse blir ofte ansett som et av krigens prinsipper (Widén & Ångström, 2005, s. 135). Begrepet FP og beskyttelse har mange likhetstrekk⁸, og derfor blir FP i landoperasjoner tillagt flere av de tanker som beskyttelse bringer opp. Derfor blir FP, i Hæren, gjerne oppfattet som en taktisk ferdig på enkeltmanns nivå i strid. Samtidig er FP også fortifikasjon, ingeniørarbeid og sikkerhetshåndtering. Det har imidlertid vært en utvikling i forståelsen av FP i Hæren i senere tid, dette vil diskuteres nærmere senere i studien.

⁷ Fellesfunksjon= Joint Functions. Joint innebærer at minst to forsvarsgrener deltar i en organisasjon eller operasjon (NATO, 2008, ss. 2-J-I).

⁸ Blir nærmere belyst i redegjørelsen av Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)

Luftforsvaret har historisk sett etablert sine baser langt fra fiendens fremre linjer. Dette har medført en annen oppfattelse av styrkebeskyttelse og FP. FP har blitt et anliggende for egne dedikerte styrker som har i oppgave å beskytte basen mot fiendtlig aktivitet. Det har vært overlatt til spesialister å vurdere å ivareta sikkerheten for basen. I intervju forteller Oberst (ob) Fauske⁹ at Luftforsvaret har en tendens til å sette kapasiteter i boks. Dette har medført at FP har blitt ansett som en nisjekapasitet som ikke er en del av primære oppdraget til den spisse enden i Luftforsvaret. Manglende eierforhold til FP medfører at dette overlates til Luftforsvarets FP spesialister eller avdelinger fra andre forsvarsgrener uten at det nødvendigvis er konseptuelt forankret eller resultat av risikoanalyser.

Ut i fra denne korte introduksjonen er det mulig å peke på to forhold som preger utviklingen og oppfattelsen av FP. På den ene siden er FP en spesialist funksjon, mens det i andre sammenhenger blir en fellesoppgave som inkluderer alt personell. Det andre er hvorvidt FP er noe statisk og et fenomen som gjerne tilhører operasjonsområdets bakre linjer, eller om det er noe dynamisk som hører til operasjoner.

Denne studien setter 2.verdenskrig som startpunkt for de historiske hendelser som har bidratt til hva FP er i dag. I 1942 angrep tyske luftbårne styrker en rekke flybaser på Kreta (Vick, 1995, s. 21). De tyske styrkene klarte å erobre strategisk viktige flyplasser, som i utgangpunktet var forsvart av tallrike allierte styrker. I ettertid har disse hendelsene vært analysert, og kort fortalt var manglende integrasjon mellom allierte styrker i forsvar av Kreta den viktigste faktor. Dette sammen med manglende forståelse av hva som var egne styrkers største svakhet, og bakkemannskap fra Luftforsvaret sin manglende evne til å forsvare egen base. Samlet medførte dette en rekke uheldige beslutninger. Det var mange allierte styrker på Kreta, men disse var posisjonert for å slå tilbake en maritim invasjon. Forsvaret av flybasene var ikke ansett som viktig. Det var store tyske tap blant de luftbårne styrkene, men manglende evne til å omgruppere styrker fra forsvar av sjøveien til forsvar av basene resulterte til slutt at Kreta falt. Det er sagt "Malemma was lost because of bad decisions, not because of lack of forces" (Vick, 1995, ss. 32-34). Etter nederlaget tok Winston Churchill affære og sendte et skriv der han krevde at Royal Air Force (RAF) skulle iverksette tiltak slik at "*Every airfield should be a stronghold of fighting air-groundmen...*" (Vick, 1995, ss. 111-112). I praksis medførte dette etablering av et regiment dedikert til forsvar av baser.

⁹ Intervju med Oberst Fauske 2010

USA fulgte Storbritannias eksempel og etablerte også styrker dedikert til forsvar av baser. Disse avdelingene ble imidlertid avviklet like etter 2.verdenskrig. De neste tiårene var forsvar av baser lite fokusert på i USA. Under Vietnam-krigen (1964-73) ble behovet for slike kapasiteter igjen aktualiserte. Viet Cong demonstrerte hvordan mindre enheter med enkle våpen kunne true en supermakt gjennom taktiske operasjoner mot baser og annen viktig infrastruktur.

USA etablerte et program kalt ”*safeside*” for å håndtere Viet Congs operasjoner, her ble infanterister dedikert til å etablere og opprettholde forsvar av baser (Vick, 1995, s. 21). Dette programmet fungerte ikke etter intensjonene, og standoff angrep ble en vedvarende trussel mot amerikanske baser under hele Vietnam krigen. I 1971 ble safeside avviklet.

I Norge ble det ikke fokusert på selvstendige baseforsvarskapasiteter før på 1980-tallet. Men etter personlige initiativ fra enkeltpersoner i Luftforsvaret, tilknyttet luftvernmiljøet¹⁰, ble baseforsvar et eget element på 1990-tallet. Som historien til nå viser er de første FP initiativ drevet av et behov generert i Luftforsvaret. I dag har dette endret seg, og som påfølgende historie viser er FP nå ansett som en fellesoperativ funksjon.

Den 25. juni 1996 opplevde USA en hendelse i Saudi-Arabia som kan omtales som starten for FP som fellesfunksjon. Amerikanske, britisk og franske styrker (både Luftforsvars- og Hærstyrker) var forlagt på hotell Kobhar Towers som ble utsatt for et terroranslag. Styrkene var i Saudi-Arabia grunnet operasjon *SOUTHERN WATCH*. Resultatet av terroranslaget mot hotellet var 19 drepte og flere hundre sårede. Kobhar Towers hendelsen fikk stor oppmerksomhet i USA. William Perry, Secretary of Defence, utnevnte General W. Downing (Downing, 1996) til å lede en nedsatt gruppe for å nøye utrede hvordan en slik hendelse kunne skje.

Downings konklusjon var ikke hyggelig lesning for de som var ansvarlig i Saudi-Arabia. En av konsekvensene var at Brigader General Schwalier ble holdt personlig ansvarlig av Secretary of Defence William S. Cohen. Schwalier pensjonerte seg kort tid etter dette. Rapporten framhevet følgende svikt (Downing, 1996):

- FP manglet en helhetlig tilnærming.
- Felles prosedyrer og standarder var ikke-eksisterende eller mangelfulle.
- Det amerikanske fellesoperative hovedkvarteret (US Centcom) overførte ikke tilstrekkelig operative fullmakter til å utøve og implementere FP tiltak i regionen.
- Overordnet kommandomyndighet i regionen hadde ikke tilstrekkelig trykk og involvering i FP relaterte saker. Ulik oppfattelse eller utilstrekkelig prioritet av FP av de ulike forsvarsgrener og nasjoner bidro til dette.

¹⁰ Før 1990 var Luftvern bataljonene ansvarlig for FP (Intervju med Oberst Fauske 2010)

- FP var ikke etterretningsdrevet. Det var manglende analysekapasitet dedikert FP.
- Ansvarlig sjef i området identifisert ikke at FP ressurser var utilstrekkelig, ift utdanning og utrustning. Det ble ikke anvendt ressurser på å analysere trussel og sårbarheter.
- Bedre samarbeid med Host Nation må tilstrebes.

I praksis var FP, i USA, før Kobhar Towers ivaretatt av militærpolitiet, og det var liten interesse for fagfeltet. Manglende integrasjon med andre avdelinger og lite prioritet gav begrensede mulighet for å optimalisere egen sikkerhet.

Etter Kobhar Towers ble det anbefalt en rekke tiltak for å bedre sikkerheten for amerikanske styrker i operasjoner. Noen av de viktigste tiltakene rapporten framla er (Downing, 1996):

- Departement of Defence (DoD) må tildele tilstrekkelige ressurs for å utvikle og ivareta FP for amerikanske styrker, herunder utvikling av felles standarder og prosedyrer.
- Det må etableres et fellesoperativt perspektiv på FP, der alle parter bidrar og status for FP må i denne sammenheng heves.
- Tilstrekkelig og enhetlig kommandomyndighet må tildeles ansvarlig sjef.
- Bedre integrasjon og utnyttelse mellom etterretning og FP må etableres. Analyse kapasitet for å vurdere trussel og sårbarhet sammen i for å håndtere risiko må økes.
- I tillegg ble det anbefalt en rekke mer taktiske tiltak for å øke sikkerheten for amerikanske styrker i regionen

Kobhar Towers endret FPs innhold og betydning i USA. Dette har også forplantet seg videre inn i NATO der det har blitt utviklet nye doktriner som har et langt mer fellesoperativt preg enn det var før hendelsen. De konfliktene vi i dag befinner oss i bidrar også til å tenke fellesoperativt. I dag samlokaliseres forsvarsgrenene i baser i konfliktområdet. Der man før delte konfliktområdet i fremre og bakre linjer er det nå andre tanker. Wing Commander A. Inghams erfaringer fra Afghanistan, 2005, reflekterer dette. RAF mistet to Harrier ved Kandahar som følge av standoff angrep. Ingham forteller treffende om manglende grenser i operasjonsområdet ”*in current NATO operations, the reality of facing the asymmetric threat in a non-linear battlespace is that there is no front line. Airbases..., may be in the midst of the land component’s AO*”¹¹ (Ingham, 2006). NATO beskriver også i sine doktriner hvordan dagens operasjonsområder ikke umiddelbart kan inndeles i fremre og bakre områder. For alle styrker vil operasjonsområdet oppleves som spredt og ikke-lineært (NATO, 2007b, s. 0159).

¹¹ AO: Area of Operations (JCOS, 2009, s. 41)

For øvrig var *RAF regiment*, som ble opprettet som en konsekvens av Kreta hendelsen, vurdert nedlagt før operasjonen i Irak og Afghanistan på 2000-tallet. Som en konsekvens av fly tapt på bakken og opplevelsen av at sikkerhet ikke ble godt nok ivaretatt så er nedleggelse ikke lengre et tema i RAF.

Downing rapporten har viktige funn som kan bidra til utvikling av norsk FP. Eksempelvis hvordan standarder og prosedyrer for FP er innrettet og hvordan FP skal ivaretas på tvers av forsvarsgrenene. Hvor god er integrasjonen mellom etterretning og FP? Blir FP ressurser og tiltak vurdert eller prioritert i planlegging og gjennomføring av operasjoner? Hvordan er nasjonale behov og krav ift det som stilles fra andre aktører i området? Samt hvordan et fellesoperativt perspektiv blir viktig når operasjonsområdet er uten klare grenser og styrkene er samlokalisert.

Hensikten med denne korte reisen var å beskrive hvordan FP har endret karakter fra å være et anliggende for Luftforsvaret til å være en fellesfunksjon. Samt å beskrive hvordan FP tolkes av noen som spesialistorientert, mens andre ser på det som et utpreget fellesansvar. Men hvordan er FP definert i NATO og norske doktriner? Kan man finne likheter som forsvarsgrenene i fellesskap kan slutte opp om for å ivareta denne forholdsvis nye fellesfunksjonen?

2.3 Doktriner og FP - Forskjeller og likheter

NATOs definisjon er brukt som utgangspunkt for denne studien.

”Force Protection (FP) is defined as: “Measures and means to minimize the vulnerability of personnel, facilities, materiel, operations and activities from threats and hazards in order to preserve freedom of action and operational effectiveness thereby contributing to mission success.” (NATO, 2007a, s. 0102)

NATO publikasjonen som definisjonen er hentet fra er ratifisert av Norge. Analysekapittelet vil vise at definisjonen ikke er oppfattet og forstått av alt personell i Forsvaret. Det er imidlertid et godt utgangspunkt for å identifisere forskjeller og likheter i norske doktriner. Dette kapittelet vil avslutningsvis gi en definisjon basert på norske og internasjonale doktriner, og den vil være gjeldende for denne studien. Dokumentstudien av doktriner vil vise hvordan noen begrep tilknyttet FP er definert likt, andre har forskjellig betydning, mens noen kun finnes i en doktrine. For å få bedre og mer systematisk tak i hva FP er vil to begrep som Van Creveld har introdusert benyttes i studien av FP og doktriner. Van Crefeld anvendte begrepene *function-related*

(funksjonsrelatert) og *output-related* (outputrelatert) i sin redegjørelse om funksjonen *command* (Van Creveld, 1985, s. 6). *Command* som funksjonsrelatert er de oppgaver som må gjøres for at en armé skal overleve. Hvordan man ivaretar seg selv, logistikk, sanitær, mat etc. *Command* som outputrelatert er hvordan funksjonen skal skape militær effekt av operasjoner. Begge aspekter er gjensidig avhengig av hverandre, og det er ikke tydelig grenser mellom dem. Dersom man fokuserer på begge aspekt og balanserer dem fornuftig vil *command* virke som en *force multiplier*¹². Dette er på mange måter likedan for FP som funksjon. NATOs definisjon beskriver tiltak som skal redusere sårbarhet og dermed sikre egen overlevelse (funksjonsrelatert). Men definisjonen understreker tydelig at disse tiltak skal sikre økt handlefrihet og effektivitet for å oppnå operasjonens målsetning (outputrelatert).

I studien av forskjellige utvalgte doktriner vil Van Crefelds begrep om output- eller funksjonsrelatert trekk bli benyttet for å kategorisere funn. En annen kategorisering er FP som spesialistfunksjon eller fellesoppgave for alt personell. Det er til dels uklare skiller mellom kategoriene, men kategorisering vil bidra til økt forståelse. Man vil se hvordan noen oppgaver innen FP må håndteres av særskilte enheter, mens andre er en større gruppes samlede ansvar. Noen tiltak vil utelukkende bidra til overlevelse, andre bidrar til effektivitet og måloppnåelse, mens noen bidrar til begge forhold.

Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)

Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) kunne vært et naturlig utgangspunkt når man skal studere hvordan norske doktriner definerer FP, men FP er ikke anvendt som begrep i FFOD. Dette har nok flere årsaker, men det er klart at NATOs definisjon ikke var publisert før FFOD ble utgitt. FFOD definerer og forklarer hva begrepet beskyttelse er. Dette begrepet har flere likhetstrekk som kan sammenlignes med NATOs definisjon av FP.

Basisfunksjonen *beskyttelse* er definert i FFOD som ”*de tiltak som har til formål å sikre og bevare kampkraften til egne enheter og avdeling slik at disse kan brukes når det trengs og der det er nødvendig*” (Forsvarsstaben, 2007, s. 166). Når en sammenligner denne formuleringen med NATOs definisjon finnes det likheter. Eksempelvis er begge output og funksjonsrelatert. Sikre er mer funksjonsrelatert, mens bevare antyder mer outputrelatert trekk. Men det ligger forskjeller i definisjonene også. NATO har en mer helhetlig tilnærming til FP, eksempelvis er

¹² Force multiplier: En kapabilitet som ved anvendelse av en kampenhet, signifikant øker kampkraft og evne (JCOS, 2009, s. 211).

intenderte og uintenderte trusler inkludert. I tillegg ligger det implisitt i NATOs definisjon, gjennom å bruke ordet *minimere*, at det vil være en *restrisiko*¹³.

For å forklare tydeligere hva beskyttelse innebærer kategoriserer FFOD beskyttelse i moralske, konseptuelle og fysiske faktorer. Det moralske handler om lederskap, og hvordan dette påvirker kampkraft positivt eller negativt gjennom motivasjon eller samhold. Det konseptuelle er treningsnivå, prosedyreverk og operasjonsforståelse. De fysiske faktorer er igjen brutt ned til forebyggende og konsekvensreducerende tiltak. Forebyggende er å redusere deteksjonsmulighet og konsekvensreducerende er å redusere fiendens effekt dersom en blir detektert. Den moralske faktor er en mer output relatert. Den konseptuelle er vanskelig å kategorisere uten å bringe flere detaljer inn i diskusjonen. Den fysiske er en funksjonsrelatert faktor. Man sikrer egne styrker, og ser ikke på offensive mottiltak mot fienden. Det vil i mange tilfeller være spesialister innen eksempelvis ingeniørfag eller kybernetikk som bidrar til å forebygge og konsekvensreducere. Man kan se at FFOD beskriver nærmere output og funksjonsrelaterte trekk innen de forskjellige faktorene og man kan se at beskyttelse har preg av spesialist- og fellesansvar.

FFOD som doktrine er innrettet som et militærteoretisk rammeverk (Forsvarsstaben, 2007, s. 7). Definisjonen av beskyttelse gir gode innspill til ettertanke og refleksjon, men blir for overordnet til å kunne anvendes som definisjon for norsk FP.

Selv om norske doktriner ikke gir en eksplisitt definisjon av FP kan en studie av Forsvarets doktrine for landoperasjoner (FDLO) og Forsvarets doktrine for luftoperasjoner gi verdifull innsikt om hva FP innebærer for de forskjellige forsvarsgrenene¹⁴.

Forsvarets doktrine for landoperasjoner (FDLO)

I FDLO er FP nevnt en gang. Dette er i redegjørelsen av beskyttelse, som er en av feltfunksjonene¹⁵. Beskyttelse kategoriseres i mobilitet, kontramobilitet og overlevelse. Det er innen overlevelse det henvises med en fotnote til FP og NATOs bruk av begrepet. Overlevelse er ”... *alle forhold som gjelder beskyttelse av personell, våpen og materiell.*” (FSS, 2004, ss. 26-28). Dette er en for bred definisjon for å kunne gi dypere forståelse av FP.

I denne doktrinen er det nyttig å studere nærmere skjerming og sikkerhet for få oversikt over hvilke ideer som finnes innen landoperasjoner relatert til FP. For å øke forståelsen for doktrinens definisjoner av begrepene er det viktig å klargjøre at doktrinen er konseptuelt forankret i manøverteori. I manøverteori er kjernen i operasjoner å ramme, manøvrere og

¹³ Restrisiko: Den risiko som fremdeles vil være tilstede etter tiltak for å redusere sårbarhet er implementert

¹⁴ Sjøforsvarets doktriner er utelatt. Se s 7. i studien.

¹⁵ Feltfunksjon representerer byggeblokkene som landmakten anvender for å generere kampkraft (FSS, 2004, s. 55)

skjerme. Doktrinen er utpreget offensiv og landstyrkenes hovedoppgave er å finne, holde og ramme fienden (FSS, 2004, s. 43). Landmaktens prinsipper underbygger inntrykket av en offensiv doktrine. Prinsippene er offensiv opptreden, handlefrihet, kraftsamling, tempo og sikkerhet (FSS, 2004, s. 61). For å kunne dominere fienden og leve opp til prinsippene blir aktivitet, initiativ og hastighet viktige egenskaper. Doktrinen beskriver sikkerhet, overlevelse og styrkebeskyttelse som en naturlig del av offensive operasjoner. Å skjerme betyr i FDLO å *”beskytte egne avdelinger og egen virksomhet under gjennomføring av operasjoner”* (FSS, 2004, s. 19). Men det er ikke tiltak rettet mot fienden, det er kun tiltak rettet mot egne styrker for å opprettholde kampkraft og mobilitet (FSS, 2004, ss. 60-61).

Slik som begrepene skjerming og sikkerhet anvendes i FDLO har de mer outputrelaterte trekk, og FP blir en fellesoppgave. Det er i manøvertenkningen en utpreget offensiv tenkning som konsentrerer seg mer om hva vi kan påføre fienden av problemer, heller enn hvilke problemer denne kan påføre oss. I tankene om overlevelse, som intuitiv høres ut som noe funksjonsrelatert, er ikke output relaterte effekter av overlevelse likevel ekskludert. Dette er et eksempel som tydelig viser hvordan de to begrepene kan og må utfylle hverandre.

Sikkerhet blir definert som en antitese til aktivitet, hvor man må finne en god balansegang mellom dem. Dette for å ha initiativet, og tvinge fienden til å reagere heller enn agere (FSS, 2004, s. 54). Det er et stort element av risikohåndtering i denne formuleringen. Man kan justere risiko opp eller ned gjennom sikkerhetstiltak, men det kan tolkes implisitt at sikkerhet virker hemmende på offensive handlinger. Siden FDLO er forfattet i et manøverorientert perspektiv vil operasjonsfaktoren skjerme, inkludert sikkerhet, alltid være underordnet operasjonsfaktorene manøver og ramme.

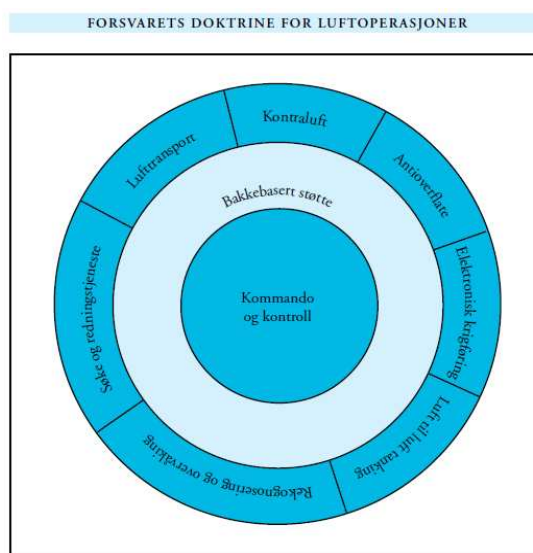
I kapitlet om defensive operasjoner er det vurderinger og tanker som har likhetstrekk med risikohåndtering. Dette oppsummeres best ved å henviser til et sitat som FDLO starter hele kapitlet med. Den tyske kongen Fredrik den Store har sagt noe slik som; de som tenker smått prøver å forsvare alt alltid, men de fornuftige ser kun på den viktigste trussel. De parerer de verste, men tåler de mindre og derved unngår de store tap (FSS, 2004, s. 125).

Fra FDLO vil denne studien ta med videre at skjerme, sikkerhet og overlevelse er begrep inneholder viktige oppgaver for alle avdelinger og individer i landmakten for å gjennomføre operasjoner. Det er ikke tiltak som rammer fienden, men som øker egen stridsevne. Sikkerhet er ansett som en antitese til aktivitet. Dette blir dog ikke helt sammenfallende med NATOs definisjonen av FP, der tiltakene skal underbygge operasjonssuksess ved økt handlefrihet og effektivitet gjennom å minimere sårbarheter til akseptabelt nivå.

Forsvarets doktrine for luftoperasjoner

I likhet med FDLO er denne doktrinen også manøverteoretisk innrettet, der kjernen i operasjoner er definert som ramme, skjerm og manøvrere. Heller ikke i doktrine for luftoperasjoner er FP anvendt som begrep. Men dersom man ser på definisjoner og tanker tilknyttet baseforsvar, skjerm og beskyttelse kan man kjenne igjen flere trekk fra NATOs definisjon av FP.

Baseforsvar og logistikk utgjør samlet bakkebasert støtte. Luftmaktshjulet plasserer bakkebasert støtte og kommando og kontroll som to forhold eller grunnsteiner (fig 1) som må være etablert for at luftmaktens roller skal kunne gjennomføres (FSS, 2002, s. 18). Figuren illustrerer hvordan kampkraften bevares gjennom bakkebasert støtte. Dette er klart outputrelaterte trekk, men som vi skal se i denne redegjørelsen har baseforsvar klare funksjonsrelaterte trekk og er spesialistorientert i praksis.



Figur 1. Luftmaktshjulet

(figur 1)

Gjennom ledelse av baseforsvarskapasiteter skal man hindre eller begrense skader, samt ha kapasitet til å redusere konsekvenser av skader (FSS, 2002, s. 37). Allerede her ser man at spesialistorienteringen kommer til uttrykk. Baseforsvarskapasitetene kategoriseres i egne spesialistavdelinger (fig 2). Kapasiteter kategoriseres i aktivt og passivt forsvar, samt skadereparasjon (FSS, 2002, s. 40). Dermed blir baseforsvar en egen funksjon som består av personell og materiell som yter spesialistoppgaver innen FP. Disse spesialistenes oppgaver anses ofte i praksis som begrenset til å sikre en statisk base i en avgrenset perimenter eller kontrollområde. Dermed blir ikke FP en fellesoppgave, men spesialistorientert. Dette vil kunne gjøre det vanskelig å etablere helhetlig FP i en operasjon ledet av Luftforsvaret.

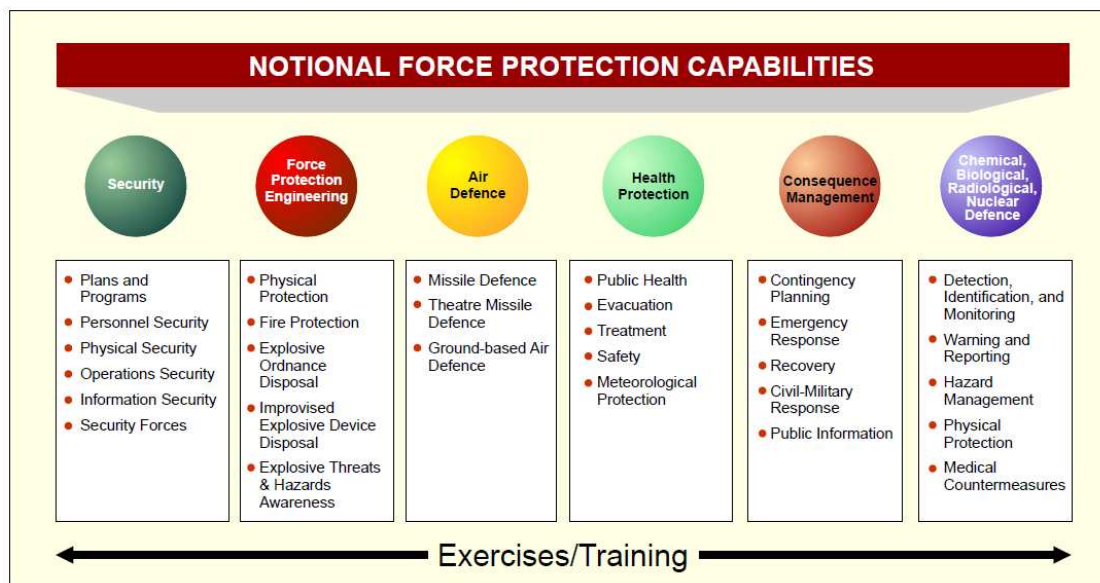
FORSVARETS DOKTRINE FOR LUFTOPERASJONER

2.4.2.5 Systematisk inndeling av baseforsvaret

Systemer:	Delsystemer:
Ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Operativ planlegging • Kommando og kontroll • Operativt samband og informasjonssystemer
Aktivt forsvar	<ul style="list-style-type: none"> • Nærforsvar • Vakthold og sikring • Hundetjeneste • Militærpolititjeneste
Passivt forsvar	<ul style="list-style-type: none"> • Kamouflasje- og narretiltak • Spredning • Fortifikatorisk beskyttelse • Personlig beskyttelse • ABC-vern
Skadereparasjon	<ul style="list-style-type: none"> • Airfield Damage Repair • Explosive Ordnance Disposal • Repair of Aircraft Operating Surfaces • Restoration of Essential Services and Facilities • Brann-, rednings- og plasstjeneste • Sanitetstjeneste

(fig 2)

Ved å sammenligne med NATOs fellesoperative doktrine angående FP finner man igjen flere av kapasitetene (fig 3) (NATO, 2007a, s. 0108). Tabellen illustrerer godt hvordan norske doktriner bidrar til begrepsforvirring. Tilsynelatende har Norge tilpasset seg alliert doktrine, men når en studerer innholdet nærmere er det kun deler som er inkludert.



(fig 3)

Dette forholdet ser man når man studerer figur 2 og 3 nærmere. For det første er NATOs doktrine fellesoperativ. For det andre er NATOs tabell mer helhetlig, i den forstand at flere

kapasiteter er inkludert. Eksempelvis er fellesoperative analysekapasiteter, Utdanning og planlegging, sivilt-militært samarbeid og Luftvern inkludert i NATOs matrise, som man ikke finner i doktrine for luftoperasjoner.

Skjerming er begrep som er brukt i FFOD, FDLO og doktrine for luftoperasjoner. I likhet med FDLO er det viktig å presisere at doktrinen er utpreget offensiv gjennom manøverteoretisk tilnærming og tilhørende prinsipper¹⁶. Også i denne doktrinen blir offensive tiltak framhevet framfor defensive tiltak. Selv om begrepet er likt definert er det klare forskjeller i innholdet. I FDLO er å skjerme ikke rettet mot å ramme fienden. I doktrine for luftoperasjoner inkluderer det å skjerme definitivt også å ramme fienden. Enten ved offensive eller defensive kontraluftoperasjoner¹⁷. Gjennom slike operasjoner hindres fienden handlefrihet og anledning til å benytte sine flystyrker. Dermed skjermer man egne styrker ved å etablere tilstrekkelig luftnektelse (FSS, 2002, ss. 94-99). Begrepet skjerming inneholder også passive beskyttelsestiltak som spredning, mobilitet, fysisk beskyttelse og kamuflasje. I doktrine for luftoperasjoner har skjerming output- og funksjonsrelatert trekk. Det er utpreget spesialistorientert og klare skiller mellom hvilke styrker som leverer hvilken rolle.

Gjennom å studere risikohåndtering avdekkes også forskjeller og likheter, mellom NATO og luftoperasjonsdoktrinen, relatert til samme begrep. Den mest iøynefallende likheten er hvordan FP ikke kan innrettes for å eliminere risiko. Begge doktrinene påpeker at baseforsvar eller FP sjelden vil være dimensjonert for å håndtere alle typer trusler samtidig, og at risikobeslutninger med tilhørende restrisiko vil være uunngåelig. Dermed blir målsetningen risikoreduksjon. NATO beskriver dette som følgende: ”*FP should be based on minimizing risk wherever possible, and not risk elimination.*” (NATO, 2007a, s. 0209). Eliminering av risiko vil aldri kunne bli et mål. Det er to årsaker til dette. Ressursbehovet er så omfangsrikt at det ikke ville vært gjennomførbart. I tillegg vil krig eller væpnet konflikt alltid innebære risiko, og det vil være umulig å gardere seg for alle tenkelige og utenkelige handlemåter fra våre motstandere.

FP skal gjennom risikohåndtering ”...*preserve freedom of action and operational effectiveness thereby contributing to mission success.*” (NATO, 2007a, s. 0102). NATOs doktrine har en fellesoperativ tilnærming. Dette kommer også klart fram i tankene om *risk management* (NATO, 2007a, ss. 0201-0210). Ansvarer blir her plassert hos sjefen, og medfører en naturlig helhetlig tilnærming til FP. Ved å plassere ansvaret øverst i hierarkiet blir det lettere i vurdere hvilke tiltak

¹⁶ Prinsipper: fleksibilitet, sentralisert ledelse, desentralisert utøvelse, enhetlig kommando, tempo, offensiv handling og utholdenhet (FSS, 2002, ss. 24-27)

¹⁷ Eksempler på offensive og defensive kontraluft operasjoner som rammer fienden: Airfield attack, jagersveip, CAP, bakke beredskap, luftvern (FSS, 2002, ss. 42-49)

som bidrar til suksess og hvilke bidrag som kan være kontraproduktive. Samtidig blir det lettere å få alle til å bidra til FP, og ikke overlate FP til de forskjellige spesialistfunksjonene. Doktrine for luftoperasjoner har plassert risikohåndtering som en del av baseforsvarets oppgaver på taktisk nivå. En konsekvens av dette er en ytterlig forsterkning av FP som spesialistoppgave, og ikke et felles ansvar. Det blir vanskelig å få helhetlig preg på FP. En konsekvens er hvordan man får taktiske målsetninger som ikke nødvendigvis bidrar til suksess for operasjonene som helhet. I tillegg blir det svært vanskelig å få hele styrken til å bidra til FP, og ikke bare spesialistene.

Doktrine for luftoperasjoner beskriver begreper som skjerming, baseforsvar og risikohåndtering med funksjonsrelaterte og outputrelaterte trekk. Tankene om skjerming har tydelige outputrelaterte trekk, mens baseforsvaret har klare funksjonsrelaterte trekk. Skjerming beskriver godt hvordan man bevarer kampkraft gjennom å etablere kontroll i et definert område. Dette området defineres av fiendens kapasitet og intensjon. Doktrinen er særskilt spesialistorientert. Det er en utpreget grad av kategorisering i roller, kapasiteter og plattformer. Dette bidrar til å plassere FP som en funksjon i et hierarki, heller en som en felles oppgave.

Andre doktriner og noen relevante problemstillinger

Det er forskjell i de enkelte nasjoners FP filosofi, og dette aksepteres av NATO (NATO, 2007a, s. 0103). I tillegg til NATOs definisjon inkluderer studien den amerikanske og den canadiske definisjonen for å beskrive noen andre forskjeller som bidrar til ulik oppfattelse av FP. Et område er hvorvidt FP er offensivt, defensivt eller begge deler. En annen ulikhet er hvorvidt FP defineres bredt eller smalt i forhold til typer av trusler. Til slutt vil studien peke på noen faktorer som må vurderes når en skal definere hva FP skal inneholde og betyr.

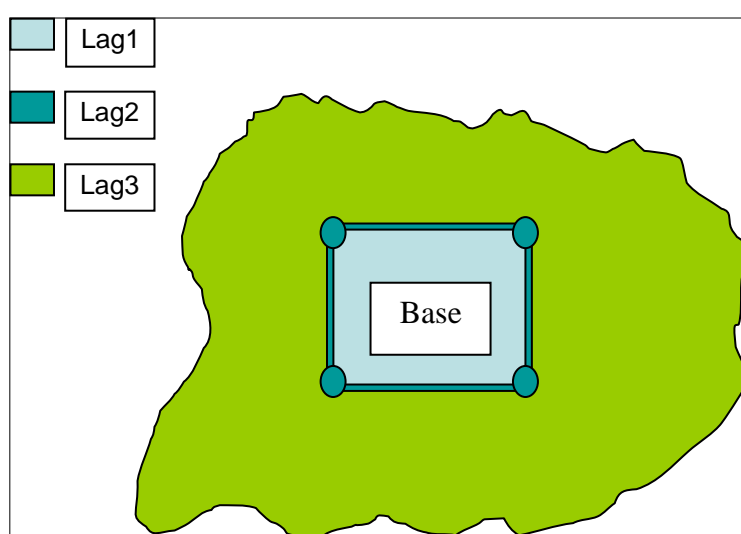
FP handler om å redusere trusler, og da vil tiltak av både offensiv og defensiv karakter være nyttig. NATO trekker et skille mellom FP og "...when the forces are conducting actual combat mission." (NATO, 2007a, s. xiii). Dette er tildels sammenfallende med amerikansk definisjon:

"Force Protection - Preventive measures taken to mitigate hostile actions against Department of Defence personnel (to include family members), resources, facilities, and critical information. Force protection does not include actions to defeat the enemy or protect against accidents, weather, or disease." (JCOS, 2009, s. 211)

NATOs doktrine redegjøres for forsvar av egne styrker der mål og middel kan "...prevent, deter, detect, isolate, delay, deny, defend against, defeat or destroy an attack or hazard." (NATO,

2007a, s. 0209a). Her kan man få inntrykk av at forsvar inkluderer både offensive og defensive tiltak for å skjerme egne styrker. Disse definisjonene antyder at det er uklart hvor FP starter og slutter. Defensive tiltak for forsvar og beskyttelse av egne styrker i et definert område er lite kontroversielt. Det er eksempelvis kamuflasje, spredning, perimetervakthold, elektroniske sensorer, streifvakter og lignende. Det som er mer omdiskutert er hvor langt utenfor et baseområde FP skal virke og ha ansvar.

Denne diskusjonen kan illustreres med en enkelt modell (fig 4).



(fig 4)

Lag 1 er selve basen, og tiltakene er kan være streifvakter, datasikkerhet, låseprosedyrer, sensorer og lignende. Lag 2 er den indre perimenter, som eksempelvis er porter, gjerder, vakter og sensorer som kontrollerer inn og utpassering til basen. Lag 3 er den ytre FP perimenter. Det er lite kontroverser i forhold til lag 1 og 2. Det er i lag 3 FP det blir mer diffust og uklart. Hva er FP og hva er ikke FP? Hvor langt skal lag 3 strekke seg ut? Det er forskjellige fortolkninger om hva FP betyr og inneholder i lag 3. Kontrollområdet i lag 3 settes ved å analysere fiendens kapasiteter og intensjoner. I dette området gjennomføres offensive FP operasjoner for å ramme fienden direkte, dersom hans aktivitet utgjør en trussel for egne styrkers kampkraft. I tillegg til offensive operasjoner for å ta ut trusler vil FP inkludere informasjonsinnhenting, sivilt militært samarbeid, sensorer og lignende. Det vil også foregå operasjoner i lag 3 som ikke er direkte FP relatert. FP operasjoner vil ikke foregå utenfor lag 3, da dette faller utenfor kontrollområdet. Denne studien vil inkludere offensive tiltak i lag 3 når FP skal defineres.

Hvilken type trusler som skal inkluderes i FP er også omdiskutert. Som vi så har den amerikanske definisjonen avgrenset FP fra ulykker, værphenomen og sykdom. Den uttrykker udiskutabelt at FP er tiltak rettet mot intenderte fiendtlige handlinger. Dette blir en smalere definisjon enn NATOs. Den inkluderer alle tiltak som bidrar til å redusere sårbarhet mot farer og trusler (NATO, 2007a, s. 0102). Dette blir en bredere definisjon som inkluderer intenderte og uintenderte hendelser. Den canadiske definisjonen har likhetstrekk med NATOs definisjon:

”All measures taken to contribute to mission success by preserving freedom of action and operational effectiveness through managing risks and minimizing vulnerabilities to personnel, information, materiel, facilities and activities from all threats.”(Gale & Pickering, 2007).

Både NATO og canadisk definisjon inkluderer trygghet og sikringstiltak som reduserer sårbarhet inkludert i definisjonen. I det norske språket kan ordet sikkerhet brukes når en diskuterer fiendtlige handlinger eller ulykkeshendelser. Det engelske språket er mer nyansert. Safety og security benyttes mot forskjellige typer trusler. Safety er i forhold til uintenderte, mens security er i forhold til intenderte trusler. I det norske språk finnes det ikke tilsvarende ord, men i 2006 framla politi og justisdepartement NOU 2006:6 (JD, 2005). Her framla Finn-Erik Vinje trygghet¹⁸ og sikring¹⁹ som norske begrep med tilsvarende innhold som de engelske ordene. Disse ordene benyttes videre i studien for å skille type trusler og sårbarheter. Denne studien vil inkludere trygghet- og sikringstiltak i definisjon av FP. For å sikre at trusler mot tryggheten til egne styrer blir inkludert i risikoanalysene er dette viktig. Eksempler på slike trusler er potensielle industriuhell (gass, olje, kjemiske fabrikker) eller forurensning vannkilder som kan medføre sterkt redusert kampkraft om uhellet er ute.

De forskjellige doktrinene beskriver noen viktige faktorer som må vurderes når denne studien skal etablere en definisjon for FP. Følgende avsnitt vil se på fellesoperativ tilnærming, prinsipper for FP og noen kriterier som i doktrinene er ansett som viktige for god FP.

De tre internasjonale doktriner beskriver FP fellesoperativt. Både NATO og den canadiske beskriver hvordan FP skal bidra til suksess for hele operasjonen og håndtere risiko for alle i styrken. Den amerikanske omtaler alt personell tilknyttet Forsvaret. Downing rapporten

¹⁸ Trygghet: tilstand av sikkerhet mot uønskede hendelser, forårsaket av tilfeldigheter eller ikke-villede hendelser

¹⁹ Sikring: tilstand av sikkerhet mot uønskede, villede hendelser

fokuserte på manglende helhetlig tilnærming til FP som avgjørende for at hendelsen ikke ble avverget. Derfor vil fellesoperativ tilnærming være inkludert i en definisjon.

NATO lister noen suksesskriterier for FP som er interessant for å bedre forstå hva FP betyr og inneholder (NATO, 2007a, s. A01). Disse peker blant annet på at FP bør være etterretningsdrevet, viktigheten av spesialister for å ivareta særskilte områder og risikohåndtering basert på analyse. Men like viktig er behovet for å få involvert alt personell til å bidra i utøvelse av FP. Allikevel er doktrinen på enkelte områder spesialistfokuset, som eksempelvis i redegjørelsen for eventuelle kapabiliteter (NATO, 2007a, s. 0108).

NATO har følgende prinsipper for FP (NATO, 2007a, s. 0107):

- **Prioritering** – anvend ressurser på de største sårbarhetene.
- **Trusselvurderingsdrevet** – oppdaterte og nøyaktige trusselvurderinger må være grunnlaget for valg av tiltak.
- **Risikohåndtering** – risikohåndtering er ikke risiko eliminering. Militære operasjoner innebærer risiko, og det vil uansett tiltak være en restrisiko som må tolereres.
- **Interoperabilitet** – multinasjonalt og fellesoperativt perspektiv på vurderinger og tiltak gir best effekt.
- **Fleksibilitet** – tiltak må kunne endres og tilpasses hurtig etter de behov som kontinuerlige trusselvurderinger og sårbarhetsanalyser identifiserer. Handlefrihet og tilpasninger på lavere nivå må tillates.

NATOs tanker og prinsipper er viktig ballast når en skal forklare hva FP er og ikke er. Dermed er FP spesialistorientert og fellesoppgave, samtidig som FP må ha trekk av funksjons- og outputrelatert innhold.

2.4 Oppsummering

Norge har i skrivende stund ikke en felles norsk definisjon for FP. Det arbeides dog med å utarbeide et strategisk konsept med en norsk definisjon i Forsvarsdepartementet i dag. Denne er ganske lik NATOs definisjon og utkastet er som følger²⁰:

”Tiltak og metoder for å minimalisere sårbarhet for personell, fasiliteter, materiell, operasjoner og aktiviteter mot trusler og farer for derved å opprettholde rom for aktivitet og operativ effekt som leder til effektiv oppdragsløsning.”

²⁰ Intervju med Oberst (ob) Moen 2010

En tilstrekkelig god definisjon av FP bør ha funksjons- og outputrelaterte trekk. Den bør også klargjøre at FP er et fellesoperativt anliggende og en fellesoppgave der alle må bidra. Samtidig er det enkelte oppgaver som må ivaretas av spesialister og spesialistfunksjoner, som også blir naturlig å inkludere i definisjonen. Denne studien vil benytte følgende definisjon:

Force protection: FP er en fellesoperativfunksjon som skal minimalisere sårbarhet for personell, fasiliteter, materiell, operasjoner og aktiviteter mot intenderte og uintenterte trusler og farer for sikre kampkraft og overlevelse. FP skal skjerme egne styrker ved å redusere fiendens handlefrihet i et definert kontrollområde. Sikringstiltak kan være av offensiv eller defensiv karakter. Overlevelse og bevaring av kampkraft gjennom effektiv FP er alles ansvar, men for enkelte tiltak må spesialistkompetanse anvendes.

Dette er en bred definisjon som krever nærmere forklaring. FP tiltak, sikring og trygghet, skal være basert og prioritert med bakgrunn i trusselvurdering og sårbarhetsanalyse. Risikohåndtering og risikobeslutninger innebærer bevisste valg der operativ effekt av operasjoner vurderes mot restrisiko og potensielle konsekvenser. Et definert kontrollområde må bestemmes med bakgrunn i analyse av fiendens kapasiteter, miljø og intensjoner. Det betyr at kontrollområder ikke strekker seg ut i det uendelige. Lokal fleksibilitet, pragmatiske løsninger og desentralisert ansvar må tilstrebes for at FP skal ha optimalisert operativ effekt og fungere som en force multiplier.

Definisjonen fanger opp FPs funksjons- og outputrelaterte sider, samtidig som FP som spesialistoppgave og fellesansvar ivaretas. Man finner igjen prinsipper som prioritering, fleksibilitet, risikohåndtering og trusselvurdering. FP inneholder trygghet og sikringstiltak i denne definisjonen.

Dermed blir FP en helhetlig og fellesoperativ prosess. Det er noen spesialistkapasiteter, men alle har et felles ansvar for å bidra til at FP tiltak ikke blir neglisjert eller underdimensjonert. FP skal fungere som en force multiplier og ikke som et anker eller luftslott.

3 Teoretisk fundament

Tøffe beslutninger om hvilke kapasiteter som skal prioriteres og hvilke som kan reduseres er en sjef og hans stabs hverdag. FP har en dimensjon der dilemmaet mellom risiko og beskyttelse er tydelig. Det vil være nødvendig å fatte beslutninger før og under operasjoner som medfører at enkelte FP tiltak prioriteres, mens andre ignoreres. Ressursknapphet kan medføre en situasjon der kapasiteter som reduserer sjansen for egne tap blir nedprioritert for kapasiteter som anses å bidra til operasjonens overordnede målsetning. Men det er naturligvis også andre forhold som styrer beslutninger. Det kan eksempelvis være tilfeldigheter, uvitenhet om konsekvenser eller tidspress. Denne studien skal belyse tre forskjellige beslutningsteoretiske perspektiv, og undersøke hvilken av dem som best forklarer hvordan norsk FP styres i internasjonale operasjoner.

For å operasjonalisere *hva som styrer* norsk FP i internasjonale operasjoner ble beslutningsteori valgt som teoretisk grunnlag. Dette valget er tatt for å utfylle Gundersens oppgave av 2008 (Gundersen, 2008) ved å undersøke andre aspekter innen FP. Gundersen studerte norsk militærkultur og var sosiologisk innrettet. Denne studien vil undersøke organisasjonsmessige forhold, og nærmere bestemt mål og strategi, formelle strukturer, organisasjonskultur og makt, og hvordan disse påvirker beslutningsprosesser.

Det finnes andre beslutningsteoretiske perspektiv som kunne vært anvendt i studien. Denne studien har valgt disse tre for å ha en viss teoretisk bredde:

- organisasjon som rasjonell aktør
- organisert anarki
- lærende organisasjon

Teoriene er hentet fra Jacobsens bok *"Hvordan organisasjoner fungerer"* (Jacobsen & Thorsvik, 2007). De beskriver måter å se organisasjoner på. Der organisasjon som rasjonell aktør og organisert anarki teoriene kan ansees som ytterpunkter. Lærende organisasjon er valgt for å belyse om FP styres av erfaring, og teorien fokuserer på hvordan en organisasjon kan legge forhold til rette for kollektiv læring.

Det er nødvendig å redegjøre for begrenset rasjonalitet, omgivelsesforholdene og ORM før fokus rettes mot de tre teoriene.

3.1 Begrenset rasjonalitet

Denne studien vil forutsette at aktørene tilknyttet FP i internasjonale operasjoner er begrenset rasjonell. Dette perspektivet er gjeldende for alle de tre teoretiske perspektiv.

Hva innebærer så begrenset rasjonalitet? En ideell situasjon for en organisasjon vil være der alle alternativer er tilgjengelig og samtidig konsekvensutredet. Deretter vil det mest fordelaktig alternativet blir valgt med bakgrunn i en nitidig analyse der alle alternativenes konsekvenser er rangert fra mest til minst fordelaktig. Virkeligheten er imidlertid ikke slik. Dette utsagnet antyder at perfekt rasjonalitet ikke er oppnåelig, ”*Mennesker har begrenset kognitiv kapasitet og evne til å behandle informasjon.*” (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 322), Det vil være forhold som oppleves som uklare og skiftende, mennesket kapasitet, tidspress eller oppdukkende faktorer hindrer perfekt rasjonalitet. Forhold som en organisasjons kapasitet, erfaring, kultur, struktur osv vil påvirke prosessen for finne beste alternativ og konsekvens. Når man kommer over et tilfredsstillende alternativ vil dette velges. Dette karakteriseres som *satisfierende* beslutningsadferd (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 284).

3.2 Organisasjonsmessige forholds innflytelse på beslutninger

Denne studien vil ta for seg kontekstuelle forhold av organisatorisk karakter som påvirker beslutningsprosesser. Det er framhevet fire typer organisasjonsmessige forhold som påvirker beslutninger i Jacobsens lærebok (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 286-293). Disse er:

- Mål og strategi
- Formell struktur
- Organisasjonskultur
- Maktforhold

Uavhengig av hvordan man ser på en organisasjon vil disse fire typene organisasjonsmessige forhold eksistere i en eller annen form. Hvordan eksempelvis makt, struktur, mål eller kultur oppleves og sees på er forskjellig for de tre teoretiske perspektiv. Ved å belyse de tre teoriene nærmere vil en finne forskjellige indikatorer innen de fire organisasjonsmessige forhold. Disse funnene vil indikere hvilken teori som er mest representativ for beslutningsprosesser i norsk FP.

Mål og strategier

Mål og strategi påvirker kollektivet og individer i en organisasjon. Mål skaper forventning og gir retning til hva som ønskes prioritert eller oppnådd i en organisasjon. De fleste organisasjoner har uttalte og nedfelte mål og strategier, men i hvilken grad de faktisk påvirker er varierende. Noen organisasjoner har mål og strategier som er integrert og retningsgivende, mens andre har mer uklare og skiftende mål. I andre tilfeller kan målsetning og strategi være lite kjent eller lite internalisert. Desto mer fastlagt og oppfattet mål og strategier er i en organisasjon, jo mer kan de

fungere som premiss for beslutninger. Graden av klarhet vil kunne variere internt i organisasjonen og kan oppleves forskjellig fra omgivelsene (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 287).

Formell struktur

Formelle strukturer plasserer en organisasjons individer i avdelinger eller områder. Disse er gjerne organisert etter en flat eller hierarkisk struktur. Avdelingene har sin informasjonstilgang og sine ansvarsområder. I noen organisasjoner er avdelingene seksjonert ut fra individenes særskilte kompetanse eller av en spesiell oppgave. Her arbeider man med kolleger som gjerne har samme type kompetanse og/ eller oppgaver. Andre organisasjoner har mer flytende og pragmatisk innrettet formell struktur, der man tilpasser avdelingene fra oppgave til oppgave. Man ser at organisasjoner organiserer seg ulikt. Et eksempel som illustrerer dette er hvordan informasjon og informasjonsflyt kan struktureres. Informasjonssystem eller prosesser kan være lukket eller åpen, strukturert eller tilfeldig. Flyter kommunikasjonen flatt mellom avdelinger vil en få andre effekter enn om informasjonsprosessene er hierarkisk oppbygd der informasjon blir silt ved å begrense informasjon om saker som ikke anses som nødvendig for å løse avdelingens oppdrag. I tillegg vil ulike typer teknologiske verktøy, som velges til informasjonsutveksling gi forskjellige effekter (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 287-288).

Andre formelle strukturer er prosedyrer og regelverk. Her er det store forskjeller mellom ulike organisasjoner. Omfanget av prosedyrer og regler vil påvirke individene og beslutninger. Den frihet man opplever å ha til å løse sine oppgaver reduseres ved å ha et omfattende prosedyreverk. En annen effekt av prosedyrer er hvordan man ofte vil lete etter eksisterende løsninger for nye problemer. Dette kan gi både positive og negative effekter. Eksempelvis vil en kunne spare tid ved å hurtig identifisere løsninger som har fungert på tilsvarende problemer tidligere. Men det kan også medføre at nye typer problemer blir håndtert med løsninger som egentlig ikke er gode eller best egnet for dette problemet (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 289).

En lett identifiserbar formell struktur er hvordan møtestrukturer og beslutningsarenaer er organisert. Følgende spørsmål illustrerer hvilke formelle forhold som kan påvirke beslutningsprosessene i en organisasjon. Hvem deltar og på hvilket grunnlag, deltar de samme personene, er det regelmessige møter eller adhocbasert? Hvilke rettigheter og plikter har deltakerne i disse forum? Hvilke statutter eksisterer for å gjøre en beslutning gyldig? Er det en sjef som tar alle beslutninger, eller er det møter der flere aktører sammen må fatte beslutninger? (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 287-290). Alle disse spørsmålene kan besvares ved å belyse formelle strukturer, og vil indikere hvilken beslutningsteori som er representativ.

Organisasjonskultur

Organisasjonskultur påvirker hva som bør, skal eller kan skje i en organisasjon. På samme måte som ved formelle strukturer kan organisasjonskulturen gi positive og negative effekter. Kultur skaper en forventning om hvordan man skal eller bør løse en oppgave. Dette vil i likhet med eksempelet om prosedyrer på den ene siden kunne medføre tidsbesparelse, men samtidig hindre alternative vurderinger og løsninger på nye problem. ”Kultur gir generelle retningslinjer for hva som er godt og mindre godt” (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 290). Målsetning for en organisasjon må være å ha en sunn og god organisasjonskultur som gir positive effekter. Denne skal bidra til at medarbeidere arbeider effektivt gjennom å gi retning for hva som er god opptreden og gi forbilledlige eksempler som kan kopieres.

Uheldig organisasjonskultur kan imidlertid også gi negative effekter. En sterk kultur kan motvirke endringsvilje og muligheter for å se alternative løsninger. Organisasjonskultur kan båndlegge kritikk, dyrke uenighet, medføre gruppetenkning eller gjøre en blindet av tidligere suksess (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 290-291). Slike forhold vil hemme en organisasjon.

Maktforhold

Gjennom å kontrollere eller påvirke beslutninger viser man at en har makt. Makt gir igjen anledning til å velge hvilke beslutningsfora en vil delta i. Å være tilstede eller få lagt beslutningsprosesser til *sine* egne fora gir makt.

I beslutningsarenaen er det mange årsaker som kan skape uenighet. Uenigheten kan eksempelvis stamme fra faglig uenighet, motstridende målsetninger eller forskjellige oppfattelser. Hvordan uenighet håndteres er forskjellig i organisasjoner. Er maktforhold sentralisert eller desentralisert? Er det balanserte maktbaser som forhandler med hverandre, er det en sjef som bestemmer eller er det en avdeling som har makten? (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 291-293).

3.3 Operational Risk Management og beslutninger

Operational Risk Management (ORM) er et beslutningsstøtteverktøy for å vurdere å håndtere risiko (USMC, 2002). Denne metoden er ikke en teori slik som beslutningsteoriene, men en systematisk og praktisk metode for å håndtere risiko. Dersom studien finner igjen systematikk fra ORM i beslutningsprosesser tilknyttet FP har Forsvaret trekk av organisasjon som rasjonell aktør eller lærende organisasjon. Fravær av ORM systematikk indikerer at prosesser i FP heller blir best forklart av organisert anarki modellen.

ORM sine spede start var et program som ble startet i 1991 av US Army. Risk Management skulle redusere tap i trening og strid. I 1997 ble ORM adoptert som en integrert del av planlegging, trening og operasjoner i US Marine Corps (HIG, 2007b). Forsvaret i Norge har

siden 2007 hatt ett formalisert samarbeid med Høgskolen i Gjøvik (HIG), der HIG har levert en bachelor i risikohåndtering (HIG, 2007a). Utdanningen har ORM som en vesentlig del av pensum. I dag er ORM integrert i Sikkerhetsbestemmelser for Hæren (GIH, 2010, s. 1.1.2), og sikkerhetskåndbok for Hæren (Sikkerhetsinspektøren, 2008, ss. 39-44). Det er ikke funnet dokumenter og bestemmelser i Luftforsvaret som omtaler ORM eksplisitt, men flere regelverk henviser til direkte UD 2-1 og paragrafene som beskriver ORM. Et eksempel er Håndbok for Luftforsvaret (HFL) 400-11 (LOI, 2010, s. 5). Personell av alle kategorier og fra alle forsvarsgrenene har gjennomført utdanning via HIG, dette innebærer at systematikken er kjent i flere ulike miljø i Forsvaret. Analysen i kapittel 4 vil vise hvordan ORMs metodikk brukes av stadig flere i Forsvaret. ORM sin status kan eksemplifiseres ved å påpeke at det er anvendt som beslutningsverktøy i Federal Aviation Authorities (FAA) (FAA, 2000) siden 2000.

Det interessante og relevante med ORM i studien er tredelt. For det første er ORM i hovedsak er utviklet av USMC og er implementert i Forsvaret gjennom Hærens styrker. Å inkludere ORM vil derfor redusere skjevheten i litteratur tilknyttet FP. For det andre har ORM som sagt klare likhetstrekk med teori om organisasjon som rasjonell aktør og til slutt handler ORM om reduksjon av risiko som har likhetstrekk med FP.

For å anvende ORM i analysen vil en kort redegjørelse for hva ORM er og hvordan denne metoden kan relateres til beslutningsteori være nødvendig. Studien vil anvende USMC dokumentet ”*Operational Risk Management*” (USMC, 2002) som grunnlag for redegjørelsen.

Prinsippene og prosessen fra ORM kan anvendes i fred som i krig. Den eneste forskjell er hvordan det i krig antakeligvis er større vilje til å ta risiko enn i fredstid. ORM er et verktøy for å standardisere beslutningsprosessen. ORM som tenkning skal anvendes av alt personell som en integrert del i beslutningsprosesser. Hovedformålet er å redusere risiko og gjennom dermed bidra til oppdragsløsning i operasjoner, gjennom å minimere tap og redusere skader.

Konseptuelt skal ORM øke kvaliteten på beslutninger ved å gå systematisk til verks. Den systematiske og forutsigbare tilnærmingen til en utfordring har flere likhetstrekk med organisasjon som rasjonell aktør. Man skal først identifisere farer. Trussel og sårbarhetsanalyse skal gjennomføres og operasjonsanalysen skal bringes inn i dette arbeidet. Neste steg er å vurdere de identifiserte farene. Gjennom å nummerisk gradere farene ut i fra alvorlighetsgrad og sannsynlighetsgrad rangeres de. Det tredje steget er å ta en beslutning, som i ORM blir kalt risikobeslutning. Denne beslutning skal via den systematiske metoden sørge for at restrisiko minimeres og operativ effekt maksimeres. . Det vil alltid være en restrisiko, men det må vurderes om den håndterbar. Hvis den er for høy må man se på andre alternativer. Det fjerde steget er å

implementere risikoreduserende tiltak Det femte steget fører oss over til teori om lærende organisasjoner. Tiltakene skal kontinuerlig vurderes og evalueres. Dersom det viser seg nødvendig skal tiltak justeres eller endres i tråd med evalueringen (USMC, 2002, ss. 11-26). Dette er i tråd med trekk fra teori om lærende organisasjon.

ORMs prinsipper passer godt til FP. Prinsippene(USMC, 2002, s. 3) påpeker at risiko er iboende i krig og det vil alltid være risiko forbundet med militære operasjoner. Dersom det anses at potensiell gevinst ved å gjennomføre en operasjon overstiger antatte kostnader av potensiell restrisiko kan operasjonen gjennomføres. Dette selv om andre alternative tiltak kunne redusert risiko ytterligere. Det er oppdraget som er viktigst, og risikobeslutninger skal ta utgangspunkt i maksimering av operasjonell effekt. Gjennom gode risikohåndteringsprosesser vil en identifisere de tiltak som gir best effekt. I enkelte tilfeller vil en få best effekt ved å akseptere stor restrisiko, mens andre ganger er det best effekt ved å minimere restrisiko. ORM påpeker også viktighet av at beslutning blir tatt på rett nivå. En sjef må ha tillit og frihet til ta avgjørelser på sitt nivå for å utnytte de mulighetene som viser seg. Dersom konsekvensene av restrisiko overstiger enhetens kontrollspenn skal det løftes, men kun dersom dette er tilfelle. Ved å fokusere på oppdraget og ta risikobeslutninger som støtter opp under oppdraget vil FP kunne fungere som en *force multiplier*. Det motsatte vil være å implementere tiltak som er for omfattende eller for marginale slik at det hemmer oppdraget.

3.4 Modell 1 - Organisasjoner som rasjonell aktør

Denne teorien tar utgangspunkt i at organisasjoner er innrettet for å oppnå et bestemt mål (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 295). Siden mennesket er begrenset rasjonelt etableres organisasjoner for at denne menneskelige begrensning blir mest mulig redusert. Strukturelt kreves det at enkeltindividene i organisasjonen gis bestemte oppgaver og ansvarsområder. Gjennom spesialiseringen får en god oversikt og kontroll innen sitt fagområde. Individene fokuserer på å utføre sin tildelte oppgave best mulig. De spesialiserte enhetene vil fange opp de fleste relevante alternativer for å oppnå organisasjonens mål. Horisontal kommunikasjon ivaretar informasjonsflyt i organisasjoner som har trekk fra teori om organisasjon som rasjonell aktør.

Gjennom en klar avgrensning av ansvar og oppgaver er det lett for andre individ i organisasjonen å ha oversikt og klare forventinger til hva andre leverer. Dette gjør det enkelt å tilpasse seg. Det gir også en forutsigbarhet om hva og når ting blir levert. Gjennom å fokusere på eget spesialistområde etableres det koordineringsprosedyrer og man har klar styring av fagområdene.

Typiske formelle strukturer for denne teorien vil være en klar og hierarkisk organisering. Man vil finne spesialiserte avdelinger med klare målsetninger. Målsetninger og strategier er klart definert

og gir tydelig retning for valg mellom ulike alternativer i beslutningsprosesser. Makten ligger hos en definert ledelse, som koordinerer og styrer avdelingene. Ledelsen kan skjære igjennom og ta beslutninger uten dialog eller diskusjon. En organisasjonen med trekk fra denne teorien vil ofte fremstå med høy grad av intern enighet, og samstemt anvendelse av regler og prosedyrer og felles vilje til å nå målet (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 295-296). Organisasjonskulturen vil også være preget av enighet der man har felles retning og felles mål.

Dette er kun en teori og som mange teorier er det en forenkling av virkeligheten. Denne teorien forenkler virkeligheten ved å fjerne enkelte variabler som eksempelvis prestasjonsangst, uklare mål eller sinne (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 294). Men organisasjoner kan i enkelte tilfeller opptre relativt i tråd med denne modellen.

3.5 Modell 2 - Organisert anarki

Organisert anarki²¹ er en teori som kan virke som å være i opposisjon til teori om organisasjon som rasjonell aktør. Der teori om organisasjon som rasjonell aktør viser til prosedyrer, faste strukturer, enighet og klare målsetninger er organisert anarki en teori som omhandler tilfeldighet, usikkerhet, skiftende omgivelser og ustrukturert samhandling.

Organisasjoner går ofte gjennom turbulente perioder eller de kan operere i komplekse og skiftende omgivelser. Uansett om slike omstendigheter er varige eller midlertidig er omgivelsesforhold også her avgjørende for beslutningsprosessene. En konsekvens i organisasjoner som preges av organisert anarki er at beslutninger ikke er resultat av beviste valg, men heller resultat av mer eller mindre tilfeldigheter (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 303). Beslutningsutfallet blir *"... forklart som utfall av samspillet mellom handlingene til en rekke uavhengige beslutningstakere innenfor skiftende situasjonsbetingelser som ingen har full oversikt eller innflytelse over."* (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 303). Ved komplekse og skiftende omstendigheter er det umulig å skaffe seg total oversikt og dermed styre beslutningsprosessene. Aktivitetsnivået er høyt og aktivitetene er gjerne uavhengig av hverandre.

Det er beskrevet fire strømmer i organisert anarkimodellen (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 303).

Disse er:

1. En strøm av beslutningsmuligheter
2. En strøm av deltakere
3. En strøm av problemer

²¹ Organisert anarki: også kjent som *garbage can* teori (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 303)

4. En strøm av løsninger

Disse fire strømmene er relativt uavhengige og flyter i organisasjonen. Problemer finnes, men det er ikke klart hvor de skal adresseres. Møter og beslutningsfora har ikke faste deltakere. Det er usikkert hvem som deltar og hva deltakere representerer. Noen deltakere søker beslutningsfora for å presentere sine løsninger og søker problemer som passer til dette.

Beslutninger blir tatt når de fire strømmene treffes. Det er tre måter å få de fire strømmene til å treffes. Den ene måten er at en mulig løsning på et problem tilfeldigvis blir identifisert. Deretter går tiden og en dag er det tilfeldigvis noen deltakere med en løsning på det uløst problem til stede i ett beslutningsfora. Strømmene kan også møtes med bakgrunn i erfaringer.

Organisasjonen har lært hvor man kan adressere et problem for å få løsninger. Den siste måten er å administrativt arrangere et beslutningsmøte der det blir invitert deltakere som man tror kan ha en løsning på et problem (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 303-305).

I likhet med teori om organisasjon som rasjonell aktør har denne teorien også sine styrker og svakheter. I organisasjoner som oppleves som organisert anarki kan det treffes gode og konstruktive beslutninger. Den dynamikk og frihet som forekommer pga uklare mål eller motstridene strategier kan skape forhold for å tenke nytt og alternativt. Individuer med gode ideer og løsninger har anledning til å finne fora der deres kreative løsninger kan løftes og kanskje bringe organisasjon videre der en situasjon kan virke fastlåst. Jevnt fordelt makt, manglende formelle strukturer, lite enhetlig organisasjonskultur og en flyt av beslutningsdeltakere er medvirkende til å skape positive effekter der rigide strukturer kunne hindret utvikling og innovasjon. Men på den andre siden vil mangel på systematikk kunne medføre at potensielle alternativer ikke blir fanget opp eller konsekvensutredet. Organisasjonskulturen vil oppleves som lite enhetlig. Det er ikke målsetninger som virker samlende og viser retning for hvordan organisasjon skal løse sine oppgaver. Tilfeldigheter vil kunne avgjøre hvordan en organisasjon som viser trekk av organisert anarki utvikler seg (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 305).

3.6 Modell 3 - Lærende organisasjoner

Denne teorien er litt forskjellig fra de to øvrige, som er mer i opposisjon til hverandre. Lærende organisasjon er mer komplementær og henviser, naturligvis, til hvordan organisasjoner kan lære av sine erfaringer på et kollektivt nivå. Denne teorien er ikke nødvendigvis et motstykke til de andre teoriene, men tar opp deler av begge to. Lærende organisasjoner har et bevist forhold til formelle strukturer, men har også god evne til å endre seg. Lærende organisasjoner lærer av sine erfaringer på en mer bevist måte enn for de to andre modellene.

På mange måter vil en organisasjon viser trekk fra teori om lærende organisasjon være kommet ett nivå høyere enn andre. Organisasjonen kan fatte beslutninger som er basert på dobbel krets læring og utvikling har bakgrunn i spørsmål om *hvorfor* gjør ting, heller enn enkeltkrets læring som kun fokuserer på *hvordan* en kan gjøre ting bedre (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 325). Ved å kun stille spørsmålet om *hvordan* vil en oppnå læring og utvikling. Men man stiller seg ikke de virkelig viktige spørsmålene om hvorfor man endrer, hva endring medfører over tid og hvorfor en endring kanskje ikke har gitt de effektene som man ønsket å oppnå. En dobbelkretslæring, der ikke bare det instrumentelle og praktiske vurderes, vil stille grunnleggende spørsmål om hva en organisasjon egentlig gjør. Man vil eksempelvis kunne se om verdier og mål er kontraproduktive for organisasjonen. Enkelkretslæring vil ta for gitt at de mål vi har er riktige og viktige uten å reflektere over bakgrunnen for disse.

Teori om lærende organisasjoner omfatter både individuelle og organisasjonsmessige forhold. Det er individer som tilegner seg kunnskap og har påfølgende adferdsendring. Men individuell læring er av liten betydning dersom ikke organisasjonen kollektivt tar lærdom. Læring er ”...*en prosess der mennesker og organisasjoner tilegner seg ny kunnskap, og endrer sin adferd på grunnlag av denne kunnskapen.*” (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 319). Det er en sterk sammenheng mellom individuell kunnskapsvekst, kollektiv læring og felles endret adferd i organisasjonen som må være oppfylt for at genuin læring har skjedd i en organisasjon.

I dobbelkretslæring er det tre forhold som må eksistere om læring skal skje. Organisasjonen må legge stor vekt på informasjon, samt at handlingsalternativer er utledet av kunnskap. Det må også være en kontinuerlig vurdering av de konsekvenser handlinger medfører, og om denne effekten er intendert eller ikke (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 326).

I likhet med de to andre teoriene er det egne omgivelserforhold som påvirker og preger organisasjons som har trekk av lærende organisasjon. Målsetninger og strategier er fastlagte, men som nevnt tidligere vil disse i en lærende organisasjon være gjenstand for kontinuerlig evaluering og potensiell endring om det viser seg å hemme organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 325-326). En lærende organisasjon er klassifisert av Jacobsen som typisk organisk. Flat organisering vil være trekk ved en lærende organisasjon. En hierarkisk organisering vil hemme læring. Man vil kun ta til seg stimuli fra sin begrensede del av organisasjonen og arbeide innenfor dette begrensede område. Formelle strukturer påvirker hva som er relevant i forhold til problemer og informasjon. Ut fra lokalisering i organisasjonen vil individer få ansvarsområder og informasjonstilgang som automatisk påvirker hva som oppleves

viktig og mindre viktig. Lærende organisasjoner oppleves som fleksible og ikke-byråkratiske. Motstykket vil være en organisasjon med høy grad av regelstyring.

Høy grad av regelstyring er hemmende for læring og utvikling. (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 332-333). Et omfattende prosedyreregime vil oppleves som en organisatorisk begrensning for å tenke nytt og utvikle seg. I et slikt regime er det ofte uakseptabelt å bryte nedfelte prosedyrer, dette selv om en endring ville medført positive effekter. Brudd på prosedyrer vil i noen tilfeller medføre sanksjoner. Ofte er prosedyreregimer også forbundet med byråkratiske prosesser for å endre eksisterende prosedyrer. Alt dette vil ytterligere redusere en organisasjons evne til å finne nye og alternative løsninger. (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 332). Dermed er prosedyre og regelregime lite representativt for en lærende organisasjon.

For å fremme læring er det viktig at man involverer en organisasjons produksjonsnivå ved å legge til rette for læring. Organisasjonen må ha ett desentralisert beslutningsnivå, samtidig som initiativ og innovasjon er akseptert på lavere nivå. Dette innebærer også aksept for å prøve og feil, samtidig som eksisterende prosedyrer utfordres. Noen prosedyrer er nødvendig og nyttig, men omfanget bør være minst mulig. Dette for å motvirke effektene som regelverk og prosedyrer kan gi på nytenkning og kreativitet (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 332-333).

Læring medfører endring, og en lærende organisasjon har som mål å kollektivt ta til seg læring. Endring vil medføre konflikter og potensielt maktforskyvning. En eksisterende maktkonstellasjon eller lignende kan aktivt hindre læring. Dersom informasjon skjules eller selektivt presenteres vil dette naturligvis hemme læring. Informasjon kan holdes, for det formål å ikke redusere egen makt, og dermed vil ikke alle relevante forhold være tilgjengelig for fastsatte beslutningsfora (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 336-337).

Organisasjonskultur påvirker læringspotensialet i en organisasjon og innflytelsen av denne kan gi både positiv og negativ effekt. For lærende organisasjoner blir enstemmighet og gruppetenkning framhevet som hemmende for læring. ”Kultur kjennetegnes ved at normer, verdier og grunnleggende antakelser er internalisert” (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 335). Enstemmighet og konformitet medfører at man utvikler et ensrettet syn på hva som kan gjøres og ikke gjøres. Det finnes en rett og gal løsning, motstridende informasjon eller alternative løsninger kan bli avvist fordi det bryter med etablert praksis og ikke fordi det etter nøytral vurdering blir funnet mindre egnet. Suksess kan også fungere som en hemmende faktor for organisasjoner, fordi man ønsker å kopiere suksessoppskrifter (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 331).

I teorien beskrives lærende organisasjoner som åpne og preget av fri diskusjon. En flat og desentralisert struktur vil være egnet for å skape forhold for læring. Mangfold i organisasjonen verdsettes og utnyttes. Det er lov å diskutere og være uenig. Det er ikke minst er slags tillitsforhold der det er akseptert å prøve å feile (Jacobsen & Thorsvik, 2007, ss. 336-341).

4 Analyse

Studien har benyttet dokumentstudie og intervju som metode. Det har gitt mange og detaljerte funn. Analysen er organisert slik at de fire organisasjonsmessige forhold som er redegjort for i studiens teoretiske fundament er underkapittel. I hvert underkapittel analyseres funn mot de ulike beslutningsteoriene. Dette grepet er tatt for å strukturere informasjonen slik at det blir mer oversiktlig, og til slutt enklere å se hvilket teoretisk perspektiv som er mest representativ for FP. Funnene er ikke entydige og peker derfor ikke utelukkende i retning av en bestemt teori, men det er grunnlag for å argumentere for at en teori er mer relevant enn andre.

4.1 Strategi og mål

Mål og strategi er en omgivelsesfaktor hvor det er svært forskjellige trekk mellom teori om organisasjon som rasjonell aktør og organisert anarki. Den første framhever tydelige og klare mål, mens den andre viser til mer skiftende og uklare målsetninger. Teori om lærende organisasjon viser også til faste målsetninger og strategier, men fokuserer like mye på kontinuerlig og bevist utvikling av mål.

Basert på de funn som er gjort kategoriseres analysen av mål og strategier i følgende faktorer:

- Målsetninger og gjennomføringsevne
- Definisjoner og fortolkning
- Fellesoperativ funksjon

Disse tre utpekte seg som tydelige og relevante for å finne sammenhenger mellom teori og praksis.

Målsetninger for FP og gjennomføringsevne

Norge blir forespurt om delta i en rekke operasjoner. Noen realiseres, mens andre kommer aldri lengre enn til planleggingsstadiet. Under planlegging av en operasjon blir økonomi, treningsstandard, tilgjengelig materiell og personell naturligvis nøye vurdert. Til hver potensielle operasjon blir det satt en rammesum for hva et bidrag ikke bør overstige av kostnader. Årsakene til at noen operasjoner aldri blir materialisert er ulike. Noen med bakgrunn i politisk forhold, mens andre er militært begrunnet. Forsvarets grunner viser gjerne til manglende personell, manglende treningsnivå, feil kompetanse eller økonomiske rammer. Det oppstår interessante prosesser når det skal avgjøres om en operasjon materialiseres eller ikke. Denne studien vil se nærmere hvordan rammesum påvirker FP i internasjonale operasjoner.

Noen politiske og humanitære situasjoner krever at Norge må bidra i en operasjon, men rammesummen dekker ikke de behov som planleggingsanalysene identifiserer. I slike tilfeller har ob Fauske, major (maj) Klinge²² og major (maj) Ribe²³ erfart at støttefunksjoner som eksempelvis logistikk og FP har blitt salderingsposter for å holde seg under rammesummen. Ob Fauske opplever manglende forståelse fra strategisk nivå om hva som kreves av støttefunksjoner for en militær avdeling i internasjonale operasjoner. Han har opplevd hvordan strategisk nivå justerer behovet som operasjonelt nivå presenter dem. Justeringen er gjerne på detaljnivå, der konkrete kapasiteter reduseres eller fjernes. Dette illustrerer to ulike perspektiv, i forhold til omfanget på FP i internasjonale operasjoner, som påvirker målsetningene. Operasjonelt nivå fokuserer først på det operative behovet for FP, og av dette blir en ønsket kapasitet spesifisert. Strategisk nivå har målsetning om å ikke overstige rammesummen. Dermed vil FPs målsetninger avgjøres av hvilke kapasiteter som til slutt blir en del av styrken, når økonomien blir styrende. Dette eksempelet illustrerer hvordan forskjellig forståelse medfører ulik prioritering og dermed motstridende målsetning for hva FP skal inneholde. Forklaringen på dette kan finnes i begrepet bidragskrigføring. Bidragskrigføring innebærer at småstaters nasjonale målsetning er oppnådd når en militær styrke ankommer operasjonsområdet (Vance, 2005, s. 23). Hvilke kampavdelinger Norge kan fortelle de har avgitt til en koalisjonsstyrke blir viktigere enn hvilke oppgaver de i praksis kan gjennomføre i operasjonsområdet.

Et annet forhold som påvirker utvikling av mål og strategi for FP er tid. I Forsvarets langtidspanlegging er det utviklet en rekke dokumenter og direktiver som legger føring for utvikling innen alle Forsvarets kapasiteter. Eksempelvis strukturutviklingsplan (SUP) eller kapabilitetsutviklingsplan. Disse to dokumentene beskriver hva som skal prioriteres og anskaffes i et langsiktig perspektiv. Langsiktigheten som disse dokumentene skaper gir høy forutsigbarhet, men virker også hemmende for å tilpasse seg rådende forhold i internasjonale operasjoner. Dette gjelder spesielt for materiell. Det er ikke tilstrekkelige rammer til å innfri de økonomiske forpliktelser som en fullstendig realisering av SUP krever. Dette betyr at anskaffelser må fordeles over en lang tidshorison. Det er vanskelig å endre dokumentene for å tilpasse anskaffelsene nåtidserfaringer. Når man i tillegg vet at Forsvaret, naturligvis, er underlagt bestemmelser for offentlige anskaffelser (BAF) og lov om offentlige anskaffelser (LOA) vil tidsfaktoren tilknyttet utvikling, anskaffelser og implementering av nytt materiell påvirke utvikling og målsetning innen FP. Ob Moen, ob Fauske og Forsker Lausund²⁴ nevner alle under

²² Intervju med Major Klinge 2010

²³ Intervju med Major Ribe 2010

²⁴ Intervju med Forsker Lausund 2010

intervjuene hvordan det oppleves som utfordrende å foreta tilpasninger innen materiellporteføljen for å tilpasse seg nye trusler, dette med bakgrunn i direktiver og lover.

Diskusjonen tilknyttet økonomi og tid viser at Forsvaret endrer målsetninger på bakgrunn av begrensinger tilknyttet rammer og formelle prosedyrer. Man kan spørre seg om det er en klar overordnet målsetning og strategi som gir retning for utvikling av FP, eller om det er slik at man justerer målsetninger for å tilpasse seg skiftende forhold innen økonomi.

Definisjoner og fortolkning av FP

I skrivende stund er det ikke etablert en norsk overordnet definisjon eller strategisk konsept for FP. Oberst Moen bekrefter dette i intervju, men informerer samtidig om et pågående arbeid for å etablere dette. I redegjørelsen for norske doktriner²⁵ finner man noen sammenfallende tanker og ideer om FP, men også flere ulikheter. Intervjuobjektene beskriver tydeligere hvordan FP også i praksis preges av de ulike fortolkninger. Analysen vil først se på noen likheter innen definisjon og fortolkning, før den studerer og forklarer ulikheter.

De norske doktrinene bruker flere av de samme ordene som har elementer av FP teori og kapasiteter i seg. Noen eksempler er beskyttelse, overlevelse, skjerm, egenbeskyttelse og sikkerhet. Definisjonene av disse begrepene er identiske. Dette viser at innen det overordnet og militærteoretisk finnes mange sammenfallende tanker. Det er eksempler på likheter innen det mer spesifikke også. Risikohåndtering er et slikt eksempel. FDLO skriver om strukturell analyse som har likhetstrekk med ORMs systematikk eller tanker om risikohåndtering fra doktriner for luftoperasjoner. Det er allikevel en avgjørende mangel innen de norske doktrinene, og det er en tydelig og felles definisjon av FP.

Gjennom intervjuene kommer det fram at ulike fortolkninger på individnivå og forsvarsgrensnivå ser ut til å være minkende. Selv om intervjuobjektene har ulike bakgrunn og arbeider på ulikt nivå definerer de FP forholdsvis likt når de blir bedt om å fortelle hva de mener FP betyr og inneholder. NATOs definisjon blir sitert og framhevet av oberst Moen, forsker Lausund og maj Ribe. Maj Klinge definerer FP tilnærmet likt NATOs definisjon. Han inkluderer alle tiltak som hindrer fienden å operere fritt i et definert område som FP. Tiltakene kan være små eller store, gjelde for enkeltmann til hele organisasjonen. FP skal gjennomføre en operasjon og en operasjon. Oberstløytnant (oblt) Herlyng²⁶ definerer FP til å gjelde alle tiltak og vurderinger innenfor definerte trusselområder. Spesielt innen personlig bekledning og utrustning (PBU),

²⁵ Studiens kapittel 2

²⁶ Intervju med Oberstløytnant Herlyng mars 2010

avdelingsutrustning, opptreden og CBRN²⁷ tiltak. FP inkluderer alle tiltak og er en fellesoppgave innen de definerte områdene. Dette er ikke en like helhetlig definisjon som eksempelvis NATOs. Det man ser at personell som arbeider med FP tolker fenomenet forholdsvis likt uavhengig av forsvarsgren, nivå eller stilling. FP har output- og funksjonsrelaterte trekk og det er behovet for en felles og helhetlig tilnærming. Oblt Herlyng forteller at han opplever at det i Hæren er mer vanlig å snakke om FP som et eget begrep. Man kan se tegn som indikerer at forskjellene kan utjevnes. Det er allikevel flest funn som indikerer at forskjellig fortolkning av FP fremdeles er vanlig i Forsvaret.

Alle intervjuobjekt ble spurt om hvordan de opplevde at FP fortolkes og oppfattes i Forsvaret, både på individnivå og på forsvarsgrensnivå. Svarene var entydige, alle intervjuobjektene opplevde at det er ulik fortolkning og forståelse av FP. Det er innen enkelte miljø eller fagområder mer enhetlige fortolkninger, men disse er seg i mellom ikke sammenfallende.

Ob Fauske har fellesoperativ erfaring som Kontingentsjef Norsk Kontingentstab (NCC). Oblt Herlyng har lang erfaring fra Hæren og har arbeidet som FP rådgiver i regional kommando (RC) Nord i Afghanistan. Begge to opplever at majoriteten i Hæren anser FP som en ferdighet som hæravdelinger alltid har utført. Man snakker egentlig om taktiske ferdigheter som sikrer overlevelse. FP blir dermed en fellesoppgave som alle normalt sett utfører, og dermed blir det ikke nødvendig å fokusere på FP som noe eget. I redegjørelsen for doktriner kom det fram hvordan Luftforsvaret fortolker FP som en spesialistfunksjon. Dette synet bekreftes av maj Klinge og maj Ribe, som begge har bakgrunn fra Luftforsvaret. De nyanserer allikevel denne oppfattelsen ved å peke på at FP fortolkes noe annerledes av personell tilknyttet fagområdet FP enn øvrige innen forsvarsgrenen. Disse fortellingene beskriver hvordan FP på den ene siden oppleves som en spesialistfunksjon, mens det fra andre oppfattes som en fellesoppgave.

Luftforsvaret er spesialistorientert, mens Hæren er fellesoppgave innrettet. For å komplisere det ytterligere er det innenfor avgrensede miljøer innen de respektive forsvarsgrener andre og mer nyanserte oppfattelser. Doktrinene bidrar til forskjellig fortolkning av FP. Vi så i redegjørelsen av doktriner hvordan begrepet skjerming var identisk definert, men hadde meget forskjellig innhold. En doktrine mente skjerming var rettet utelukkende mot egne styrker, mens den andre i aller høyeste grad inkluderte å ramme fienden som en del av skjerming. En annen viktig faktor som bidrar til ulik fortolkning er at FP ikke er definert. Man må selv sette sammen ulike begrep for å komme til en helhetlig forståelse av FP.

²⁷ CBRN – Chemical, Biological, Radiological and nuclear (NATO, 2007c, ss. Lexicon-1)

Manglende definisjoner og ulik fortolkning påvirker hva som inkluderes og ekskluderes når man snakker om FP. Målsetninger som etableres, eksempelvis på operasjonelt nivå, vil preges av de ulike fortolkningene. I lys av manglende overordnet strategi og målsetning vil hver enkelt operasjon kunne ha ulik tilnærming til FP og dermed ha ulike målsetninger. Individ- og forsvarsgrensnivå har avgjørende betydning for hva FP skal inkludere og hvordan FP skal framstå i operasjoner.

Et eksempel som godt illustrerer hvordan forskjellig fortolkning påvirker FP i praksis er de erfaringer major Overland²⁸ gjorde seg som FP rådgiver tilknyttet den norske helikopterstyrken i Meymaneh. Han opplevde at det ikke var et FP konsept for den norske styrken under sin tid i Meymaneh. Det var forskjellige aktører som hadde forskjellige ansvarsområder tilknyttet FP. Maj Overland hadde med sin bakgrunn fra Luftforsvaret sin forståelse av hva FP skulle bety og inneholde. Det var en sikkerhetsoffiser ved PRT`en som fokuserte på adgangskontroll og sikkerhetsklarering. Til slutt var det en latvisk FP sjef i PRT`en, med bakgrunn fra latvisk infanteri, som hadde sin fortolkning av FP. Hans fortolkning var preget av perimeterkontroll og eskortetjeneste. Det var i følge maj Overland ikke noe koordinering mellom de tre aktørene som alle arbeidet med FP. Dermed ble det ulike målsetninger basert på ulik forståelse av hva FP innebar. Dette førte til at i FP framsto som fragmentert og lite helhetlig.

Analysen viser at organisert anarki er den teorien som best beskriver forholdene rundt mål og strategier. Denne konklusjonen er ikke basert på entydige funn, men det er overveiende indikasjoner som peker i denne retningen. Spesielt hvordan ulike fortolkninger basert på uklare overordnede mål legger premisser for hva FP skal bety og inneholde i operasjoner.

Er det en fellesoperativ tilnærming til FP?

FP er definert som en fellesoperativ funksjon i NATO, likedan for flere av våre allierte. Norge har gjennom å godkjenne *Allied Joint Doctrine for Force Protection* (NATO, 2007a) også anerkjent FP som fellesoperativ funksjon. Spørsmålet er om en fellesoperativ tilnærming gir større klarhet for mål og strategi enn hva dagens uklare definisjoner antyder? For å svare på dette må man først undersøke i hvilken grad det eksisterer en fellesoperativ tilnærming på FP i Norge. Studien har identifisert funn som indikerer fellesoperative trekk, men det er også eksempler på det motsatte.

Ob Fauskes erfaringer fra sin tid som Kontingentsjef NCC indikerer at det finnes en fellesoperativ tilnærming. Han opplever at man på operasjonelt nivå, til tross for ulike

²⁸ Samtale med Major Overland (2010)

fortolkninger, er god til å identifisere hvilke FP ressurser som kreves for å gjennomføre operasjoner. Operasjonelle nivå er flinke til å hente inn ekstern kompetanse fra ulike deler av det taktisk nivået. Gjennom å involvere personell utenfor egen organisasjon heves kvaliteten på operasjonsplanleggingen, og man makter å identifisere de nødvendige behov for å etablere tilstrekkelig FP. Ob Moen, som er fra Forsvarsdepartementet (FD), framhever også det positive ved at det operasjonelle nivået benytter eksterne ressurspersoner fra taktisk nivå. Begge disse offiserene innehar posisjoner som medfører eller har medført krav om fellesoperativ tenkning i sine oppgaver. Et annet funn som og peker i retning av at forsvarsgrenene samarbeider er maj Klinges erfaringer angående regler og prosedyrer. Innenfor enkelte av Luftforsvarets FP kapasiteter er det hyppig utveksling av prosedyrer med avdelinger fra Hæren. Det er flere eksempler der taktiske prosedyrer fra Hæren adopteres av Luftforsvarets FP avdelinger.

Det er funn som peker i motsatt retning, og manglende fellesoperativ tilnærming. Ob Moen og maj Ribe forteller hvordan man på operasjonelt nivå gir en forsvarsgren ved operasjonsseksjonen ansvar for å planlegge og følge opp en misjon. Tilknyttet dette finner man et tydelig funn som peker klart i retning av at FP ikke er en fellesoperativ funksjon. Maj Ribe, som arbeider ved fellesoperativ hovedkvarter (FOH), opplever at den forsvarsgrenen som blir utpekt som *eier* av operasjonen ved FOH ofte leter i egen organisasjon etter ressurspersoner til å bidra i planlegging og gjennomføring av operasjoner. Eksempelvis er maj Ribe marginalt involvert i FOH sitt FP arbeid i Meymaneh. En annen tydelig indikasjon fra FOH er hvordan maj Ribe svært ofte avgrenser sine svar til å gjelde for Luftsvaret. I diskusjonen om målsetninger for FP forteller maj Ribe at han kun kan snakke for Luftforsvaret, siden det er lite integrasjon mellom forsvarsgrenene ved FOH. Det virker som at selv om man involverer kompetansepersoner fra taktisk nivå, så innebærer ikke dette automatisk at operasjonsplanleggingen får et fellesoperativt preg. Det er heller slik at de ved FOH som får oppdraget for en spesifikk operasjon vil prege FPs målsetninger og kapasiteter ut i fra sin egen og forsvarsgrenens tolkning. Dette vil igjen medføre at personell opplever forskjeller fra misjon til misjon om hva FP inneholder og hvilke målsetninger som skal oppnås. Det er eksempler som indikerer at utvikling innen FP er preget av mindre miljøers egne initiativ. Eksempelvis er ORM ikke integrert som verktøy i noe overordnet dokument i Luftforsvaret. Fagspesifikk håndbøker henviser til ORM, men det er ikke helhetlig implementert. Maj Klinge forteller at selv om han innen sitt fagområde anvender regler og prosedyrer som er utviklet i Hæren er det nødvendigvis ikke slik at hele Luftforsvaret benytter disse. Med bakgrunn i Luftforsvarets inndeling i spesialist kapasiteter er dette kanskje ikke så underlig. Man ivaretar sin funksjon eller oppgave.

Et annet funn som indikerer at Forsvaret mangler fellesoperativ tilnærming på FP er prosjektorganiseringer. Forsker Lausunds prosjekt *styrkebeskyttelse* inneholder konsepter og materiell som er nyttig for hele Forsvaret. Dette være seg sensorer, perimeterkontroll eller objektkontroll. Prosjekt *styrkebeskyttelse* arbeider hovedsakelig med personell fra Hæren, og disse har gjerne ingeniørbakgrunn. Manøveravdelinger i Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret er lite involvert i prosjektet.

Svaret på om en fellesoperativ tilnærming gir større klarhet for mål og strategi er nei. Eksemplene fra FOH, taktisk nivå og prosjekter tyder på at det er lite fellesoperativt preg innen FP. Det kan se ut som at dersom det er et slik preg er dette heller et resultat av tilfeldigheter heller enn av bevisste valg. Uklare definisjoner gir uklare overordnede målsetninger, disse fortolkes ulikt mellom individer og forsvarsgrener. Når FP utvikles, enten det er ved FOH, via prosjekter eller gjennom taktiske prosedyrer er individenes egen fortolkning avgjørende for hva FP betyr og hvilke målsetninger som blir valgt. Man kan oppleve klare målsetninger innen avgrensede miljø, men det er ingen felles retning eller koordinering av de ulike initiativene. Analysen konkluderer med at dagens organisering ikke gir fellesoperativt preg. Dette forsterker inntrykket av at Forsvarets FP preges av organisert anarki.

Oppsummering mål og strategi

Analysen av mål og strategi peker hovedsakelig i retning av organisert anarki. Det mangler en overordnet definisjon av FP. Det er derfor ikke lærende organisasjon som er mest representativ. Dette vil ha krevd at overordnet målsetning var etablert, og kontinuerlig utvikling av denne. Tilfeldighet er heller nøkkelordet når man skal forklare hvorfor teori om organisert anarki trekkes fram som mest representativ.

Målsetninger blir i noen tilfeller endret med bakgrunn i formelle begrensinger som rammer eller regler, heller enn operative behov. Det er ingen overordnet definisjon av FP, og det er forskjellig fortolkning på individ- og forsvarsgrensnivå av FP. En fellesoperativ tilnærming kunne medført at effekter av ulik fortolkning ble redusert i praksis. Dette er ikke tilfelle, da det ikke er et særlig fellesoperativt preg på planlegging og gjennomføring av FP i operasjoner. Individer innen forsvarsgrenen som får i oppdrag å planlegge å gjennomføre operasjoner vil prege hva FP betyr og inneholder fra misjon til misjon. Dermed er det heller tilfeldigheter som avgjør målsetninger enn systematikk eller erfaring. Derfor er teori om organisert anarki ansett som mest representativ for mål og strategier.

Initiativet til strategisk nivå om å utvikle et strategisk konsept for basisfunksjonen *beskyttelse* kan imidlertid endre dette inntrykket av uklare mål. Om et tydelig strategisk konsept implementeres, samtidig som fellesoperative og grenvise doktriner revideres vil undersøkelser i framtiden kunne trekke andre slutninger.

4.2 Formell struktur

Formelle strukturer handler om hvordan organisasjoner organiserer seg. Teori om organisasjon som rasjonell aktør beskriver en oversiktelig organisasjon, der bestemte arbeidsoppgaver utføres av utpekte spesialister. En organisasjon som har trekk fra denne teorien vil ha et regel- og prosedyreregime som gir god forutsigbarhet og oversikt i og utenfor organisasjonen. Teori om organisert anarki beskriver organisasjoner som mer preget av tilfeldigheter og har mer fleksibel organisering. Det er mer tilfeldig hvem som deltar, samt når og hvor ting skjer. En slik organisasjonen er preget av en dynamikk og frihet som gir gode kår for å tenke alternativt eller nytt. En lærende organisasjon vil være organisk, hvilket innebærer en flat og ikke-byråkratisk struktur.

Basert på de funn som er gjort kategoriseres analysen av formelle strukturer i følgende faktorer:

- Deltakere i og organisering av FP
- Regler og prosedyrer
- Erfaring og læring

Analysen av formelle strukturer vil vise at funnene ikke er entydige og klare i forhold til et bestemt teoretisk perspektiv. Det vil avslutningsvis i analysen likevel argumenteres for at en teori er mer relevant enn de andre.

Deltakere i og organisering av FP

Det er store organisatoriske forskjeller mellom forsvarsgrenene i forhold til FP. I analysen av mål og strategi kom det fram hvordan manglende overordnet definisjon gir rom for individuell tolkning som igjen påvirker ulike målsetninger for FP. Som en konsekvens av dette er det utviklet to ulike syn på hvem FP handler om. Dette er FP som spesialistfunksjon og FP som fellesansvar. Denne analysen vil vise hvordan dette påvirker organisering av FP og dermed også deltakere som bidrar i ulike FP fora.

Maj Klinge og maj Ribe, som begge er fra Luftforsvaret, beskriver hvordan Luftforsvaret har skilt ut FP som egen kapasitet. Man har flere ulike spesialistfunksjoner, som er organisert i egne avdelinger med definerte og avgrensede oppgaver. Dette medfører at det innen Luftforsvaret er

forholdsvis enkelt å identifisere hvem som innehar posisjoner, hvor de befinner seg og hva de utfører. Perspektivet om FP som spesialistfunksjon vil sannsynligvis komme enda tydeligere til uttrykk når Luftforsvarspersonell som ikke har FP som fagområde diskuterer eller deltar i FP prosesser. Ob Fauske forteller at Luftforsvaret i sin iver etter å plassere kapasiteter i båser har gitt FP status som en spesialistfunksjon. Ob Fauske og maj Ribe forklarer begge at i Luftforsvarets flyoperative avdelinger har FP blitt til noe som *noen andre*, spesialister, ivaretar. Disse trekkene peker klart i retning av teori om organisasjon som rasjonell aktør, gitt at *noen andre* eksisterer.

I Hæren er FP oppfattet mer som en fellesoppgave. Som nevnt tidligere opplever Ob Fauske og oblt Herlyng at de fleste i Hæren anser FP som en del av de grunnleggende soldatferdigheter. Det er noe enhver soldat skal ta ansvar for og beherske selv. Dokumentstudien av FDLO, i kapittel to, underbygger påstanden om at ferdigheter tilknyttet FP (beskyttelse, skjerming og overlevelse) er et felles ansvar. Oblt Herlyng forteller at FP organisatorisk ikke har en egen organisasjon i Hæren. Kapasiteter som utfører FP finnes i de tradisjonelle våpengrenene. Det er ikke noe overordnet FP organ i Hæren som koordinerer eller styrer utvikling av FP. Dette medfører at det er vanskeligere å identifisere hvem som har ansvar, roller og oppgaver tilknyttet FP i Hæren.

Det er to eksempler som illustrerer dette godt. Forsker Lausund har i sine prosjekter hovedsakelig arbeidet med Hærens avdelinger. Han har i prosjekt *Styrkebeskyttelse* prøvd å identifisere såkalte *stakeholders* gjennom å fylle en matrise. Det er funnet noen *stakeholders* som har formelt ansvar, mens i andre tilfeller er det funnet personer eller avdelinger som har tatt på seg ansvar de egentlig ikke formelt har. Matrisen har fremdeles mangler, fordi det for enkelte områder ikke har vært mulig å finne ut hvem som har formelt ansvar. Det kan enten indikere at det er vanskelig å identifisere ansvarsforhold for personell utenfor Forsvarets militære organisasjon, eller at det er generelt vanskelig å identifisere ansvarsforhold. Det andre eksempelet viser at det er siste forhold som er gjeldende. Oblt Herlyng har ikke identifisert organer som har overordnet FP ansvar i Hæren. I etterkant av hans tid som FP rådgiver i RC nord har han ikke funnet avdelinger som underviser eller forvalter FP kompetanse som han kunne rapportert til. Det kan derfor tyde på at Hæren framstår heller i tråd med teori om organisert anarki enn teori om organisasjon som rasjonell aktør innen deltakere og organisasjoner.

Det er tydelig at FP er organisatorisk forskjellig i Luftforsvaret og Hæren. Det er heller ikke noe organ eller hierarki som koordinerer utvikling eller utøvelse av FP. Eksempelvis slik som Downing rapporten framhevet, der et overordnet organ med helhetlig tilnærming skulle ha ansvar for utvikling, standarder og normer. Ulike organiseringen og forskjellig fortolkningen av

FP medfører at deltakerne som de respektive forsvarsgrenene sender, til å bidra i FP relaterte saker, vil ha ulike standpunkt og holdninger til FP. Personell fra Luftforsvaret vil ofte være en spesialist som har FP som fagområde og funksjon. En kan identifisere potensielle deltakere med bakgrunn i formelle strukturer. For Hæren vil det være mer tilfeldig hvem som deltar. Dette siden FP ikke er en egen funksjon eller organisasjon, men en felles oppgave. En konsekvens av dette kan være at deltakere fra Hæren kan være mer outputorientert, mens personell fra Luftforsvaret kan være mer funksjonsorientert. Det er imidlertid som tidligere beskrevet ulike fortolkninger internt i forsvarsgrenene også.

Ob Fauske sin erfaring er at hvert enkelt styrkebidrag blir spesialtilpasset hvert enkelt oppdrag. Samtidig vet vi at det normalt er 6 måneders rotasjon på personell i internasjonale operasjoner. Alt dette underbygger indikasjonene på at det ikke er faste deltakere eller organisatoriske enheter som deltar i FP prosesser, spesielt når man ser på Forsvaret som en helhet.

Funnene relatert til deltakere og organisasjon er todelt. Luftforsvaret har trekk fra teori om organisasjon som rasjonell aktør, mens Hæren har trekk fra teori om organisert anarki. Dersom man ikke anser FP som en fellesfunksjon vil konklusjonen måtte være todelt. Imidlertid er FP per definisjon en fellesoperativ funksjon. Konklusjonen for denne analysen vil tillegge dette forholdet stor betydning. I analyse av mål og strategier ble det klarlagt at FP i dag ikke preges av fellesoperativ tilnærming ved de respektive operasjonsseksjoner ved FOH. Forsvarsgrenen som, gjennom sin operasjonsseksjon, får i oppdrag å planlegge en operasjon vil sette sitt preg målsetninger, prioriteter og kapasiteter innen FP. Individene i den ansvarlig operasjonsseksjon vil velge deltakere og organisasjoner ut i fra sin forståelse av FP. Det er ikke faste representanter eller organisasjoner som bidrar fra operasjon til operasjon. Derfor blir organisert anarki valgt som mest representativ for organisering og deltakere.

Regler og prosedyrer

Denne analysen vil fokusere på hvorvidt FP oppleves som regel og prosedyrestyrt eller ikke. Det er ikke fokusert på innholdet i prosedyrene. Det er tilstedeværelse og påvirkningskraft av et eventuelt prosedyreregime som er gjenstand for analyse.

Forsvaret har et en rekke bestemmelser, håndbøker og direktiver som forteller hvordan virksomheten skal styres og hvordan individer skal utføre sine arbeidsoppgaver. Det er ulik oppfattelse om Forsvaret har et prosedyreregime eller ikke i forhold til FP. Innenfor ulike kapasiteter og organer er det varierende omfang, og forskjellig implementeringsgrad av regelverkene og prosedyrene. Noen regelverk og prosedyrer oppleves som rigide, mens andre anses som fleksible.

Forsvaret må som andre offentlig innstans overholde regler for kjøp av tjenester og materiell. Analysen har tidligere belyst hvordan intervjuobjektene opplever regelverk tilknyttet materiellforvaltning som hemmende. Forsker Lausund, ob Fauske og ob Moen kommenterer alle hvordan disse regelverkene påvirker utvikling av FP, spesielt i forhold til fleksibilitet. Det er også direktiver som er fokusert på utvikling av operativ virksomhet. FOH driver langtidsplanlegging og scenarioutvikling. Et eksempel er hvordan Forsvarssjefens direktiv for operativ virksomhet er bestemmende for hva som skal planlegges. I følge ob Moen gir disse planene prioriteter i forhold til hva som utvikles videre, hva som skal reduseres og eventuelle nye kapasiteter. Opplevelsen av at det er mange regler, direktiver og prosedyrer som legger føring for utviklingen av FP antyder at Forsvaret som organisasjon kan relateres til teori om organisasjon som rasjonell aktør. Disse regelverkene gjelder for hele Forsvaret og ikke bare FP. Spørsmålet er om det på operasjonelt eller taktisk nivå oppleves som at FP er styrt av regel og prosedyreverk?

Omfanget av regler og prosedyrer oppleves forskjellig blant intervjuobjektene. Ob Fauskes erfaringer fra sin tid som sjef NCC i Afghanistan tyder på at det er prosedyrer som styrer hvordan man planlegger og gjennomfører oppdrag. Han forteller at det over tid har blitt utviklet prosedyrer som beskriver hvordan funksjoner og personer skal bidra til oppdragsløsning. Oblt Herlyng har lignende erfaringer. Han forteller hvordan han opplevde, i sin tid som FP rådgiver, i RC Nord at FP ble styrt av skriftlige retningslinjer. Men det var rom for en viss fleksibilitet i dem. Maj Ribe og maj Klinge har FP erfaring fra taktisk nivå i Luftforsvaret. De hevder at FP ikke er prosedyrestyrt i den grad det burde vært. Det er for store mangler eller utdaterte prosedyrer innen enkelte fagområder til å karakterisere FP som prosedyrestyrt. Det er store forskjeller mellom de ulike spesialistfunksjonene. Noen har oppdaterte og gode prosedyrer som er i bruk, mens andre ikke bruker prosedyrer i det hele tatt. Vi ser her at det er motstridende oppfattelse av omfanget på prosedyreregimet. De som har erfaring fra operasjonelt nivå mener det er et prosedyreregime, mens de på taktisk nivå mener det burde være flere prosedyrer. Kanskje det er slik at manglende definisjoner og uklar målsetninger medfører et økt behov for prosedyrer på taktisk nivå?

På overordnet nivå er det en rekke regler, prosedyrer og direktiver som styrer utviklingen i Forsvaret. Intervjuobjektene med erfaring fra operasjonelt nivå hevdet også at det er prosedyrer og regler som styrer oppdragsløsning. På taktisk nivå finnes det forskjeller mellom ulike kapasiteter. Dermed blir det avhengig av hva man arbeider med innen FP om man opplever hverdagen som regel og prosedyrestyrt. Det er allikevel flest indikasjoner på at FP blir styrt av

regelverk og prosedyrer. Dermed blir teori om organisasjon som rasjonell aktør valg som mest representativ. Dette til tross for at enkelte aktører innen FP ikke vil kjenne seg igjen i denne beskrivelsen

Erfaring og læring

Det vil være feil å si at Forsvaret ikke lærer av sine erfaringer. Men det kan diskuteres hvordan det organisatorisk legges til rette for å ta vare på erfaringer og lærdom. Det er to forhold som alle intervjuobjektene kommenterte. Det ene er viktigheten og den gode effekten av å benytte personell med fersk erfaring til å bidra med å forberede nye kontingenter på hverdagen som vil møte dem konfliktsonen. Det andre er den manglende formalisering og organisering av erfaringslæring.

Ob Fauske mener Forsvaret har meget god evne til å tilpasse seg og lære av pågående operasjoner. Hans opplevelse av sin kontingents opptreningsperiode er meget positiv. Instruktører og ressurspersoner med fersk erfaring og god kompetanse ble brukt til å forberede nytt personell til det spesifikke misjonsområdet. Ob Moen framhever også misjonsspesifikk trening som en positiv faktor. Han beskriver hvordan opptreningen blir kontinuerlig tilpasset de faktiske forhold som venter personell som skal ut i internasjonale operasjoner. Forsker Lausund, oblt Herlyng, maj Ribe og maj Klinge har alle sett positive effekter av å bruke personell med erfaring til utdanning, prosjekter, utvikling eller lignende. Selv om det er mange positive erfaringer blir formalisering av erfaringslæring etterlyst. Ob Fauske forteller at selv om han opplevde oppsetningsperioden som meget god og lærerik, etterlyser han en mer formalisert og organisert tilrettelegging av erfaringsoverføring og læring. Det var til slutt han selv og hans stab som måtte identifisere og rekruttere personell med erfaring til å bidra i opptreningsperioden. Det er heller ikke etablert rutiner som gir anledning til å beordre kyndig personell med relevant erfaring til å bidra i oppsetningsperioden. Det er opptil den enkelte og hans nærmeste sjef om han kan avgis til misjonsspesifikk trening. Tatt i betraktning denne periodens varighet er det ikke alltid like enkelt å være avgitt i ukeavis fra hjemmeavdeling. Ob Fauske mener en formalisering hadde gjort det enklere å rekruttere personell til opptreningsperioder.

I en orientering fra Kommandørkaptein (komkapt) Wersland²⁹ ble Forsvarets Erfarings Database, Lessons Learned (Ferdaball) definert som "...et verktøy for innhenting og deling av erfaringer og dermed tilrettelegge for erfaringslæring i alle Forsvarets avdelinger." Komkapt Wersland redegjorde for Ferdaballs nåværende status i et foredrag 25. oktober 2009 ved FHS. Han fortalte

²⁹ Orientering for masterkull av Kommandørkaptein Wersland (2009)

at de fleste som har ansvar for å skrive rapporter under og etter internasjonale operasjoner gjør dette. Den største utfordringen for å utnytte erfaringer er manglende analysekapasitet til å foredle erfaringer til læring. I dag oppleves Ferdaball som et verktøy med høyt potensial for erfaringslæring, men det oppnår i dag kun status som et verktøy for erfaringshøsting. Alle intervjuobjektene delte denne opplevelsen. De har kjennskap til Ferdaball, men har i liten eller ingen grad praktisk nytte av verktøyet. De har ikke brukt det aktivt i utviklings og læringsøyemed. Dette på grunn av varierende kvalitet på rapporter, men hovedsakelig begrunnet med at det kun er ubehandlet materiale i databasen. Et godt eksempel er Forsker Lausund som foretrekker å benytte database fra USMC og ikke det norske Forsvarets egen. Man har ikke klart å ta steget fra *lessons identified* til *lessons learned* i Norge.

Man lærer av erfaringer i Forsvaret, og i mange tilfeller blir resultatet godt. Intervjuobjektene mener dette er til tross for manglende formalisering og opplegg for å sikre erfaringslæring. Det blir tilfeldig hvem som blir invitert til å dele erfaringer og det blir tilfeldig hvem som deltar i de fora der erfaringer deles. Erfaringslæring blir heller et resultat av de tiltak som de enkelte individer med ansvar for en oppsetningsperiode, spesialistfunksjon, prosjekt eller avdeling organiserer selv.

Det er *produksjonsnivået* som bidrar med erfaring. Dette er en faktor som indikerer at Forsvaret i forhold til erfaringslæring har trekk av en lærende organisasjon. Men det er trekk som peker i en annen retning også. Erfaringsoverføring er preget av tilfeldighet og manglende evne til å oppnå kollektiv lære. Alle de funn som peker i retning av tilfeldigheter indikerer at erfaringslæring i FP bærer mer preg av teori om organisert anarki enn teori om lærende organisasjon.

Oppsummering - formelle strukturer

Samlet viser analysen av formelle strukturer at FP har både trekk fra teori om organisasjon som rasjonell aktør og teori om organisert anarki. Analysene av erfaring, læring, organisering og deltakere peker i retning av teori om organisert anarki. Analysen av regler og prosedyrer peker derimot i retning av teori om organisasjon som rasjonell aktør.

Studien vil imidlertid trekke fram teori om organisert anarki som mer representativ enn de andre teoriene. Siden FP er definert som en fellesoperativ funksjon blir tilfeldigheter ett mer dekkende ord enn systematikk. Det er vanskelig å identifisere ansvarsforhold innen FP for Forsvaret som helhet. Videre vil den forsvarsgren som får i oppdrag å planlegge en operasjon prege hva FP skal bety og inneholde. Dette valget vil også avgjøre hvem som får delta i beslutningsprosessene. Tilfeldigheter preger også hvem som bidrar med erfaringsoverføring. Erfaringer blir brukt til læring, men det er tilfeldig hvem som deltar i fora der læring overføres

og hvem som bidrar med erfaringer. Manglende analysekapasitet til å behandle erfaringsrapporter medfører at enkeltstående hendelser kan få større oppmerksomhet enn de fortjener, mens faktorer som opptrer hyppigere blir kan bli oversett. Disse faktorene er årsaken til at teori om organisert anarki blir ansett som mest representativt for formelle strukturer.

4.3 Organisasjonskultur

Organisasjonskultur er en viktig omgivelsesfaktor for beslutningsprosesser. I tillegg til egne funn vil konklusjoner og funn fra Gundersens studie benyttes i analysen (Gundersen, 2008).

Organisasjonskulturen gir formell og uformell retning for hva som er aksepterte og ikke aksepterte løsninger eller oppførsel. En organisasjon der organisasjonskulturen preges av enighet og fellesretning peker i retning av teori om organisasjon som rasjonell aktør. Teori om organisert anarki framhever i motsetning lite enhetlighet som et særpreg for organisasjonskulturen. I organisert anarki er det akseptert og vanlig med diskusjoner og uenighet. Deltakere kan involvere seg i prosesser der de mener de har noe å bidra med. Teori om lærende organisasjon og teori om organisert anarki har flere fellestrekk når en ser på organisasjonskultur. Kulturen skal ikke være preget av konformitet og gruppetenkning. Etablerte sannheter skal utfordres og diskuteres for å stimulere til vekst. Dynamikk, fleksibilitet og kreativitet preger organisasjonskulturen i disse teoriene.

Basert på de funn som er gjort kategoriseres analysen av organisasjonskultur i følgende faktorer:

- Konformitet og fleksibilitet
- ORM
- Risikovilje

Intervjuobjektene mener å se at personell tilknyttet FP i stor grad benytter systematikk fra ORM. Kan systematikk fra ORM til tross for delvis implementering være beskrivende for organisasjonskulturen?

Analysen vil ikke benytte data fra intervjuet med Forsker Lausund. Hans posisjon utenfor Forsvarets militære organisasjon medførte at han ikke hadde meninger om hvordan organisasjonskultur påvirker FP. I tillegg er ikke ORM et verktøy som benyttes ved FFI.

Konformitet eller fleksibilitet

Denne analysen skal besvare et spørsmål. Er FP prosesser preget av konformitet eller fleksibilitet? Svaret på dette spørsmålet vil gi en god indikasjon på hvilken teori som er mest representativ for FP.

FFOD beskriver hvordan hvert individ i Forsvaret har forskjellige kulturer å forholde seg til ”Vår felles profesjon svekkes ikke av at den enkelte hovedsakelig identifiserer seg med sin primærrolle. Det viktigste er at vi har en felles identitet som forener oss og styrker Forsvaret som helhet.” (Forsvarsstaben, 2007, s. 159). Denne dualiteten beskrives også av Matlary. Hun skriver om hvordan krigerkultur kan finnes i kampavdelinger i Forsvaret ”Men denne eventuelle krigerkulturen trenger ikke nødvendigvis å gjenfinnes i andre deler av Forsvaret.” (Matlary, 2009, s. 101). Analysene av organisasjon og målsetninger antyder at det finnes forskjellige subkulturer som preger personer som arbeider med FP. De som deltar i FP prosesser har organisatorisk tilhørighet fra forskjellige deler av Forsvaret, der noen er FP spesialister, andre er infanterister, mens noen er kavalerister. Hver avdeling som settes sammen til en internasjonal operasjon blir spesialtilpasset. Dette medfører at ulike subkulturer fra forskjellige deler av Forsvaret vil være representert når disse avdelingene drar ut i internasjonale operasjoner.

Til tross for dette tyder funnene på at det finnes en felles organisasjonskultur som setter sitt preg på FP prosesser. Gundersens studie framhever omstillingsevne og fleksibilitet som typiske trekk i norsk militærkultur. Norske avdelinger ”...innehar evnen til å tilpasse seg omgivelse på en hensiktsmessig måte.” (Gundersen, 2008, s. 63). Intervju gjennomført i denne studien bekrefter disse konklusjonene. Maj Ribe og maj Klinge opplever FP, fra Luftforsvarsperspektiv, som fleksibelt og tilpasningsdyktig. Ob Fauske forklarte hvordan man ved å fokusere kompromissløst på oppdraget, og ikke fokusere på begrensinger, klarte å opptre fleksibelt og finne tilpassede løsninger. I analysen av formelle strukturer ble tilpasningsevnen til misjonsspesifikk trening kommentert. Et eksempel er hvordan ob Moen roser Hærens Taktiske Trenings Senter (HTTS) for sin tilpasningsdyktighet. Dette er trekk som peker i retning av teori om lærende organisasjon. Dette inntrykket forsterkes ytterligere ved at prosesser rundt FP oppleves å være preget av dialog. Det er lov å diskutere og være uenige i prosessene. Ob Moen mener pragmatisme og dialog preger planlegging og vurderinger tilknyttet internasjonale operasjoner. Maj Ribe og maj Klinge bruker også ord som pragmatisme og dialog i sine beskrivelser av kulturen innen FP. Oblt Herlyng har erfaringer som viser at fleksibilitet også finnes i de enkelte FP tiltak som RC Nord presenterte. Det var vanlig at ISAF HQ satt beskyttelsestiltak, hvor på RC`ene måtte implementere disse. Tiltakene var tilpasset de områdene med høyest trusselnivå. Dermed ville eksempelvis RC Nord og Meymaneh oppleve tiltakene som hemmende fordi de var for omfattende for situasjonen i Nord. ISAF HQ endret dette og gir nå adskillig mer fleksibilitet for lokale tilpasninger.

En lærende organisasjon vil preges av stor tillit mellom aktørene. I analysen av erfaringer og læring ble deling av kunnskap diskutert. I fora der man diskuterer FP oppleves det som helt legitimt å snakke om feil, eller alternative handlemåter for å forbedre prosesser og dermed resultatene. Maj Klinge forteller at ønsket om å prestere bedre gjør det helt uproblematisk å snakke om egne eller andres feil. Det oppleves overhode ikke som anklagende, men heller som lærerikt.

FP i Forsvaret framstår som fleksibelt, tilpasningsdyktig og preget av tillit. Det er ikke konformitet, men fleksibilitet som preger prosessene. Dette er trekk som peker i retning av teori om lærende organisasjon og organisert anarki. Analysen konkluderer at med den høye grad av fleksibilitet og tillit som oppleves innen FP prosesser, så er teori om lærende organisasjon mest representativ..

Brukes systematikk fra ORM i praksis?

Selv om det er ulike målsetninger, ulik organisering mellom forsvarsgrenene og lite fellesoperativt preg på FP kan individene gjennomføre risikoanalyser på en systematisk måte innenfor sitt ansvarsområde. ORM er et beslutningsverktøy med en systematisk tilnærming til risikovurdering. Redegjørelsen av ORM i kapittel 3 viste at ORM er inkludert som verktøy i noen regelverk. Hæren har kommet lengst i å standardisere ORM som verktøy, mens Luftforsvaret ligger litt etter. Det er imidlertid ikke systematisk implementert. Det er foreksempel frivillig å gjennomføre utdanning innen ORM. Man kan spørre seg om ORM virker å være representativt for måten personer innen FP tenker, og om man benytter denne systematikken i praksis?

Det er funn som indikerer at ORM, eller tilsvarende systematiske modeller som strukturell analyse eller operasjonsanalyse brukes av stadig flere i beslutningsprosesser innen FP. Oblt Herlyng forteller at operasjonsanalyse er helt normalt å benytte i planlegging av operasjoner eller vurdering av risiko for personellet som arbeider i Hæren. Denne metoden mener han har så mange likhetstrekk med ORM at man kan si at systematikk fra ORM preger praktisk risikovurdering. Ob Fauske mener at FOH i praksis anvender ORM i sin planlegging av operasjoner. Maj Klinge opplever at man i økende grad på taktisk nivå bruker ORM når en skal risikovurdere sine oppgaver. Gjennomføring av skytebanetjenestene som et praktisk eksempel. Ob Moen har eksempel som tyder på at man ikke kan oppnå den graden av systematikk som ORM legger opp til. Han mener at Forsvaret mangler analysekapasitet. Dette har medført at man etter ankomst i et konfliktområde har identifisert trusler som gjennom en ORM prosess med tilgjengelig analysekapasitet kunne vært avdekket tidligere.

Det konkluderes allikevel at systematikk fra ORM preger tenkning og gjennomføring av risikovurderinger, men det er som sagt ikke systematisk implementert og derfor finnes det unntak. Det er naturlig å bruke tid og ressurser på å identifisere flest mulig alternativer og konsekvenser før man treffer en beslutning. Det kan tyde på at organisasjonskulturen i Forsvaret heller ønsker veloverveide løsninger framfor et høyt tempo der første løsning som anses som tilfredsstillende blir valgt. Denne analysen peker i retning av teori om organisasjon som rasjonell aktør.

Risikovilje og fokus på oppdraget

Norges innsats i Afghanistan er ikke en eksistensiell kamp for den norske staten (Matlary, 2009, s. 94). Det kan argumenteres for at Norges innsats i Afghanistan bærer preg av bidragskrigføring. Bidragskrigføring innebærer at småstaters nasjonale strategiske målsetninger innfris i det øyeblikk en militær styrke ankommer en multinasjonal styrke. Det er sekundært om den multinasjonale styrkens målsetninger oppnås (Vance, 2005, s. 283). Hvordan påvirker slike forhold risikoviljen for norske styrker i internasjonale operasjoner?

Ob Moen opplever at det er ulik prioritering mellom oppdragsløsning og FP for en misjon avhengig hvor man er i prosessen. I planleggingsfasen har oppdragsløsning førsteprioritet og man ser på hvilke avdelinger, i den spisse ende som kan bidra. FP kommer i denne fasen i andre rekke. Når man ankommer operasjonsområdet endres prioriteten og oppdraget blir underordnet i forhold til tilgjengelig FP kapasiteter. Ob Moen beskriver det slik at tilgjengelig styrkebeskyttelse blir dimensjonerende for hvilke oppdrag som faktisk gjennomføres i operasjonsområdet. I analysen av målsetninger og gjennomføringsevne kom det fram at FP og logistikk ofte ble gjenstand for kutt under vurdering av potensielle operasjoner. Gjerne i strid med anbefalinger fra taktisk og operasjonelt nivå. Som en konsekvens av dette er logistikk og FP ressurser gjerne marginale i operasjonsområdet. Dette blir et paradoks når man i internasjonale operasjoner tillegger tilgjengelige FP ressurser avgjørende kraft for om oppdrag gjennomføres eller ikke. Gundersen studie beskriver at *"Man utfører pålagte oppdrag, men kun innenfor rammene av hva som er fornuftig ut ifra de ressursene man har tilgjengelig."* (Gundersen, 2008, s. 42). Hvorfor prioritetene endres kan diskuteres. Det er tidligere hevdet at det er manglende kompetanse og forståelse for FP på overordnet nivå. En annen mulighet ligger i diskusjonen om bidragskrigføring og hvilke styrker man kan vise til i operasjonsområdet. Eller det kan være at man i trygge omgivelser under planleggingsfasen tar høyere risiko enn man gjør på bakken i et operasjonsområde.

Ingen av intervjuobjektene hadde opplevde press fra eksterne eller interne aktører for å ta mer eller mindre risiko. Dette samsvarer med konklusjonene til Gundersen. *”Det blir sjelden gitt begrensinger eller føringer fra nasjonalt hold med hensyn til risikohåndtering og styrkebeskyttelse. Det kan synes som om man har en norsk militærkultur hvor tilliten til styrkesjefen blir vektlag...”* (Gundersen, 2008, s. 65). Dette tyder på at det er forholdsvis enhetlig oppfattelse av hva håndterbar risiko er i en misjon. Ob Fauskes erfaringer viser det samme. Han mener det er en god og felles forståelse for hva som er akseptabel og håndterbar risiko.

Teori om organisasjon som rasjonell aktør er mest representativ for risikovilje. Det er et skifte i prioriteter fra planleggingsfasen til operasjonsfasen, men når man er i operasjonsfasen oppleves en høy grad av enighet om hva som er akseptabel risiko. Siden studien er innrettet mot internasjonale operasjoner blir den store enigheten i konfliktområdet avgjørende for at teori om organisasjon som rasjonell aktør blir valgt.

Oppsummering - organisasjonsstruktur

Analysen av organisasjonskulturen og FP har vist til både teori om organisasjoner som rasjonell aktør og lærende organisasjon. Teori om lærende organisasjon ble framhevet med bakgrunn i den fleksibilitet og tillit som individene i FP prosesser viser. Selv om det er ulike subkulturer som møtes i internasjonale operasjoner, er prosessene preget av tilpasningsdyktighet og høy tillit. Tillitsforhold gir et godt grunnlag for å dele erfaringer og utvikle organisasjonen. Analysen viser også at det er økende bruk av systematikk fra ORM eller lignende verktøy når risiko vurderes. Denne systematiske tilnærmingen stemmer best med teori om organisasjon som rasjonell aktør. Systematikk for å presentere veloverveide alternativ virker å være mer verdsatt enn tempo. Avslutningsvis ble risikovillighet analysert. Det oppleves som at det er lite motsetninger om hvor grensen for akseptabel og håndterbar risiko går. Dette peker også i retning av teori om organisasjon som rasjonell aktør.

Studien vil konkludere med at organisasjonskulturen innen FP best beskrives gjennom teori om lærende organisasjon. Dette forklares med den fleksibilitet og tilpasningsevne som det framheves at norske styrker demonstrerer i internasjonale operasjoner. ORMs femte steg beskriver kontinuerlig evaluering og justering av tiltak, og dette er et trekk som også passer meget godt inn i lærende organisasjon. Studien vil hevde at selv om ORM representerer teori om organisasjon som rasjonell aktør, vil individuell fleksibilitet og evne til kreative løsninger kunne eksistere innenfor stegene i ORM. Dersom man skal vekte funnene, er fravær av konformitet og

tilstedeværelse av fleksibilitet ansett som den viktigste faktoren for å velge teori om lærende organisasjon.

4.4 Makt

Maktforhold påvirker beslutningsprosesser. Makt kan oppleves ulikt. Det kan være en sterk ledelse som skjærer igjennom, styrer og koordinerer prosesser. Alternativt er det flere maktbaser der ingen kan dominere prosessene. Makten kan være sentralisert eller desentralisert. Makt gir også anledning til å prioritere hvilke prosesser man ønsker eller ikke ønsker å delta i.

I rasjonell aktør perspektivet vil det ikke være noen om tvil hvem som har makt. Sjefen styrer og koordinerer beslutningsprosessene. I en organisasjon som har trekk fra teori om organisert anarki vil makten være fordelt jevnt mellom ulike aktører og man har ikke en klar maktbaser som tar styring. Under slike forhold vil dialog, forhandlinger og uenighet være en naturlig del av prosessen mot en beslutning. En lærende organisasjon vil ha flat struktur, og desentralisert makt er et viktig trekk. Hvordan makt forvaltes er essensielt i lærende organisasjoner. Læring medfører endring, og endring medfører justering av maktforhold. Dette kan medføre at makt misbrukes for å beholdes.

Basert på de funn som er gjort kategoriseres analysen av makt i følgende faktorer:

- Interesse og status
- Organisering av makt (desentralisert eller sentralisert)

Interesse og status

Fokus og interesse for FP har variert gjennom funksjonens relativt korte levetid. Erfaringene fra Maleme gav økt fokus på forsvar av flybaser. Trenden snudde og med kun noen få unntak var det lite oppmerksomhet rundt FP inntil Kobhar Towers. Denne og helt nye erfaringer fra Irak og Afghanistan har endret FPs status. Man opplever økt satsning på FP i NATO og blant våre allierte. FPs status virker i skrivende stund å være høyere prioritert blant våre allierte, som USA, Storbritannia og Canada, enn i Norge.

Ob Moen har et eksempel som illustrerer økt satsning på FP blant våre allierte. Canadiske styrker ble prioritert som mål av opprørere i Afghanistan i et forsøk på å knekke samholdet i koalisjonen. Canadisk FP var utdatert og fragmentert (Gale & Pickering, 2007, s. 42). Canada måtte transformere FP og gjennom store omorganiseringer har de endret FP til å være mer tidsriktig og helhetlig. Dette har krevd politisk vilje, økonomisk satsning og amerikansk assistanse. I dag ser det ut som canadiske styrker ikke lengre er et høyere prioritert mål av opprørerne enn andre koalisjonsstyrker. Ob Moen forteller videre at NATO skal gjennomføre en

revisjon der man skal undersøke hvorvidt medlemslandene har tilpasset seg de doktrinene og standardene de har akseptert. NATO har gjort det klart at de skal prioritere å undersøke FP regelverk. Dette med bakgrunn i at det er liten toleranse for egne tap blant koalisjonens medlemsland, samt at improviserte eksplosiver (IED) er den største trusselen for egne styrker i Afghanistan og Irak. Beskyttelse mot IED kategoriseres gjerne under FP. Interoperabilitet innen FP blir avgjørende for å oppnå effektiv FP. Et annet eksempel beskrives av både maj Klinge og maj Ribe. *RAF Regiment* var på randen av å bli avvirket før konflikten i Irak og Afghanistan. Her viste det seg at de kapasiteter som initialt var tilgjengelig for å sikre egne styrker ikke klarte å etablere tilstrekkelig FP. En konsekvens av dette var to Harriers som ble ødelagt på bakken ved basen i Kandahar, før *RAF regiment* ble sendt til konfliktsone.

Flere av intervjuobjektene opplever FP i Norge som lite prioritert. Det er tidligere diskutert hvordan Luftforsvaret preges av å kategorisere ulike kapasiteter. Ob Fauske mener dette gir uheldig konsekvenser for FP i Luftforsvaret. Funksjonen har blitt redusert til noe som noen andre enn de flyoperative driver på med. Det er ikke prioritert å utvikle robuste FP kapasiteter og noen av spesialistfunksjonene er i praksis lagt ned gjennom forskjellige omorganiseringer. Et eksempel på dette er Luftforsvarets ingeniørkapasiteter som hadde spesiell kompetanse innen rullebane, herunder feltreparasjoner eller vurdering av rullebanens standard. Det er andre eksempler som antyder manglende prioritering. Maj Klinge forteller om manglende ratifisering av standarder relatert til FP, og de som ratifiseres er det vanskelig å få implementert pga manglende ressurser. Til slutt kan en igjen nevne hvordan det erfarer at FP stadig blir gjenstand for kutt i operasjonsplanlegging. Et praktisk eksempel på dette er når Norge skulle overta ansvaret for Kabul International Airport (KAIA). Maj Klinge forteller at det i planleggingsprosessen ble avdekket at belgiske FP ressurser ikke hadde kapasitet til å eskortere norsk personell, eksempelvis den norske sjefen (COMKAIA). Diskusjonen om hvilken kapasitet som skulle sendes ut ble umiddelbart en diskusjon om hva som var minimum av behovet, heller enn å fokusere på hva det operative behovet egentlig var. Resultatet ble en enhet som var noe helt annet enn det man egentlig hadde behov for.

Denne analysen vil ikke konkludere ved å peke på en beslutningsteori, men skal fungere som bakgrunnsinformasjon for diskusjonen om desentralisert eller sentralisert utøvelse av makt. Imidlertid kan analysen bidra til å forklare hvorfor det innen FP ikke eksisterer etablerte definisjoner og hvorfor det mangler fellesoperativt preg, som igjen påvirker hva som styrer FP i internasjonale operasjoner.

Organisering av makt (desentralisert eller sentralisert)

I denne analysen vil det fokuseres på hvorvidt makt er desentralisert eller ikke, og om individer har muligheter for å ta makt og prege prosesser.

Forsvaret har i FFOD spesifisert at oppdragsbasert ledelse skal være gjeldende ledelsesfilosofi (Forsvarsstaben, 2007, s. 163). Det er mange forhold som peker på at det er slik i praksis også. Ob Fauske hadde frihet og ansvar til å lede og bestemme retning som kontingentsjef uten innblanding fra andre aktører. FOH oppleves som en støttespiller, og ikke som en forstyrrende maktbase. Maj Ribe bekrefter dette fra sin posisjon i FOH. Han forteller at det fra FOH sin side er viktig å la sjefer i internasjonale operasjoner få lov til å lede og prege sitt oppdrag. Verken Ob Fauske, maj Ribe, maj Klinge eller forsker Lausund har opplevd at andre instanser som presumptivt kunne benyttet makt for å endre FP prosesser har gjort dette. Oblt Herlyng opplever at norske sjefer opptrer forskjellig og har forskjellige prioriteter, dette underbygger også inntrykket av desentralisert makt. Makt virker å være delegert til de enkelte sjefene, og de forvalter denne på sitt nivå. Intervjuobjektene opplever at dersom det finnes to eller flere maktbaser i en beslutningsprosess, så preges disse av dialog og pragmatisme.

Det er allikevel noen funn som peker i motsatt retning. Strategisk nivå justerer eller endrer omfanget på FP kapasiteter under planlegging dersom det anses som nødvendig. Det er imidlertid slik at de konsekvenser som eventuelle justeringer medfører blir håndtert i operasjonsområdet. Denne håndtering kan medføre alternative løsninger eller at oppdrag kanselleres pga uakseptabel restrisiko. Dersom dette skjer så blir det ikke større diskusjoner av den grunn mellom nivåene. Ob Fauske forteller at sjefen selvfølgelig vil sette ned foten og skjære igjennom når det trengs. Denne oppfattelsen har også maj Ribe fra FOH. Sjef FOH tar avgjørelser i kraft av sin posisjon som sjef når han har hatt uenighet med andre aktører. Alle disse tre eksemplene indikerer at sentralisert maktutøvelse forekommer.

Forsvaret ønsker og fremstår som en organisasjon som har desentraliserte maktforhold. Men dersom et overordnet nivå anser det som nødvendig kan og vil maktutøvelse fra sentrale overordnede organer forekomme. Det er ikke entydig funn i analysen av desentralisert eller sentralisert makt, men hovedsakelig oppleves makten å være plassert på lavest mulig nivå for å gi mulighet for initiativ og ledelse.

Tidligere analyser har vist at norsk FP ikke kan kategoriseres som en fellesoperativ funksjon, hverken i teori eller praksis. De individer som gjennomfører operasjonsplanlegging for de enkelte operasjoner har anledning til å prege hva FP skal bety og innholde. Dette forholdet synes å kunne eksistere innen andre deler av FP også. Forsker Lausund opplever at de som ønsker å ta

en rolle innen FP har anledning til å ta dette, uavhengig av formelle posisjoner eller strukturer. Gjennom å forsøke å identifisere av *stakeholders* fant man at enkeltpersoner som ønsker kan ta makt i FP prosesser. Likedan kan individer som ønsker å delta i FP prosesser få anledning til å delta med bakgrunn i interesse og initiativ.

Individer har anledning til å prege FPs utvikling nasjonalt, og hva FP skal inneholde i internasjonale operasjoner. Det er ikke er en sentralisert maktbase innenfor FP. Makt er i noen tilfeller tilgjengelig for de som ønsker å ta initiativ innen FP. Interesse og status viser at det er mulig å velge hvilke fora en ønsker å delta på. I Forsvarets hierarki er det ikke klart hvem som bestemmer og skjærer igjennom innen FP. Denne slutningen peker i retning av organisert anarki. Analysen har også kommet fram til at Forsvaret har et meget bevist forhold til hvordan makt forvaltes, og det tilstrebes stor grad av desentralisert maktutøvelse. Intervjuobjektene beskriver hvordan de opplever at man har makt på sitt nivå til å kunne ta avgjørelser og prege FP. Disse faktorene medfører at teori om lærende organisasjon blir valg som mest representativ i denne analysen.

Oppsummering – makt

Analysen av makt har fokusert på status, interesse og organisering av makt. Funnene peker i retning av teori om organisert anarki og teori om lærende organisasjon. Organisering av makt oppleves som klart desentralisert. Det er dialog, pragmatisme, tillit og diskusjoner mellom ulike aktører. Det virker å være viktig å la sjefer få lede og undergitte få ansvar på sine nivå for å løse oppdrag og utvikle organisasjonen. Det er ikke noe sentralt organ som styrer utviklingen av FP, som igjen medfører at det ikke er tydelig hvem som deltar, hvem som har makt og hvem som har ansvar. Makt kan oppleves som jevnt fordelt, og man kan involvere seg i prosesser dersom man ønsker. Under slike forhold er det gode muligheter for å ta initiativ og vise kreativitet på alle nivå for å utvikle FP. Det vil være rom for kreativitet og utvikling innen forskjellige fagmiljø og prosjekter, under operasjonsplanlegging og i oppsetningsperioden. Det er allikevel ingen koordinerende instans som sikrer felles retning.

Analysen vil framheve desentralisering av makt som en særs viktig faktor i maktdiskusjonen. Beslutningsprosesser i FP foregår på riktig nivå, og er preget av dialog og fleksibilitet. Dette er gode kår for læring og utvikling. Det er mange faktorer som peker i retning av teori om lærende organisasjon, men allikevel er teori om organisert anarki valgt som mest representativ. Dette er begrunnet med at utvikling og beslutninger innen FP preges av individer. Disse er ikke samstemt i hva fenomenet betyr og inneholder. Dette medfører at man ikke kollektivt utvikler organisasjonen, og igjen vil tilfeldigheter avgjøre hva FP betyr og inneholder.

4.5 Hvilken beslutningsteori er totalt sett mest representativ?

Denne studien har studert fenomenet FP. Det er ikke avgrenset mot en spesiell operasjon, en forsvarsgren eller et militært nivå. Intervjuobjektene har fra sitt ståsted fortalt om hva de har opplevd og erfart innen FP. Funnene i analysen viser at omgivelsesforholdene ikke gir entydige svar på hvilke teoretiske perspektiv som er mest representativt for norsk FP. Noen trekk peker i retning av organisert anarki, andre i retning teori om lærende organisasjon og i enkelte tilfeller mot teori om organisasjon som rasjonell aktør. Et eksempel er hvordan forskjellig organisering av FP innen Luftforsvaret og Hæren peker i motsatt retning. Denne studien har funnet at Luftforsvarets FP i noen sammenhenger viser trekk av rasjonell aktør, der Hærens FP heller mer mot organisert anarki. En studie som hadde vært avgrenset til en forsvarsgren ville mest sannsynlig gitt en annen konklusjon. Et annet eksempel er hvordan ob Fauske opplevde at operasjonelt nivå identifiserte gode og relevante FP mål og tiltak, mens maj Ribe mener at det ikke er et fellesoperativt fokus av FP ved FOH. En case studie som eksempelvis hadde undersøkt en spesifikk operasjon, avgrenset i tid og rom, kunne identifisert mer klare og entydige målsetninger enn denne studien. Denne studien har imidlertid ikke satt slike avgrensninger. Det var interessant å se helhetlig på hvordan forskjellige aktører på ulike nivå oppfatter fenomenet FP. Dette bidro til å få fram flere nyanser og detaljer.

Analysen av mål og strategi pekte på teori om organisert anarki som mest representativ. I mangel av overordnede definisjoner er det heller tilfeldigheter som er avgjørende for hvilke FP mål som etableres i et operasjonsområde. De individer som får delta i beslutningsprosesser har stor påvirkningskraft for å prege retning og utvikling av FP. Denne opplevelsen av tilfeldigheter blir forsterket av manglende fellesoperativ tilnærming på FP. Organisert anarki ble også valgt som mest representativ for formelle strukturer. Det er tilfeldig hvilke deltakere som får delta i beslutningsprosesser. Den forsvarsgren, ved FOH, som får ansvar for planlegging og gjennomføring av en operasjon vil bestemme hvilke organisasjoner eller deltakere som involveres i FP prosesser. Tilfeldigheter preger også erfaringsoverføring og læring. Selv om resultatet ofte blir bra er det ikke etablert strukturer for å sikre at organisasjonen kollektivt lærer. Det er også tilfeldig hvilke erfaringer som blir prioritert i læringsøyemed. Det er ikke med bakgrunn i analyser av tilgjengelige erfaringsrapporter, men individuelle initiativ som bestemmer hvem som får dele sine erfaringer med personell som skal tjenestegjøre i internasjonale operasjoner.

Fleksibilitet er et utpreget trekk ved organisasjonskultur i FP prosesser. Selv om det er ulike subkulturer som møtes i internasjonale operasjoner, er beslutningsprosessene preget av

tilpasningsdyktighet og tillitsforhold. Man deler positive og negative erfaringer uten at det oppleves som truende å fortelle om feil eller påpeke svakheter ved etablerte sannheter. Teori om organisert anarki har flere sammenfallende indikatorer med teori om lærende organisasjon innen omgivelsesfaktoren organisasjonskultur. Men det er allikevel teori om lærende organisasjon som blir valgt som mest representativ. Dette med bakgrunn i den fleksibilitet hvert enkelt individ og sjef opplever at de har for å styre og utvikle FP på sitt nivå.

Når man skal konkludere blir teori om organisert anarki valgt som mest representativ for hva som styrer FP i internasjonale operasjoner. Manglende overordnet organ og definisjon for FP medfører ulik tolkning og målsetninger. Når man i tillegg ikke finner fellesoperativ tilnærming til FP, som kunne utjevnet de forskjellige fortolkningene, blir det tilfeldig hvem som deltar, hvilke målsetninger som etableres og hvordan FP utvikles videre. Det er stor fleksibilitet innen FP og individer har anledning til å ta initiativ for å utvikle FP. Det er imidlertid ingen koordinering som sørger for at utviklingen er helhetlig og samstemt. Nøkkelordene er tilfeldigheter, manglende fellesoperativ tilnærming og fleksibilitet.

5 Avslutning

Norge tar i dag partsforhold i konflikter, og blir dermed legitime mål for våre motstandere. Dagens operasjonsområde der norske styrker lever og opererer har ikke den tradisjonelle inndelingen i bakre og fremre områder. Behovet for kontinuerlig å vurdere trusler og sårbarheter er tilstede for å minimere egne tap og bevare kampkraft. Dette behovet er det FPs oppgave å fylle.

Studiens formål var å belyse hva som styrer norsk FP i internasjonale operasjoner. Hvorfor velger man noen tiltak framfor andre? Hva påvirker de beslutninger som styrer utviklingen av FP? Studien har valgt å fokusere på fire omgivelsesforhold som påvirker beslutningsprosesser. Disse er mål og strategi, formelle strukturer, organisasjonskultur og makt. Studien har gjennom dokumentanalyse og intervju gjort funn innen alle de fire omgivelsesforhold. Analysen har konkludert med hvilken beslutningsteori som er mest representativ for FP i internasjonale operasjoner. Studien har også redegjort for hva FP egentlig betyr og kommet fram til følgende definisjon:

Force protection: FP er en fellesoperativfunksjon som skal minimalisere sårbarhet for personell, fasiliteter, materiell, operasjoner og aktiviteter mot intenderte og uintenderte trusler og farer for sikre kampkraft og overlevelse. FP skal skjerme egne styrker ved å redusere fiendens handlefrihet i definert kontrollområde. Sikringstiltak kan være av offensiv eller defensiv karakter. Overlevelse og bevaring av kampkraft gjennom effektiv FP er alles ansvar, men for enkelte tiltak må spesialistkompetanse anvendes.

Hva er det da som styrer norsk FP i internasjonale operasjoner?

Definisjonen beskriver FP som en fellesoperativ funksjon der man helhetlig skal implementere FP for å sikre kampkraft og overlevelse. I Norge er det ikke etablert felles forståelse for hva FP betyr og inneholder. Intervjuobjektene, som alle har arbeidet med FP, framstår forholdsvis enhetlig i sin forståelse av FP. Allikevel viser dokumentstudien og observasjoner fra intervjuobjektene at FP hovedsakelig ikke er enhetlig fortolket. Dette på individ- og forsvarsgrensnivå. Analysen viser også at FP ikke framstår som en fellesoperativ funksjon. FOH er grenvis innrettet i forhold til å planlegge FP. Det er heller ikke identifisert noe overordnet organ som har ansvar for å koordinere FP mellom forsvarsgrener, hverken nasjonalt eller for internasjonale operasjoner. Det vil være de individer som får i oppdrag å planlegge en operasjon

ved FOH som vil prege hva FP skal bety, inneholde og ha av målsetninger. Disse målsetningene vil kunne variere fra operasjon til operasjon avhengig av hvilken fortolkning av FP som legges til grunn.

Det er ulik prioritering av FP under operasjonsplanlegging og under operasjoner. I planleggingsfasen blir FP underordnet misjonens oppdrag. Dette endrer karakter etter at styrken har ankommet operasjonsområdet. Her virker FP ressurser dimensjonerende for hvilke oppdrag som løses. Det er ikke med bakgrunn i overordnede målsetninger omfanget på FP ressurser blir avgjort, det kan hevdes det heller er størrelsen på rammesummen som avgjør omfanget. Paradokset er at den kapasiteten som først er gjenstand for justeringer i operasjonsplanleggingen blir dimensjonerende for oppdragsløsningen i operasjonsområdet.

Med bakgrunn i ovennevnte forhold vil studien hevde at tilfeldigheter styrer målsetninger og omfang på FP fra operasjon til operasjon.

FP og forholdet til erfaringslæring er også preget av tilfeldigheter. Man bruker erfaringer bevisst når man skal sette opp nye kontingenter. Men dagens organisering og formalisering medfører et tilfeldig preg på erfaringslæringen. Ferdaball fungerer ikke som *lessons learned*, men som en *lessons identified*. Erfaringsrapporter blir ikke analysert. Manglende analysekapasitet medfører at noen erfaringer får for mye oppmerksomhet, mens andre får for lite. De personer som benyttes i oppsetningsperioden blir heller tilfeldig valgt og vil variere fra periode til periode. Tilfeldig betyr i denne sammenheng at det ikke er på bakgrunn av analyse og erfaringsrapporter personell blir valgt, men heller gjennom bekjentskaper, tilgjengelighet og eget initiativ. Det er ikke tilrettelagt for kollektiv læring i organisasjonen. Læring foregår i mindre grupper eller mellom individer og er mer preget av tilfeldighet enn systematikk

Studien har omtalt forskjellige forhold som kunne vært gjenstand for analyse og påfølgende kollektiv læring for Forsvarets FP. Våre allierte har erfaringer som kan gi verdifull læring for norske styrker. Under 2.verdenskrig etter Kreta falt, identifiserte britene behovet for dedikerte ressurser til forsvar av egne baser. I nyere tid har erfaringer fra Afghanistan medført en renessanse for *RAF regiment* som ble etablert i kjølvannet av 2.verdenskrig. Britene har mistet fly på bakken, og erfart at de ikke maktet å kontrollere eget område rundt basen uten dedikerte ressurser. Angrepet mot Kobhar Towers markerte starten for helhetlig FP i USA. Downing rapporten framhevet lite helhetlig tilnærming, ingen fokuspunkt for koordinering av FP og lav prioritet av FP som avgjørende mangler for at hendelsen ikke ble avverget. Det er mulig å trekke linjer mellom funn i Downings rapport til denne studien. Norge har ikke et overordnet organ som forvalter og utvikler FP helhetlig. FP er i praksis ikke en fellesfunksjon og det er ulike

fortolkninger av hva FP innebærer. FP oppleves heller ikke som en prioritert funksjon av de som arbeider innen fenomenet. Dagens FP har et tilfeldig preg og virker fragmentert.

Det ser ut som FP er høyere prioritert og fokusert på i internasjonale operasjoner. Dette gir sannsynligvis økt sikkerhet for norske styrker, sammenlignet med hvordan situasjonen kunne vært uten dette skiftet i prioriteter. Men det er klart at gjennom manglende systematikk og tilfeldig erfaringslæring er det mange gode alternativer og tiltak som aldri når fram til de som skal ivareta sikkerheten til norske styrker i utlandet. En optimalisering av FP for å fungere som *force multiplier* vil være vanskelig å oppnå for norske styrker.

FP har gjennom sin tilfeldige organisering også positive effekter. På taktisk nivå arbeides det kreativt, fleksibelt og løsningsorientert. Det er stor frihet til å ta initiativ for å videreutvikle FP. Det er få byråkratiske hinder eller føringer som begrenser individenes muligheter for å bidra til utvikling. Dette uavhengig av nivå. Det settes få grenser til hva som kan utforskes, og for de som vil delta er det heller personlig kapasitet som er begrensningen enn formelle strukturer. Organisasjonskultur og maktforhold indikerer at Forsvaret har et godt utgangspunkt for å fungere som en lærende organisasjon relatert til FP. Makt oppleves som desentralisert, og Forsvarets personell opptrer fleksibelt og tilpasningsdyktig. Det er høy tillit mellom ulike aktører, som gir et godt læringsmiljø.

Studiens hovedkonklusjon er at FP i internasjonale operasjoner styres av tilfeldigheter og fleksibilitet, selv om det er avdekket funn som peker i andre retninger. FP er definert som fellesoperativfunksjon, og dette er ikke tilfellet for Norsk FP i dag. Dermed blir forskjellene i fortolkning på individ- og forsvarsgrensnivå styrende for norsk FP i internasjonale operasjoner. Konsekvenser er uklare mål, lite fellesoperativt preg og ulik prioritering av FP ute og hjemme. Det er allikevel slik at personellet tilpasser seg godt disse forholdene i internasjonale operasjoner. Dette oppsummerer hvorfor tilfeldigheter og fleksibilitet er valgt som nøkkelord for hva som styrer norsk FP i internasjonale operasjoner.

Kilder

5.1 Litteratur og intervju

Trykte kilder

- Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage.
- Downing, W. A. (1996). Report of the Assessment of the Khobar Towers Bombing Lest 10.februar, 2010, Hentet fra <http://www.fas.org/irp/threat/downing/downltr.html>
- Forsvaret. (2006, 12. februar). Situasjonsrapport fra Afghanistan Lest 12.januar, 2010, Hentet fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=116480>
- Forsvaret. (2010, 27.mars). Nye trefninger i Afghanistan Lest 30.mars, 2010, Hentet fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=196012>
- Forsvarsstaben. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- FSS. (2002). *Forsvarets doktrine for luftoperasjoner*. Oslo: Forsvarets overkommando.
- FSS. (2004). *Forsvarets doktrine for landoperasjoner*. Oslo: Forsvarsstaben.
- FAA. (2000). *System Safety Handbook* Lest 9.mars, 2010, Hentet fra http://www.faa.gov/library/manuals/aviation/risk_management/ss_handbook/media/chap15_1200.pdf
- Gale, A., & Pickering, W. (2007). Force Protection. *Canadian Military Journal*, Summer 2007, 35-42.
- GIH. (2010). UD 2-1. Forsvarets sikkerhetsbestemmelser for landmilitær virksomhet Otta: Forsvaret.
- Gundersen, P. C. (2008). *Risikohåndtering og styrkebeskyttelse: aspekter ved norsk militærkultur i internasjonale operasjoner*. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- HIG. (2007a, 02. november). Giv akt for studium i risikohåndtering Lest 01.februar, 2010, Hentet fra http://hig.no/nyheter/arkiv/giv_akt_for_studium_i_risikohaandtering
- HIG. (2007b). *Kompendium Revisjon*. Gjøvik: Norsk Bedriftsutvikling AS.
- Haaland, T. L. (2009). Den norske militære profesjonsidentiteten: Kriger, hjemlandsforsvarer og statsansatt tjenestemann. I H. Edström, N. T. Lunde & J. H. Matlary (Red.), *Krigerkultur i en fredsnasjon: norsk militærprofesjon i endring*. Oslo: Abstrakt.
- Ingham, A. (2006). Airbase Defence In Expeditionary Operations. *JPACC, Journal Edition 3*, 48-51.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- JCOS. (2009). *Joint Publication 1-02: DoD*.
- JD. (2005). NOU 2006:6. Når sikkerhet er viktigst Lest 25.mars, 2010, Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2006/nou-2006-6/22.html?id=157694>
- Kunnskapsforlaget. (2010). *Store Norske Leksikon* Lest 22.februar, 2010, Hentet fra <http://www.snl.no/fenomen>
- LOI. (2010). *Håndbok for Luftforsvaret (HFL 400-11) Nivåtilpasset utdanning - Hånd og avdelingsvåpen*. Rygge: Luftforsvaret.
- Matlary, J. H. (2009). *Kriger i kamuflasje? Profesjon*. I H. Edström, N. T. Lunde & J. H. Matlary (Red.), *Krigerkultur i en fredsnasjon: norsk militærprofesjon i endring*. Oslo: Abstrakt.
- NATO. (2007a). *Allied Joint Doctrine For Force Protection: AJP-3.14*.

- NATO. (2007b). Allied Joint Doctrine for Joint Operations: AJP-3(A).
- NATO. (2007c). Allied Joint Doctrine: AJP-01(C).
- NATO. (2008). NATO glossary of terms and definitions: AAP-6.
- NSD. (2010). Prosjektdetaljer ved Forsvarets Stabsskole Lest 8.mai, 2010, Hentet fra <http://pvo.nsd.no/meldingsarkiv/prosjektdetaljer/?iid=4312&pnr=23671>
- Ombudsmann. (2009, 13.mars). Rapport fra befarings i Afghanistan Lest 12.januar, 2010, Hentet fra <http://ombudsmann.no/rapport-fra-befaring-i-afghanistan>
- Opedal, S. (2009). Ingen å miste. Forsvarets Forum(11).
- Sikkerhetsinspektøren. (2008). Sikkerhetshåndbok (Vol. 3. utgave). Oslo: GIH.
- Smith, R. (2008). The utility of force. The art of war in the modern world. New York: Vintage Books.
- Strømmen, W., & Leraand, D. (2005). I kamp for fred: UNIFIL i Libanon - Norge i UNIFIL : 1978-1998. Oslo: Gazette bok.
- USMC. (2002). Operational Risk Management 1-0 Lest 14.Januar, 2010, Hentet fra <http://www.pendleton.usmc.mil/base/safety/orm.asp>
- Van Creveld, M. (1985). Command in war. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Vance, J. H. (2005). Tactics Without Strategy or Why Canadian Forces do not Campaign. I A. English, D. Gosselin, H. Coombs & L. M. Hickey (Red.), The Operational Art: Canadian Perspectives. Kingston: Canadian Defence Academy Press.
- Vick, A. (1995). Snakes in the eagle's nest: a history of ground attacks on air bases (Vol. 553-AF). Santa Monica, CA: Rand.
- Widén, J., & Ångström, J. (2005). Militärteorins grunder. Stockholm: Försvarmakten.

Intervjuer og ikke-publisert materiale

- Fauske, Ole Asbjørn (2010). *Oberst. Luftforsvaret. Kontingenssjef NCC XV 2009 Afghanistan*. Intervjuet av Thomas Toftevåg 4.mars v/ FHS, Oslo.
- Herlyng, Bjørn Gaute (2010). *Oberstløytnant. Hæren. Chief FP CJ3/HQ RC N 2010/ Afghanistan*. Intervjuet av Thomas Toftevåg 17.mars v/ Gjemselund Stadion, Kongsvinger.
- Klinge, Nikolai B. (2010). *Major. Luftforsvaret, SO FP/ Bakkestøtte/ LOI*. Intervjuet av Thomas Toftevåg 31.mars v/ BTW, Kløfta.
- Lausund, Rune (2010). *Forsker. FFI. Prosjekt styrkebeskyttelse*. Intervjuet av Thomas Toftevåg 16.mars v/ FFI, Kjeller.
- Moen, Thor Helge (2010). *Oberst. Hæren. Forsvarsdepartementet*. Intervjuet av Thomas Toftevåg 24. februar v/ FD, Oslo.
- Ribe, Dag-Helge (2010). *Major. Luftforsvaret, SO FP/ Operativ EBA/ J3 Luft/ FOH*. Intervjuet av Thomas Toftevåg 18.mars v/ Bodin Leir, Bodø.
- Overland, Tormod (2010). *Major. Luftforsvaret, FP advisor NAD I*. Samtale 10.mai v/ LOI, Rygge
- Wersland, Sveinung (2009). *Kommandørkaptein, Forsvarets stabsskole, Senter for Militær Erfaring*. Powerpointpresentasjon 25.oktober Orientering for Masterkull v/ Forsvaretsstabsskole, Oslo

5.2 Vedlegg

Vedlegg A

Intervjuguide – P 23671

Hensikten med denne intervjuguide er å sikre at alle intervjuobjektene berører alle emnene som studien skal ta opp.

Hvert emnes første spørsmål vil stilles, de påfølgende spørsmål har funksjon som huskeliste for intervjuer, og være hjelpemiddel dersom intervjuet ikke får en naturlig framdrift.

Spørsmål

1. Force protection og styrkebeskyttelse begrep som anvendes i norsk faglitteratur. Hva mener du begrepet Force Protection betyr og inneholder?
 - Hva inneholder det ikke?

Emne mål og strategier

2. Opplever du at det er forskjellig fortolkning av FP mellom forsvarsgrener og aktører?
3. Er det en klar og tydelig målsetning med Force Protection?
4. Er det felles strategi som gir retning for FP tiltak?
 - Bevist målsetning om profil og tiltak for å understøtte operasjoner?

Emne makt

5. Hvordan oppleves maktforhold relatert til FP
 - Før operasjoner (FD/ FOH/ FLO/ Kontingent sjefer/ Staber/ andre?)
 - Under operasjoner (FD/ FOH/ FLO/ Kontingentsjefer/ Staber/ andre?)
6. Hvordan kjennetegnes beslutningsprosessene?
 - Uenighet, forhandlinger og dialog, toppstyrt (forskjell før og under?)
 - Andre aktører som politisk nivå, FFI, lokalbefolkningens behov?
7. Er FP et tema som har gjennomslagskraft, og er det betydningsfullt å delta i FP prosesser?

Emne organisasjonsstruktur

8. Opplever Forsvaret som en organisasjon der ansvarsområder er tydelig avgrenset og definert?
 - Kan man enkelt kjenne vite hvem som gjør hva og utnytte ressurser som finnes?
 - Forutsigbarhet
 - Forskjell intops og hjemme?
9. Beslutningsfora – hvordan oppleves prosessen som fører fram til avgjørelser.
 - Tilfeldige deltakere, hvem deltar
 - Tilfeldige tidspunkt
 - Deltakernes mandat
 - Systematikk eller adhocbasert
10. Er innspill til beslutningsfora analytisk/ systematisk betinget eller mer ekspert/ adhoc basert?
 - Er bruk av FP spesialister tilstede?

- Tiltak som resultat av risikoanalyse? (trussel og sårbarhetsanalyse, ikke bare trussel)
11. Hvor fleksibelt oppleves Forsvaret ift endringsvilje eller gjennomføring av endringer for å tilpasse seg nå-situasjonen
 12. Er FP utpreget regel og prosedyre styrt?
 - Føles prosessen rigid eller fleksibel?
 13. Brukes erfaring og læring i utviklingen av FP?
 - Ferdaball
 - Systematisk eller tilfeldig
 - Organisatorisk betinget?
 - Er det lov å gjøre feil/ snakke om feil?

Emne organisasjonskultur

14. Oppleves Forsvaret som åpen for nytenkning eller bærer det preg av gruppetenkning?
15. Oppleves Forsvaret som en institusjon med en klar organisasjonskultur eller som en organisasjon med flere subkulturer?
 - Er dette positivt – nytenkning/ komplementært
 - Er dette negativt – konformitet/ gruppetenkning
16. Opplevde du press mht styrkebeskyttelse fra andre aktører/nivåer i Forsvaret underveis? (Foreldre, politikere, FOH/ NCC, underlagt styrke, NATO, IO, NGO el)?
17. ORM – vil du si FP prosesser preges av denne systematikk?
 - Identifiser farer
 - Vurder farer (risiko ift sannsynlighet og alvorlighet)
 - Ta risiko avgjørelser (vurdere om risiko kan aksepteres eller må håndteres)
 - Implementer tiltak (fysisk eller administrative kontroller)
 - Kontinuerlig monitorer og evaluer, endre hvis nødvendig

Vedlegg B**Mail nr 1 til intervjuobjekt for å forespørre om villighet til å delta:**

Hei

Mitt navn er Thomas Toftevåg. Jeg er masterstudent ved Forsvarets Høgskole. I denne forbindelse skriver jeg en masteroppgave som omhandler Force Protection og beslutningsprosesser.

Jeg har gjennom egen erfaring, samtaler med kolleger i Forsvaret og veiledere ved Forsvarets Stabsskole identifisert (avdeling) og deg som nyttig informasjonskilde og intervjuobjekt for min studie.

Studien skal gjennomføres som en dokumentanalyse supplert med intervju. Jeg ønsker å få belyst Force Protection fra forskjellige perspektiv. Jeg vil intervju personell fra FD, FOH, FB, Hæren, FFI og Luftforsvaret. Jeg håper du eller noen fra din avdeling har anledning til å bidra som respondent i min studie. Dersom det skulle la seg gjennomføre håper jeg vi snarlig kan opprette kontakt for å avtale nærmere tid og sted for intervju. Samt at jeg kan supplere med informasjon om studien.

Lydbånd og transkripsjon slettes når studien er ferdig (25 mai) og innen utgangen av 2010. Prosjektet er meldt til personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Siden miljøet innen Force Protection er forholdsvis lite ønsker jeg å benytte navngitte personer i studien. Jeg vil la hvert intervjuobjekt få anledning til å lese igjennom studien før den innleveres for å sikre at misforståelser ikke har inntruffet i tolkning av uttalelser. Anonymisering kan tilrettelegges ved å klassifisere intervjuobjekt i studien med forsvarsgren og taktisk, operasjonelt eller strategisk nivå.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 958 22 155, eller sende en e-post til ttoftvag@fhs.mil.no. Du kan også kontakte min veileder Harald Høiback ved FHS, hahoiback@fhs.mil.no.

Mvh

Thomas Toftevåg
Major/ Masterstudent FHS
Tlf: 958 22 155

Mail nr 2 til intervju objekt som har sagt seg villig til å intervju

Hei og takk for positiv tilbakemelding på min forespørsel.

Oppgaven min er todelt. Jeg vil sette av noe plass til å diskutere og definere hva Force Protection (FP) egentlig er og ikke er. Her kunne jeg tenke meg ditt syn hva begrep FP betyr.

Oppgaven skal som nevnt se på force protection og beslutningsteori. Jeg har tatt utgangspunkt i 3 teorier: organisasjon som rasjonell aktør, lærende organisasjon og organisert anarki. Disse vil jeg fungere som teoretisk fundament. Jeg vil så undersøke hvilke karakteriske trekk fra "virkeligheten" som er mest sammenfallende med teori, for å prøve å identifisere hva som "styrer" force protection i internasjonale operasjoner. Jeg har valgt internasjonale operasjoner for å få tydeligere fram fellesoperative utfordringer og løsninger.

I en Force Protection sammenheng vil jeg se på følgende forhold:

- Maktforhold
- Formelle strukturer
- Mål og strategi
- Organisasjonskultur

Mvh

Thomas Toftevåg
Major/ Masterstudent FHS
Tlf: 958 22 155