

**Forsvarets stabsskole
Våren 2009
Masteroppgave**

**Innføringen av luft-til-bakke kapasitet i
Luftforsvaret. Et resultat av strategisk
planlegging?**

Jarle Nergård

Forord

Gjennom denne studien forsøker jeg å forstå strategiprosessen i Forsvaret da Luftforsvaret på siste halvdel av 1990 tallet innførte en luft-til-bakke kapasitet i kampflyflåten. Arbeidet med studien har vært svært spennende, både fordi jeg selv finner tematikken interessant, men også fordi jeg har fått sjansen til å møte mennesker som sitter med en unik innsikt i hvordan organisasjonen vår, det norske Forsvaret, har fungert og fortsatt fungerer. I den forbindelse er det på sin plass å rette takknemmelighet til en del mennesker. Først av alt må jeg takke min veileder Professor Bent Erik Bakken ved Forsvarets Høgskole. Han var alltid tilgjengelig gjennom arbeidet med studien, og ikke minst svært tålmodig. Jeg må også få rette en takk til de ansatte ved Forsvarets Bortsettingsarkiver på Røa i Oslo for at de tok så godt i mot meg. Jeg vil her rette en spesiell takk til Admiral Per Sollien på Bortsettingsarkivet som brukte mye av sin tid på å finne frem den dokumentasjonen som var nødvendig for denne studien. Uten den hjelpen kunne denne studien ikke blitt skrevet. Jeg vil også få rette en takk til de 10 menneskene som stilte til intervju. De brukte av sin tid for å hjelpe meg med å gjenfortelle historien om hvordan Luftforsvaret kom til å innføre en luft-til-bakke kapasitet i F-16 flåten. De er nærmere presentert i vedlegg bakerst i oppgaven.

Jarle Nergård

Oslo 25 mai 2009

Summary

This study seeks to explore and understand the strategy process in the Norwegian defence forces when the Royal Norwegian Air Force implemented an air to ground capability in the F-16 fleet during the late 1990's. The study utilizes two theories on how strategy is developed in organisations as a tool for understanding the process mentioned above. One view is that the organisation's strategy is formulated at the top of the organisation, normally by the Chief Executive Officer (CEO) or his planning staff. The strategy is then written down in plans, and distributed throughout the organisation for implementation. The other view is that strategy forms by the sum of initiatives or actions taken anywhere (but mostly at lower levels) in the organisation. Effective strategies emerge, and become the organisation's strategy when the initiatives become collective, and they represent a consistent pattern of behaviour in the organisation over some period of time.

The study is mainly based on strategic plans written by the Chief of Defence Norway planning staff between 1993 and 1999, as well as interviews with 10 persons working at different levels in the armed forces during the late 1990's ranging from the Chief of Defence at the top, to a combat ready fighter pilot at the lowest level in the organisation.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	9
1.1 MOTIVASJON.....	9
1.2 PROBLEMSTILLING.....	10
1.3 UNDERSØKELSESDSIGN OG METODE	10
1.4 AVGRENSNING	13
2 Teori om strategi	13
2.1 HVA ER STRATEGI?	13
2.2 TO TEORIER OM HVORDAN STRATEGI UTVIKLES I ORGANISASJONER.....	15
2.2.1 Toppstyrt strategisk planlegging.....	15
2.2.2 Oppdukkende strategier	16
2.3 HVA ER EN STRATEGISK ENDRING, ELLER ENDRING AV STRATEGI?	17
2.4 HVA SLAGS ORGANISASJON ER FORSVARET?	20
2.4.1 Andre organisasjonstyper relevante for denne oppgaven.....	20
2.5 OPPSUMMERING STRATEGI	21
3 Hvordan opptrer fenomenet luft-til-bakke kapasitet i Forsvarets strategiske planverk på 1990-tallet?	22
3.1 EN REDEGJØRELSE FOR FORSVARETS STRATEGISKE PLANVERK GJENNOM 1990-TALLET	22
3.2 KILDETILFANG TIL CASESTUDIEN.....	23
3.3 LUFT-TIL-BAKKE KAPASITET I FORSVARETS STRATEGISKE PLANER	25
3.4 OPPSUMMERING AV FORSVARETS STRATEGISKE PLANER	26
4 Hva innebar innføringen av en luft-til-bakke kapasitet?	26
5 Historiefortelling	31
5.1 FORHISTORIE	31
5.2 INNFØRING AV LUFT-TIL-BAKKE KAPASITET	34
5.2.1 Ideen om en luft-til-bakke kapasitet blir født	35
5.2.2 Prosjekt 7518 og den videre strategitenkning om luft-til-bakke kapasitet.....	38
5.2.3 Implementeringen.....	40
5.3 OPPSUMMERING	48
6 Analyse	49
6.1 TRE KRITERIER FOR AT FENOMENET SKAL KUNNE KATEGORISERES SOM PLANLAGT STRATEGI.....	49
6.2 INNFØRING AV LUFT-TIL-BAKKE KAPASITET I LUFTFORSVARET VURDERT OPP MOT TRE KRITERIER	51
6.2.1 Strategien må være utarbeidet av Forsvarets øverste ledelse	51
6.2.2 Strategien må være beskrevet i det strategiske planverk	51
6.2.3 Det må være en rød tråd kronologisk og hierarkisk	52
6.2.4 Kritikk av kriteriene	53
6.3 HVORDAN KUNNE LUFT-TIL-BAKKE KAPASITET VOKSE FREM I LUFTFORSVARET	54
6.3.1 Hvilken rolle spilte Forsvarets øverste ledelse?	55
6.3.2 Hvilken rolle spilte oppdukkende initiativer lavere nede i organisasjonen?	58
7 Oppsummering	59
8 Anbefalinger	61
9 Forslag til videre forskning innen samme tema	64
10 Kildetilfang	66
10.1 LITTERATURLISTE.....	66
10.2 INTERVJUER.....	68
10.3 ANDRE KILDER	69

Vedlegg	70
VEDLEGG A: PRESENTASJON AV INTERVJUOBJEKTER	70
VEDLEGG B: INTERVJUGUIDE	72
VEDLEGG C: INFORMASJONSSKRIV	75
VEDLEGG D: BREV VEDRØRENDE INFORMERT SAMTYKKE.....	76

LISTE OVER FIGURER

FIGUR 1: FORMER FOR STRATEGI	14
FIGUR 2: STRATEGIUTVIKLINGSRETNINGER	17
FIGUR 3: STRATEGIUTVIKLINGSRETNINGER FOR LUFTFORSVARET	18
FIGUR 4: FORBRUK AV BDU 33 ØVINGSBOMBER VED ØRLAND OG BODØ PER ÅR	19
FIGUR 5: AV SKARPE MK 82 OG GBU 12 BOMBER VED ØRLAND OG BODØ PER ÅR.....	19

Liste over tabeller

TABELL 1: KILDETILFANG TIL CASE STUDIEN	24
---	----

Innføringen av luft-til-bakke kapasitet i det norske Luftforsvaret. Et resultat av strategisk planlegging?

1 Innledning

Fra jagerflyet F-16 kom til Norge rundt 1980 og frem til midten av 1990-tallet var det tiltenkt hovedsakelig to oppgaver. Den ene var å forsvare luftrommet i et operasjonsområde. Den andre var å forsvare norske farvann med hensikt å stanse en invasjon fra sjøen (Duvsete, 2004; Forsvarssjefen, 1986; Forsvarssjefen, 1992; Smedsvig, 2009). Fra 1 oktober 2002 til 31 mars 2003 fløy norske F-16 flygere luft-til-bakke oppdrag over Afghanistan i Operasjon Enduring Freedom, og tok for første gang livet av mennesker på bakken i krigshandlinger (Meldgaard, 2003; Hjelseth, 2003). Det hadde altså skjedd endringer i Luftforsvaret fra midten av 1990-tallet og frem til 2002. Norske kampfly hadde fått nye oppgaver, og ble nå benyttet til nærstøtteoperasjoner¹ i Afghanistan, som er noe helt annet enn luftforsvar og anti-sjøinvasjon langs norskekysten.

Hensikten med studien er å forsøke å forstå prosessene som førte til at en luft-til-bakke kapasitet ble innført i Luftforsvaret ved hjelp av to teorier om hvordan strategi utvikles i organisasjoner. Avslutningsvis vil jeg diskutere hvilke implikasjoner denne innsikten kan ha for vår forståelse av strategiprosesser i Forsvaret

1.1 Motivasjon

Jeg har vært jagerflyger siden 1993. I løpet av min tid som flyger har jeg vekslet mellom tjeneste ved Forsvarets kampflykvadroner, stab og skoler. Jeg var således en av de som fikk merke endringene i Luftforsvaret i praksis gjennom nye treningsprogram, oppdateringer av flymaskinen jeg var blitt kjent med, endret arbeidstid (mer jobbing om natten), nye våpen samt deltakelse i krigshandlinger i internasjonale operasjoner.

I løpet av min tid som masterstudent har jeg blitt interessert i teori og praksis når det gjelder hvordan vi kan forstå organisasjoner og hvordan de fungerer, med henblikk på strategi og strategisk endring. En vanlig måte å tenke om strategisk ledelse på er at man lager en strategi, gjerne i organisasjonens øverste nivå, og så implementerer man den i resten av organisasjonen. Under mine studier på Forsvarets Stabsskole har jeg fått en fornemmelse av at det i mange tilfeller ikke er så enkelt, eller i hvert fall at ikke fungerer slik bestandig. Kanskje det ikke engang fungerer slik i de fleste tilfeller. Kanskje den lineære måten å tenke om strategi, nemlig

¹ Close air support eller CAS i NATO terminologi

at den først lages i form av en strategisk plan og så implementeres i organisasjonen, i mange tilfeller er en utilstrekkelig modell for å forstå hvordan organisasjoner endrer seg?

1.2 Problemstilling

Problemstillingen for denne studien er derfor:

Hvordan ble evnen til å fly luft-til-bakke oppdrag med norske F-16 i skarpe operasjoner en realitet?

Når jeg stiller spørsmålet om hvordan innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret foregikk, tar jeg utgangspunkt i to hypoteser. Den ene er at innføringen av en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret var toppstyrt fra Forsvarets strategiske ledelse, der man driver strategisk planlegging av Forsvarets fremtidige kapasiteter. Den alternative hypotesen er at endringen vokste frem som et resultat av initiativer tatt på lavere nivåer i organisasjonen.

1.3 Undersøkellesdesign og metode

For å avdekke hvordan Luftforsvaret kom til å begynne med luft-til-bakke operasjoner med F-16 etter om lag 15 år med luftforsvar og antisjønvasjonsoperasjoner, har jeg tatt utgangspunkt i Yins (2003: 13) definisjon av en case studie:

1. *A case study is an empirical inquiry that*
 - ✓ *investigates contemporary phenomenon within its real-life context, especially when*
 - ✓ *the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.*
2. *The case study inquiry*
 - ✓ *cope with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result*
 - ✓ *relies on multiple sources of evidence, which data needing to converge in a triangulation fashion, and as another result*
 - ✓ *benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis.*

Jeg finner på bakgrunn av denne definisjonen at en intensiv casestudie er en hensiktsmessig tilnærming til oppgavens problemstilling. Fenomenet (en endring i en organisasjon) kan ikke uten videre skilles fra konteksten det finner sted i. Således må oppgaven gjøre rede for de kontekstuelle faktorene som gjorde denne endringen mulig, i tillegg til de interne prosessene i organisasjonen.

En organisasjons strategier kan ha flere uttrykk. For det første kan en strategi uttrykkes gjennom en plan. For det andre kan en strategi uttrykkes gjennom et mønster, eller en konsistent atferd over tid (Mintzberg, 2000). Det siste betyr at ikke alle strategier som blir realisert nødvendigvis vil være nedfelt i skriftlige dokumenter. I hvert fall kan det bety at et ny strategi kan bli formulert og realisert før den blir forankret formelt i skriftlige strategiske planer. Det betyr igjen at det ikke vil være tilstrekkelig å undersøke strategiske planer for å gjennomføre denne case studien, noe som igjen betyr at studien er avhengig av informasjon fra andre skriftlige kilder og mennesker som deltok i endringsprosessene da de fant sted. Med andre ord, studien er avhengig av informasjon innhentet gjennom intervjuer.

Utvalget av personer er gjort etter to kriterier. For det første har jeg plukket ut personer som vil kunne belyse fenomenet fra forskjellige synsvinkler. Det betyr at jeg har valgt ut personer fra forskjellige nivåer i Forsvaret da endringen skjedde. Jeg har valgt folk som var operatører, det vil si flyger ved kampflyskvadron eller operativ offiser i hæren. Videre har jeg snakket med saksbehandlere og beslutningstakere i Luftforsvarets staber. Jeg har snakket med folk som var involvert i Forsvarets strategiske planprosesser, og i tillegg har jeg snakket med representanter fra Forsvarets øverste ledelse, deriblant Forsvarssjefen ². Hatch kaller dette "maximum variation samples" (Hatch, 2002: 98-99).

For det andre har utvalget av intervjuobjekter utviklet seg etter hvert som de forskjellige intervjuene har funnet sted. Det vil si at jeg har spurt intervjuobjektene om det er noen de vil foreslå at jeg snakker med, som vil kunne hjelpe meg å belyse sakskomplekset ytterligere. Hatch kaller dette "opportunistic samples" eller "snowball samples" (Hatch, 2002: 98-99).

Intervjuene har til hensikt å hjelpe meg med å rekonstruere prosesser og hendelser. I tillegg brukes intervjuene til å bekrefte, avkrefte eller utdype funn i skriftlige kilder (Hatch, 2002). Intervjuene ble gjennomført som formelle delvis strukturerte intervjuer (Hatch, 2002: 94-95) ³. Intervjuguiden ble ikke fulgt slavisk, men ble mer brukt som en huskeliste over emner jeg ønsket å dekke i samtalen. I stort sett alle intervjuene dekket vi interessante temaer som jeg ikke hadde notert i intervjuguiden på forhånd, noe som er en indikasjon på at det var mye jeg ikke visste om det sakskomplekset jeg studerte. Samtlige respondenter ble tilsendt informasjonsskriv ⁴ og "Brev om informert samtykke" ⁵ i forkant av intervjuet. Samtlige respondenter har i etterkant av intervjuene sett over og godkjent at de står inne for det som er sitert i oppgaven fra intervjuene,

² Vedlegg A: Presentasjon av intervjuobjekter

³ Vedlegg B: Intervjuguide

⁴ Vedlegg C: Informasjonsskriv

⁵ Vedlegg D: Brev om informert samtykke

samt at den presentasjonen som er gjort i vedlegg 1 er korrekt. Styrken ved intervju som metode for innsamling av data er at det kan gi en innsikt i, og forståelse for, fenomenet som studeres. Svakheter kan blant annet være at forskeren intervjuer på en måte som gjør at han bare får høre det han ønsker å høre. Det kan være at informantene ikke helt husker hvordan noe skjedde, og således lager en feilaktig fremstilling av fenomenet som studeres. Det kan også være at informasjonen oppfattes som sensitiv av respondentene, med det som følge at respondenten kun vil gi forskeren informasjon som ikke vil ramme respondenten selv eller andre som respondenten føler ansvar for (Yin, 2003). Det kan for eksempel være vanskelig å få respondenter til å fremstille seg selv som motstander av noe som senere skulle vise seg å være nyttig. Det er også en åpenbar fare for at man overvurderer eller undervurderer sin egen rolle, når man blir bedt om å fortelle om en prosess man selv tok del i.

Mintzberg sier som nevnt at strategier kan gi seg uttrykk i en organisasjons planer eller i konsistent atferd over tid. Det betyr at dokumentstudien må baseres på både dokumenter som bærer preg av å være strategiske planer, og dokumenter som bærer preg av å være beslutninger eller ordre om at noe skal gjøres. Eksempler på førstnevnte kan sies å være Forsvarets langtidsplaner, Stortingsmeldinger og doktriner. Et eksempel på sistnevnte kan være dokumentasjon på utført trening.

Styrken med skriftlig dokumentasjon er at den representerer en stabil datakilde. Det vil si at data ikke endrer seg over tid slik hukommelsen til et menneske kan gjøre, og således kan etterprøves eller gjenbrukes av andre på et senere tidspunkt. Den skriftlig dokumentasjon jeg søker har ikke vært laget med henblikk på akkurat denne studien, således kan den sies å være nøytral eller upartisk i forhold til akkurat denne studien (Yin, 2003).

Ulempene med skriftlig dokumentasjon er at informasjonen som er nedfelt i skriftlige kilder ikke nødvendigvis gir en fullstendig beskrivelse av det fenomen som studeres. Hvis den skriftlige dokumentasjon skal være upartisk i forhold til studien stiller dette krav til at forskeren klarer finne et utvalg av dokumenter som gir et riktig bilde av saken (Yin, 2003). Videre kan det være slik at ikke all skriftlig dokumentasjon kan være tilgjengelig for bruk i en slik studie, enten fordi det ikke gis tilgang eller fordi informasjonen er gradert og ikke kan gjengis i studien.

Jeg har som nevnt bakgrunn som jagerflyger, og oppgaven handler om innføring av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret, noe som direkte berører tjenesten ved kampflyavdelingene. Jeg tjenestegjorde ved flere av Forsvarets jagerflyskvadroner og i Luftforsvarets staber i den tidsperioden studien tar for seg. Jeg er således en del av historien, eller en "innsider", samtidig som jeg i dag forsøker å studere fenomenet fra utsiden. Det kunne tenkes at jeg står i fare for å se

for positivt på de avdelinger og den del av virksomheten som sto meg selv nær, og samtidig være for kritisk til andre, for eksempel Forsvarets øverste ledelse. Jeg har forsøkt å være bevisst dette underveis i studiene. Denne oppgaven har ikke til hensikt å kritisere eller rose verken løytnanter eller generaler. Den har til hensikt å skape forståelse for en prosess som foregikk i Forsvaret i perioden 1996-2002.

Gitt min bakgrunn som innsider i forhold til sakskomplekset som blir forsøkt belyst i denne oppgaven, er det kanskje nærliggende å tro at jeg hadde en forforståelse, eller var forutinntatt i forhold til hva jeg kom til å finne. Jeg må innrømme at det fra min posisjon på en jagerflyskvadron på slutten av 1990-tallet kunne virke som at innføringen av luft-til-bakke kapasitet var noe som utelukkende fant sted som et resultat av grasrotinitiativer i organisasjonen. Den oppfatningen har blitt kraftig justert gjennom denne studien.

En del av det skriftlige kildetilfanget knyttet til innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret består av graderte dokumenter. De utdragene fra disse dokumentene jeg har gjengitt for å avdekke sakskomplekset har blitt vurdert av Forsvarets Arkivadministrasjon og avgradert. Denne studien er altså ugradert, selv om den baserer seg på kilder som er graderte.

1.4 Avgrensning

For å kunne vurdere hypotesene jeg lanserte under problemstillingen har jeg gått igjennom historien fra overgangen 1995-1996 da ideen om en luft-til-bakke kapasitet begynte å bre seg i Luftforsvaret, og frem til opptakten til operasjon Enduring Freedom i 2002. Selv om en del prosesser knyttet til innføringen av luft-til-bakke kapasitet ennå ikke var avsluttet i 2002, så har jeg funnet at tidsrommet er tilstrekkelig for å svare på problemstillingen.

2 Teori om strategi

2.1 Hva er strategi?

Det finnes ingen omforent og entydig definisjon på betydningen av ordet strategi. Clausewitz definerer begrepet på følgende måte: "The use of engagement for the object of the war." (Strachan, 2007: 106)

Forsvarets fellesoperative doktrine definerer strategi som:

"Strategi kan sammenfattes som det å bestemme hva som skal være målene, med hvilke virkemidler målene kan nås og hvordan virkemidlene skal brukes for å nå målene. En strategi må være dynamisk og ta høyde for at det finnes andre agerende aktører." (Forsvarets Stabsskole: 2007: 175)

I NATO defineres militær strategi som:

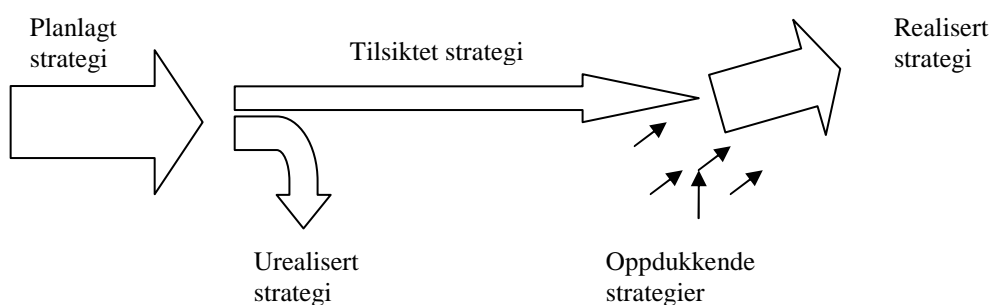
”That component of national or multinational strategy presenting the manner in which military power should be developed and applied to achieve national objectives or those of a group of nations.” (NATO Standardization Agency, 2007: 2-M-6)

Felles for disse definisjonene er at de henviser til hva organisasjonen faktisk har intensjon om å foreta seg, og ikke hvordan strategi blir til. Definisjonene mangler også litt av det faktum at organisasjoner ofte foretar seg andre ting enn det som var intensjonen. En intensjon som gjerne blir uttrykt i strategiske planer. Disse definisjonene blir derfor utilstrekkelige for denne studien.

Mintzberg foreslår at vi kan snakke om i hvert fall fem former for strategi. Planlagt strategi er den strategien vi planlegger på å følge, altså den strategi som er et resultat av en bevisst planleggingsprosess og gjerne nedfelt i skriftlige planer. De delene av denne strategien som faktisk blir gjennomført kan kalles tilsiktet strategi. De delene av den planlagte strategien som ikke blir realisert kan kalles urealisert strategi. I tillegg har vi oppdukkende strategi som er en strategi som forfølges som resultat av en mulighet som bød seg, eller et initiativ som ble tatt på et sted i organisasjonen. Summen av disse kan kalles realisert strategi representert ved det organisasjonen faktisk foretar seg (Mintzberg, 2000). Dette kan uttrykkes på følgende måte:

$$\begin{aligned} \text{Realisert strategi} &= (\text{Planlagt strategi} - \text{urealisert strategi}) + \text{oppdukkende strategi} \\ &= \text{tilsiktet strategi} + \text{oppdukkende strategi} \end{aligned}$$

Mintzberg (2000: 24) uttrykker former for strategi i følgende figur:



Figur 1: Former for strategi

2.2 To teorier om hvordan strategi utvikles i organisasjoner

Mintzberg foreslår altså at den strategi en organisasjon forfølger kan komme som et resultat av formell planlegging (planlagte/tilsiktete strategier) eller som resultat av initiativer lavere ned i organisasjonen (oppdukkende strategier). De etterfølgende avsnitt vil gi en kort redegjørelse for innholdet i hvert syn.

2.2.1 Toppstyrt strategisk planlegging

Mintzberg definerer planlegging som: "Planning is a formalized procedure to produce an articulated result, in the form of an integrated system of decisions." (Mintzberg, 2000: 12) Denne definisjonen krever en begrepsavklaring.

Med "formalized" eller formalisert mener Mintzberg tre ting. For det første innebærer det en dekomponering av integrerte komplekse prosesser i en organisasjon i håndterbare "biter" eller "steg", utført i en bestemt rekkefølge. For det andre innebærer det en tanke om rasjonalitet⁶. Det betyr, i følge Mintzberg, at en plan er internt konsistent og basert på "objektive fakta." For det tredje betyr formalisering at planen gjøres eksplisitt i skrifts form ved å redegjøre for strategier, substrategier, budsjetter, målsettinger, handlingsplaner etc (Mintzberg, 2000).

Strategi som resultat av planleggingsprosesser innebærer altså en nøyaktig analyse av organisasjonen og det miljø den opererer i. Man kan lage prognoser og scenarioer som gir ledelsen innblikk i hvilke utfordringer fremtiden vil påføre organisasjonen. Dette gir igjen grunnlag for å velge mellom alternative strategier. Strategi som planleggingsprosess tar altså utgangspunkt i rasjonelle resonnementer. Man kan posisjonere organisasjonen gjennom en rasjonell, analytisk, strukturert og direktiv prosess (Johnson & Scholes, 2002).

Organisasjoner må planlegge av fire årsaker. For det første må organisasjoner planlegge for å koordinere sine aktiviteter. For det andre må organisasjoner planlegge for å ta fremtiden i betraktning. Det gjøres enten ved å forberede seg på det uunngåelige, forhindre det uønskede eller for å kontrollere det som kan kontrolleres. For det tredje planlegger organisasjoner for å opptre rasjonelt. For det fjerde lages planer som et grunnlag for å kontrollere det som skjer i organisasjonen. Planen er altså for organisasjonen det en temperaturinnstilling er for termostaten på en varmeovn. Personer og aktiviteter kontrolleres i forhold til det som er nedfelt i planen (Mintzberg, 2000: 16ff).

⁶ Rasjonalitet som teoretisk ideal kan defineres som følger: Subjektet har oversikt over alle mulige ønsker, over alle valgmuligheter og over alle konsekvenser av mulige valg. (Lindaas, 2008)

Mintzberg oppsummerer premissene for formell strategisk planlegging på følgende måte:

- ✓ Ansvar for prosessen ligger hos organisasjonens øverste leder, og utførelsen forestås av hans planleggingsstab.
- ✓ Strategiformulering bør være en prosess som er formalisert, kontrollert, bevisst og utarbeidet i detalj. Den er dekomponert i steg atskilt av sjekklister og støttet av teknikker.
- ✓ Strategier kommer ut av denne prosessen ferdig utviklet, typisk som generiske posisjoner, som videre blir gjort rede for, slik at de kan implementeres gjennom detaljert fokus på målsettinger, budsjetter, programmer og operasjonsplaner av forskjellige typer (Mintzberg, 2000: 42).

2.2.2 Oppdukkende strategier

Som nevnt vil i mange tilfeller det en organisasjon foretar seg ikke være helt sammenfallende med de planer som kommer ut av strategiske planleggingsprosesser. Noe av det som var planlagt blir ikke gjennomført, samtidig som organisasjonen foretar seg ting i tillegg til det som står i planen. Organisasjonens faktiske atferd må derfor også komme fra andre kilder enn toppstyrte strategiske planleggingsprosesser

Nye ideer kan komme fra hvor som helst i organisasjonen eller i dens omgivelser. Ofte dukker nye ideer opp på lavere nivå. Oppdukkende strategier kan føre til en gradvis eller brå endring i organisasjonens strategi for eksempel ved at en medarbeider får en god ide, og begynner å selge et produkt inn i et annet marked enn det i utgangspunktet var ment for. Andre selgere ser at vedkommende gjør det bra og forsøker det samme. En stund senere er bedriften etablert i et nytt marked uten at toppledelsen har foretatt seg noe for at det skal skje (Mintzberg, 2000). Gule "Post It" lapper ble til et vellykket produkt ved at et laboratorium lagde et lim som ikke helt fungerte som det skulle. En forsker la litt lim på en papirbit og fikk en ide om at dette kunne være noe folk hadde bruk for. Plutselig er man involvert i å produsere kontorrekvisita (Johnson & Scholes, 2002).

En oppdukkende strategi kan stamme fra ett individ som ser en mulighet, men den kan også ha utgangspunkt i en rekke hendelser som skjer rundt et tema som påvirker menneskene i organisasjonen. Initiativer blir en del av organisasjonen når de sprer seg og blir kollektive. Etter hvert påvirker de større deler av organisasjonen. Det innebærer at de kan bidra til å fortrenge eller supplere eksisterende strategier. Det at et initiativ sprer seg og blir til noe organisasjonen faktisk foretar seg, kan være både bevisst og ubevisst.

Det betyr imidlertid ikke at organisasjonens ledelse ikke har en rolle i forhold til oppdøkkende strategier. For å lede slike prosesser i en organisasjon må ledelsen vite når den skal intervensere. Det vil si at ledelsens rolle innebærer et dilemma. På den ene siden må den stoppe initiativer som synes som uhensiktsmessige og som ikke vil være til gagn for organisasjonen. På den andre siden er det viktig å ta vare på initiativer som synes å kunne bli effektive strategier (Mintzberg, 1989).

2.3 Hva er en strategisk endring, eller endring av strategi?

I dette avsnittet vil jeg redegjøre for hva som kan sies å være en endring av strategi. Jeg vil også føre argumentasjon for at innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret var en endring av strategi.

Johnson & Scholes (2002: 362) foreslår at strategier kan kategoriseres ut i fra markeder og produkter. Det vil si at vi får fire strategier en organisasjon kan velge mellom uttrykt i følgende matrise.

	Produkt		
		Eksisterende	Nytt
Marked	Eksisterende	(1) Konsolidering	(2) Produkt utvikling
	Nytt	(3) Marked utvikling	(4) Diversifisering

Figur 2: Strategiutviklingsretninger

Der strategi (1) handler om å konsolidere eller forbedre sin egen posisjon innenfor et marked man allerede er etablert i, med de samme produktene. Strategi (1) innebærer ikke å opprettholde status quo. Det kan innebære vesentlig forbedring av produkter eller prosesser i en organisasjon for at den skal over tid være relevant, for eksempel ved å korte ned på leveringstider eller øke kvaliteten på produktet, eller begge deler. Strategi (2) handler om å skape nye produkter i et marked man allerede er etablert i. Strategi (3) handler om å presentere et eksisterende produkt for et nytt marked, og strategi (4) handler om å presentere nye produkter i et nytt marked (Johnson & Scholes, 2002: 363ff). Et eksempel på en vellykket diversifiseringsstrategi kan sies å være Apples skifte fra å produsere datamaskiner til spesielt interesserte, til å produsere musikkspillere ved navn iPod. Dette etablerte Apple i nye markeder med et nytt produkt.

Vi kan kanskje oversette begrepene slik at de passer til en organisasjon som det norske Luftforsvaret på 1990 tallet.

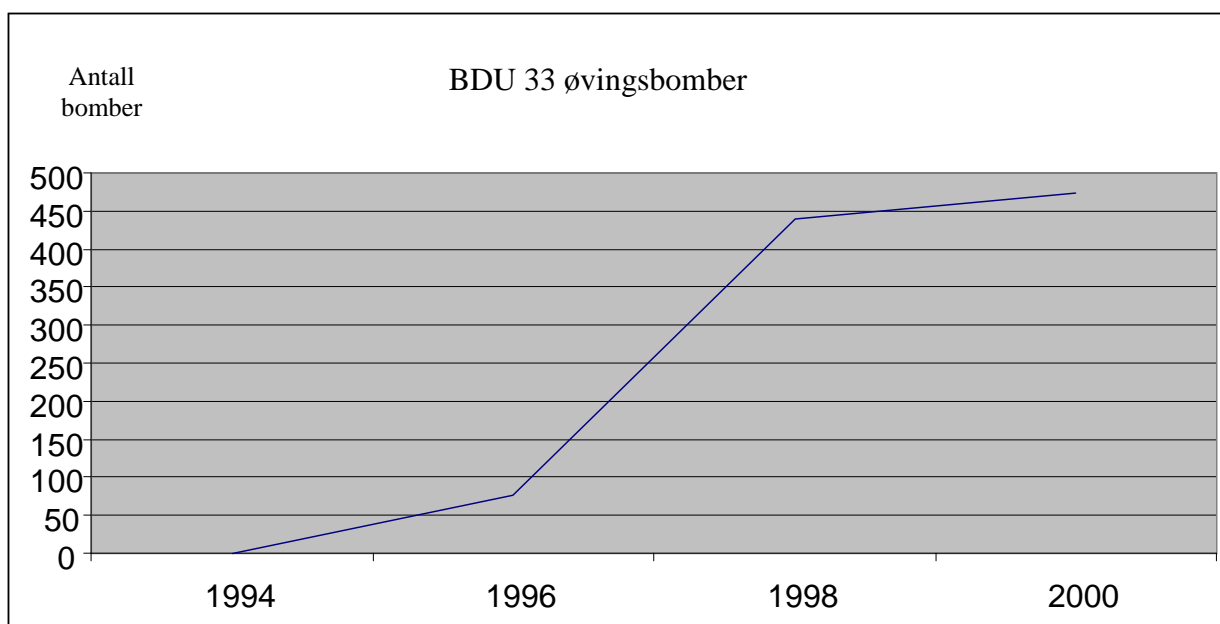
	Luftforsvarets oppgaver		
		Eksisterende	Ny
Operasjonsmiljø	Invasjonsforsvar	(1) Konsolidering	(2) Produkt utvikling
	Internasjonale operasjoner	(3) Markedsutvikling	(4) Diversifisering

Figur 3: Strategiutviklingsretninger for Luftforsvaret

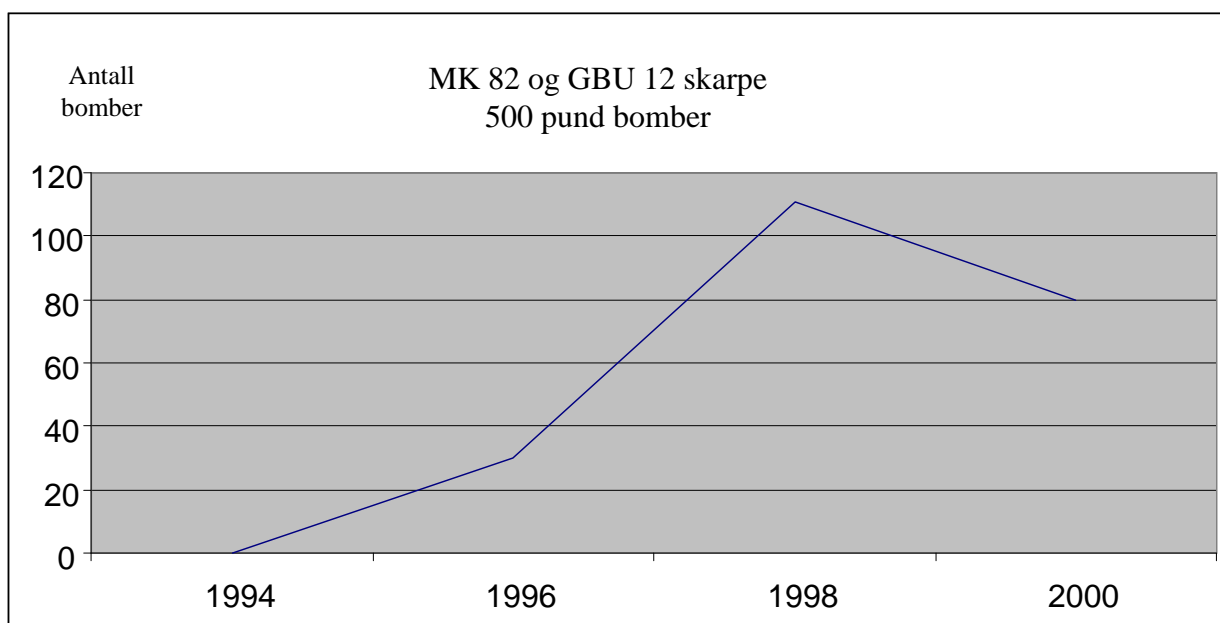
Strategi (1) kan handle om å fortsette med defensive luftoperasjoner og anti sjøinvasjonsoperasjoner i en invasionsforsvarssammenheng, men å forbedre evnen til å levere denne kapasiteten. En forbedring kan være innføring av allværskapasitet. Strategi (2) kan handle om å utvikle en luft-til-bakke kapasitet i en invasionsforsvarssammenheng. Strategi (3) kan sies å handle om å bygge opp en evne til å bidra med luft-til-luft kapabiliteter i internasjonale operasjoner. Og strategi (4) kan handle om å utvikle en evne til å drive luft-til-bakke operasjoner i en skarp internasjonal operasjon. På midten av 1990-tallet gjennomførte Luftforsvaret endringer i retning av både strategi (1) ved innføringen av AMRAAM allværs luft-til-luft missil, (2) ved innføringen av luft-til-bakke kapasitet, (3) ved oppsettingen av en utrykningsskvadron til NATOs Immediate Reaction Forces i luft-til-luft rollen.

Investeringene for å etablere en luft-til-bakke kapasitet var i milliard klassen (Lufttjenesteinspektoret, 1998). Samtidig måtte gamle treningsmønstre forkastes, og nye etableres eksemplifisert med diagrammene på neste side (Våpenlogg ved Bodø Hovedflystasjon, 2009; Våpenlogg ved Ørland Hovedflystasjon, 2009)⁷.

⁷ Det har ikke lyktes å få utskrift fra våpenloggen på Rygge Hovedflystasjon hvor det også var stasjonert F-16 på den tiden.



Figur 4: Forbruk av BDU 33 øvingsbomber ved Ørland og Bodø per år



Figur 5: av skarpe MK 82 og GBU 12 bomber ved Ørland og Bodø per år

En ny kapasitet ville også få konsekvenser for ledelse og planlegging av flyoperasjoner både på stridsteknisk, taktisk og operasjonelt nivå. Videre ville en større grad av fellesoperativt samvirke nødvendigvis måtte følge av det faktum at Luftforsvaret nå også skulle ha kapasitet til engasjere seg i en del av striden som til nå hadde vært forbeholdt hæren, nemlig bekjempelse av landmål.

Med andre ord vi innføring av luft-til-bakke kapasitet representerte en betydelig endring av Luftforsvarets virksomhet.

2.4 Hva slags organisasjon er Forsvaret?

Mintzberg foreslår at det finnes syv forskjellige typer organisasjoner. Disse er ”entrepreneurial organizations”, ”machine organizations”, ”diversified organisations”, ”professional organisations”, ”innovative organisations”, ”missionary organisations”, ”political organisations.” (Mintzberg, 1989)

Maskinorganisasjoner eller maskinbyråkratier kjennetegnes av hierarki, toppstyrt kontroll, enhetlig ledelse, detaljert planlegging og formaliserte prosedyrer. Det er kanskje lite overraskende at en tradisjonell militær organisasjon som det norske Forsvaret passer best i denne kategorien, i hvert fall i fredsdrift som vi snakker om i denne oppgaven. En maskinorganisasjon kan gi høy ytelse innenfor sitt område, men er ikke spesielt godt egnet til hurtige omstillinger innenfor en skiftende kontekst (Mintzberg, 1989).

Strategi i en maskinorganisasjon er ment å komme fra toppen, hvor evne til å se helhet er størst. All nødvendig informasjon havner i mer eller mindre aggregert form hos topledelsen. Denne skal danne basis for strategiformulering etterfulgt av implementering av planlagte strategier i form av målsettinger, prosjekter og handlingsplaner nedover i hierarkiet. Det er klare skiller mellom de som lager strategiene; topledelsen, og de som implementerer dem; alle andre (Mintzberg, 1989).

Det er fort gjort å få negative assosiasjoner når man ser begrepet maskinorganisasjoner, men som Mintzberg (1989) nevner, de kan være svært effektive og nyttige i mange sammenhenger. Sveitsisk jernbane, for eksempel, er vanligvis noe som er forbundet med effektivitet, punktlighet og god service. Eller som Mintzberg (1989: 131) skriver, ”(...) jeg vil gjerne at de flyr meg til konferanser, leverer posten min eller trykker bøkene mine.” Han kunne kanskje lagt til: ”... forsvarer det samfunnet jeg lever i.”

2.4.1 Andre organisasjonstyper relevante for denne oppgaven

Av de syv organisasjonstypene som Mintzberg hevder eksisterer er det to, i tillegg til maskinbyråkratiet, som er relevante for denne oppgaven. De blir brukt i diskusjoner i et senere kapittel. Den ene er ”entrepreneurial organization” eller entreprenør organisasjonen. Denne kjennetegnes av enkel oppbygning, ofte er det en liten organisasjon. Makten er konsentrert på toppen av organisasjonen, gjerne hos en person, noe som tillater raske beslutninger. Strategien lages av sjefen selv, og han følger opp (personlig) at det han ønsker skal skje, faktisk er det som foregår i organisasjonen (Mintzberg, 1989: 118ff).

Den andre organisasjonstypen som er relevant for senere deler av denne oppgaven er den innovative organisasjonen. I denne organisasjonen jobber man ofte i små arbeidsgrupper eller team av eksperter som er sammensatt for en spesiell anledning eller et spesielt prosjekt. Makten sentreres der kunnskapen er. Det er vanskelig å skille planlegging og design av strategier fra implementering og utførelse siden det er de samme folkene, bestående av operatører og mellomledere, som gjør begge deler. Desentralisering og skiftende organisasjonsstruktur er stikkord som hører inn under den innovative organisasjonen (Mintzberg, 1989: 196ff).

En slik organisasjonen er egnet for å respondere kontinuerlig på en skiftende kontekst der det er vanskelig eller umulig å forutsi hvilke utfordringer fremtiden kommer til å påføre organisasjonen. I den innovative organisasjonen legges det mindre vekt på planlagte strategier, og mer vekt på å tilrettelegge for oppdukkende strategier. Sagt med andre ord; snarere enn å forsøke å forutsi fremtiden, for så å planlegge en strategi basert på en formening om hvordan fremtiden vil se ut, så har man i den innovative organisasjonen tatt inn over seg at fremtiden ikke kan forutses. Det følger at dette at man derfor heller må innstille seg på å være i stand til å reagere raskt når noe skjer. En hvilken som helst organisering der man atskiller planlegging fra utførelse, tanker fra handling eller strategiformulering fra implementering vil svekke organisasjonens muligheter til å reagere og omstille seg i en skiftende kontekst. Toppledelsens rolle er å velge ut, og støtte opp om de initiativer som er til gagn for organisasjonen, og stanse de initiativer som ikke er det (Mintzberg, 1989: 210ff).

2.5 Oppsummering strategi

I resten av denne oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i to syn på hvordan strategi blir til. Det ene er at ledelsen utvikler en strategisk plan. Deretter følger hele organisasjonen denne planen. Det andre er at initiativer blir tatt et eller annet sted i organisasjonen eller dens omgivelser. Når disse initiativene blir kollektive kan de etter hvert komme til å bli en del av det organisasjonen foretar seg, og således bli en del av organisasjonens realiserte strategi. I mange tilfeller er den strategien som faktisk realiseres en blanding av de to.

En strategisk endring kan i Forsvaret ses på som det å opparbeide en evne til å løse nye oppgaver, eller operere i nye operasjonsmiljøer eller en kombinasjon. Det fenomenet som studeres i denne oppgaven handler om å utvikle evne til å løse en ny oppgave.

Når jeg går videre vil jeg først gi en kort redegjørelse for Forsvarets strategiske planprosesser, og beskrive hvordan innføringen av luft-til-bakke kapasitet opptrer i Forsvarets strategiske planverk. Deretter vil jeg forsøke å gi en forståelse av hva innføringen av en luft-til-bakke kapasitet innebar for Luftforsvaret. Videre vil jeg ved hjelp av datamaterialet gjengi hvordan innføringen

av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret foregikk. De avsluttende analyser vil være fokusert rundt hensikten med oppgaven, nemlig hvordan vi kan forstå det som skjedde basert på to teorier om hvordan strategi utvikles i organisasjoner, og hvilke implikasjoner denne innsikten kan ha for vår forståelse av strategiprosesser i Forsvaret.

3 Hvordan opptrer fenomenet luft-til-bakke kapasitet i Forsvarets strategiske planverk på 1990-tallet?

3.1 En redegjørelse for Forsvarets strategiske planverk gjennom 1990-tallet

Det fantes ganske mange strategiske planer som var med å styre virksomheten i Forsvaret på 1990-tallet. Noen eksempler jeg har fått hjelp til å finne i arkivene er Forsvarets Strategiske plan for kompetanseutvikling, Strategisk plan for likestilling i Forsvaret, Konsept for ny personellstrategi og Forsvarssjefens Strategiske plan for det integrerte Luft kommando og kontroll system, for å nevne noen.

Når det gjelder det fenomenet jeg ønsker å belyse i denne oppgaven, nemlig innføring av luft-til-bakke kapasitet, har jeg avgrenset meg til den faste strategiske planleggingssyklus som ble ledet av Forsvarssjefens planleggingsstaber. I begynnelsen av perioden var Operasjonsstaben ansvarlig for strategisk planlegging i Forsvaret. Etter omorganiseringen av Forsvarets Overkommando, som foregikk i perioden denne studien tar for seg, ble strategisk planlegging utført av Sentralstaben.

Under ledelse av Operasjonsstaben ble Forsvarsstudien 1991 laget. Denne var ment som bidragsdokument til den påfølgende langtidsmeldingen, og var styrende for Forsvarets langtidsplanlegging bare i den grad studiens anbefalinger var i samsvar med politiske vedtak (Forsvarssjefen, 1992). Den påfølgende langtidsmeldingen var Stortingsmelding 16 1992-93. Med Forsvarsstudien og stortingsmeldingen som grunnlag lagde man de strategiske planer som var styrende for Forsvarets virksomhet.

Den overordnede strategiske planen som Forsvarssjefen var ansvarlig for kaltes Perspektivplanen eller Dokument nummer 1. Den ble gitt ut etter hver langtidsmelding. Dokumentets fulle navn var "Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Perspektivplanen – DOK 1/1993-2010", eller DOK 1 i dagligtale. Denne planen skal gi hovedmål og hovedkurs for Forsvarets utvikling i planperioden ved å beskrive Forsvarets målstrukturer og hovedtrekkene i strukturutviklingen ved planperiodens slutt. DOK 1 inneholder også det ressursmessige planleggingsgrunnlag for perioden og en ressursfordeling eller tverrprioritering mellom forsvarsgrenene (DOK1 1993-2010, 1994).

Med grunnlag i stortingsmeldingen og DOK 1 ble det laget styringsdokumenter. Disse het "Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet – Dokument 2" eller bare DOK 2. DOK 2 ble gitt ut hvert år og gjaldt for fem år av gangen. Det inneholdt oppdrag til Forsvarssjefens underlagte sjefer, deriblant generalinspektørene som ledet forsvarsgrenene. DOK 2 inneholdt også planlagte budsjetter for femårsperioden både når det gjaldt drift, materiellinvesteringer og eiendom, bygg og anlegg (EBA). I desember 1993 ble DOK 2 for perioden 1995-2000 gitt ut. På samme måte ble DOK 2 for perioden 1996-2001 gitt ut i desember 1994. Det var altså 7 år fra dokumentet ble ferdigstilt og sendt ut, til dokumentets planperiode var avsluttet, men det ble altså oppdatert hvert år.

Med utgangspunkt i DOK 2 lagde generalinspektørene sine produksjonsplaner. Disse gikk under betegnelsen DOK 3. De ble gitt ut hvert år og gjaldt for tre år av gangen. Hvert virksomhetsår ble formelt avsluttet med Forsvarssjefens årsrapport.

Den neste syklus på 1990-tallet begynte i 1993 med oppstarten av Forsvarsstudien 1996 (FS 96). Den første DOK 2 som hadde FS 96 som grunnlag var DOK 2 00-05. Den ble gitt ut i desember 1998. Det gikk altså om lag 5 år fra den strategiske planprosess ble påbegynt til den første planen for implementering (DOK 2 00-05) var ferdig. Fra denne var ferdig gikk det enda to år til den var ment å være gyldig.

Sammen dekker de dokumenter som danner denne syklusen planer om utviklingen av kapabiliteter, operasjonsmiljøer og konsepter, samt budsjetter for drift og materiellinvesteringer for Forsvaret. I og med at dette strategiske planverket består både av perspektivplaner med lang tidshorison, og strategiske planer som utgis årlig, gir det et bilde av hvordan og når luft-til-bakke kapasitet formelt inntreer som en del av Forsvarets kapabiliteter.

I tillegg til de strategiske planer jeg har fått hjelp til å finne, har jeg gjennom intervjuer, og uvurderlig hjelp fra admiral Per Sollien ved Forsvarets bortsetningsarkiv på Røa i Oslo, blitt innviet i andre dokumenter som har relevans for studien. Eksempler på dette er intern korrespondanse i Forsvarets Overkommando, møtoreferater eller dokumentasjon knyttet til materiellinvesteringer som involverer så lite penger at det ikke kommer inn som en del av Forsvarets strategiske planer.

3.2 Kildetilfang til casestudien

Den skriftlige dokumentasjonen som denne oppgaven baserer seg på er altså hentet inn gjennom intervju og søk i Forsvarets Overkommandos bortsetningsarkiv på Røa. Da jeg kom dit tenkte jeg at et slikt arkiv er oversiktlig og greit, og ikke minst komplett. Slik var det ikke.

De dokumenter fra Forsvarets strategiske planleggingssyklus studien er basert på er gjengitt i tabell 1 listet etter det tidspunkt de ble utgitt på (tidspunkt i høyre kolonne).

Tabell 1: Kildetilfang til case studien

Kortform av navnet	Dokumentets fulle navn	Utgitt
FS 85	Forsvarsstudien 1985 Ugradert versjon	1986
FK 90	Forsvarskommisjonen av 1990	Mars 1992
FS 91	Forsvarsstudien 1991	Mars 1992
St. meld. 16 1992-93	Stortingsmelding nr 16 (1992-93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98	Januar 1993
DOK 2 1995-2000	Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 1995-2000	Desember 1993
DOK 3 1995-1998	Generalinspektøren for Luftforsvarets produksjonsplan Dokument nummer 3 for 1995-1998	Mars 1994
DOK 1 1993-2010	Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Perspektivplanen – DOK 1/1993-2010	Mai 1994
DOK 2 1997-2002	Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 1997-2002	Desember 1995
DOK 2 1998-2003	Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 1998-2003	Desember 1996
FS 96	Dokument A. Sluttrapport etter Forsvarsstudien 1996	August 1997
DOK 2 1999-2004	Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 1999-2004	Desember 1997
St.meld. 22 (1997-98)	Stortingsmelding 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002	Februar 1998
DOK 3 1999-2002	Generalinspektøren for Luftforsvarets produksjonsplan Dokument nummer 3 for 1999-2002	April 1998
DOK 1 1998	Dokument nummer 1/1998 – Forsvarssjefens perspektivplan	November 1998
DOK 2 2000-2005	Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 2000-2005	Desember 1998
FÅR 1998	Forsvarssjefens årsrapport 1998 – Overordnede vurderinger	Mars 1999
FÅR 1999	Supplement nummer 1 til Forsvarssjefens årsrapport 1999: Stridevnevurdering samt operativitet og reaksjonsevne.	Februar 2000

Flere av produksjonsplanene til Generalinspektøren for Luftforsvaret, det vil si DOK 3, har ikke vært mulig å finne i arkivene. DOK 2 1996-2001 var ikke tilgjengelig, og Forsvarssjefens

årsrapport ble bare funnet for årene 1998 og 1999. De manglende dokumentene representerer en begrensning i hva jeg kan si noe om. Jeg mener allikevel at de to perspektivplanene, sammen med forsvarsstudiene, intervjudata og samlingen av DOK 2, vil være tilstrekkelig til at jeg kan behandle problemstillingen.

3.3 Luft-til-bakke kapasitet i Forsvarets strategiske planer

I Forsvarsstudien 1991 legges det til grunn tre forskjellige økonomiske nivåer der høyt nivå innebærer en årlig volumvekst på 2,5 prosent. Middels nivå forutsetter nullvekst i planperioden, mens lavt nivå innebærer en reduksjon til 80 prosent av 1991-budsjettet (Forsvarssjefen, 1992: 12). Kampflyenes oppgaver er områdeluftforsvar innenfor lavt og middels nivå, mens de i tillegg er tiltenkt en viss kapasitet til å angripe bakkemål og sjømål på høyt nivå (Forsvarssjefen, 1992: 25-29; FK 1990, 1992: 169). I Stortingsmelding 16 (1992-1993) gis F-16 kampfly i områdeluftforsvar i oppgave (St.meld 16, 1993: 94). Den struktur som danner utgangspunktet for de etterfølgende strategiske planer ligger nær opptil det som i FS 91 beskrives som middels økonomisk nivå (DOK 1 1993-2010, 1994: 14). I DOK 1 gis kampfly områdeluftforsvar i hovedoppgave, med anti sjøinvasjon som sekundæroppgave. Det beskrives investeringsplaner for elektronisk krigføringsutstyr og forskjellige luft-til-luft missiler for kampfly, men ingen investeringsplaner relatert til luft-til-bakke våpen (DOK 1 1993-2010, 1994).

DOK 2 for 1995-2000 er laget med utgangspunkt i Stortingsmelding 16 og DOK 1 1993-2010. Det finnes ikke noe skrevet om en fremtidig luft-til-bakke kapasitet for kampfly i denne versjonen av DOK 2 verken når det gjelder operasjoner og beredskap, utdanning eller materiellinvesteringer (DOK 2 1995-2000, 1993). I DOK 3 1995-1998 for Luftforsvaret finnes det heller ingen planer om å etablere en luft-til-bakke kapasitet (DOK 3 1995-1998, 1994). Med andre ord, det finnes ingen konkrete planer om at kampfly skal ha en luft-til-bakke kapasitet frem til og med 1994. Dette er også tråd med norsk luftmilitær doktrine som ble utgitt 1 november 1995. Der står det:

b. For eksempel må en F-16 kunne brukes i defensiv og offensiv rolle. Politimessig overvåkning, avskjærings, antisjøinvasjons- og "sweep/escorte"-rollen er ganske opplagte i dag, men andre offensive roller og rekognoseringsrollen kan ikke utelukkes i fremtiden. (HFL 95-1, 1995: 38)

I DOK 2 1997-2002 har kampfly fortsatt en fordeling på 70 % luftforsvar og 30 % anti sjøinvasjon. I dette dokumentet, som kom ut i desember 1995 altså allerede en måned etter at doktrinen HFL 95-1 ble ferdigstilt, ble imidlertid Generalinspektøren for Luftforsvaret gitt i oppdrag å utvikle og etablere en begrenset luft-til-bakke kapasitet. Det var ikke satt av investeringsmidler (DOK 2 1997-2002, 1995). Dette er det første jeg har funnet av skriftlige

planer om fenomenet. Året etter, i neste versjon av DOK 2, er planene mer konkrete. GIL gis i oppdrag å etablere et prosjekt for innføring av luft-til-bakke kapasitet. Det er fortsatt ikke satt av investeringsmidler (DOK 2 1998-2003, 1996). Hver DOK 2 fremover inneholder nå noe om innføringen av en luft-til-bakke kapasitet.

I Forsvarsstudien 1996 som kom i 1997, samt den etterfølgende langtidsmeldingen og perspektivplanen DOK 1 1998 er forståelsen for at moderne kampfly skal ha en luft-til-bakke kapasitet godt forankret. (Forsvarets Overkommando, 1997a; Forsvarets Overkommando 1997b; DOK 1 1998, 1998; St meld 22, 1998)

3.4 Oppsummering av Forsvarets strategiske planer

Forsvarets strategiske planprosesser bærer preg av mange av de karakteristika Mintzberg nevner når han beskriver toppstyrt strategisk planlegging. Det var en prosess som var inndelt i bestemte steg, der hvert steg i prosessen dannet grunnlaget for det neste. De strategiske planene var altså Forsvarsstudie – Stortingsmelding – Perspektivplan – Langtidsplan. Det var en prosess som skjedde i Forsvarets øverste militære og politiske ledelse, organisasjoner som i dag går under fellesbetegnelsen Integriert strategisk ledelse eller ISL. Produktene var strategiske planer som deretter kunne implementeres i organisasjonen gjennom Generalinspektørens produksjonsplaner.

Luft-til-bakke kapasitet for Forsvarets kampfly var ikke planlagt i perspektivplanen for perioden 1993-2010. Den dukker imidlertid opp i underordnede planer ganske tidlig i perspektivplanens gyldighetsperiode. Det vil bli gjort rede for hvordan fenomenet faktisk dukker opp ute i Luftforsvaret i kapittel 5.

4 Hva innebar innføringen av en luft-til-bakke kapasitet?

I Forsvarets doktrine for luftoperasjoner defineres luftmakt på følgende måte:

”Luftmakt er militær bruk av systemer som opererer i eller passerer gjennom luftrommet. Dette inkluderer bakke-til-luft våpen, bemannede og ubemannede fly, satellitter og romplattformer som er til støtte for militære operasjoner.”
(Forsvarets Stabsskole, 2002: 13)

I denne delen av oppgaven vil jeg forklare hvordan en innføring av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret innebar at Forsvarets kampfly kunne løse mange flere oppgaver som faller inn under luftmaktbegrepet enn tidligere. For å gjøre det må jeg først redegjøre for hvilke oppgaver norske kampfly kunne løse på første halvdel av 1990 tallet, før endringen. Dernest vil jeg redegjøre for hvilke oppgaver kampflyene kunne løse som resultat av innføringen av den nye kapasiteten. Hensikten med dette er å skape forståelse for at en luft-til-bakke kapasitet

representerte en stor endring for Luftforsvaret. Daværende generalmajor Trond Moltzau (2009) som var sjef i Operasjonsstaben og senere i Sentralstaben i Forsvarets Overkommando forteller om rollene til norske kampfly:

”[...] særlig det rolleskiftet som kom med F-16. Den var jo anskaffet som resultat av Kampflystudien fra 1975. Alt var jo bundet rundt dette med holdetid. Man kan jo si at man fikk en fokus som nok var riktig på den tiden, men man fikk en del virkninger som man da traff igjen på 90-tallet hvor luft-til-bakke så å si var blitt borte. Inntil da hadde man jo hatt det med F-5, F-86 og F-84 før det. Det ble borte i praksis når man gikk på sjømål, og man gikk for luftforsvar først og fremst.”

Mens daværende generalmajor og Generalinspektør for Luftforsvaret Einar Smedsvig (2009) forteller om det samme:

”Sånn som jeg oppfattet det dreide hele konseptet seg om holdetid for Bardufoss. Og med begrensede egne flyressurser var air-to-air eller defensive kontraluftoperasjoner den beste måten å hjelpe hæren på. Og dette gikk jo inn i F-16 og jeg husker jo tidlig på 80 tallet at vi konstruerte en rolle som var helt på tvers av NATO som var FXA rollen, det var 70 % luft-til-luft, og det var jo defensiv luft-til-luft, og 30 % anti sjøinvasjon, og en liten bit med recce⁸, slik at vi kunne få en fast posisjon på disse båtene.”

I desember 1995 står det i DOK 2 at kampfly har to hovedoppgaver. Områdeluftforsvar er vektlagt med 70 % og anti sjøinvasjon er vektlagt med 30 % (DOK 2 1997-2002, 1995). Dette fortsetter utover slutten av 1990-tallet.

Norske F-16 hadde altså to oppgaver. Den som var mest vektlagt var luft-til-luft oppgaven. 70 % av den totale kapasiteten til kampflyflåten var altså innrettet mot dette. Luft-til-luft rollen innebar oppdrag hvor man med luft-til-luft våpen, det vil si maskinkanon eller missiler, skulle skyte ned fiendens fly i luften. Disse oppdragene kunne være både offensive og defensive. Den defensive luft-til-luft oppgaven innebar at man skulle beskytte et område eller punkt på bakken mot fiendtlige flyangrep. Et punkt på bakken som måtte forsvares kunne være en flyplass, en flåtestyrke eller en hæravdeling.

De offensive luft-til-luft oppdragene kalles i doktrinen eskorte og jagersveip (Forsvarets Stabsskole, 2002). Det innebar at man fløy sammen med andre egne eller allierte fly, ofte bombefly på oppdrag mot et felles mål, og beskyttet disse. Slike oppdrag ble gjerne organisert i store angrepsformasjoner kalt COMAO⁹.

⁸ Recce: Rekognosering.

⁹ COMAO: Combined Air Operation eller Composite Air Operation (begge brukes). En betegnelse som nyttes på et stor angrepsformasjon som er underlagt en ”mission commander” for å løse et bestemt oppdrag avgrenset i tid og rom.

De flyene man beskyttet var normalt fly som var dårlig skikket til å ta vare på seg selv hvis fiendtlige fly skulle dukke opp. De ferdigheter en flyger måtte mestre for å løse defensive luft-til-luft oppdrag var mer eller mindre overlappende med ferdighetene som var nødvendige for å løse offensive luft-til-luft oppdrag. Det faktum at man måtte samarbeide med andre egne fly under offensive luft-til-luft oppdrag gjorde imidlertid at disse ofte var mer kompliserte ¹⁰. Det var den defensive luft-til-luft rollen som var vektlagt tyngst i treningen. Offensive luft-til-luft oppdrag kunne på mange måter sees på som en videreutvikling av luft-til-luft rollen.

Den andre oppgaven norske kampfly skulle utføre frem til 1996 var anti sjøinvasjon. Det vil si at oppgaven var å stanse en fiendtlig flåtestyrke fra å sette i land styrker på norsk jord. Fra 1989 og fremover skulle denne oppgaven løses med det norskproduserte Pingvin missilet (Duvsete, 2004). Dette våpenet var et missil som kunne skytes fra lang avstand mot forhåndsplanlagte punkter på havoverflaten. Når missilet kom frem til punktet åpnet det en infrarød søker som kunne se varmekilder. Missilet styrte seg selv inn mot varmekilden og eksploderte. På grunn av missilets søker og navigasjonssystem kunne det bare brukes mot mål på havoverflaten som utstrålte varme. Det vil si at det ikke kunne brukes mot infrastruktur som broer, jernbane eller veier. Det kunne ikke brukes mot drivstoff- eller ammunisjonslagre. Det kunne ikke brukes mot fiendens kommando og kontroll eller sambandssystemer. Det kunne heller ikke brukes for å ødelegge, eller hindre fremrykningen av, formasjoner med fiendtlige bakkestyrker. Det betyr at dersom Sovjetunionen ikke sendte en flåtestyrke for å sette i land styrker på norsk jord, så var ikke Pingvin missilet relevant. Våpenet hadde med andre ord kun én funksjon, og 30 % av treningen til norske jagerflygere gikk med til å fylle denne funksjonen.

Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet innebar å anskaffe mer fleksible våpen og å bli kompetent til å bruke disse våpnene. Bomber er mer fleksible våpen enn Pingvin missilet, og kan brukes mot alle måltyper nevnt i foregående avsnitt, også fiendtlige skip. Med en luft-til-bakke kapasitet vil man kunne utføre både offensive kontraluftoperasjoner ¹¹, strategiske luftangrep ¹²,

¹⁰ Egen erfaring som jagerflyger.

¹¹ Offensive kontraluftoperasjoner har til hensikt å ødelegge, forstyrre eller begrense motstanderens luftmakt så nær kilden som mulig (Forsvarets Stabsskole, 2002: 42).

¹² Strategiske luftoperasjoner har til hensikt å ramme fiendens strategiske tyngdepunkter som for eksempel maktapparatet, kommandostrukturen, strategisk infrastruktur eller produksjonsfasiliteter. Dette er luft-til-bakke operasjoner som kan utføres uten koordinering med andre operasjoner (Forsvarets Stabsskole, 2002).

interdiktoperasjoner¹³ og nærstøtteoperasjoner¹⁴. En luft-til-bakke kapasitet vil derfor kunne gi en betydelig synergieffekt sammen med sjøstyrker og bakkestyrker i fellesoperasjoner (Østby, 1996).

Luft-til-bakke operasjoner med vanlige bomber uten styring var sett på som lite kosteffektivt. En bro, for eksempel, er normalt en meget solid konstruksjon, og det skal betydelig med sprengkraft svært nøyaktig plassert for at en bro skal gå i stykker. For å gjøre skade på en bro, måtte man derfor ha svært mange bomber. Grunnen er at uansett hvor dyktige flygerne er så vil de fleste bombene ikke treffe målet nøyaktig nok. Mens man sikter kan man bli forstyrret av fiendtlig ild fra bakken eller andre fly, man kan bli forstyrret av turbulens, dårlig sikt, frykt eller andre årsaker¹⁵. I tillegg vil noen bomber feilfunksjonere. Det at man må ha mange bomber som slippes mot et mål for at et minimum antall bomber skal treffe og eksplodere på riktig sted, innebærer også at svært mange fly må brukes til å fly mot dette målet. For et lite luftforsvar som det norske vil et slikt oppdrag om å bombe en bro, legge beslag på en uforholdsmessig stor del av de totale ressursene. Man vil derfor kunne gi et mer effektivt bidrag til striden på andre måter, for eksempel ved å fly defensive luft-til-luft operasjoner. For et lite luftforsvar som det norske måtte luft-til-bakke kapasitet derfor innebære presisjonsvåpen. Med presisjonsvåpen ville ett fly kunne ødelegge én bro, og således gi et mye større bidrag til striden.

Offensive kontraluftoperasjoner, strategiske luftangrep og interdiktoperasjoner foregår normalt langt bak fiendens linjer. På fellesoperativt og taktisk nivå, det vil si i hovedkvarterene, krever denne type oppdrag varierende grad fellesoperativ planlegging avhengig av om egne bakkestyrker er i nærheten av målene som skal bombes. På stridsteknisk nivå, det vil si i cockpit i kampflyet, er de ferdigheter som flygeren må mestre ganske like.

Nærstøtteoperasjoner, eller close air support, skiller seg fra de tre foregående oppdragstypene ved at bakkestyrker får ildstøtte fra luften mot mål de selv er i direkte kontakt med. Dette krever svært tett integrering mellom bakkestyrker og kampfly både på hovedkvarterene og på stridsteknisk nivå det vil si ute der kamphandlingene finner sted. På hovedkvarterene kreves det

¹³ Interdiktoperasjoner er luft-til-bakke operasjoner som gjennomføres for å ødelegge, avbryte, forsinke eller nøytralisere fiendens militære potensial før det kan benyttes effektivt mot egne styrker. Slike operasjoner utføres normalt som et ledd i fellesoperasjoner (Forsvarets Stabsskole, 2002).

¹⁴ Nærstøtteoperasjoner er luft-til-bakke operasjoner der de fiendtlige mål er i direkte kontakt med, eller i umiddelbar nærhet av, egne bakkestyrker. Slike operasjoner krever detaljert koordinering mellom kampfly og eget personell på bakken for å unngå angrep på egne styrker (Forsvarets Stabsskole, 2002). Nærstøtteoperasjoner omtales ellers i oppgaven som close air support eller CAS.

¹⁵ Egen erfaring som jagerflyger fra 1993.

felles planleggingsprosesser for at flyene skal være tilgjengelig for bakkestyrkene når dette er nødvendig.

Da innføringen av luft-til-bakke kapasitet var i en tidlig fase i starten av 1998 var det begrenset kompetanse på hovedkvarterene når det gjaldt å planlegge og lede nærstøtteoperasjoner på taktisk og fellesoperativt nivå. Bjørn Kenneth Nilssen var forward air controller¹⁶ i 1998. Han forteller om dette:

”Jeg husker på vinterøvelsen i ’98. Jeg ble ringt opp på mobiltelefon fra CAOC¹⁷. De spurte, hva skal vi skrive på task’en¹⁸? Det står altså en løytmant under ei gran med en mobiltelefon og skal svare CAOC’en på det. Det var litt spesielt.” (Nilssen, 2009)

På stridsteknisk nivå kreves det direkte kommunikasjon mellom soldaten på bakken og flygeren i cockpit mens stridighetene pågår. Dette foregår ved at en person på bakken leder flyet og ”prater flygerens øyne på målet.” På engelsk kalles dette ”talk-on.” Personen som har denne utdannelsen kalles forward air controller (FAC) eller joint terminal attack controller (JTAC) og har spesiell utdanning for å utføre denne oppgaven. Dette behovet for direkte kommunikasjon og samarbeid betyr at flygerne må mestre en del andre prosedyrer og ferdigheter enn de man må mestre for eksempel på et interdikt oppdrag¹⁹. Det betyr igjen at kompetanse til å fly nærstøtte krever en del trening i tillegg til den kompetansen som kreves for å fly for eksempel interdikt.

Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet medførte, i tillegg til flygerutdanning, at også støttefunksjonene som skulle håndtere de nye våpnene måtte lære seg noe nytt. Våpenteknikere måtte lære seg å håndtere nye systemer og prosedyrer, og det måtte opprettes nye forsyningslinjer med reservedeler for å nevne noe. Det å innføre en luft-til-bakke kapasitet betød altså store endringer både på fellesoperativt, taktisk og stridsteknisk nivå, i den operative delen av organisasjonen så vel som i støtteapparatet.

¹⁶ Forward Air Controller: Betegnes gjerne med forkortelsen FAC. Forklaring av begrepet følger lengre ned på siden.

¹⁷ CAOC: Combined Air Operations Center, et lufthovedkvarter på taktisk nivå som planlegger og beordrer flyoppdrag. I 1998 var dette på Reitan utenfor Bodø.

¹⁸ Task: Kortform for Air Tasking Order eller ATO. Det dokumentet som går ut til flyskvadronene en gang per døgn som inneholder ordre om oppdrag de neste 24 timer.

¹⁹ Egen erfaring som jagerflyger.

5 Historiefortelling

I denne delen av oppgaven vil jeg gjenfortelle hendelsesforløpet basert i hovedsak på intervjuene jeg har gjennomført, men også basert på skriftlig dokumentasjon. Innledningsvis i oppgaven pekte jeg på at komplekse fenomener som endringer i organisasjoner, ikke kan studeres frikoblet fra den konteksten de opptrer i. Jeg vil derfor først redegjøre for den politiske, militærstrategiske kontekst endringen finner sted i. Jeg redegjør også for F-16 flyenes utvikling fra vi fikk dem i 1980 frem til midten av 1990-tallet. Grunnen til at jeg tar med dette er at utviklingen er relevant for å forstå hvorfor norske F-16 fly hadde innebygd en multirollekapasitet som langt overgikk de oppgaver flyene ble brukt til av det norske Forsvaret. Uten denne multirollekapasiteten kunne ikke denne endringen ha skjedd uten at den inkluderte innkjøp av en helt ny flåte med kampfly, eller en svært kostbar og tidkrevende ombygging av flyene. Jeg vil deretter gjennomgå hvordan luft-til-bakke kapasiteten i Luftforsvaret ble til en realisert strategi. De teoretiske betraktningene knyttet til hendelsesforløpet vil hovedsakelig bli diskutert i kapittel 6.

5.1 Forhistorie

Endringene i det sikkerhetspolitiske bildet i Europa på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var med på å tvinge frem en gjennomtenkning av norsk militærstrategi.

Tilfeldighetene ville ha det slik at Sovjetunionens kollaps sammenfalt tidsmessig med den Willoch-ledede Forsvarskommissjonen av 1990 og Forsvarsstudien 1991. Forsvarssjef general Arne Solli (2009) forteller om dette:

”Den transformasjonen som skjedde på 1990-tallet, vi må nødvendigvis snakke om det som skjedde mellom 1990 og 1999, for da var jeg både GIH²⁰, jeg var ØKN²¹ og jeg var Forsvarssjef. Ting gikk ganske langsomt til å begynne med fordi man var redde for at usikkerheten som rådde kunne komme til å skape situasjoner som ville gjøre at vi kom til å trenge store deler av det Forsvaret som vi hadde. Det var ingen dramatiske omstillinger som skjedde som resultat av Willoch kommisjonen, bortsett fra at hæren ble betydelig redusert, men det kunne man forstå fordi man skulle kompensere i veldig stor grad for kvantitet med kvalitet. Det gjaldt selvfølgelig alle tre forsvarsgrenene.”

Den første Forsvarsstudien og som egentlig tok inn over seg de sikkerhetspolitiske endringene som slutten på den kalde krigen resulterte i, var derfor Forsvarsstudien 1996, som ble påbegynt først i 1993-94 og offentliggjort i mars 1997.

²⁰ GIH: Generalinspektør for Hæren

²¹ Øverstkommanderende i Nord-Norge.

Den kalde krigens slutt førte også til at NATOs eksistensgrunnlag endret seg. Allerede i 1992 besluttet NATO å støtte FN styrken i Bosnia Hercegovina (UNPROFOR) med blant annet luftstyrker og sjøstyrker (Rynning, 2005). To år senere, i februar 1994, gjennomførte NATO sitt første angrep da amerikanske F-16 skjøt ned serbiske kampfly over Bosnia. En drøy måned etter det var NATOs første luft-til-bakke angrep et faktum da amerikanske F-16, støttet av britiske spesialstyrker på bakken, gjennomførte et luftangrep på et serbisk artillerihovedkvarter i nærheten av Gorazde (Rynning, 2005). NATO var altså ikke lenger ensidig fokusert mot kollektivt forsvar innenfor rammene av artikkel 5, men i ferd med å endre seg til å bidra til internasjonal fred og sikkerhet i flere områder enn i Vest-Europa og Nord-Amerika, noe som måtte få konsekvenser for de militære organisasjoner i medlemslandene.

Forsvarets økonomi ble etter hvert dårligere mot slutten av 1990 tallet. Forsvarssjefen forteller om dette:

”[...] og FS 96 hadde vel i seg en god del elementer av videreføring av det som hadde vært. Det som gjorde at jeg allerede i 98 måtte kaste kortene det var at finansieringen av den struktur som vi anbefalte, og departementet og Forsvarets overkommando og Forsvarsministeren var enige om på våren i 98, ble nærmest kullkastet finansieringsmessig. På våren hadde alle sagt seg enige og alt var såre vel, selv om jeg påpekte i den stortingsmeldingen som ble lagt frem på våren 98 at her mangler det et stort beløp. Så allerede før den settes i gang så er den underfinansiert. Det påpekte jeg i merknader til stortingsmeldingen. [...] Disse merknadene mine var relativt krasse, det må jeg si. Så kom jo altså budsjettet. Det kom i oktober, og jeg skulle holde et foredrag i Oslo Militære samfunn, og da hadde budsjettet allerede underfinansiert strukturen med 800 millioner kroner, så det var så dramatisk at jeg sa det at jeg er nødt til å trekke den konklusjonen allerede nå at dette går ikke. Og jeg måtte igangsette en ny forsvarsstudie umiddelbart for å finne ut hva det var mulig å få for de pengene som regjeringen var villig til å gi.” (Solli, A, 2009)

I Norge foregikk analyser knyttet til anskaffelse av nye kampfly gjennom midten av 1970 tallet. En av analysene som fikk svært stor innflytelse på valget av kampfly og flyenes fremtidige roller var ”Analyse av alternative anvendelser av ressurser i kampflysektoren 1975-1990” (Solstrand, 1975), også kalt kampflyanalysen (Duvsete, 2004). Denne rapporten konkluderte med at det neste jagerflyet Norge skulle anskaffe måtte kunne brukes til å forsvare norsk luftrom mot luftangrep, samt norske farvann mot en sjøinvasjon (Solstrand, 1975). Tre sentrale offiserer i kampflyanalysen var Olav F Aamodt, Eyvind Schibbye, og Alf Granviken. Førstnevnte ble etter hvert Generalinspektør i Luftforsvaret i perioden 1985-1991, mens Schibbye etter hvert ble Luftkommandør og senere Øverstkommanderende i Sør-Norge. Granviken ble etter hvert Luftkommandør og senere stabssjef i Forsvarets Overkommando (Duvsete, 2004). Dette var offiserer som utøvde innflytelse på Luftforsvarets virksomhet inn i første halvdel av 1990-tallet.

Spesielt General Aamodt var av den oppfatning at konklusjonene i kampflyanalysen fra 1975, om at F-16 skulle brukes til luftforsvar og anti sjøinvasjon, fortsatt var gyldige under hans tid som generalinspektør, og i tiden etter (Moltzau, 2009).

F-16 ble endelig valgt, og på tross av at flyet var ment som en såkalt ”light weight air defence fighter”, så hadde F-16 innebygd en betydelig luft-til-bakke kapasitet, både da det gjaldt avionikk og bæreevne for luft-til-bakke våpen, allerede fra begynnelsen av 1980-tallet da det ble brakt inn i tjeneste i USA og i Norge, i hvert fall sammenlignet med hva norske jagerflygere var vant til fra F-5 og F-104 (Moltzau, 2009).

Selv om Norge ikke fokuserte på luft-til-bakke kapasitet gjennom 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet så ble det gjennom mange endringer og oppdateringer på flyet ivaretatt som en kapabilitet som lå innbakt i flymaskinen allikevel. Generalinspektør for Luftforsvaret Einar Smedsvig (2009) sier om dette:

”Det begynte jo egentlig når vi fikk mux bus²² til våpenstasjonene. Dette var et absolutt krav fra vår side da vi skulle kunne anvende et ”smart” sjømålsmissil. Det stod vel mellom Harpoon og Penguin. Så gikk vi gjennom dette her med alle nasjonene. Det var jo noe nytt at et våpen ikke bare skulle sertifiseres for oppheng og dropp, men integreres i software. Alle våpen måtte det, og den største utfordringen vi hadde var å få Penguin integrert i den felles datavaren. Problemet i den tidlige tiden var at det var ikke plass til alt i den lille datamaskinen i flyet og da var det en kamp om å ta ut ting og få inn ting. Og her var det mye diskusjoner og gi og ta. Men, drivkraften var at alle nasjonene forstod fordelene ved å holde software common. Vi ivaretok luft-til-luft siden, og hollenderne var jo veldig flinke spesielt til å ivareta luft-til-bakke. Så hollenderne har jo fløyet med Pingvin software hele tiden. Og vi fikk da fly som hadde integrert mange våpen som vi aldri ville benytte eller anskaffe.”

Sekundærrollen, anti sjøinvasjon, var tenkt løst med CRV-7 raketter mot fartøy, og MK20 ”Rockeye” klasebomber mot en invasjonstyrkes ilandsettingsområder mens Forsvaret ventet på et sjømålsmissil (Moltzau, 2009). Generalinspektør for Luftforsvaret Einar Smedsvig (2009) forteller om sin tid som F-16 flyger:

”Og det er jo en annen ting som du skal være klar over; hvorfor trente vi så lite med skarpe våpen? Vi hadde krav til krigslagre. Vi kunne ikke benytte skarpe våpen som inngikk i pålagte lagerbeholdninger. Og jeg mener at her stilte NATO krav til oss. Så min generasjon fikk liten trening med skarpe våpen, og det gikk like mye for teknisk [personell] som for flygere. Sett i etterpåklokskapens lys var kanskje dette merkelige holdninger, at vi skulle ha alt dette her på lager. Det var jo ikke sikkert vi var så veldig kvalifiserte til å bruke det som var på lager hvis vi

²² Evne til å kommunisere mellom flyets datamaskin og det punktet på vingen der våpenet var festet. En forutsetning for bruk av smarte våpen.

noensinne skulle få bruk for det.[...] Så det var litt lite profesjonalisme særlig når det gjaldt bruk av skarpe våpen.”

Det ble etter hvert bestemt at Forsvaret skulle kjøpe det norskproduserte Pingvin missilet. Dette missilet ble ikke overrakt norske F-16 skvadroner før i 1989 (Duvsete, 2004). Da norske F-16 ble operative med Pingvin på slutten av 1980-tallet ble evnen til å levere andre våpen mot jordoverflaten tonet kraftig ned i treningen (Kleppe, 2009; Moltzau, 2009)²³. I 1992 besluttet det på et Forum III møte i Luftforsvarets ledelse at norske jagerflyskvadroner ikke lenger skal trene med luft-til-bakke våpen (Luftforsvarsstaben, 1992). Vi nærmer oss altså midten av 1990 tallet med en sterk fokus på defensive luftoperasjoner. Anti sjøinvasjonsoppgaven med Pingvin missilet står fortsatt som en sekundær oppgave, og luft-til-bakke treningen er mer eller mindre besluttet stanset, eller holdt på et svært lavt nivå.

For å oppsummere litt: Sovjetunionen eksisterte ikke mer, og den kalde krigen var slutt. Dette tvang frem en gjennomgang av norsk militærstrategi som ble noe forsinket av den usikkerhet som lå knyttet til Russlands rolle i vårt nærområde. Samtidig var NATOs rolle i endring, noe som innebar at medlemslandenes militære organisasjoner etter hvert ble forventet å kunne stille med relevante kapasiteter til NATOs involvering i fredsoperasjoner. Samtidig kom Forsvarets størrelse og struktur etter hvert i utakt med bevilgningene.

F-16 var et multirollefly med betydelig luft-til-luft og luft-til-bakke kapasitet fra starten av. Kampflyanalysen av 1975 konkluderte med at de norske F-16 skulle brukes til luftforsvar og anti sjøinvasjon. De kapabiliteter som var innbakt i flymaskinen ble ivaretatt gjennom et internasjonalt samarbeid mellom Norge, Nederland, Belgia, Danmark, USA, og senere også Portugal. Det var felles konfigurasjon på flyene, og nederlenderne var de som presset på for opprettholde en luft-til-bakke kapabilitet i software og hardware oppdateringer på F-16 flyene gjennom 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet, mens Norge ivaretok blant annet at AMRAAM allværs luft-til-luft missil og Pingvin sjømålsmissil var integrert i de mange oppdateringene av kampflyene.

5.2 Innføring av luft-til-bakke kapasitet

Innføringen av luft-til-bakke kapasitet er forsøkt gjenfortalt kronologisk omtrent slik den skjedde. Jeg har imidlertid delt fremstillingen i tre deler av hensyn til oversikt og struktur. Den første delen handler som hvordan ideen om en luft-til-bakke kapasitet slo rot i Forsvaret. Deretter vil jeg fortelle om innledningen på den videre strategiformuleringen som i realiteten ble gjennomført som en del av arbeidet med et prosjekt som fikk betegnelsen ”7518 Fremtidige

²³ Egen erfaring som jagerflyger fra 1993

roller og oppdrag for Forsvarets kampfly”. Dette ble i hovedsak et konseptuelt arbeid som ikke i seg selv endte opp i noen investeringer, men som senere ble omsatt i mindre delprosjekter etter at 7518 var terminert. Den tredje delen er en gjengivelse av den aktivitet som ble generert ute i Luftforsvaret for å gjøre innføringen av en luft-til-bakke kapasitet til en realitet. Denne inndelingen i oppgaven lager et skille mellom det konseptuelle arbeidet i prosjekt 7518 og virksomheten ute i forsvargrenen som i realiteten ikke eksisterte i 1997-99 da prosessene faktisk fant sted. De foregikk på samme tid, og en del av de samme menneskene var involvert både i det konseptuelle arbeidet i prosjektet og i treningen ute ved de operative skvadronene. Man kan si at strategiformulering og implementering foregikk samtidig med de samme menneskene. Historien avsluttes med opptakten til Luftforsvarets første skarpe operasjon der vi bidro i luft-til-bakke rollen. Det var vår deltakelse i operasjon Enduring Freedom i Afghanistan i 2002-2003.

5.2.1 Ideen om en luft-til-bakke kapasitet blir født

Fra 1994 til 1996 jobbet daværende oberstløytnant Jan Østby på strategisk plankontor i Luftforsvarsstaben. Han sier:

”Slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet begynte en akademisk oppvåkning også i Luftforsvaret, inspirert av Air-land-battle. Doktrinen vi hadde på 80-tallet gikk vel tilbake til General Mohr sin tid? Tankearbeidet lå nede, så da kom ting litt på stell. Vi begynte å tenke litt konseptuelt. Så kom jo da dette manøverkrigsprinsippet inn. Da ble det mer naturlig å tenke Luftforsvarets roller i en felles-kontekst, kan du si.”(Østby, 2009)

Min egen erfaring fra 1993 og de kommende årene var at vi fløy stort sett luft-til-luft oppdrag og anti sjøinvasjonsoperasjoner, slik kampflyanalysen av 1975 konkluderte med at vi skulle. Dette er i tråd med det Østby sier. Kampflyenes rolle hadde endret seg lite på 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Konklusjonene i kampflyanalysen fra 1975 var fortsatt innflytelsesrike på begynnelsen av 1990-tallet, men de ble etter hvert utfordret.

I DOK 2 1997-2002 som ble utgitt i desember 1995 er det nedfelt oppdrag til Generalinspektøren for Luftforsvaret om at det, innenfor dokumentets planperiode (det vil si 1997-2002) skulle innføres en begrenset luft til bakke kapasitet. Det var ikke satt av investeringsmidler i perioden i DOK 2 (DOK 2 1997-2002, 1995). Jeg har ikke funnet at dette har medført aktivitet i organisasjonen. Luftforsvarsstaben var aktive bidragsytere til innholdet i DOK 2, men verken daværende generalinspektør eller Jan Østby kan huske å ha fått oppdrag om å innføre en luft-til-bakke kapasitet ovenfra (Smedsvig, 2009; Østby, 2009). Ingen av prosjektdokumentene jeg har funnet refererer til denne versjonen av DOK 2. Der noen av dem refererer til DOK 2 er det den neste versjonen, det vil si DOK 2 1998-2003 som kom i desember 1996, det blir referert til

(Lufttjenesteinspektoratet, 1996a; Lufttjenesteinspektoratet, 1996b; Lufttjenesteinspektoratet, 1998 a; Lufttjenesteinspektoratet, 1998b; Lufttjenesteinspektoratet, 2000).

Noen måneder etter at DOK 2 1997-2002 ble gitt ut, altså i februar-mars 1996, skrev Jan Østby et notat som het: ” Strategi for innføring av luft til bakkekapasitet for Luftforsvarets jagerfly”.

Han forteller om dette:

”Det var snakk om at vi skulle gjøre noe, men alt det som det var snakk om det var alltid veldig langt fram ikke sant? Men så fikk jeg en ide, etter at jeg hadde vært på et NATO møte kalt Panel of Air Defence Weapons²⁴ på Texas Instruments i USA. De som lagde Paveway²⁵ på den tiden, og de lagde det som etter hvert ble JSOW²⁶. Vi så på noen konsepter. Og så dro jeg tilbake og da satte jeg meg ned og skrev det som ble kalt Strategi for innføring av luft-til-bakkekapasitet for Luftforsvarets jagerfly, som jeg sendte rundt omkring i huset, og som jeg presenterte for generalen.”(Østby, 2009)

Østby forteller at stabsarbeidet i Luftforsvarsstaben på den tiden bar preg av åpenhet, dialog og inkluderende prosesser. Han understreker eksplisitt at ideene i strategien ikke bare er hans egne. Notatet var ute på høring både blant hans nærmeste medarbeidere og ellers i Forsvarets Overkommando, og det kom innspill fra flere av hans kolleger som ble inkorporert i strategien før den ble presentert for Generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL). Etter at Generalinspektøren hadde godkjent innholdet ble det sendt ut som et offisielt skriv fra GIL til blant andre Forsvarssjefen (Østby, 2009).

Dette notatet argumenterer for at analysene om kampflyenes roller fra 1975 ikke lenger er gyldige innenfor et manøværkrigskonsept. Selv innenfor en defensiv strategi må man kunne utføre offensive operasjoner på taktisk og operasjonelt nivå også med kampfly. Et kampflyvåpen har mulighet til å påvirke striden i hele stridsområdet, men hvis man skal kunne gjøre det må kampflyene også ha en luft-til-bakke kapasitet. I notatet skisseres det en fire trinns strategi for å få innført luft-til-bakke kapasitet. Trinn én gikk ut på å skaffe styreenheter til Forsvarets lager av 250 kilos bomber. Trinn to av denne strategien innebar anskaffelse av rekognoseringsutstyr, trinn tre innebar anskaffelse av sensorer og målbelysere til jagerfly²⁷ og trinn fire innebar anskaffelse av et på den tiden ikke spesifisert luft-til-bakke våpen som kunne leveres med høy presisjon mot forhåndsplanlagte mål fra stor avstand (Østby, 1996).

²⁴ Panel of Air Defence Weapons: Møtet kaltes også i enkelte sammenhenger PADW.

²⁵ Paveway: Laserstyringsenheter som festes på vanlige bomber.

²⁶ JSOW: Joint Standoff Weapon. Et presisjonsstyrt luft-til-bakke våpen som kan leveres fra lang avstand.

²⁷ Målbelysningsutstyr kalles også targeting pods eller podder andre steder i oppgaven.

Styreenheter til vanlige bomber var kommersielt tilgjengelig hyllevare på den tiden, og investeringen var ikke spesielt stor. Østby (2009) forteller:

”På et lavt nivå på den tiden var det mulig å få fram prosjekter på inntil 50 millioner kroner uten at det måtte opp i Stortinget og inn i en stor plan. Og det var det som var planen. Bare kjøpe noe hyllevare med en gang , Paveway kit og belage oss på den kompetanse som hæren hadde for å lase²⁸ bombene inn. Til å begynne med, bare for å sette i gang noe. ”

Han sier videre:

”Det var i tråd med tankesettet i Forsvaret, men det var ingen som fortalte oss at nå skulle vi gjøre sånn. Stig Nilsson²⁹ begynte å sette i gang oppkjøpene. Vi sendte ut denne planen til Gud og hvermann både i Luftforsvaret og i Forsvarsstaben og så sa vi: Sånn skal vi gjøre det framover. Så enkelt var det. Og så begynte vi å gjøre det.” (Østby, 2009)

Allerede ett år senere, på sommeren 1997, ble det sluppet laserstyrte bomber av typen GBU-12 fra norske F-16 på Halkavarre skytefelt, ikke langt fra Lakselv i Finnmark, på øvelse Nordavind (Våpenlogg ved Bodø Flystasjon, 2009; Våpenlogg ved Ørland Hovedflystasjon, 2009). Dette var første gang slike våpen var i bruk på norske kampfly.

De tre siste trinnene i strategien var mer tidkrevende og kompliserte å realisere både fordi de representerte vesentlig større kostnader og fordi dette var systemer/komponenter som ikke nødvendigvis var ferdig integrert i flyene. Det skulle gå 8 år før trinn tre ble realisert med ”Pantera” målbelysnings utstyr til F-16 i 2004, og enda noen år før trinn fire ble realisert med våpenet JDAM³⁰. Trinn to av strategien, rekognosering, er per 2009 enda ikke realisert. Men ”Strategi for innføring av luft til bakkekapasitet for Luftforsvarets jagerfly” representerte en start på noe nytt for Forsvarets kampfly.

I desember 1996 kommer neste DOK 2 ut, altså om lag et halvt år etter at Generalinspektøren for Luftforsvaret sendte ut Jan Østby sitt forslag til strategi til resten av forsvarsledelsen. Denne versjonen av DOK 2 gjaldt for perioden 1998-2003. I dette dokumentet står det:

”Manøverkrigsprinsippet i FSJs grunnsyn for utvikling og bruk av norske militære styrker i fred krise og krig betinger fleksibilitet, dynamikk, hurtighet ildkraft og mobilitet. Selv om strategien er defensiv forutsetter den betydelig offensiv kapasitet herunder offensiv luftmaktkapasitet, så vel på taktisk som på operasjonelt nivå. Generalinspektøren for Luftforsvaret har i denne forbindelse lagt frem for FSJ en strategi for oppbygging av luft-til-bakkekapasitet for våre kampfly.” (DOK 2 1998-2003, 1996: 154)

²⁸ Uttales ”leise” og betyr å styre bombene inn med laser

²⁹ Stig Nilsson: Daværende saksbehandler i Luftforsvarsstaben.

³⁰ JDAM: Joint Direct Attack Munition. GPS styrt presisjonsvåpen.

Den direkte referansen til en strategi fremlagt av Generalinspektøren for Luftforsvaret, sammen med det faktum at ordlyden i DOK 2 ligner på ordlyden i Østbys strategi, gjør det sannsynlig at Østbys notat har hatt innflytelse på utformingen av denne versjonen av DOK 2 og forankringen av ideen om en luft-til-bakke kapasitet i Forsvarets strategiske planer. Østbys strategi figurerer også som referanse i flere andre dokumenter skrevet på samme tid (Lufttjenesteinspektoratet, 1996a; Lufttjenesteinspektoratet, 1996b; Lufttjenesteinspektoratet, 1998). Ideen om en luft-til-bakke kapasitet hadde altså gjennom første halvår slått rot i Luftforsvarsstaben, og etter hvert blitt godtatt som en god ide i Forsvarets øverste ledelse. Samtidig genererte ideene etter hvert mye aktivitet ute i Luftforsvaret.

5.2.2 Prosjekt 7518 og den videre strategitenkning om luft-til-bakke kapasitet

Samtidig som ideene om en luft-til-bakke kapasitet slo rot i Luftforsvarsstaben ble det nå ansatt en major og senere oberstløytnant ved Lufttjenesteinspektoratet (LTI) på Rygge ved navn Per Erik Solli. Han hadde erfaring fra krigen i Bosnia der han tjenestegjorde ved et lufthovedkvarter i ett år fra 1993 til 1994. Han jobbet med ledelse og beslutningsprosesser knyttet til luft-til-bakke operasjoner. Han jobbet også ett år under luftkommandøren i Nord-Norge blant annet med å omorganisere luftoperasjonssenteret på Reitan. Deretter hadde han ett års tjeneste ved Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) før han begynte sin tjeneste på Lufttjenesteinspektoratet. Han forteller:

”Da jeg kom til LTI var det en sak som lå og ulmet. Det var den air-to-ground biten. Da publiserte jeg en artikkel i ”Luftled” høsten 1996. Den tok for seg endringene i sikkerhetspolitikk og militærstrategi og hvilke konsekvenser det kunne få for kampflyvåpenet, blant annet med tanke på air-to-ground. Noen fight’et for at vi bare skulle kjøpe nye våpen og sette i gang med air-to-ground. Jeg prøvde å argumentere overfor Harildstad³¹ om at dette ikke bare var et nytt våpen, men et nytt system, og at vi burde gå helhetlig fram.”(Solli, P.E, 2009)

For å forankre innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret arrangerte LTI et todagers seminar i januar 1997, med deltakere fra Lufttjenesteinspektoratet, Luftforsvarsstaben (LST) og stasjonsledelsene fra flystasjonene der det var stasjonert jagerfly, samt generalene Alf Granviken og Olav Aamodt som begge hadde vært sentrale i kampflyanalysen fra 1975. Daværende forsker ved NUPI Espen Barth Eide holdt et innledende foredrag om ny sikkerhetspolitikk og krav til militære styrker. En flyger som akkurat hadde kommet hjem fra USA etter å ha vært stasjonert ved en amerikansk F-16 skvadron, orienterte om hvordan US Air Force drev moderne luft-til-bakke operasjoner. Hensikten med seminaret var å ta opp debatten om hvilke roller norske

³¹ Daværende Lufttjenesteinspektør

kampfly burde fylle, og få med seg de operative delene av organisasjonen på at det var på tide å gjøre noe nytt (Solli, P.E, 2009).

Sollis daværende overordnede Lufttjenesteinspektøren forteller hvordan han oppfattet oppstarten av prosessene knyttet til innføringen av en luft-til-bakke kapasitet:

”Nei, jeg tror mye at det var det at vi trodde på et prosjekt. Vi hadde jo signaler om hva NATO ville, men det kom aldri noen ordre. Dette var ting som mye ble til. Og Smedsvig³² var jo positiv. Men det kom aldri noen sånne direktiver. Dette var vel en like mye bottom-up som en top down prosess. Det var ikke styrt slik som man kanskje kunne forvente.” (Harildstad 2009)

På Lufttjenesteinspektoratet startet man da et todelt løp for å få til en luft-til-bakke kapasitet med norske F-16. For det første ble det startet et arbeid knyttet til investeringer og konseptutvikling. Arbeidet ble organisert i et prosjekt som fikk betegnelsen ”7518 Nye roller og oppdrag for Forsvarets kampfly,” og var ledet av daværende oberstløytnant Per Erik Solli. For det andre ble det satt i verk umiddelbare tiltak for å starte oppbyggingen av kompetanse i de operative delene av organisasjonen. De umiddelbare tiltakene diskuteres i neste avsnitt som dekker implementeringen. Per Erik Solli sier om prosjekt 7518:

”[...] ville at vi skulle ha ett våpen. Det er jo forskjellige typer mål i forskjellige typer scenarier. Slik at ett våpen som skal kunne brukes mot alle mål i alle scenarier det finnes jo ikke. Bjørn Granviken³³ lagde en todimensjonal matrise som viste at man ville trenge flere typer våpen. Denne ble laget for å fichte off noe av det presset om at vi skulle bare ha ett våpen. Vi argumenterte også for å kjøpe våpen som allerede var integrert i F-16 kontra det å lage et eget norskutviklet konsept. Det som skjedde med 7518 var at vi stoppet det sånn 1998 rundt der. Og så delte LTI det opp i flere prosjekter. I stedet for å lage ett totalprosjekt som ville ta veldig lang tid, så tok LTI og stykka det opp i flere mindre prosjekter. Luftforsvaret kjørte ett prosjekt på laserstyrte bomber, og ett på GPS styrte bomber, og ett på targeting pod³⁴, slik at det som var viktig med 7518 var den konseptuelle avklaringen.”(Solli, P.E, 2009)

Prosjekt 7518 var altså ikke bare et arbeid som var innrettet mot å realisere investeringer i materiell relatert til innføringen av en luft-til-bakke kapasitet. Det konseptuelle arbeidet som omtales innebar også en omorganisering av jagerflyskvadronene. Luft-til-bakke oppdrag krevde større grad av forhåndsplanlegging av flyoppdrag, og en innføring av luft-til-bakke kapasitet innebar at planleggingskapasiteten måtte økes på skvadronene. Prosjekt 7518 foreslo derfor det

³² Daværende Generalinspektør for Luftforsvaret

³³ Norsk jagerflyger som hadde tjenestegjort ved en amerikansk F-16 skvadron. Han hadde således erfaring med hvordan US Air Force drev moderne luft-til-bakke operasjoner.

³⁴ Targeting pod: Målbelysningsutstyr til å oppdage mål og styre laserstyrte bomber inn på målet

måtte opprettes en støtteavdeling på hver skvadron bestående av personell med planleggingskompetanse, eller mission support personell som de kalles i dag (Solli, P.E, 2009).

En av grunnene til at prosjekt 7518 ble stykket opp i flere prosjekter var at de samlede kostnadene var meget store, og det ville være lettere å få igjennom flere små investeringer enn en stor. Økonomien var med på å påvirke i hvor fort luft-til-bakke kapasiteten kunne innføres.

Lufttjenesteinspektøren forteller:

”Så økonomien var vel med på at det ikke gikk så fort. Det måtte jo passe inn i anskaffelsesplaner. Så jeg ønsket da altså at vi skulle satse alt på å få et skikkelig fly, og heller bruke noen midler til å få satt dette luft-til-bakke prosjektet på beina.” (Harildstad, 2009)

En major ved navn Inge Kampenes ble nå ansatt på Lufttjenesteinspektoratet etter å ha vært skvadronssjef på 338 skvadronen på Ørland Hovedflystasjon. Han forteller:

”Som sjef for systemseksjonen på jagerflykontoret jobbet jeg mye med disse prosjektene. 7518 var det store i forhold til offensiv kapasitet. Vi måtte skru det sammen på en annen måte, for det var veldig altomfattende. Dette forsøket på å innføre den offensive kapasiteten i kampflyvåpenet vårt ble for holistisk. Alt skulle på en måte kuliminere med en rekke kapasiteter samtidig.” (Kampenes, 2009)

Investeringene i offensiv kapasitet ble nå delt inn i flere prosjekter styrt innunder en total kostnadsramme. Innføring av luft-til-bakke kapasitet ble forsøkt styrt som et program innenfor materiellinvesteringene til Luftforsvaret (Kampenes 2009).

5.2.3 Implementeringen

Samtidig har det altså blitt satt i gang arbeid ute i de operative avdelingene for å starte kompetanseoppbyggingen (Solli, P.E, 2009). Stasjonsledelsen på Bodø hovedflystasjon argumenterte med at skvadronene i Bodø måtte lede innfasingen av en luft-til-bakke kapasitet, i og med at 332 skvadronen på Rygge ledet MLU innfasingen³⁵ og 338 skvadronen på Ørlandet ledet oppsettingen av Luftforsvarets kampfly bidrag til NATOs Immediate Reaction Forces (IRF). Skvadronene på Bodø Hovedflystasjon fikk derfor i oppdrag å starte kompetanseoppbygging innen luft-til-bakke under tilsyn av Lufttjenesteinspektoratet på Rygge. På skvadronene var kompetansen innen luft-til-bakke imidlertid mangelfull. Det var noen få flygere som hadde gått igjennom et våpeninstruktørkurs i Nederland. Dette kurset heter Fighter Weapons Instructor Training eller FWIT. Det er de dyktigste flygerne fra hver skvadron som får sjansen til å gå på et slikt kurs. Kurset er et samarbeid mellom de land i Europa som har F-16,

³⁵ MLU: Mid Life Update. En omfattende oppdatering av F-16 flyene som foregikk fra 1997 til 2000. Denne oppdateringen krevde videreutdanning av alle Forsvarets jagerflygere. Den ble gjennomført ved 332 skvadronen på Rygge flystasjon.

det vil si Norge, Danmark, Belgia, Nederland og Portugal. Treningen bestod av en betydelig del planlegging, ledelse og gjennomføring av luft-til-bakke operasjoner (Kleppe, 2009).

Generalinspektøren for Luftforsvaret forteller:

”Og hvis vi tenker på hollenderne og dette med luft-til-bakke. Det var jo hollenderne som på en måte var drivkraften bak, eller bar FWIT de første årene. De hadde dyktige instruktører og var villige til å bruke ressurser. FWIT kompendiumet, eller FWIT trening hadde et sterkt innslag av luft-til-bakke. Og de vi sendte på FWIT i alle disse årene, de kom jo hjem igjen med veldig mange gode ideer. De begynte på skvadroner og så gikk de opp i systemet. Og du kan si at mye av luft-til-bakke tenkningen, kan ha sammenheng med FWIT deltakelsen og det internasjonale samarbeid med Holland.” (Smedsvig, 2009)

Bortsett fra disse flygerne hadde resten av personellet på skvadronene lite kompetanse når det gjaldt planlegging, ledelse og gjennomføring av luft-til-bakke oppdrag. På Rygge, Ørland og i Bodø fantes et miljø med FWIT utdannede jagerflygere som ble sentrale når det gjaldt den initielle kompetansehevingen ute på de operative jagerflyskvadronene.

I utgangspunktet var de ny-innkjøpte laserstyrte bombene ment som interdikt våpen (DOK 2 2000-2005, 1998). Interdiktoperasjoner utføres normalt som et ledd i fellesoperasjoner, men jagerflyene opererer som regel uten å være i direkte kontakt med bakkestyrkene under utførelsen av oppdraget (Forsvarets stabsskole, 2002)³⁶. Det var imidlertid enda ikke anskaffet målbelysningsutstyr for å styre de laserstyrte bombene inn mot målet. Man var derfor avhengig av folk på bakken som kunne gjøre dette. Bjørn Kenneth Nilssen var forward air controller med erfaring fra skarpe operasjoner i Bosnia i 1995. Han forteller:

”Det var en nordisk/polsk brigade. Norge skulle stille ett TACP³⁷ lag. Jeg ble spurt om å sette opp og lede dette laget. Vi startet på bar bakke. Vi hadde ikke utstyr, ferdig rigget kjøretøy eller trent personell. Vi kontaktet danskene der nede for å finne ut hvordan de gjorde det.” (Nilssen, 2009)

Han sier videre:

”I tillegg var det måten å kontrollere fly på som ingen i Norge kunne noe om. Vi snakker altså om medium level³⁸ kontroll som utviklet seg i perioden der nede. Her var det ikke noe low level, og det var det vi hadde trent på. Og det var ingen som kunne lære meg i Norge hvordan en medium level kontroll skulle utføres. Det lærte jeg litt hos danskene og gjorde en del kontroller der nede treningsmessig i Bosnia. Våpenskolen i artilleriet som var fagansvarlige, de kunne ikke det her så her var det fact-finding all the way både materiell og prosedyrer. Jeg reiste ut i

³⁶ Egen erfaring som jagerflyger.

³⁷ TACP står for Tactical Air Control Party

³⁸ Medium level: Betyr 2000 fot til 10000 fot over bakkenivå (NATO Standardisation Agency, 2007: 2-B-5) I dagligtale er begrepet som regel forbundet med at flyene flyr høyere enn trusselen fra bakkebasert luftvern rekker. Medium level betyr i dagligtale derfor som regel minst 10 000 fot over bakkenivå, gjerne enda høyere.

februar-mars 96 og sto i den brigaden som operativ FAC i 8 måneder. Det var mye kontroller med mye fly. Alle forskjellige flytyper også angrepshelikopter. Jeg fikk en føling med jagerfly, AC-130 gunship, angrepshelikopter. Jeg var to turer over til Italia i CAOC'en³⁹ der og fikk en god forståelse for hvordan man skal gjøre CAS i den typer operasjoner.” (Nilssen, 2009)

Det var på bakgrunn av dette at han høsten 1996 ble kontaktet av Per Erik Solli. Han kom til å bistå i prosjekt ”7518 Fremtidige Roller og oppdrag for Forsvarets kampfly” og i utdannelsen av norske jagerflygere på skvadronene. På høsten 1996 godkjente GIL ”Totalprosjektdokument for kategori 4 anskaffelse av laserstyrte styreenheter til Luftforsvarets MK 82 bomber.”

(Lufttjenesteinspektoratet, 1996a). En MK 82 bombe med laserstyringsenhet av typen Paveway II har typebetegnelse GBU-12. Dette var en relativt liten investering⁴⁰. Den ble realisert i løpet av første halvår 1997, for på øvelse Nordavind som ble gjennomført på høsten 1997 ble det droppet laserstyrte bomber av typen GBU-12 (Våpenlogg ved Bodø Flystasjon, 2009; Våpenlogg ved Ørland Hovedflystasjon, 2009). Dette var helt i tråd med fase 1 i den strategi som Jan Østby skisserte i februar-mars 1996.

I forkant av Nordavind 1997 var det ingen i Norge som kunne bruke GBU-12. Det var ingen våpenteknikere som kunne sette sammen bomben og styreenheten, og det var ingen flygere som hadde brukt dette våpenet. Den generelle kompetansen innen luft-til-bakke operasjoner var lav og det var ingenting som var skrevet ned fra gammelt av som man kunne bruke. Flygeren Bjørge Kleppe (2009) forteller om dette:

”Vi hadde jo ikke noe taktikkmanual, på den tiden. Vi hadde en air defence manual og en JASUW⁴¹ manual, men vi hadde ingen luft-til-bakke manual. Vi hadde noe gammalt sarv som var laget på 80-tallet som beskrev noe low-level-stuff men det kunne ikke brukes.”

FWIT instruktørene skal i utgangspunktet være ekspertene på alle våpen Luftforsvaret besitter, men Bjørge Kleppe forteller at norske flygere for første gang bruker GBU-12 på FWIT i oktober 1997, altså etter øvelse Nordavind (Kleppe, 2009). Før det har de kun fått teoretisk kunnskap til våpenet og prosedyrene knyttet til bruken av det. Det var altså ingen i Norge som satt med nok kunnskap til å lage en god nok utdanning til at Luftforsvaret kunne ta i bruk disse våpnene.

³⁹ CAOC: Combined Air Operations Centre, et lufthovedkvarter på taktisk nivå som planlegger bruken av luftmaktressursene, og sender ut ordre om hvilke oppdrag som skal utføres.

⁴⁰ Kategori 4 prosjekter hadde en kostnadsramme på 50 mill kr.

⁴¹ Står for Joint Anti Surface Warfare og var en manual i anti sjøinvasjonsoperasjoner med Pingvin.

Hæroffiser og forward air controller Bjørn Kenneth Nilssen (2009) forteller:

”Man skulle ha et kurs fra leverandøren etter det initielle kjøpet av et antall GBU-12. Det var et 2 ukers pilot kurs. Det ble holdt i Bodø. Jeg møtte på dette kurset. Problemet var at vi hadde ikke podder⁴², så alle bombene som skulle droppes måtte belyses fra bakken. Det hadde vi utstyr til. Vi var akkurat i innføringen i prosjektet. Vi fikk med oss folkene fra Litton Lasers som leverte de [bakkebaserte] laserne Norge skulle kjøpe. Raytheon leverte GBU-12.[...] Det jeg gjorde på det kurset var at jeg var med og lærte opp pilotene til å fly prosedyren for å levere med en bakkebasert FAC, så jeg hadde en dag eller to på det kurset hvor jeg underviste i CAS prosedyrer.[...] Jeg husker jeg kom der, en løytnant fra hæren som skulle undervise piloter helt opp til kaptein/majorsnivå. De var veldig skeptiske. Men det gikk egentlig veldig bra, og jeg fikk god kontakt med flymiljøet i Bodø. Dette kurset var tidlig på høsten og så dro vi det opp på Nordavind for å droppe våpen høsten ’97.”

Kurset ble altså arrangert i regi av Lufttjenesteinspektoratet, hovedsakelig med bidrag fra representanter for leverandøren av våpnene og en av svært få FAC’er i Norge. Elevene på det første kurset var de flygerne som var plukket ut til å få slippe bomber på den etterfølgende øvelse Nordavind, samt to FWIT instruktører fra Ørland. Hensikten var at disse i sin tur skulle lære opp resten av personellet på skvadronene. Det kreves imidlertid praktisk erfaring med våpnene. Det er ikke nok med teorikurs. Nilssen forteller en historie som er godt kjent i dag blant mange erfarne jagerflygere:

”Og så på slutten av uka så ble det invitert en masse gjester. Det ble flydd opp et fly med både generaler og admiraler og en del presse, vi skulle ha en stor demo. Det var NRK og full pupp[....]Vi skulle droppe med to fly, og jeg hadde to lasere. Det første flyet skulle droppe to bomber på to [forskjellige] targets. Men bombene kolliderte i luften. De falt ned langt unna målet.” (Nilssen, 2009)

Bombene kolliderte i luften på grunn av en feil i oppsettet i parameterne for våpenslipp som var satt inn i flyet under planleggingen av oppdraget. Vi lærte en del den dagen om hva som fungerer og hva som ikke fungerer når man skal slippe to laserstyrte bomber samtidig fra samme fly.

Etter Nordavind 1997 fortsatte kontakten mellom jagerflyskvadronene i Bodø og FAC miljøet i hæren på uformelt vis. Nilssen (2009) forteller:

”Da vi kom tilbake [fra øvelse Nordavind] begynte jeg å få kontakt med pilotene i Bodø og vi snakket om vi skulle fly litt CAS. Peters⁴³ var mye inn i bildet til å begynne med. Da begynte vi å trene og jeg holdt et nytt kurs i medium level prosedyrer i Bodø. I løpet av den høsten og vinteren som kom, ble det til at jeg reiste litt rundt og begynte å drive med talk-ons i Norge. Vi fikk jo ikke noe oppdrag fra noen om å gjøre noe sånt no. I hvert fall ikke på mitt nivå, så vi

⁴² Podder: Målbelysningsutstyr på flyene.

⁴³ Skvadronssjefens kallenavn uttales ”peters”.

startet jo dette med bekjenskaper. Noen av pilotene begynte å få interessen for CAS. De skjønnte at det foregikk ting på Balkan og andre steder at det kanskje var interessant, og litt moro.”

Bjørge Kleppe (2009) forteller om dette fra sitt ståsted som jagerflyger ved skvadronen:

”De fleste skjønnte etter hvert at vi måtte begynne med en luft-til-bakke rolle. Og vi innså det i hvert fall i 98-99 da vi kom til Italia⁴⁴ at det nytter ikke å suse rundt her å bare fly luft-til-luft. Det er ikke noe behov, eller det er behov for det men i liten grad.”

Hva slags flyging som skulle foregå med Forsvarets kampfly var nedfelt i en bestemmelse som på den tiden het Håndbok for Luftforsvaret 65-12 (HFL 65-12). Dette treningsprogrammet ble skrevet av saksbehandlere på LTI uten detaljstyring ovenfra. De brukte egne erfaringer samt erfaringer fra FWIT og flygere som hadde tjenestegjort ved skvadroner i USA (Harildstad, 2009). Det ble deretter kontrollert av Lufttjenesteinspektøren og til slutt godkjent av Generalinspektøren for Luftforsvaret. Den versjonen som var gyldig i starten av 1998 inneholdt ikke flyturer med CAS. Luft-til-bakke og anti sjøinvasjon er slått sammen som en oppgave og utgjør til sammen 30 % av treningsprogrammet, hvorav all luft-til-bakke trening er ment som interdikt turer. Hovedvekten ligger fortsatt på luft-til-luft trening med ca 70 % av turene (HFL 65-12, 1998). Allikevel ble CAS treningen sett på som verdifull ute på skvadronene. Kleppe forteller:

”Ett eller annet sted i 95 så hadde vi noen folk ute i Bosnia som skjønnte at luftstøtte, det var viktig. Når vi kom i kontakt med FAC miljøet i '97 så ble det litt utveksling av erfaringer og sånn. Og da skjønnte jo vi at her må vi gjøre noen ting, og erfaringene de hadde ute var at det ble flydd mye CAS. Det var close air support, og fokus i ROEs⁴⁵ var at det måtte være noen på bakken som måtte kunne se målet og kunne formidle det opp og at alle ser målet før vi leverer.” (Kleppe, 2009)

I DOK 2 for perioden 2000 – 2005 som kom ut samtidig med dette (det vil si desember 1998) står det som oppdrag til GIL: ”Etablere en kapasitet til air interdiction ved å starte kompetanseoppbygging i luft-til-bakke rollen. Vurdere innfasingen av moderne luft til bakke våpen og rekognoseringsutstyr for kampfly.” (DOK 2 2000-2005, 1998: 87) Ute på skvadronene har dette allerede gått ett steg videre og treningen inkluderer nå også close air support.

⁴⁴ 338 skvadronen var stasjonert i Italia da de fløy luft-til-luft oppdrag under operasjon Allied Force i 1998-99.

⁴⁵ ROE = Rules Of Engagements

Gjennom resten av 1998 og 1999 fortsatte MLU⁴⁶ oppdateringen, noe som førte til at flyene ble mer kapable både i luft-til-luft rollene og i luft-til-bakke rollene. Samarbeidet mellom norske flygere og forward air controllers utviklet seg også. Nilssen (2009) forteller.

”Etter hvert var jo MLU’en begynt å skje i Norge. Med M1⁴⁷ hadde man vel bare en air-to-air datalink. De første testene på M2⁴⁸ var vel høsten 2000. Da prøvde jeg å få låne kit av leverandøren av det utstyret, for også å ha et bakke kit. Og det var høsten 2000. Da gjennomførte vi en demo på Ørlandet med to fly. Da var det [...] ⁴⁹ og han Gaff⁵⁰ som fløy. De to fløy og jeg ledet fra bakken og da demonstrerte vi digital kapasitet med en god del gjester og så videre. [...]Da var vi kommet så langt at vi hadde digitalisert kapasiteten. Og da var vi langt framme. [...] Og da husker jeg at de første kit’ene på bakken de fikk vi. Altså vi fikk IDM⁵¹ modemene og sånt, og det var jo sånt som jeg dreiv med på privat side og fikk lånt fra USA. Rett fra leverandøren. Så jeg hadde to kit. Og så senere den høsten gikk vi inn på en COMAO⁵² på Hjerkin⁵³ hvor vi leverte digitalt, og vi hadde vel fire fly som gikk inn og leverte to MK 82⁵⁴ hver på targets som jeg hadde linket til dem på IDM.”

Samarbeidet fortsatte med andre ord, og kompetansen og utstyret ble stadig bedre. På kampflysiden manglet imidlertid fortsatt luft-til-bakke målbelysningsutstyr, noe som innebar at norske kampfly fortsatt var avhengige av å ha hæroffiserer eller spesialstyrker med FAC kompetanse på bakken i nærheten av målet for å laserstyre bombene inn. FAC miljøet var lite, så i mange tilfeller var det B.K. Nilssen som måtte gjøre denne jobben under trening i Norge på denne tiden.

Så kom 11 september 2001, og vi fikk angrepene på World Trade Center. Den militære responsen på angrepet ble hevdet gjort i selvforsvar, og artikkel 5 i NATO traktaten ble aktivert. På Luftoperativt Inspektorat (LOI)⁵⁵ skapte dette en del aktivitet. Inge Kampenes (2009), nå oberstløytnant og sjef på Jagerflykontoret på LOI forteller:

”Umiddelbart etter 11 september startet vi forberedelsene for opptrening av styrkene, og før vi fikk ordre om det fra GIL, utarbeidet LOI et treningsprogram. Dette skulle trene oss opp mot det vi mente var sannsynlige oppdrag. Sammen

⁴⁶ MLU: Mid Life Update. En stor oppdatering av F-16 flyene som innebar blant annet digital datalink, økt kapasitet på flyets radar, elektronisk identifisering av venn/fiende (også kalt IFF) og helt ny cockpit.

⁴⁷ M1: En av de første versjonene av MLU oppdateringen.

⁴⁸ M2: En oppdatering av flyet som blant annet innebar at flyets datalink både kunne brukes luft-til-luft mellom fly og luft-til-bakke mellom fly og FAC.

⁴⁹ En jagerflyger ved 338 skvadronen.

⁵⁰ Bjørge Kleppe blir kalt Gaff.

⁵¹ IDM: Improved Data Modem. Datalinken som kan brukes mellom fly og FAC.

⁵² COMAO: Combined Air Operation eller Composite Air Operation. En stor angrepsformasjon med kampfly organisert under en ”mission commander” for å løse et oppdrag.

⁵³ Hjerkin: Skytefelt for tungt skyts på Dovrefjell i Oppland fylke. Feltet er nå nedlagt.

⁵⁴ MK 82: 500 pounds bombe.

⁵⁵ Lufttjenesteinspektoratet hadde skiftet navn til Luftoperativt Inspektorat eller LOI.

med CAOC på Reitan lagde vi operasjonsordre, og det var primært COMAO som ble beskrevet - CAS var ikke det vi tenkte oss brukt til på det tidspunktet.”

LOI ba altså på senhøsten 2001 jagerflyskvadronene om å vektlegge luft-til-bakke operasjoner i treningen i tilfelle det skulle bli nødvendig å sende kampfly for å delta i krigen i Afghanistan. Ordren gikk ut på å begynne å trene store angrepsformasjoner, som det ble brukt en del av i 1999 i krigen mot Serbia. Store angrepsformasjoner er normalt forbundet med interdiktoperasjoner, offensive kontraluftoperasjoner eller strategiske luft-til-bakke angrep, ikke med CAS. Norge hadde som nevnt ikke målbelysningsutstyr til flyene enda. Inge Kampenes (2009) forteller:

”Det var en ganske spennende tid det der. Vi hadde jo ikke fått poddene⁵⁶. Vi gikk i dialog med danskene for å låne deres LANTIRN⁵⁷. Det gjorde vi allerede ved årsskiftet [2001-2002]. Vår anbefaling fra LOI om oppdrag i Afghanistan hvilte på en forutsetning om at vi fikk låne disse poddene fra danskene. Og det gikk i orden. Det var vanskelig å få nok av disse poddene til opptreningen. For danskene var også på vei ut, og de skulle bruke dem sjøl. Det ble en ganske komplisert prosess å få nok til at alle skulle få gjennomført treningsprogrammet.”

Luftforsvaret lånte altså målbelysningsutstyr fra Danmark. Det kunne vi gjøre fordi vi gjennom mange år hadde hatt felles konfigurasjon på flyene med Nederland, Belgia, Portugal, USA og Danmark, slik at dansk utstyr allerede var interoperabelt med norske F-16.

Etter hvert, når man ser hvordan luftmakt blir brukt i Afghanistan blir det åpenbart at hvis norske kampfly skulle kunne bidra måtte flygerne ha kompetanse til å fly CAS. Kampenes (2009) forteller videre:

”Sakte men sikkert forsto vi at det var andre roller som var viktigere enn de tradisjonelle. Det var CAS som var etterspurt. Den store utfordringen ble å få nok personell trent i henhold til de kravene vi hadde satt. Og det var LOI som utarbeidet regelverkene og bestemte hva som var kravet til en combat ready pilot.”

I den neste versjon av treningsprogrammet til F-16 skvadronene som ble gitt ut av LOI i 2002 hadde CAS trening for første gang blitt obligatorisk for F-16 flygere (HFL 65-12, 2002). I 2002 hadde imidlertid Luftforsvaret også 2 andre svært ressurskrevende aktiviteter å ta hensyn til. Den ene var en taktisk evaluering⁵⁸ av IRF skvadronen.

⁵⁶ Poddene: Norge jobbet fortsatt med anskaffelse av målbelysningsutstyr, eller podder, til norske F-16.

⁵⁷ LANTIRN: Low Altitude Navigation and Targeting for Night. Målbelysningsutstyr til kampfly. Henges under buken på flyet.

⁵⁸ Taktisk evaluering: Omtales også som TACEVAL. En øvelse der NATO sender evaluatorene og avdelingen blir testet og evaluert på det oppdrag den er innmeldt med i NATO. Man kan stå eller stryke på en TACEVAL. Hvis man stryker vil man måtte ta den opp igjen på samme måte som hvis man stryker til en eksamen.

Denne skvadronen og dens støtteapparat skulle evalueres i allværs luft-til-luft oppdrag, en rolle NATO betegner som ADX eller all weather air defence. Den type opptrening som var påkrevd som forberedelse til den taktiske evalueringen var derfor ikke relevant som opptrening til operasjonene i Afghanistan. Den andre store og ressurskrevende aktiviteten som pågikk var FWIT. Forberedelser av taktisk evaluering, opptrening til Operasjon Enduring Freedom i Afghanistan og FWIT var tre aktiviteter som til sammen innebar at produksjonsapparatet for F-16 flytimer strekkes til det ytterste. Kampenes (2009) forteller:

”Jeg var ganske klar på den erfaringen jeg hadde om de dårlige inngangsverdiene det ga oss at LTI i sin tid prioriterte MLU innføringen før opptreningen til krigen i Kosovo. Her snakker vi om tilgjengelighet både på teknisk personell og fly som var vanskelig. Så det var for meg helt klart at pri 1 skulle være opptreningen [til Afghanistan], pri 2 skulle være TACEVAL og pri 3 skulle være FWIT. Det var de tre målene eller prioritene vi på LOI jobbet etter. Etter en stund registrerte GIL at vi jobbet med denne prioritetsrekkefølgen. Han bestemte da at NEI, pri 1 er TACEVAL, pri 2 opptrening til Afghanistan. Og det medførte en rekke komplikasjoner. Det som da skjedde var at - dette er jo min historie da - det som da skjedde var at sjef på Ørland Hovedflystasjon prioriterte deretter. Han hadde fått TACEVAL oppdraget, og det var nå definert av GIL som det viktigste oppdraget i Luftforsvaret. Det var en ren ADX⁵⁹ TACEVAL. Og det var samtidig sjef Ørland Hovedflystasjon som hadde AFA⁶⁰ ansvaret og oppsetningsansvaret for Afghanistan. Dette fikk konsekvenser for opptreningen og forberedelsene.”

Utover 2002 ble prioritene etter hvert omgjort. Opptreningen i luft-til-bakke operasjoner med målbelysningsutstyr lånt fra det danske luftforsvaret fikk første prioritet. Skvadronene begynte etter hvert å gå over fra å trene store angrepsformasjoner i interdikt rollen til å trene CAS igjen, slik at flygerne skulle ha den rette kompetansen for å fly slik operasjonene ble gjennomført i Afghanistan. Samarbeidet mellom jagerflyskvadronene og FAC miljøet i hæren hadde pågått siden høsten 1997, altså i nærmere fem år, og en del av flygerne hadde nå en viss kompetanse innen CAS prosedyrer. Det var imidlertid ingen som hadde trent med det målbelysningsutstyr som vi nå fikk låne av danskene, og det å få trent alle flygerne på det nye utstyret krevde en god del flytimer. Kampenes forteller avslutningsvis:

”Men vi kom også i havn med alle tre prioritene. Også FWIT ble gjennomført. Det var jo flytilgjengeligheten som var den store utfordringen. Hadde det vært nok fly hadde det ikke vært noe behov for å prioritere. Så egentlig var det et fantastisk

⁵⁹ ADX: Allværs luft-til-luft, det vil si at vi var ikke meldt inn til NATO for å bli evaluert i luft-til-bakke rollen.

⁶⁰ AFA: Administrativ Foresatt Avdeling. Det vil si den avdeling som har ansvaret for å sette opp en avdeling som skal ut i en operasjon, og følge den opp mens den er ute.

løft av Luftforsvaret. Det var egentlig en fantastisk bragd av Luftforsvaret og logistikkorganisasjonen å gjøre alt det der. Virkelig.” (Kampenes, 2009)

1 Oktober 2002, drøyt 5 år etter at den første laserstyrte bomben ble sluppet av en norsk F-16 på Halkavarre skytefelt i Finnmark, sendte Forsvaret ut den første kampflyavdelingen i en luft-til-bakke rolle i en skarp operasjon. Oppdraget var å fly close air support.

5.3 Oppsummering

Tanker om at en luft-til-bakke kapasitet var et relevant bidrag til et manøverkrigskonsept innenfor den gjeldende sikkerhetspolitiske og militærstrategiske kontekst startet mange prosesser. Det ble satt ned prosjektorganisasjoner, og det ble initiert kurs og trening ute i den operative delen av organisasjonen.

Detalj kunnskap om kampfly som våpenplattform, våpen og prosedyrer rundt om i organisasjonen bidro til at kapasiteten etter hvert vokste frem. Luftforsvaret gikk stegvis til verks. Innenfor rammene av en stram økonomi ble det gjort en liten investering i laserstyringsenheter til Forsvarets eksisterende lager av 500 punds MK 82 bomber. Eget målbelysningsutstyr til flyene måtte vente da dette var en større investering og en mer komplisert prosess og anskaffe. Mangelen på eget belysningsutstyr tvang frem et samarbeid med et meget lite FAC miljø i Norge bestående av noen svært få mennesker. De var de eneste som kunne styre bombene inn på målet i trening. Samarbeidet resulterte først i at kampflyene kunne trene på å droppe skarpe bomber inne på Halkavarre skytefelt. Senere utviklet samarbeidet seg til å bli en del av den daglige treningen ved skvadronen, og kompetansen til å fly CAS vokste frem. Denne treningen ble etter hvert sett på som verdifull ute i de operative miljøene. Verdien av denne treningen ble formelt akseptert gjennom at den ble inkludert i kampflyenes årlige treningsprogram i 2002.

Store investeringer ble etter hvert gjennomført. I dag, i 2009, har Luftforsvaret implementert tre av fire trinn i strategien som Jan Østby skrev i 1996. Rekognoseringskapasiteten står fortsatt som urealisert. I 2002 kunne Luftforsvaret bidra med en luft-til-bakke kapasitet i Operasjon Endring Freedom i Afghanistan.

Treningsmønsteret endret seg, selv om de formelle dokumentene som skulle bestemme treningsmønsteret ikke endret seg (HFL 65-12, 1998). Det konseptuelle arbeidet (strategiformuleringen) gikk hånd i hånd med utførelsen (implementeringen). Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet på slutten av 1990-tallet, innebar den første revisjon av rollene til

Forsvarets kampfly, som faktisk medførte en endring i operasjonsmønster, siden kampflyanalysen av 1975.

6 Analyse

Innledningsvis i denne oppgaven redegjorde jeg for to teorier om hvordan strategi utvikles i organisasjoner. Den ene teorien forklarer hvordan strategi utvikles på toppen, gjerne i en planleggingsstab for så å nedfelles i skriftlige planer som sendes nedover i hierarkiet slik at resten av organisasjonen kan implementere strategien, altså toppstyrt, formalisert strategisk planlegging. Den andre teorien forklarer hvordan det organisasjoner faktisk foretar seg ikke alltid er 100 % i tråd med toppledelsens planer, men at strategi kan manifestere seg som et oppdukkende fenomen i organisasjonen. Hensikten med denne oppgaven er ved hjelp av disse to teoriene å forsøke og forstå endringsprosessene som førte til en innføring av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret. For å oppnå denne hensikten vil jeg først i denne analysen, ved hjelp av Mintzbergs teorier om strategi, definere noen kriterier for hva som kan kategoriseres som planlagte og hva som kan kategoriseres som oppdukkende strategier. Dernest vil jeg drøfte hvordan innføringen av luft-til-bakke kapasitet kan forstås enten som et resultat av strategisk planlegging eller som en oppdukkende strategi.

Det å plassere fenomenet i den ene eller andre kategorien er imidlertid ikke tilstrekkelig for å skape en forståelse for hvordan innføringen av luft-til-bakke kapasitet kunne finne sted, selv om det er et steg på veien. Jeg vil derfor også forsøke å bidra til forståelse av prosessene ved å drøfte hvilke roller Forsvarets øverste ledelse spilte, og hvilken rolle oppdukkende initiativer på lavere nivå i organisasjonen spilte for innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret. Basert på analysen vil jeg avslutningsvis i oppgaven drøfte noen anbefalinger.

6.1 Tre kriterier for at fenomenet skal kunne kategoriseres som planlagt strategi

Mintzberg (2000: 42) skriver om tre premisser som kan legges til grunn for at en strategi er resultat av formell strategisk planlegging. Det første er at formulering av organisasjonens strategi er ansvaret til organisasjonens øverste leder, mens strategiformuleringen ofte foretas i praksis av sjefens planleggingsstab. Organisasjonens øverste leder er i dette tilfellet Forsvarssjefen. I den perioden studien tar for seg utføres den strategiske planlegging av Forsvarssjefens Operasjonsstab, og etter en omorganisering av Forsvarets Overkommando ble Sentralstaben ansvarlig for de samme prosessene. Dersom en strategi skal kunne sies å falle inn under kategorien planlagt strategi må den derfor være utarbeidet av Forsvarssjefen eller hans planleggingsstab, noe jeg i oppgaven kaller Forsvarets øverste ledelse.

Det andre premisset er at strategiske planer utarbeides gjennom en prosess som er formalisert, kontrollert og bevisst. Prosessen er dekomponert i faste steg avgrenset av skriftlige prosedyrer eller sjekklister, og støttet av teknikker (Mintzberg, 2000: 42). Forsvarets utvikling er tenkt styrt gjennom den strategiske planprosess som er beskrevet i kapittel 3. Det ble altså gjennomført en forsvarsstudie som resulterte i en sluttrapport. Denne ble brukt som et bidragsdokument til en stortingsmelding. Stortingsmeldingen skulle legge de politiske rammene for Forsvaret, så skulle Forsvarets øverste ledelse utarbeide hovedkurs og hovedmål, det vil si strategi, for organisasjonen i tiden fremover. Prosessen ble så gjentatt fem år senere med en ny forsvarsstudie med påfølgende stortingsmelding. Forsvarsstudien representerer bare beslutninger så langt den er i overensstemmelse med den etterfølgende stortingsmelding. Det overordnede dokumentet som utarbeides i Forsvaret som er å regne som styrende er altså DOK 1. Underordnet denne kommer DOK 2, og ansvaret for utarbeidelsen lå hos Forsvarets øverste ledelse. DOK 3 på sin side ble utarbeidet av Generalinspektøren og er således å regne for et dokument underordnet de strategiske planer. Hvis en strategi skal kunne kategoriseres som resultat av strategisk planlegging må den derfor være utarbeidet i den nevnte planprosessen, og således være å gjenfinne i de strategiske planene.

Det tredje premisset er at strategier kommer ut av planleggingsprosessen ferdig utviklet typisk som generiske posisjoner. Planen blir redegjort for slik at den kan bli implementert gjennom etterstrebelser mot målsettinger, budsjetter, programmer og forskjellige operasjonsplaner (Mintzberg, 2000: 42). Når planen er lagt må den altså gjenspeiles i underliggende planer, det vil si DOK 3 som er generalinspektørens produksjonsplan. Videre må de investeringer som foretas, og aktiviteter som utføres i organisasjonen reflektere det som står i planene. Det må altså være mulig å følge strategien som en rød tråd gjennom planene, både ovenfra og nedover i organisasjonen fra dens øverste ledelse til operatøren nede på skvadronen, men også kronologisk som en rød tråd i tid. Det vil si at fenomenet opptrer først i de overordnede planer, så i DOK 3 og videre nedover i underliggende dokumenter som prosjektdokumentasjon for investeringer, årlig treningsprogram, taktikkmanualer etc, og til slutt realiseres i form av aktivitet. Dette er en indikasjon på at det faktisk er planen som får ting til å skje i organisasjonen.

For å oppsummere så må altså tre kriterier tilfredsstilles for at en strategi skal kunne sies å være resultat av Forsvarets strategiske planlegging. For det første må den være utarbeidet av Forsvarets øverste ledelse. For det andre må den være nedfelt i de skriftlige strategiske planene, det vil si i DOK 1 og DOK 2. For det tredje må fenomenet kunne spores som en rød tråd ovenfra og nedover i Forsvarets hierarki, men også som en rød tråd langs en tenkt tidslinjal der

fenomenet opptrer først i de overordnede planer deretter i de mer underliggende dokumenter og siden gjenspeiles i det organisasjonen faktisk foretar seg, altså i organisasjonens realiserte strategi. Dersom disse tre kriteriene ikke er oppfylt må fenomenet kunne kategoriseres som oppdukkende strategi.

6.2 Innføring av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret vurdert opp mot tre kriterier

I dette avsnittet vil jeg ved hjelp av de tre kriterier som er beskrevet i avsnittet foran plassere innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret som enten en oppdukkende strategi eller som resultat av strategisk planlegging.

6.2.1 Strategien må være utarbeidet av Forsvarets øverste ledelse

På den ene siden har jeg gjort funn som tyder på at fenomenet kan ha opphav i Forsvarets øverste ledelse. Som tidligere nevnt stammer den første skriftlige nedtegnelsen om at Luftforsvaret skal ha en luft-til-bakke kapasitet jeg har funnet fra DOK 2 1997-2002. Dette kan være en indikasjon på at Operasjonsstaben var de første som tenkte på dette. På den annen side har jeg ikke indikasjoner på at DOK 2 1997-2002 faktisk genererte aktivitet. Østby og Generalinspektøren for Luftforsvaret husker i dag ikke å ha fått oppdrag ovenfra om dette, noe som i seg selv ikke behøver å bety noe. Det som kanskje kan være en sterkere indikasjon ved siden av hva Østby og Generalinspektøren sier, er at DOK 2 1997-2002 ikke figurerer som referansedokument i prosjektdokumentasjonen jeg har funnet som er relatert til investeringer i luft-til-bakke kapasitet (Lufttjenesteinspektoratet, 1996a; Lufttjenesteinspektoratet, 1996b; Lufttjenesteinspektoratet, 1998 a; Lufttjenesteinspektoratet, 1998b; Lufttjenesteinspektoratet, 2000). Det er derfor nærliggende for meg å si at Jan Østbys strateginotat kanskje var det første som faktisk fikk noe til å skje i organisasjonen, selv om dette kom tre måneder senere enn DOK 2 1997-2002. Strateginotatet er nevnt som referansedokument i prosjektdokumentasjonen relatert til investeringer i luft-til-bakke kapasitet. Det samme er DOK 2 1998-2003, mens DOK 2 1997-2002 altså ikke er nevnt. (Lufttjenesteinspektoratet, 1996a; Lufttjenesteinspektoratet, 1996b; Lufttjenesteinspektoratet, 1998 a; Lufttjenesteinspektoratet, 1998b; Lufttjenesteinspektoratet, 2000). Dette gir en viss indikasjon på at strateginotatet og DOK 2 1998-2003 i hvert fall var kjent av de underliggende ledd på Lufttjenesteinspektoratet som skulle begynne innføringen av luft-til-bakke kapasitet i 1996-1997.

6.2.2 Strategien må være beskrevet i det strategiske planverk

I kapittel 3 beskriver jeg hvordan luft-til-bakke kapasitet opptrer i Forsvarets strategiske planverk på 1990-tallet. DOK 1 1993-2010 var den overordnede militære strategiske plan som skulle gi hovedmål og hovedkurs for Forsvarets utvikling i planperioden. DOK 1 1993-2010

skisserer kun en utvikling innen luft-til-luft rollene. Det samme gjelder DOK 2 1995-2000 og DOK 3 1995-1998. I og med at det ikke er planlagt med en innføring av luft-til-bakke kapasitet i langtidsperioden, det vil si i DOK 1, kan vi kanskje kalle det en oppdukkende strategi. I DOK 2 1997-2002 dukker som nevnt fenomenet imidlertid opp. I de etterfølgende DOK 2 og den neste forsvarsstudien med påfølgende stortingsmelding og i DOK 1 1998 er fenomenet godt forankret. Innføringen av luft-til-bakke kapasitet er altså beskrevet i det strategiske planverk, men ikke først i DOK 1 så i DOK 2.

6.2.3 Det må være en rød tråd kronologisk og hierarkisk

Hvis vi skal kunne si at det skal være en rød tråd kronologisk og hierarkisk må altså fenomenet starte på toppen. Fenomenet må altså først være beskrevet i de overordnede strategiske planer, deretter reflekteres i de underordnede produksjonsplaner, så vises i investeringsplaner og treningsprogrammer og når alt er lagt til rette vises som realisert strategi i form av operativ aktivitet.

Jeg skrev et brev til daværende Generalinspektør for Luftforsvaret Einar Smedsvig om hva jeg hadde tenkt å skrive oppgave om. Han oppsummerte min beskrivelse av casen på følgende måte: ”Luft-til-bakke kapasitet: Gikk vi dit eller kom vi dit?” Lufttjenesteinspektøren på sin side snakker om det nå i ettertid som en prosess de ikke fikk ordre om ovenfra, men et prosjekt de selv trodde på. Hærens forward air controller forteller at han reiste rundt i Norge og trente CAS med norske jagerfly uten at han fikk noe oppdrag som gikk ut på at han skulle gjøre det, og den første lederen for prosjekt 7518 beskriver innføringen av luft-til-bakke kapasitet som en bottom-up prosess (Smedsvig, 2009; Harildstad, 2009, Nilssen, 2009; Solli, P.E, 2009).

Det var mye som trakk i retning av at luft-til-bakke kapasitet skulle innføres i Luftforsvaret på midten av 1990-tallet før Jan Østby skrev ned sine ideer. Det virker allikevel nå i ettertid som at det han skrev kanskje var det første som faktisk genererte operativ aktivitet. Det startet med en god idé skissert i en fire trinns plan i et notat på noen få sider inspirert blant annet av egne erfaringer, amerikanske doktriner, Forsvarssjefens grunnsyn og kanskje inspirasjonskilder man ikke er bevisst verken da eller nå i ettertid. Det fortsatte med en liten investering. Noen måneder senere startet utdanning av operativt personell og øvingsvirksomhet på øvelse Nordavind. Samtidig ble fenomenet forankret i DOK 2 1998-2003, og Lufttjenesteinspektoratet og ledelsen på Bodø Hovedflystasjon fortsatte tiltak for å bygge opp kompetanse i organisasjonen i tillegg til at LTI satte ned en prosjektorganisasjon som skulle jobbe med å utarbeide konsepter (strategi) og realisere investeringer.

Jeg mener derfor at vi med stor grad av sikkerhet kan si at innføringen av luft-til-bakke kapasitet ikke kan følges som en ”rett” rød tråd gjennom hierarkiet ovenfra og nedover i organisasjonen. Jeg mener historien som beskrives i kapittel 5 gjenspeiler prosesser og menneskelig samhandling som er mye mer komplekse og uryddige enn som så, noe som antageligvis ikke er uvanlig når vi snakker om endringsprosesser i organisasjoner. I vår case ser det ut til at aktiviteten startet med et initiativ i Luftforsvarsstaben. Det ble godkjent i nivåene over, og fikk momentum i nivåene under fordi det ble sett på som en god ide. Prosessen bærer altså i mye større grad preg av et samspill mellom toppledelsen, mellomledere og operatører der en blanding av helhetsoversikt, myndighet til ressurstildeling og detaljert fagkunnskap om flyoperasjoner og landstridsoperasjoner var nødvendig for at innføringen av luft-til-bakke kapasitet kunne finne sted.

6.2.4 Kritikk av kriteriene

To av de tre kriteriene for å kategorisere en strategi som resultat av strategisk planlegging eller som en oppdukkende strategi kan kritiseres fra flere synspunkter. Hvis vi godtar at resultatet av en formell strategisk planleggingsprosess er en skriftlig plan, så må premisset om at fenomenet skal være beskrevet i det strategiske planverk være oppfylt. Jeg vil derfor ta for meg de andre to.

Stacey (2003: 337ff) mener at det er gjennom dialog mellom mennesker at organisasjonens strategi vokser frem. Det at strategiutvikling er ansvaret til organisasjonens øverste ledelse, og gjerne utvikles i den øverste ledelses planleggingsstab kan kritiseres ut i fra dette standpunktet. En formell strategisk planleggingsprosess er som nevnt tidligere i oppgaven en rasjonell, analytisk, strukturert og direktiv prosess. Det betyr at en planlagt strategi er et resultat av omfattende analyser og prediksjoner om hvilke utfordringer fremtiden kommer til å utsette organisasjonen for. Man vil måtte komme opp med alternative måter å takle alternative fremtider på. I mange tilfeller starter en slik prosess med en ”brainstorm” eller lignende aktivitet. En ide som kommer frem i en runde med ”brainstorm” rundt et bord kan komme fra en uformell samtale i gangen utenfor kontoret, eller fra et informasjonsmøte eller fra et utall av andre mulige kilder. Forsvarssjefen forteller:

”Dette plansystemet etter min mening fungerte. Men når det gjaldt hvordan tingene ble satt i prioritet innenfor plansystemet, det var oppe i grundige diskusjoner, hvor generalinspektørene deltok, de to øverstkommanderende, og mitt stabspersonell, stabssjef pluss sjef operasjonsstaben og kanskje noen andre, sekretariat type mennesker. Men i alle fall, det var et sted hvor man i samråd besluttet prioriteten, og det er klart at det var helt umulig å gjøre alle til lags, slik at det måtte skjæres igjennom og treffes beslutninger om noen prioriteter. Noe

måtte gå foran noe annet. Det var ikke slik at vi hadde økonomi til å si ja til alt.”
(Solli, A, 2009)

Hvis vi legger Staceys syn til grunn for strategiutvikling så vil altså opphavet til en strategi være kommunikasjon, noe som innebærer en gjensidig påvirkning mellom mennesker. I så måte må toppstyrt strategisk planlegging sees på ikke som en måte å formulere strategi på, men en metode for å programmere strategier som allerede er formulert, noe som understrekes av det Forsvarssjefen sier i avsnittet over (Mintzberg, 1989: 39).

Det siste premisset var at en strategi må kunne følges som en rød tråd gjennom hierarkiet fra de overordnede strategiske planer til målsettinger, produksjonsplaner, investeringer og treningsprogrammer og til slutt vises som realisert strategi i form av operativ aktivitet. Dette premisset beskriver en prosess der toppladelsen har full kontroll, det underliggende hierarkiet tar i mot ordre, og rammene legges til rette på hvert trinn i hierarkiet før ordre gis videre nedover til neste trinn om at noe skal skje. Det reflekterer ikke en prosess der det er samspill, hvor noe testes ut på lavere nivåer, hvor det gis tilbakemelding oppover om hva som fungerte eller hva som ikke fungerte. Det reflekterer heller ikke en prosess der det er misforståelser eller der noen ønsker å gjøre noe annet enn det som står i planene, eller en prosess der noen starter opp noe på eget initiativ. Det reflekterer med andre ord kanskje ikke den virkelighet vi opplever i hverdagen som operatører, stabarbeidere, ledere eller rett og slett mennesker som jobber i en organisasjon.

Premissene for at en strategi skal kunne kategoriseres som planlagte kan altså kritiseres for at de er svært stramme på grensen til et teoretisk ideal som ikke kan oppfylles i virkeligheten. Dette er også Mintzbergs (2000: 25) konklusjon: Få realiserte strategier er enten i sin helhet oppdukkende, eller utelukkende et resultat av strategisk planlegging. Det første betyr tankeløshet og fravær av ledelse, det andre innebærer ingen læring eller justering underveis (Mintzberg, 1989: 32). De prosessene jeg beskriver i kapittel 5, som til slutt fører til at vi kan stille med en luft-til-bakke kapasitet i en skarp operasjon i Afghanistan, forstås etter min mening bedre med det som utgangspunkt. Hensikten med å redegjøre for disse kriteriene, og diskutere vår case i lys av dem var å få frem nettopp det punktet.

6.3 Hvordan kunne luft-til-bakke kapasitet vokse frem i Luftforsvaret

Det at vi kategoriserer innføringen av en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret som en oppdukkende strategi som vokste frem som resultat av initiativ tatt blant annet i Luftforsvarsstaben, betyr altså ikke at innføringen kunne skje uten at Forsvarets øverste ledelse og de strategiske planleggingsprosessene som foregikk der spilte en viktig rolle for endringen i

Luftforsvaret. I det neste avsnittet vil jeg derfor drøfte hvilke roller Forsvarets øverste ledelse og strategisk planlegging spilte, og hvilke roller oppdukkende initiativer spilte i denne prosessen.

6.3.1 Hvilken rolle spilte Forsvarets øverste ledelse?

På den ene siden drives altså denne strategien frem av initiativ fra Luftforsvarsstaben. En saksbehandler skriver et notat, og seks måneder senere er hans tanker nedfelt i DOK 2, og en investering på ca 50 millioner er godkjent. Det blir nedsatt en prosjektorganisasjon og det blir initiert utdanning og trening som fører med seg substansielle endringer av operasjonsmønsteret til norske kampfly. I DOK 2 2000-2005 (1998) gis GIL i oppdrag å etablere en interdikt kapasitet i Luftforsvaret, men på skvadronene har man allerede gått forbi dette stadiet og begynt å etablere kompetanse på close air support fordi det synes som en nyttig kapasitet, noe som skulle vise seg å være riktig i 2002 da vi sendte kampfly til operasjon Enduring Freedom.

På den andre siden hadde den vært umulig å gjennomføre uten at Forsvarets øverste ledelse støttet initiativene. Innledningsvis nevner jeg Mintzbergs (2000) fire grunner til at organisasjoner må planlegge. Organisasjoner må planlegge (1) for å koordinere sine aktiviteter. De planlegger (2) for å ta fremtiden i betraktning ved å forberede seg på det uunngåelige, forhindre det uønskede eller kontrollere det som kan kontrolleres. De må planlegge (3) for å opptre rasjonelt. De må planlegge (4) for å kontrollere det som skjer i organisasjonen.

Forsvaret forvalter store verdier. Organisasjonen gjennomfører tidvis store investeringer som strekker seg over flere år. Forsvaret disponerer kostbart materiell som i noen tilfeller har en levetid på flere tiår. (F-16 flyene er nærmere 40 år gamle når de skal fases ut om ca 10 års tid.) I tillegg skal organisasjonen være relevant i en sikkerhetspolitisk og militærstrategisk kontekst. Det må derfor antageligvis eksistere en planleggingsprosess for hele organisasjonen som forsøker å se utviklingen over en lang tidshorisont, koordinere investeringer, planlegge innfasing og utfasing av krigsmateriell og vurdere Forsvarets innretning, for at organisasjonen skal fungere. I og med at innføringen av en luft-til-bakke kapasitet krevde både store investeringer og medførte en endring av de oppgaver Forsvaret kunne påta seg, var det en strategi som hadde vært umulig å realisere uten at den ble forankret i Forsvarets strategiske planprosesser. Forankringen bidro med andre ord til at det kunne bevilges penger og settes av ressurser til innføringen av luft-til-bakke kapasitet. Det oppdukkende initiativet ble til en tilsiktet strategi.

Hvis vi legger Staceys (2003: 358ff) syn på organisasjoner som komplekse responsive prosesser til grunn vil vi også kunne anta at Forsvarets øverste ledelse kan ha hatt en annen betydning for utviklingen av organisasjonen. Han skriver:

“The central argument of the complex responsive process perspective is that strategy is the evolving pattern of collective and individual identities emerging in the ordinary, everyday local interactions between people.” (Stacey, 2003: 358)

Stacey argumenterer her for at organisasjoner kan forstås som en samling kollektive og individuelle identiteter. Jan Østby sier i denne forbindelse fire ting relatert til luft-til-bakke kapasitet som det i den forbindelse er grunn til å stoppe opp og ta tak i. Det ene er at ”det var mye snakk om at vi skulle gjøre noe.” Det andre er at ”det var i tråd med det tankesettet som var i Forsvaret på den tiden.” Det tredje er at Luftforsvarsstaben var aktive bidragsytere inn i DOK 2. Det fjerde er hvordan han beskriver arbeidet med strategien for innføring av luft-til-bakke kapasitet som en inkluderende prosess, der han fikk innspill både fra folk i Forsvarssjefens staber, og fra sine nærmeste kolleger i Luftforsvarsstaben. Det han sier er kanskje en indikasjon på at det var betydelig interaksjon mellom Forsvarets øverste ledelse og underlagte ledd om Forsvarets strategiske valg. Lederen for Forsvarsstudien 1996 brigader Thor Olai Skullerud (2009) forteller om dette:

”Du kan si mye av striden mellom instansene i Forsvaret som hadde med operasjonene å gjøre, handlet om at noen trodde at de som satt i formelle posisjoner var de eneste som hadde kompetanse til å se og uttale seg, og overså at det finnes forferdelig mange kloke og klarttenkende offiserer rundt i organisasjonen som kunne si noe om hvordan operasjoner burde gjennomføres. De menneskene må på en måte få lov til å komme med sitt. Jeg kalte jo inn til et seminar mens vi drev med forsvarsstudien, hvor jeg kalte inn en mengde mennesker som hadde tenkt manøverkrigføring, både svensker og nordmenn. Og endte opp da med en konklusjon etter det der. Det sprikte så enormt i hva er jo manøverkrigføring. Vi måtte jo lage noen fastpunkter før vi fortsatte. Vi kalte det vel operativt seminar. I 95-96.”

Han sier videre:

”FS96 startet jo egentlig med 5 personer, en fra hver forsvarsgren og meg som sjef og en assistent. Og representanten fra den enkelte forsvarsgren bevoktet jo spesielt de avsnitt som ble forfattet om den respektive forsvarsgren og han kontaktet jo grenstaben når han var usikker på hva han skulle forfatte. Og alle de tre forsvarsgrensrepresentantene var jo i daglig kontakt med sine staber.” (Skullerud, 2009)

Forsvarssjefens grunnsyn ser også ut til å ha vært en del av den daglige agenda i Forsvaret på denne tiden. Forsvarssjefen forteller:

”Det var noe av det første vi gjorde. Jeg overtok i '94 på senhøsten. Og så hadde jeg som GIH laget et grunnsyn for hæroperasjoner. Og det var da dette manøverkrigskonseptet kom i forgrunnen. Altså i stedet for et mer statisk konsept [...] en overgang til et mer offensivt mobilt konsept. [...] og det grunnsynet tok jeg da med meg videre. Og det var min mening at dette hadde avgjørende betydning

for utviklingen av en struktur, at det ligger et sånt grunnsyn i bunnen.” (Solli, A, 2009)

Hvis vi skal forstå organisasjonen som en samling individuelle og kollektive identiteter er det nærliggende å tro at Forsvarssjefens grunnsyn var en del av den kollektive identitet i Forsvaret i denne perioden. Argumentasjonen fra, eller referanse til, Forsvarssjefens grunnsyn brukes i mye av dokumentasjonen som er relatert til innføring av luft-til-bakke kapasitet i perioden (Østby, 1996; Lufttjenesteinspektoratet, 1996a; Lufttjenesteinspektoratet, 1996b; Lufttjenesteinspektoratet 1998a; Lufttjenesteinspektoratet, 1998b). Når Jan Østby sier at ideen med å innføre luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret var i tråd med det tankesett som var i Forsvaret på den tiden, og at det var mye snakk om å gjøre noe, så er det en del som tyder på at Forsvarets øverste ledelse, bevisst eller ubevisst, hadde betydelig påvirkning på dette tankesettet. Et dokument som Forsvarssjefens grunnsyn er en måte å påvirke tankesettet i en organisasjon. En annen måte tankesettet påvirkes på er den interaksjon som pågår gjennom deltakelse i de daglige gjøremål i Forsvarets Overkommando (Stacey 2003: 337ff).

Mintzberg skriver at noe av det som er problemet med formelle strategiske planleggingsprosesser er at de gjerne foregår helt adskilt fra resten av organisasjonen. Det vil si at organisasjonens øverste ledelse planlegger frikoblet fra operasjonene. Eller som han skriver: ” Utformingen av strategi er en aktivitet forbeholdt de viktige personene i organisasjonen, det vil si den øverste ledelse og strategiske planleggere, mens implementeringen av strategi er en jobb for alle andre.” (Mintzberg, 2000: 255) En slik atskillelse fører med seg at den viktige forbindelsen i organisasjonen Mintzberg (1989: 31) kaller tilbakemelding, som fungerer mellom de som skal implementere strategien og de som planlegger den forsvinner. Slaget ved Passchendaele i 1917 mellom de britiske og tyske armeer nevnes som et eksempel. Britene mistet 250 000 mann i et slag som var strategisk ønskelig men taktisk nesten umulig eller svært kostbart å vinne. Planleggingen ble utført i et tørt og varmt hovedkvarter uten kjennskap til de forhold de britiske soldatene måtte takle for å kunne avansere mot de tyske linjene. Styrkene vant terreng mye saktere og med mye større tap enn det som var antatt i planen, og stabsoffiserene i hovedkvarteret klaget på at infanteriet ikke viste nok offensiv evne (Mintzberg, 2000: 187).

Ut i fra det Østby og Skullerud sier tyder mye på at arbeidet med Forsvarsstudien 1996 og DOK 2 var planprosesser som hadde skapt mange kontaktpunkter mellom Forsvarets øverste ledelse og resten av Forsvaret. En slik kontaktflate mellom organisasjonens øverste ledelse og de undergitte ledd er en viktig forutsetning som må ligge til grunn for læring i organisasjonen, noe

som er nødvendig for justering av tilsiktede strategier underveis, og som er viktig for fremveksten av oppdukkende strategier (Mintzberg, 1989: 31ff).

De funn jeg har gjort i denne studien indikerer altså at de strategiske planprosesser har vært viktige for innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret på i hvert fall ett område. Luft-til-bakke kapasitet forankres i strategiske planer som resultat av et initiativ nedenfra i organisasjonen. Det betyr blant annet at det blir mulig for Generalinspektøren for Luftforsvaret å bruke ressurser på å etablere en slik kapasitet.

Det ser ut til at Forsvarets øverste ledelse hadde betydelige kontaktpunkter mot resten av organisasjonen. Det var interaksjon mellom Forsvarets øverste ledelse og generalinspektørene og deres grenstaber i forbindelse med de strategiske planprosesser. Denne interaksjonen kan ha bidratt til å påvirke den kollektive identitet i organisasjonen. Den er også viktig for organisasjonens evne til å justere tilsiktede strategier underveis, og for fremveksten av oppdukkende strategier.

6.3.2 Hvilken rolle spilte oppdukkende initiativer lavere nede i organisasjonen?

Det var mye som tydet på at en luft-til-bakke rolle var nært forestående for norske kampfly på midten av 1990-tallet. For det første var Forsvarsstudien av 1996 i sin avslutningsfase. For det andre var prosjekt 7514 Nye kampfly i en fase der det gikk mot at Forsvaret skulle levere en anbefaling til Forsvarsdepartementet (Forsvarets Overkommando, 1997b; Forsvarets Overkommando, 1997c). I forbindelse med disse to meget omfattende utredningene ble det gjort analyser om kampflyenes roller på Forsvarets Forskningsinstitutt^{61 62}. Rapportene fra FFI er gradert, men de store linjene i konklusjonene de trekker er gjengitt i Forsvarsstudien 1996: Kampfly med presisjonsstyrte luft-til-bakke våpen vil bli et viktig bidrag til Forsvarets stridsevne (Forsvarets Overkommando, 1997a). I tillegg var luft-til-bakke kapasitet i tråd med manøverkrigstankegang som slo rot i det norske Forsvaret blant annet gjennom utenlandske doktriner og Forsvarssjefens grunnsyn. De funn jeg har gjort tyder imidlertid på at oppdukkende initiativer har spilt en viktig rolle på minst to områder.

For det første er det mye som tyder på at det var Jan Østbys initiativ i Luftforsvarsstaben som startet prosessene. Strategien han skrev inneholdt ikke bare argumentasjon om at en luft-til-bakke kapasitet var nyttig. Den inneholdt også tanker om hvordan en luft-til-bakke kapasitet steg for steg kunne innføres. Det var et oppdukkende initiativ som ble til en tilsiktet strategi. For det andre kan det virke som at oppdukkende initiativer bidro til å utvikle innholdet i luft-til-bakke

⁶¹ FFI/Rapport-96/04123 Analyse av taktiske luft til bakke operasjoner

⁶² FFI/Rapport-97/01426 Analyse av fremtidig luft-til-bakke kapasitet

kapasiteten forbi det som var beskrevet i de strategiske planer. Det vil si at når det i DOK 2 står at GIL skal utvikle en kapasitet til å fly interdikt så har det allerede i et samarbeid mellom jagerflyskvadronene og forward air controller miljøet i hæren vokst frem en evne til også å fly close air support. Erfaringer gjort i skarpe operasjoner blant annet i Bosnia, samt internasjonalt samarbeid gjennom FWIT førte med seg dette. Det betyr ikke at det er ledelsen som er inkompetent og flygerne som er kunnskapsrike. Mintzberg (2000) skriver at toppledelsen i en organisasjon ofte ikke kan utforme innholdet i en strategi, men heller må legge til rette for at den vokser frem innenfor et visst rammeverk. De strategiske planer og prosessene knyttet til dem, samt doktriner eller dokumenter som Forsvarssjefens grunnsyn danner deler av et slikt rammeverk. Sjefens ledelsesfilosofi kan også bidra til at oppdukkende strategier får lov til å vokse frem. Forsvarssjefen forteller:

”Når det gjelder generalinspektørene generelt så må jeg si at jeg anså dem som svært viktige. Det var en viss tid der det var kritikk mot at generalinspektørene hadde for mye makt, og når jeg ble konfrontert med det så sier jeg at det er helt feil. Jeg ville ha generalinspektører med innflytelse, og jeg ville ha generalinspektører som hadde makt. Du må gi dine underordnede ansvar, innflytelse og makt. Det betyr ikke at du ikke noen ganger må gjøre noe som går på tvers av deres interesser. Jeg ville ha underordnede som har ansvar og selvstendighet.”(Solli, A, 2009)

Dette med at initiativer på lavere nivåer i organisasjonen blir til en viktig del av det en organisasjon foretar seg bør altså ikke sees på som noe sensasjonelt eller engang noe uønsket. En del organisasjoner er antageligvis helt avhengige av oppdukkende strategier for å overleve. Det behøver heller ikke bety at organisasjonens toppledelse er inkompetent. Tvert i mot kreves det kompetanse og teft for å vite hvilke oppdukkende initiativer som bør dyrkes og hvilke som bør stanses. Dette vil bli diskutert mer inngående i kapittel 8.

7 Oppsummering

Hensikten med denne oppgaven var å forsøke og forstå hvordan Luftforsvaret kom til å innføre en luft-til-bakke kapasitet ved hjelp av to teorier om hvordan strategi utvikles i organisasjoner. Den ene teorien beskriver strategiutvikling som en toppstyrt formell prosess, mens den andre teorien beskriver strategiutvikling som noe som vokser frem som resultat av initiativer hvor som helst (men oftest lavt nede) i organisasjonen.

Strategi sees på i denne oppgaven som det en organisasjon faktisk foretar seg representert ved begrepet realisert strategi. Organisasjoner legger planer. Noen av disse planene gjennomføres (som planlagt), mens andre planer forblir urealiserte. Samtidig dukker det opp initiativer som kan

bli en viktig del av det organisasjonen foretar seg. Den realiserte strategi er derfor ofte en blanding av planlagte og oppdukkende strategier.

I maskinorganisasjoner som Forsvaret må sies å være, er den fremherskende tanke at strategitenking er den øverste leders oppgave, og utføres gjerne av hans planleggingsstab. I Forsvarets tilfelle ble dette gjort av Operasjonsstaben og senere Sentralstaben på 1990-tallet. Disse stabene lagde forsvarsstudiene som bidragsdokumenter til Forsvarsdepartementets langtidsmeldinger som skulle legge føringer for Forsvaret. De lagde deretter de militære strategiske planer. Den overordnede militære strategiske plan ble kalt DOK 1 - perspektivplanen og gjaldt for et lengre tidsrom. På bakgrunn av denne ga Forsvarssjefen oppdrag til sine underlagte sjefer gjennom DOK 2 eller styringsdokumentet. Denne ble operasjonalisert av generalinspektørene gjennom produksjonsplanen DOK 3 som videre ble brutt ned i aktivitet, trening øving, investeringer etc.

Som et ledd i det å forstå prosessene som fant sted relatert til innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret har jeg ved hjelp av Mintzbergs teorier definert kriterier for å kunne vurdere om det en organisasjon faktisk foretar seg er et resultat av toppstyrt strategisk planlegging, eller hvis kriteriene ikke er oppfylt, som en oppdukkende strategi. Fenomenet må altså ha opprinnelse der hvor den strategiske planleggingen foregår, nemlig i organisasjonens øverste ledelse. Det må være beskrevet i det strategiske planverk, og fenomenet må kunne følges nedover i de underliggende planer og programmer som en rød tråd både hierarkisk og kronologisk. Dette er en indikasjon på at det faktisk er planen som får noe til å skje. De tre kriteriene jeg har definert ved hjelp av Mintzbergs teorier kan imidlertid kritiseres for å beskrive et teoretisk ideal snarere enn å reflektere virkeligheten i organisasjoner slik vi opplever den. De prosessene som førte til innføringen av en luft-til-bakke kapasitet forstås bedre som en blanding av oppdukkende strategi og toppstyrt strategiske planleggingsprosesser, enn om vi skulle plassere fenomenet i den ene eller andre kategorien.

Oppdukkende initiativer førte til at ting begynte å skje i organisasjonen. De førte også til at luft-til-bakke kapasiteten ble utviklet videre utover det toppledelsen hadde sett for seg i og med at kapasiteten til å fly close air support også ble en del av den daglige treningen ved jagerflyskvadronene. Det ser ut til å ha vært betydelig kontakt mellom de som drev strategisk planlegging i Forsvarets øverste ledelse og resten av organisasjonen, noe som er en forutsetning for læring. Dette bidrar også til å legge til rette for fremveksten av oppdukkende strategier. Forsvarets øverste ledelse mottok luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret som en god ide. Dette gjorde det mulig for Generalinspektøren for Luftforsvaret å bruke ressurser på å innføre denne

kapasiteten. Forsvarets ledelse spilte altså en viktig rolle ved å kultivere de initiativer som synes å kunne bli til effektive strategier.

Rollene til F-16 hadde vært de samme fra de kom til Norge i 1980, og de var godt beskrevet både i Stortingsmeldingene og Forsvarets strategiske planer, og således forankret helt på toppen av både den politiske og militære ledelse av Forsvaret. Innføringen av luft-til-bakke kapasitet innebar den første revisjonen av rollene til norske jagerfly siden Kampflyanalysen av 1975.

8 Anbefalinger

Som leder kan man forholde seg til oppdukkende strategier på to måter. Den ene er at de ikke eksisterer, eller at de ikke kan gi et nyttig bidrag til organisasjonen. I så fall kan kanskje ledere være fornøyd med at strategi blir til på toppen og ingen andre steder i organisasjonen. Strategi kan formuleres av noen, og implementeres av alle de andre. Man kan bestemme hva organisasjonen skal foreta seg i en plan, basert på en rasjonell, analytisk, strukturert og direktiv prosess i sjefens planleggingsstab.

Den alternative tilnærmingen er at man som leder anerkjenner at oppdukkende strategier eksisterer og at organisasjonen vil kunne nyte godt av dem. Hvilke implikasjoner har dette? I et av de foregående avsnitt argumenterer jeg for at toppstyrte strategiske planleggingsprosesser antageligvis er nødvendig for at Forsvaret skal fungere. En slik planleggingsprosess kan kanskje være tilstrekkelig når konteksten er stabil, eller utvikler seg som planlagt (Mintzberg, 2000). Det vil for Forsvaret si at når fiendebildet ikke endrer seg, når allierte nasjoner og NATO ikke endrer seg, når økonomien er stabil eller i hvert fall forutsigbar og den teknologiske utviklingen går som forventet. Dette kunne vært en beskrivelse av perioder i den kalde krigen. Problemet med manglende forutsigbarhet er at man ikke vet når den dukker opp. Vi klarte ikke å forutse slutten på den kalde krigen og hva det ville bety for Forsvaret, lenge i forveien, så vi bygde kystfort til hundrevis av millioner kroner som det viste seg at vi ikke fikk bruk for (Forsvarssjefen, 1986; Forsvarssjefen, 1992; Forsvarets Overkommando, 1997a). Forsvaret forutså ikke at det ikke ville være politisk vilje til å finansiere strukturen som var anbefalt i Forsvarsstudien 1996, så den studien konkluderte med at hæren skulle bestå av en divisjon med 6 brigader (Forsvarets Overkommando, 1997). Forsvarsstudien 2000 på sin side konkluderte få år senere med at Hæren skulle bestå av en divisjonskommando med kun en brigade underlagt i tillegg til noen få bataljoner (Forsvarets Overkommando, 2001). Vi forutså ikke 11 september 2001 og hva det ville medføre for det norske Forsvaret. Dette betyr ikke at Forsvaret ikke bør drive strategisk planlegging, men det betyr at vi må innse at en slik planleggingsprosess ikke er ufeilbarlig, eller engang tilstrekkelig når omgivelsene endrer seg.

Her kommer vi inn på begrepet kontroll. Man kan jo svare at vi kan jo ikke være avhengige av at oppdukkende initiativer skal bli til strategi, man må jo ha mer kontroll enn det. Spørsmålet blir da, kan man egentlig ha kontroll? Svaret på det blir vel både ja og nei. Man kan kontrollere noe, men det man ikke kan forutsi kan man heller ikke kontrollere. Eksemplene med den kalde krigens slutt, 11 september 2001 og Stortingets manglende finansiering av Forsvarsstudien 1996 viser at man ikke kan ha kontroll med det man ikke kan forutsi uansett hvor omfattende planleggingsprosessene er. Dette er tre eksempler på hendelser som alle fikk store konsekvenser for Forsvaret, og alle skjedde i løpet av 10 år fra 1991 til 2001. Altså store uforutsette hendelser er ikke nødvendigvis noe vi trenger å betrakte som en sjelden kuriositet. De kan forekomme ganske ofte.

Mintzberg (1989) beskriver toppledelsens rolle i forhold til oppdukkende strategier som å kjøre bil uten å ha hendene på rattet. Man kan kontrollere noe, mens andre ting er utenfor ledelsens kontroll. Toppledelsen kan imidlertid påvirke (om ikke kontrollere) to ting. Det ene er generelle retningslinjer for strategiutvikling. Disse "generelle retningslinjene" går også under betegnelsen paraplystrategier. Dette betyr at strategitenkningen i organisasjonen er ment å foregå "under paraplyen" (Mintzberg, 1989). Under den kalde krigens militærstrategiske kontekst var paraplystrategien å lage et Forsvar som gjennom slitasjekrigføring skulle forsinke en sovjetisk invasjon lenge nok til at vi kunne ta i mot allierte forsterkninger for å sikre nasjonens overlevelse. Utover 1990 tallet ble det etter hvert åpenbart at dette tankesettet ikke lenger hadde samme relevans. Paraplyen måtte flyttes. Forsvarssjefens grunnsyn for bruk av militære styrker i fred, krise og krig er et eksempel på en ny paraplystrategi. Strategitenkningen i Forsvaret var nå ment å foregå innenfor rammene av et manøverkrigskonsept (Forsvarssjefen, 1995). Slike paraplystrategier kan antageligvis både være styrt fra toppen av organisasjonen og være oppdukkende fra lavere nivåer.

Slike generelle retningslinjer tjener også den hensikt å rettlede toppledelsen og mellomledernivået i sine beslutninger om hvilke initiativer som skal stanses, og hvilke som skal kultiveres og gjøres til en del av organisasjonens realiserte strategi. Nybygde kystfort var et eksempel på noe som ikke passet inn i et manøverkrigskonsept, mens luft-til-bakke kapasitet i Forsvarets kampflyskvadroner var et eksempel på noe som passet. Ledelsen kan muligens ikke alltid finne opp innholdet i en strategi, det betyr ikke dermed at ledelsen er inkompetent eller at den ikke har noen rolle når det gjelder oppdukkende strategier. Generalinspektøren for Luftforsvaret forteller om dette avslutningsvis i intervjuet:

”Egentlig er det jo litt i dette at hos generaler er det ikke like enkelt å få inn nye tanker, og det skal man kanskje ikke forvente heller, men vi skal ha evnen til både å forstå og oppmuntre når det kommer nye tanker og ideer som er verd å ta vare på.”(Smedsvig, 2009)

Det andre Mintzberg (1989) skriver at ledelsen kan påvirke, er prosessene der strategi blir til. Maskinorganisasjoner som Forsvaret er vanligvis ikke effektive når det gjelder å gjøre store strategiske endringer på kort tid i en skiftende kontekst. En av vanskelighetene kommer av at strategi formulering er separert fra implementering (Mintzberg, 1989). Det legges planer i den delen av organisasjonen som bedriver strategiske ledelse, og så overleveres disse planene til resten av organisasjonen for iverksetting. I Forsvarets tilfelle lages forsvarsstudier, perspektivplaner (DOK 1) og langtidsplaner (DOK 2). Disse iverksettes nedover i den enkelte forsvarsgren. Mintzberg hevder videre at når maskinorganisasjoner gjør effektive strategiske endringer kolliderer dikotomien formulering-implementering. Dette kan skje på to måter. Den ene er at de i toppledelsen som er ansvarlige for å lage strategier også følger opp implementeringen av dem. Det vil si at myndighet til å endre organisasjonen er konsentrert i toppledelsen. En slik prosess innebærer en personlig involvering av strategen, og forbindes normalt med Mintzbergs kategori; entreprenør organisasjonen (Mintzberg, 1989).

Den andre muligheten er at deler av organisasjonen endrer seg til det som av Mintzberg (1989) kalles den innovative organisasjon. Det vil si at de som normalt jobber nede i organisasjonen med implementeringen av de strategiske planer, blir de som også formulerer organisasjonens strategi. Dette skjer ved at myndighet til å få i stand en endring havner nede i organisasjonen, hos de som har fagkunnskap. I dette tilfellet var det stabsoffiserer og operatører på Lufttjenesteinspektoratet og skvadronene som blant annet utarbeidet konsepter gjennom arbeidet med prosjekt 7518, og oppbyggingen av kompetanse i operative avdelinger parallelt. Disse gruppene bestod av fagfolk på de forskjellige områdene som var nødvendig både for å tenke konseptuelt (eller strategisk om man vil) og samtidig implementere endringene. Nye mønstre, som trening på close air support, ble skapt ut i fra initiativ på grasrota i organisasjonen. Dette ble forankret i organisasjonens ledelse på samme tid som endringer i det organisasjonen faktisk foretok seg (realisert strategi) fant sted.

For å oppsummere anbefalingene så viser funn i denne studien sett i lys av teorien tre ting. For det første viser de at ledere kan forholde seg til oppdukkende strategier på to måter. Den ene måten er at de ikke finnes eller at de ikke kan gi positive bidrag til utviklingen av organisasjonen. Den andre er at de i høyeste grad finnes, og kan være nyttige for utviklingen av Forsvaret. Denne studien foreslår altså det siste.

Det leder oss inn i den andre anbefalingen, nemlig at strategiprosessene i Forsvaret ikke utelukkende bør betraktes som et fenomen som starter med en planprosess i Forsvarets øverste ledelse, for deretter å resultere i en plan, som igjen implementeres av underliggende ledd. Når maskinbyråkratier utfører effektive strategiske omstillinger, så utføres gjerne strategiformuleringen av de samme som skal stå for implementeringen. Det vil si at strategiformulering og implementering ikke lenger er to forskjellige prosesser. Strategiprosessen bør derfor forstås mer som et samspill i organisasjonen der initiativer nede i organisasjonen sammen med toppstyrte strategiske planleggingsprosesser kan gi nyttige bidrag til moderniseringen og utviklingen av Forsvaret.

For det tredje viser denne studien viktigheten av å etablere generelle retningslinjer for hvordan organisasjonen skal utvikles. Forsvarssjefens grunnsyn er et eksempel på slike retningslinjer, doktriner er kanskje et annet eksempel. Denne studien indikerer at slike retningslinjer tjener to hensikter. Den ene er at det bidrar til å legge rammer for strategitenkingen i Forsvaret. Den andre er at retningslinjene fungerer som en rettesnor for ledere og mellomledere når det gjelder å finne ut hvilke oppdukkende initiativer som kan bli til gagn for organisasjonen, og hvilke initiativer som bør stanses.

9 Forslag til videre forskning innen samme tema

Forsvaret som organisasjon representerer en nærmest uuttømmelig brønn av mulige forskningsprosjekter innenfor organisasjonsteori og teori om strategi. Det kan antakeligvis gjøres lignende case studier som denne på mange strategiske endringer av Forsvaret. Et eksempel på en case fra Luftforsvaret som kan studeres i lys av de samme teorier som er brukt i denne oppgaven er Luftforsvarets avvikling av anti sjøinvasjonsrollen. Det finnes antageligvis lignende case studier man kan foreta i andre forsvarsgrener også.

Det kan også være mulig å forske videre på funn som er gjort i denne oppgaven. Mintzberg skriver at det er problematisk at det finnes vanntette skott mellom den delen av organisasjonen som skal drive strategisk planlegging (den øverste ledelse), og resten av organisasjonen som skal implementere planene. I denne studien viser funn at det var betydelige kontaktpunkter mellom Forsvarets øverste ledelse som var ansvarlige for strategisk planlegging og resten av Forsvaret, noe som kan ha bidratt til å legge til rette for at oppdukkende strategier kunne vokse frem i organisasjonen. Et mulig forskningsprosjekt kan derfor være å studere effekten av å flytte Generalinspektørene og deres grenstaber ut av Oslo og ut til de operative avdelingene. På den ene siden øker dette avstanden mellom grenstabene og Forsvarets øverste ledelse. På den annen

side kan man kanskje si at det bidrar til å minke avstanden mellom Generalinspektørene og de operative delene av organisasjonen.

Et tredje mulig forskningsprosjekt innen samme tema kan være å se på hvilke trekk man kan gjøre i organiseringen av Forsvaret for å legge til rette for fremveksten av oppdukkende strategier. Norwegian Battle Lab & Experimentation (NOBLE) ble opprettet i 1999 med hensikt å skape resultater på kort sikt i moderniseringen av Forsvaret (Norwegian Battle Lab & Experimentation, 2009). Forskningen kunne vært gjort rundt NOBLE og deres arbeid for å modernisere Forsvaret.

10 Kildetilfang

10.1 Litteraturliste

- DOK 1 1993-2010. (1994). *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Perspektivplanen - DOK 1/1993-2010*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Operasjonsstaben.
- DOK 1 1998. (1998). *Dokument nr 1/1998 – Forsvarssjefens perspektivplan*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Sentralstaben.
- DOK 2 1995-2000. (1993). *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 1995-2000*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Operasjonsstaben.
- DOK 2 1997-2002. (1995). *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 1997-2002*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Operasjonsstaben.
- DOK 2 1998-2003. (1996). *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 1998-2003*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Sentralstaben.
- DOK 2 1999-2004. (1997). *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 1999-2004*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Sentralstaben.
- DOK 2 2000-2005. (1998). *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 2000-2005*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Sentralstaben.
- DOK 3 1995-1998. (1994). *Generalinspektøren for Luftforsvarets produksjonsplan Dokument nr 3 for 1995 – 1998*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Luftforsvarsstaben.
- DOK 3 1999-1992. (1998). *Generalinspektøren for Luftforsvarets produksjonsplan Dokument nr 3 for 1999 – 2002*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Luftforsvarsstaben.
- Duvsete, S. (2004). *Luftforsvarets Historie: Kalde krigere og barmhjertige samaritaner. Bind 3*. Oslo: Aschehoug.
- FK 1990. (1992). *Forsvarskommisjonen av 1990*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Forsvarets Overkommando. (1997a). *Forsvarsstudien 1996*. [Oslo]: Forsvarets overkommando/Presse- og informasjonsavdelingen i samarbeid med Forsvarets Forum.
- Forsvarets Overkommando. (1997b). *Dokument A Sluttrapport etter Forsvarsstudien 1996*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Sentralstaben
- Forsvarets Overkommando. (1997c). *Anbefaling av nye kampfly*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Luftforsvarsstaben
- Forsvarets Overkommando. (2001). *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000: Sluttrapport*. Oslo: Forsvarets Overkommando. http://www.mil.no/multimedia/archive/00071/Forsvarssjefens_Fors_71480a.pdf. Benyttet kilde 30 april 2009.
- Forsvarets Stabsskole. (2002) *Forsvarets doktrine for luftoperasjoner*. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- Forsvarets Stabsskole. (2007): *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.

- Forsvarssjefen. (1986). *Forsvarsstudien 1985, ugradert versjon*. [Oslo]: Forsvarssjefen
- Forsvarssjefen. (1992). *Forsvarsstudien 1991, ugradert versjon*. [Oslo]: Forsvarssjefen
- Forsvarssjefen. (1995). *Forsvarssjefens Grunnsyn for utvikling og bruk av norske militære styrker i fred krise og krig*. Oslo: Forsvarets Overkommando/ Operasjonsstaben
- Hatch, J, A. (2002). *Doing qualitative research in education settings*. Albany: State University of New York Press..
- HFL 65-12. (1998), dvs.: *Håndbok for Luftforsvaret 65-12: Årlig treningsprogram for F-16*. Rygge: Lufttjenesteinspektoret.
- HFL 65-12. (2002), dvs.: *Håndbok for Luftforsvaret 65-12: Årlig treningsprogram for F-16*. Rygge: Lufttjenesteinspektoret.
- HFL 95-1. (1995). *Håndbok for Luftforsvaret 95-1: Operasjoner, Grunnleggende Luftmilitær doktrine*. [Oslo]: Generalinspektøren for Luftforsvaret.
- Hjelseth, E. (2003). *Nytt bombeslipp fra norske F-16 over Afghanistan*. Lokalisert 9 februar 2009 på Forsvarets intranett. <http://intranett.mil.no/start/innhold/soek/article.jhtml?articleID=127965> . Oppdatert 11 februar 2003.
- Johnson, G. Scholes, K. (2002). *Exploring corporate strategy*. Essex: Pearson Education Limited.
- Luftforsvarsstaben. (1992). *Referat fra Forum 3 møte nr 3/92 – 26-27 november 1992*: Oslo. Forsvarets Overkommando/Luftforsvarsstaben.
- Lufttjenesteinspektoret. (1996a). *Totalprosjektdokument for kategori 4 anskaffelse av laserstyrte styreenheter til Luftforsvarets MK 83 bomber*”. Rygge: Lufttjenesteinspektoret.
- Lufttjenesteinspektoret. (1996b). *Prosjektforslag for anskaffelse av våpen og nødvendig støtteutstyr for effektive luft-til-bakkeoperasjoner med Forsvarets kampfly*. Rygge: Lufttjenesteinspektoret.
- Lufttjenesteinspektoret. (1998a). *Kravdokument nr 1 til Prosjekt 7518 Fremtidige roller og oppdrag for Forsvarets kampfly*. Rygge: Lufttjenesteinspektoret.
- Lufttjenesteinspektoret. (1998b). *Totalprosjektdokument nr 1 for prosjekt 7518 Fremtidige roller og oppdrag for Forsvarets kampfly*. Rygge: Lufttjenesteinspektoret.
- Lufttjenesteinspektoret. (2000). *Totalprosjekt direktiv nr 1 for prosjekt 7518 Nye roller og oppdrag for Forsvarets kampfly, og prosjekt 7520 Initiell Luft til overflate-kapasitet for kampfly*. Rygge: Lufttjenesteinspektoret.
- Meldgaard, H. (2003). *F-16 Oppdraget fullført*. Lokalisert 9 februar 2009 på Forsvarets intranett. <http://intranett.mil.no/start/innhold/soek/article.jhtml?articleID=151737> . Oppdatert 2 april 2003.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management. Inside our strange world of organisations*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (2000). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Essex: Pearson Education Limited.
- NATO Standardization Agency. (2007). *AAP-6: NATO Glossary of terms and definitions 2007*. Brussel: NATO Standardization Agency.

Norwegian Battle Lab & Experimentation. (2009). *Om NOBLE*. Lokalisert 12 mai 2009 på Forsvarets intranett. http://www.prosjekt.mil.no/noble/start/noble_innhold/article.jhtml?articleID=735800 .

Rynning, S. (2005). *NATO renewed. The power and purpose of transatlantic cooperation*. New York: Palgrave Macmillian.

Solstrand, R. H. (1975). *Analyse av alternative anvendelser av ressurser i kampflysektoren for perioden 1975-1990*. NDRE rapport S12. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt.

Stacey, R.D. (2003). *Strategic Management and Organisational Dynamics: The Challenge of complexity*. (4th ed.). Essex: Pearson Education Limited.

St.meld 16. (1993). dvs.: *Stortingsmelding nummer 16 (1992-93): Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St.meld 22. (1998). dvs.: *Stortingsmelding nummer 22 (1997-98): Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Lokalisert på internett 20 mai 2009.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stmeld/19971998/Stmeld-nr-22-1997-98-.html?id=191476> . Oslo: Forsvarsdepartementet.

Strachan, H. (2007). *Clausewitz's on war*. New York: Atlantic Monthly Press.

Yin, R. (2003) *Case study research: Design and methods*. (3rd ed.). California: Sage Publications Inc.

Yost, D. S. (1998). *NATO Transformed: The alliance's New Roles in International Security*. Washington, D.C: United States Institute of Peace.

Østby, J. (1996). *Strategi for innføring av luft-til-bakkekapasitet for Luftforsvarets jagerfly*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Luftforsvarsstaben.

10.2 Intervjuer

Harildstad, Geir. Intervju gjennomført 11 februar 2009. Lydopptak.

Kampenes, Inge. Intervju gjennomført 28 april 2009. Lydopptak.

Kleppe, Bjørge. Intervju gjennomført 29 januar 2009. Lydopptak.

Moltzau, Trond. Intervju gjennomført 12 februar 2009. Lydopptak.

Nilssen, Bjørn Kenneth. Intervju gjennomført 4 februar 2009. Lydopptak.

Skullerud, Thor Olai. Intervju gjennomført 19 mars 2009. Lydopptak.

Smedsvig, Einar. Intervju gjennomført 26 mars 2009. Lydopptak.

Solli, Arne. Intervju gjennomført 12 mars 2009. Lydopptak.

Solli, Per Erik. Intervju gjennomført 18 februar 2009. Lydopptak.

Østby, Jan. Intervju gjennomført 11 mars 2009. Lydopptak.

10.3 Andre kilder

Lindaas, O. (2008) *Rasjonalitet*. Forelesning avholdt ved Forsvarets Stabsskoles kurs i vitenskapelig metode. 27 november 2008. Plansjer og egne notater.

Våpenlogg ved Bodø Hovedflystasjon. (2009). Bodø: Våpenteknisk avdeling. Avskrift av loggen tilsendt på e-post 4 mars 2009 fra våpentekniker.

Våpenlogg ved Ørland Hovedflystasjon. (2009). Ørland: Våpenteknisk avdeling. Avskrift av loggen tilsendt på e-post 17 april 2009 fra våpentekniker.

Vedlegg

Vedlegg A: Presentasjon av intervjuobjekter

Harildstad, Geir: Generalmajor Geir Harildstad var i den tidsperioden studien tar for seg brigader og Lufttjenesteinspektør.

Kampen, Inge: Oberst Inge Kampen var i perioden studien dreier seg om major og oberstløytnant. Han hadde bakgrunn som skvadronssjef på 338 skv på slutten av 1990-tallet, og var stabsoffiser og sjef ved faggruppe kampfly på Lufttjenesteinspektoratet der han jobbet med luft-til-bakke prosjektene, og kampflyenes opptrening mot Operasjon Enduring Freedom i Afghanistan.

Kleppe, Bjørge: Major Bjørge Kleppe var i perioden studien dreier seg om kaptein. Han bekledde forskjellige posisjoner på 338 skvadronen. Han har FWIT utdanning og var den første norske jagerflyger som leverte laserstyrte bomber på FWIT. Han har også erfaring fra internasjonale operasjoner.

Moltzau, Trond: Generalløytnant Trond Moltzau var i perioden studien dreier seg om generalmajor og sjef for Operasjonsstaben i Forsvarets Overkommando. Som Sjef Operasjonsstaben ledet han omorganiseringen av Forsvarets Overkommando på midten av 1990-tallet, og ble deretter Sjef Sentralstaben. DOK 1, DOK 2 og Forsvarsstudiene ble produsert i disse stabene. Han har også bakgrunn fra en lang karriere som jagerflyger og var med i den tidlige tiden da F-16 flyene ble operative i Norge.

Nilssen, Bjørn Kenneth: Major Bjørn Kenneth Nilssen var i perioden studien dreier seg om løytnant og kaptein. Han var Norges første forward air controller som tjenestegjorde i en internasjonal operasjon, i Bosnia. Han ble på bakgrunn av dette kontaktet av personell ved Lufttjenesteinspektoratet på Rygge og bidro med kompetanse inn i prosjekt 7518 Nye oppdrag og roller for Forsvarets kampfly, og han bidro til utdanning av flygere ved Forsvarets kampflyskvadroner.

Skullerud, Thor Olai: Brigader Thor Olai Skullerud var sjef for Forsvarsstudien 1996.

Smedsvig, Einar: Generalløytnant Einar Smedsvig var i perioden studien tar for seg generalmajor og Generalinspektør for Luftforsvaret. Han har også bakgrunn fra en lang karriere som jagerflyger og var med i den tidlige tiden da F-16 flyene ble operative i Norge.

Solli, Arne: General Arne Solli var i perioden studien tar for seg Forsvarssjef.

Solli, Per Erik: Oberst Per Erik Solli var i perioden studien tar for seg major og oberstløytnant, han satt i stillinger som sjef og NK på Luftforsvarets Flytaktiske skole og var således ansvarlig for taktikkutvikling for kampfly. Han var prosjektleder for prosjekt 7518 Nye roller og oppdrag for Forsvarets Kampfly. Han hadde bakgrunn som jagerflyger på F-16.

Østby, Jan: Jan Østby var i perioden studien tar for oberstløytnant og stabsoffiser i Luftforsvarsstaben. I den stillingen skrev han ”Strategi for innføring av luft-til-bakkekapasitet for Luftforsvarets jagerfly.” Før det hadde han en lang karriere bak seg som jagerflyger på F-16.

Vedlegg B: Intervjuguide

Intervjuguide

Introduksjon: Oppgavens tittel

Studiens fokus: Strategisk ledelse og strategisk endring. Hvordan fungerer organisasjoner? Passer dette eksempelet fra Forsvarets historie inn i noen teoretiske retninger?

Hensikt med intervjuet: Få en forståelse av prosessene som fant sted i 1996/97 da skvadronene begynte å fly luft-til-bakke operasjoner

Brev angående informert samtykke: Har du fått informasjonsskrivet og brevet om informert samtykke tilsendt enten på e-post eller i papirformat? Har du fått sjansen til å ta stilling til det som står der?

Anonymisering: Jeg har i utgangspunktet ikke tenkt å anonymisere informasjonen fra intervjuet. Det er to grunner til det. Det ene er at jeg tror ikke den vil være særlig sensitiv, og således ikke kunne ramme informanten eller andre. Den andre grunnen er at miljøene er så små at et forsøk på anonymisering vil være fånyttet allikevel. Dersom respondenten føler behov for anonymisering vil dette bli etterkommet.

Sitat sjekk: Du vil i etterkant av intervjuet, når oppgave skrivingen har kommet et stykke på vei, få sjansen til å gjøre en sitat sjekk på de delene av oppgaven som inneholder informasjon fra ditt intervju. På den måten vil du kunne sikre deg at den informasjon som kommer i oppgaven, som du har kommet med blir gjengitt slik du mener er riktig.

Kan du fortelle meg litt om din bakgrunn?

1. Ønsker å finne ut/få bekreftet hvilke jobber XX hadde før jobben som XXX.
2. Hvilken funksjon/stilling/arbeidssted XXX hadde i på 1990 tallet.

Hvis du tenker deg tilbake til 1990 tallet: Du var XXX. Hvordan så du på Forsvaret på den tiden, og hvilken utvikling følte du var viktig å få til?

1. Hva opplevde du var viktig på den tiden?
2. Var Forsvaret relevant?
3. Hvordan så du på Forsvarets oppgaver etter den kalde krigen?
4. Hvordan så du på det norske Forsvaret som en bidragsyter til NATO?
5. Forsvarssjefens grunnsyn.
6. Hvordan ble vårt bidrag i Allied Force mottat?
7. Kunne man si offensive operasjoner og få politisk aksept for det?

Hvordan ble det bestemt hva som skulle foregå i forsvarsgrenene?

1. Hvordan kom ting inn i DOK 1?
2. Kom det etter innspill fra grenstabene eller som resultat av arbeid i sentralstaben?
3. Ville forsvarsledelsen vært inne i slike beslutninger?

På hvilke måter var du involvert i hvordan Luftforsvaret kom til å endre fokus?

1. Hvordan kom F-16 skv til å begynne med luft-til-bakke?
2. Hvorfor kom F-16 skv til å begynne med luft-til-bakke?
3. Hvilken formell forankring hadde innføringen?
4. Hvilke aktører/personer var sentrale i prosessene?
5. Hvilken rolle spilte de forskjellige aktørene?
6. Opplevde du motstand eventuelt støtte i noen deler av Forsvaret?
7. Hva med diskusjoner i politiske kretser?

Kan du si noe om hva du oppfattet som styrende for hva dere skulle drive med på den tiden?

1. Husker du hva det var som øvde innflytelse på utviklingen av Forsvaret? Har dette endret seg i dag?
2. Hva fikk dere lov til og hva fikk dere ikke lov til og hvem/hva bestemte det?
3. Media
4. Gulf krigen
5. Samarbeid med andre avdelinger i Forsvaret
6. Samarbeid med andre land
7. Overordnede ledd i Forsvaret
8. Erfaringer fra internasjonale operasjoner
9. Ny teknologi i Forsvaret (Prosjekt 7518 og 7520)
10. Forsvarets eller Luftforsvarets strategi
11. Styrende dokumenter
12. Politiske "signaler"
13. NATOs syn på Norges Forsvar?
14. Hvilken innvirkning hadde NATOs syn på Norge?

Er det noe vi ikke har snakket om som du mener er viktig for å forstå hva som skjedde da vi begynte å trene luft-til-bakke operasjoner i Luftforsvaret?

1. Hvem synes du jeg bør snakke med?
2. Hvilke dokumenter bør jeg se etter?
3. Hvordan synes du jeg best kan belyse sakskomplekset?

Andre spørsmål til XX

1. Forskjellige spørsmål til hvert enkelt intervjuobjekt?

Avslutning: Takk for praten

Vedlegg C: Informasjonsskriv

Fra
 Oblt Jarle Nergård
 Student
 Forsvarets Stabsskole/Master studiet

Til
 General XXXX
 XXXXX
 XXXXX

Dato
 XXXXX

Innføring av offensiv kapasitet med norske F-16**Bakgrunn**

Jeg går for tiden 2. året på Forsvarets stabsskole. Jeg skal i den forbindelse skrive en master oppgave om innføringen av luft-til-bakke kapasitet og Close Air Support (CAS) i Norge. Du var XXXXXXXX i perioden 1994 til 1999, og således vil du kunne ha et perspektiv på denne saken som kunne være viktig for studien. Jeg ble anbefalt å snakke med deg av XXXXX.

Litt om min bakgrunn

Jeg startet min karriere som F-16 flyger i 1993, og har i min tid som flyger tjenestegjort både på Ørland, Rygge og Bodø, samt i stab. I min siste jobb før stabsskolen var jeg skvadronsjef på 332 skv i Bodø. Under den perioden var jeg sjef for det norske F-16 detasjementet i Kabul vinteren 2006. Jeg fløy selv i overkant av 20 oppdrag i Afghanistan.

Litt om oppgaven

Under min tid på stabsskolen har jeg blitt interessert i teori og praksis når det gjelder hvordan vi kan forstå organisasjoner og hvordan de fungerer. Jeg har fokus på strategi og strategisk endring. I den forbindelse ønsker jeg å se på hvordan prosessene ble gjennomført, og hvor beslutningene ble tatt, da vi begynte å innføre en luft-til-bakke rolle samt trene Close Air Support med F-16 på siste halvdel av 1990 tallet. Jeg skal gjøre en case studie basert på dokumenter og intervjuer med sentrale aktører.

Jeg har til hensikt å sammenligne funn med teori om hvordan vi kan forstå organisasjoner og strategi. Kanskje sammenligningen kan ha en viss overføringsverdi til dagens forståelse av strategi og strategisk ledelse i Luftforsvaret. Det teoretiske fundamentet for oppgaven består foreløpig av forfatterne Henry Mintzberg, Herbert Simon, Mark Kriger, Kaplan & Norton samt R. Stacey. (I tilfelle det skulle være interessant.)

Min forespørsel:

Jeg ønsker å snakke med sentrale aktører i de prosessene som foregikk da vi begynte å opparbeide en evne til å utføre luft-til-bakke oppdrag i Luftforsvaret. Hvis du tillater det tar jeg kontakt per telefon i starten av uke XX. Dersom du ikke ønsker at jeg tar kontakt kan du sende en e-post til en av adressene nederst på dette arket, eventuelt sende en SMS eller ringe meg.

Med hilsen

Oblt Jarle Nergård
 Student Masterstudiet
 Forsvarets Stabsskole

Vedlegg D: Brev vedrørende informert samtykke

1 Innledning

I henhold til forskningsetiske retningslinjer skal deltakere i et forskningsprosjekt ha mulighet til å sette seg inn i forskningsprosjektets innhold, og hvilke konsekvenser det eventuelt vil ha å bidra til studien. Hensikten med dette brevet er todelt. For det første skal brevet gi respondentene en mulighet til å sette seg inn i studiens innhold og hva studien skal brukes til. For det andre har brevet til hensikt å gi respondentene mulighet til å gjøre seg opp en formening om hver og en ønsker å la seg intervju, og om det er informasjon knyttet til intervjuene som respondentene ønsker ikke skal nyttes.

2 Litt om oppgaven

Jeg går for tiden 2. skoleår på Forsvarets stabsskole. Jeg skal i den forbindelse skrive en master oppgave om innføringen av offensiv kapasitet i det norske Luftforsvaret. Under min tid på stabsskolen har jeg blitt interessert i teori og praksis når det gjelder hvordan vi kan forstå organisasjoner og hvordan de fungerer. Oppgaven vil ha fokus på strategi og strategisk endring. I den forbindelse ønsker jeg å se på hvordan prosessene ble gjennomført, og hvor beslutningene ble tatt, da vi begynte å trene offensive operasjoner med F-16 på slutten av 1990 tallet. Jeg skal gjøre en case studie basert på dokumenter og intervjuer med sentrale aktører. Jeg ønsker å holde studien ugradert.

Når oppgaven er ferdig leveres den til sensur her på skolen. Det vil være en intern og en ekstern sensor som vurderer oppgaven. Dersom oppgaven er bestått vil den bli trykket opp i et papir eksemplar som befinner seg på Forsvarets Høgskoles Bibliotek. Den vil også bli publisert som "pdf" fil på Forsvarets Høgskoles internettsider. Med andre ord, oppgaven vil være offentlig tilgjengelig.

3 Intervjuenes forløp

Intervjuene vil foregå som et formelt intervju. Jeg anslår at de vil vare fra en til en og en halv time. Intervjuene vil bli tatt opp som lyd-fil. Jeg vil notere underveis i intervjuet.

Jeg anser i utgangspunktet intervjuet som ugradert og behandler lydfilen deretter. Lydfilene vil være i min varetakt, og vil ikke bli overlatt til andre eller lagret på nettverk der de kan nås av andre. Det eneste unntaket fra dette er dersom sensor krever å få dem utlevert. De vil ikke bli publisert på nettet sammen med oppgaven.

Dersom jeg forstår at noe som blir sagt i intervjuet er gradert, eller dere forteller meg at noe er sikkerhetsgradert eller fortrolig, vil jeg behandle lydfilen i henhold til den gradering vi sammen kommer frem til at den bør ha. Jeg har tilgang på gradert PC der jeg kan behandle gradert informasjon opp til et visst nivå. Som forsker er jeg underlagt taushetsplikt, og som offiser gjennom 21 år er jeg godt kjent med norsk sikkerhetslovgivning.

I oppgaven ønsker jeg å referere til ditt navn og din stilling i Forsvaret. Du vil dermed være identifiserbar i materialet som publiseres. Dersom du har ønske om å være anonym i oppgaven, ber jeg om at du gir meg beskjed, slik at jeg kan etterkomme dette ved å utelate din stillingsbeskrivelse. Datamaterialet anonymiseres og lydopptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen 31.07.09, med unntak av de personopplysninger som etter ditt samtykke publiseres i oppgaven

Hver enkelt respondent vil i etterkant av intervjuet, når oppgave skriveingen har kommet et stykke på vei, få sjansen til å gjøre en sitat sjekk på de delene av oppgaven som inneholder informasjon

fra den enkeltes intervju. På den måten vil den enkelte kunne sikre seg at den informasjon som publiseres i oppgaven blir gjengitt slik den enkelte mener er riktig.

Det må understrekes at det er frivillig å delta i studien, og at samtykket i å delta når som helst kan trekkes tilbake dersom vedkommende ønsker det. En slik tilbaketrekning av samtykke vil ikke få noen følger verken når det gjelder vedkommendes forhold til Forsvaret, eller til forskeren.