



**Forsvarets stabsskole  
Våren 2010  
Masteroppgave**

Pingvinens lange marsj – en målrettet vandring?

**Kom avviklingen av Luftforsvarets  
anti-sjøinvasjonsrolle som et resultat  
av strategisk planlegging?**

**Kjell Hauan**



## Summary

This study seeks to broaden the understanding of the strategic planning processes in the Norwegian armed Forces. By applying the same theoretical and methodological tools used in the study regarding the implementation of an Air-to-Ground capacity in the Royal Norwegian Air Force (Nergård, 2009), the abandoning of the anti-sea invasion role in the same organization will be explored. The purpose is twofold. Firstly; the study seeks to validate the former study by using the same scientific design and theoretical platform when exploring a different phenomenon within the same organization. The findings from the respective studies are then being compared in order to identify similarities and differences. Secondly; the study seeks to give an enhanced understanding of the processes leading up to the abandoning of the F-16's anti-sea-invasion role in 2004.

As a tool to increase the understanding of these processes, two theories are being utilized. The first theory describes a situation where the organization's strategies are created by the Executive Officer and formulated by his staff. The strategies are then converted into plans and in turn cascaded down into the organization for implementation. The other theory describes a situation where initiatives taken elsewhere in the organization, over time could become a part of the organization's realized strategy.

The study is based on military strategic plans and other relevant written documentation. In addition 11 persons working at different echelons in the Norwegian Armed forces have been interviewed.

The study suggests perceiving strategy development as a continuous process in an environment where the existing strategy will be under constant pressure by entities with influence, even when the organization's strategic plans are explicit. The study also suggests that changes in the organization's strategy over time will come as a result of a series of strategic decisions not necessarily reflected in the strategic plans

## Forord

Denne studien søker å skape en bredere forståelse av strategiske planleggingsprosesser i Forsvaret. Ved å benytte det samme teoretiske grunnlaget, undersøkelsesdesign og metode som ble benyttet i studien av innføringen av en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret (Nergård, 2009), vil avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle bli studert. Hensikten med dette er todelt. For det første vil studien søke å validere Nergårds (2009) studie ved å gjennomføre en identisk undersøkelse som omhandler et annet fenomen innenfor det samme temaet i den samme organisasjonen. For det andre vil studien forsøke å gi en økt forståelse av de prosessene som resulterte i avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, Professor Bent Erik Bakken, som gjennom god veiledning har dratt meg tilbake på stien de gangene jeg var på vei ut i myra. Jeg må også få takke de hyggelige menneskene på Forsvarets Bortsettingsarkiver for god hjelp med å finne frem i en regnskog av dokumenter. En spesiell takk går i den forbindelse til Admiral Per Sollien som i tillegg til å finne relevante dokumenter, også hjalp til med avgraderingsarbeid der dette var nødvendig.

Til slutt vil jeg takke de menneskene som gjennom å stille opp til intervju, bidro til å gjøre denne studien mulig. Jeg er både imponert hvor mye de faktisk var i stand til å huske, men også den åpenheten de viste i sine svar.

Kjell Hauan

Oslo 25. mai 2010

## Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 HVORFOR BRUKE TID PÅ Å STUDERE DETTE? .....	7
1.2 PROBLEMSTILLING .....	8
1.3 STUDIENS STRUKTUR .....	8
1.4 AVGRENSNINGER .....	8
<b>2 Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret - gjennomgang</b> .....	<b>11</b>
2.1 UNDERSØKELSESDSIGN OG METODE .....	11
2.1.1 Svakheter ved anvendt metode og egen studie .....	12
2.2 TEORI .....	14
2.2.1 Strategier .....	14
2.2.2 To teorier om hvordan strategi utvikles i organisasjoner .....	15
2.2.3 Strategisk endring .....	16
2.2.4 Forsvaret som en maskinorganisasjon .....	17
2.2.5 Svakheter ved anvendt teori .....	17
2.3 EMPIRI .....	18
<b>3 Forsvarets planleggingsprosesser</b> .....	<b>21</b>
3.1 POLITISKE PLANER .....	21
3.2 FORSVARETS STRATEGISKE PLANER .....	21
3.3 AVGRENSEDE PLANER .....	22
<b>4 Anti-sjøinvasjonsrollens fødsel, liv og død</b> .....	<b>25</b>
4.1 PINGVINEN BLIR FØDT (1974-1989) .....	25
4.2 PINGVINEN FLYR (1989-1998) .....	27
4.2.1 Den strategiske konteksten i perioden 1989-1998. ....	30
4.2.2 Oppsummering perioden 1989-1998 .....	31
4.3 PINGVINEN BLIR SYK (1999-2003) .....	31
4.3.1 Den strategiske konteksten i perioden 1999-2003. ....	35
4.3.2 Oppsummering perioden 1999-2003 .....	36
4.4 PINGVINEN DØR (2003-2004) .....	37
4.4.1 Oppsummering perioden 2003-2004 .....	43
<b>5 Analyse</b> .....	<b>45</b>
5.1 TRE KRITERIER FOR AT FENOMENET SKAL KUNNE KATEGORISERES SOM ET RESULTAT AV STRATEGISK PLANLEGGING .....	45
5.1.1 Strategien må være utarbeidet av Forsvarets øverste ledelse .....	46
5.1.2 Strategien må være beskrevet i det strategiske planverket. ....	47
5.1.3 Det må være en rød tråd kronologisk og hierarkisk .....	48
5.1.4 Oppsummering .....	49
5.2 FORSVARETS STRATEGISKE LEDELSES ROLLE I AVVIKLINGEN AV LUFTFORSVARETS ANTI-SJØINVASJONSROLLE .....	50
5.3 LUFTFORSVARETS ROLLE I AVVIKLINGEN AV LUFTFORSVARETS ANTI-SJØINVASJONSROLLE .....	55
5.4 OPPSUMMERING .....	57
<b>6 Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet versus avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen i Luftforsvaret</b> .....	<b>59</b>
6.1 INNFØRING AV EN LUFT-TIL-BAKKEKAPASITET - FUNN .....	59
6.2 LIKHETER OG ULIKHETER MELLOM INNFØRINGEN AV EN LUFT-TIL-BAKKEKAPASITET OG AVVIKLING AV ANTI-SJØINVASJONSROLLEN I LUFTFORSVARET. ....	60
6.2.1 Oppdikkende initiativer setter i gang prosesser .....	60
6.2.2 Strategisk styring og kontroll under innføring og avvikling .....	62
6.2.3 Motstridende og sammenfallende interesser på strategisk og taktisk nivå. ....	64
6.2.4 Reversible versus irreversible prosesser .....	65
6.3 OPPSUMMERING .....	66

<b>7 Anbefalinger .....</b>	<b>69</b>
<b>8 Forslag til videre forskning .....</b>	<b>73</b>
<b>9 Kilder .....</b>	<b>75</b>
9.1 LITTERATURLISTE .....	75
9.2 INTERVJUER .....	77
9.3 ANDRE KILDER .....	77
<b>Vedlegg .....</b>	<b>79</b>
VEDLEGG A: PRESENTASJON AV INTERVJUOBJEKTER .....	79
VEDLEGG B: HVORDAN BLE LUFTFORSVARETS ANTI-SJØINVASJONSROLLE EN REALITET?.....	81
VEDLEGG C: INTERVJUGUIDE .....	87
VEDLEGG D: INFORMASJONSSKRIV.....	91
<b>Figurliste</b>	
Figur 1. Mintzberg's fem former for strategi.....	15
Figur 2. Årlig utførte treningsoppdrag i sjømålsoperasjoner ved 338 Skvadronen.....	34

## 1 Innledning

I 2009 skrev en kollega av meg en masteroppgave som het ”Innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret. Et resultat av strategisk planlegging?” (Nergård, 2009). Hensikten med hans studie var å forsøke å skape en økt forståelse av de prosessene som resulterte i at en luft-til-bakke kapasitet ble innført i Luftforsvaret. Da jeg leste oppgaven hans kunne jeg ikke gjenkjenne til flere av hans funn. Samtidig begynte jeg å fundere på om de strategiske planleggingsprosessene i Forsvaret alltid forløp på denne måten. Etter hvert begynte en idé å ta form. Hva ville skje dersom jeg benyttet nøyaktig samme teori og metode som Nergård på et motsatt fenomen, altså en avviklingsprosess i den samme organisasjon, i omtrent samme tidsrom og som også resulterte i en endring av organisasjonens strategi? Ville jeg da komme frem til de samme resultatene som han hadde gjort? Med andre ord; ville det være mulig å validere hans studie ved å gjennomføre samme studie på et annet fenomen?

Ideen ble etter hvert til en plan, og i denne studien vil jeg derfor benytte meg av det samme teoretiske utgangspunkt og i størst mulig grad gjenbruke Nergårds (2009) metode når jeg skal studere prosessene som førte til avhendingen av Penguin MK3 sjømålsmissil.

Penguin MK3 var et norskutviklet og norskprodusert sjømålsmissil som var spesiallaget for bruk mot fiendtlige skip i norske fjorder (Erlandsen, 2003). Missilet ble innfasert i Luftforsvaret i 1989, og forble primærvåpenet for F-16 i anti-sjøinvasjonsrollen i 15 år før det ble besluttet avhendet 25. mai 2004 (Forsvarssjefen, 2004). Luftforsvaret sto dermed uten et primærvåpen i anti-sjøinvasjonsrollen, noe som i realiteten førte til at sjømålsrollen forsvant ut av kampflyvåpenets oppdragsportefølje.

Hensikten med denne studien vil derfor være todelt. For det første vil den søke å validere Nergårds (2009) studie. For det andre vil studien forsøke å gi en økt forståelse av de prosessene som resulterte i avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle.

### 1.1 Hvorfor bruke tid på å studere dette?

Som student ved Forsvarets Stabsskole har jeg fattet interesse for hvordan planleggings- og beslutningsprosesser i en organisasjon som Forsvaret forløper. Perspektivplaner, produksjonsplaner, strategier og doktriner med langt tidsperspektiv utarbeides av Forsvarets ledelse, mens resten av organisasjonen implementerer og iverksetter. Jeg har imidlertid etter mange år som ansatt i Luftforsvaret fått en følelse av at organisasjonen jeg arbeider i, ikke er så til de grader toppstyrt, strukturert og byråkratisk som det hierarkiske organisasjonstablået

og det strategiske planverket indikerer. Kan det faktisk være slik at også mennesker på lavere nivåer i organisasjonen gjennom sine aktiviteter, handlinger, ideer og initiativer i betydelig grad er med på å påvirke utviklingen av Forsvarets strategi?

## **1.2 Problemstilling**

Den overordnede problemstillingen denne studien søker å finne svar på er:

Hvordan ble avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle en realitet?

For å best mulig kunne beskrive og forklare hvordan prosessen kom i gang og kuliminerte, vil det bli benyttet to hjelpehypoteser som er diametralt forskjellige, men som hver for seg representerer de to forskjellige teoriene som vil bli brukt i studien. Samtidig samsvarer de i stor grad med Nergårds (2009) hypoteser. Den første hypotesen er at avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle var toppstyrt fra Forsvarets strategiske ledelse, hvor den strategiske planleggingen av Forsvarets fremtidige kapasiteter foregår. Den andre hypotesen er at avviklingen kom som et resultat av initiativer igangsatt på lavere nivåer i Forsvaret.

## **1.3 Studiens struktur**

I kapittel 2 vil hovedtrekkene i Nergårds (2009) studie bli redegjort for. Først vil det bli gjort rede for anvendt undersøkelsesdesign og metode, samt gjennomgått to teorier som ble benyttet i Nergårds studie. Disse teoriene vil også utgjøre det teoretiske fundamentet i studien av avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle. Deretter vil det bli foretatt en gjennomgang av Nergårds empiri. I kapittel 3 vil det så redegjøres for Forsvarets planleggingsprosesser. I kapittel 4 vil avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle bli studert. I kapittel 5 vil så avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle bli analysert etter samme fremgangsmåte som i Nergårds studie. I kapittel 6 vil det først bli redegjort for Nergårds (2009) funn. Deretter vil funnene fra hans studie bli sammenstilt med funn som er framkommet i denne studien, før det i kapittel 7 vil bli redegjort for to anbefalinger, samt forslag til videre forskning.

## **1.4 Avgrensninger**

Det har vært nødvendig å foreta noen avgrensninger. Studien vil kun ta for seg de forhold som er identifisert til å ha hatt direkte innvirkning på fenomenet som studeres. Andre perifere kontekstuelle endringer og forhold som kan ha hatt stor betydning for Forsvaret, men som



ikke synes å ha hatt direkte betydning for utviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle vil derfor kunne bli nevnt, men ikke belyst i dybden<sup>1</sup>.

På grunn av plassmessige begrensninger er heller ikke eventuelle prosesser som har pågått mellom forsvarsindustrien og departementer studert. I 2003 startet man en implementering av Balansert Målstyring (BM) som strategisk verktøy i Forsvaret (Forsvarsstaben 2004). Det er imidlertid ikke funnet dokumentasjon som tilsier at dette styringsverktøyet har hatt innvirkning på de prosessene som fant sted. Balansert Målstyring vil derfor ikke bli omtalt i vesentlig grad i denne studien.

---

<sup>1</sup> For eksempel Forsvarets store omstilling som startet i 2002 og innføring av Integrrert strategisk ledelse (ISL) i 2003.



## 2 Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret - gjennomgang

Studien av utviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle vil bli forsøkt gjennomført på en metodisk identisk måte som studien av innføringen av en luft-til-bakke kapasitet ble utført. Som nevnt innledningsvis er en av hensiktene med å gjennomføre denne studien å forsøke å validere Nergårds (2009) studie. Dette vil kun være mulig dersom de samme måleverktøyene som ble benyttet i Nergårds studie blir benyttet. Dersom en annen tilnærming og andre måleverktøy hadde blitt valgt, ville studiene vært vanskelige å sammenligne og studiens gyldighet kunne således ha blitt svekket (Jacobsen, 2005). Det følgende vil være en gjennomgang av Nergårds (2009) undersøkelsesdesign og metode, anvendt teori og empiri i den hensikt å gi en innsikt i hans studie.

### 2.1 Undersøkelsesdesign og metode

Studien ble gjennomført som en intensiv casestudie med Yins (2003) definisjon<sup>2</sup> som utgangspunkt og var en kombinasjon av tekstanalyse og intervjuer. Den skriftlige dokumentasjonen som ble valgt ut for analyse, var i hovedsak dokumenter som bar preg av å være strategiske planer, eksempelvis Stortingsmeldinger, langtidsplaner og doktriner. I tillegg ble det valgt ut dokumenter som inneholdt beslutninger eller ordre om at noe skulle utføres, for eksempel treningsprogrammer eller rapporter på utført trening (Nergård, 2009).

Utvalget av intervjuobjekter ble foretatt etter to kriterier. For det første ble det plukket ut personer som kunne belyse fenomenet fra forskjellige synsvinkler. Derfor ble personer fra forskjellige nivåer i Forsvaret valgt ut, og respondentene omfattet derfor hele spekteret<sup>3</sup> fra operatør til Forsvarssjef. Under intervjuene ble intervjuobjektene spurt om disse visste om andre som kunne belyse sakskomplekset ytterligere, og disse ble i sin tur kontaktet<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Yins (2003) definisjon på case studie:

A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident. The case study inquiry copes 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.

<sup>3</sup> Maximum variation samples (Hatch, 2002).

<sup>4</sup> Opportunistic eller snowball samples (Hatch, 2002).

Intervjuene ble gjennomført som formelle og delvis strukturerte intervjuer, men intervjuguiden ble ikke fulgt slavisk. Den ble brukt mer som en huskeliste over emner som var ønskelig å dekke. Samtlige respondenter ble tilsendt et informasjonsskriv samt et brev om informert samtykke i forkant av intervjuet. Respondentene fikk i tillegg før studien ble publisert, sett gjennom og godkjent at de sto inne for det som var sitert i studien.

En del av det skriftlige kildetilfanget i Nergårds (2009) studie besto av graderte dokumenter. De utdragene fra denne typen dokumenter som ble gjengitt i studien ble vurdert av Forsvarets arkivadministrasjon og avgradert. Studien var derfor ugradert selv om den baserte seg på graderte kilder.

### **2.1.1 Svakheter ved anvendt metode og egen studie**

Skriftlige kilder har sin styrke i at de representerer en stabil datakilde og endrer seg ikke over tid slik hukommelsesbasert data kan gjøre. Svakheten kan imidlertid være at de skriftlige kildene ikke alltid gir et komplett bilde av det fenomenet som studeres (Jacobsen, 2005). De skriftlige dokumentene Nergård (2009) gjorde til gjenstand for analyse var i hovedsak dokumenter som bar preg av å være strategiske planer samt beslutningsdokumenter. Disse dokumentene representerte hva som var resultatene av prosessene, og belyste i mindre grad hva som foregikk under prosessene. Dermed vil uenigheter og diskusjoner som foregikk under prosessene ikke nødvendigvis bli gjenstand for analyse. I studien av utviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjon ble det i tillegg til å benytte strategiske dokumenter, forsøkt å skaffe til veie så mye som mulig av skriftlig kommunikasjon som ikke nødvendigvis var av strategisk art, men som likevel hadde påvirkning på prosessene som fant sted. Denne typen kommunikasjon inkluderer intern korrespondanse som e-post, notater og skriftlige anbefalinger. Dette ble gjort av to grunner. For det første gjorde disse dokumentene det mulig å danne seg bilde av det kronologiske hendelsesforløpet før intervjuene ble gjennomført. Dette gjorde det mulig å stille intervjuobjektene spesifikke spørsmål om hendelser som fant sted på et gitt tidspunkt. For det andre ble den kommunikasjonen som var funnet, fremlagt intervjuobjektene i den hensikt å friske opp deres hukommelse da fenomenet som studeres ligger flere år tilbake i tid. Dette viste seg å være et nyttig verktøy, da det i flere tilfeller ga intervjuobjektene mulighet til å belyse momenter som de i utgangspunktet hadde glemt.

Selv om bruk av intervju som et metodisk verktøy gir mulighet for å oppnå en god innsikt og forståelse for det fenomenet som granskes, er det også svakheter forbundet med denne typen datainnsamling. Forskeren kan ha gjort seg opp egne meninger i forkant av

intervjuene, og kan derfor komme til å kun spørre om de tingene han ønsker å høre. I tillegg kan det også forholde seg slik at respondentene ikke husker hendelsesforløpet helt slikt det var, og dermed ubevisst kan komme til å gi en feilaktig fremstilling. I enkelte tilfeller kan det også forholde seg slik at respondentene oppfatter informasjon som sensitiv og dermed kun gir forskeren svar som ikke rammer dem selv eller andre (Jacobsen, 2005).

Det faktum at jeg forsker på et miljø i min egen organisasjon som jeg selv har vært en del av, gjør meg i tillegg til en innsider, noe som kan ha ført til en favorisering av enkelte respondenters meninger. Dette er imidlertid noe jeg har forsøkt å være bevisst på å unngå gjennom hele studien.

Det har i stor grad vært mulig til å gjennomføre studien av avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle på en identisk måte som Nergårds (2009) studie. Det er imidlertid to forskjeller som må nevnes.

For det første er det en forskjell i utvalget av intervjuobjekter. Det har i denne studien blitt foretatt seks individuelle intervjuer samt ett gruppeintervju<sup>5</sup> av personer fra operatørnivå til øverste ledelsesnivå i Luftforsvaret. Det har imidlertid ikke vært mulig å intervju representanter fra Forsvarets strategiske ledelse, altså Forsvarssjefen eller hans planleggingsstab. Dette kan ha ført til at viktig informasjon om hendelsesforløpet som ikke kommer frem i formelle dokumenter, men som ville kunne blitt tilgjengelig gjennom intervjuer ikke blir belyst. Dermed dekkes i så måte ikke hele spekteret av nivåer slik som i Nergårds (2009) studie. Flere av intervjuobjektene tilhørte imidlertid Luftforsvarets toppledelse i den aktuelle perioden som studeres og disse hadde mye interaksjon med Forsvarets strategiske ledelse. Disse respondentene har gjennom intervjuene vært behjelpelige med å tette empiriske hull. Til tross for dette vil det overfor nevnte faktum kunne representere en svakhet med denne studien. I vedlegg A finnes en kort introduksjon av de personene som har deltatt i studien. Vedlegg C inneholder intervjuguiden som ble benyttet, mens informasjonsskrivet som ble sendt ut i forkant av intervjuene finnes i vedlegg D.

Den andre forskjellen består i at avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle skjedde omtrent samtidig som en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret var ferdig etablert. Nergårds (2009) studie tar i all hovedsak for seg perioden 1996-2002, og starter altså før

---

<sup>5</sup> Det ble gjennomført ett gruppeintervju med fem av respondentene som representerte mellomnivået i Luftforsvaret i det aktuelle tidsrommet studien omfatter.

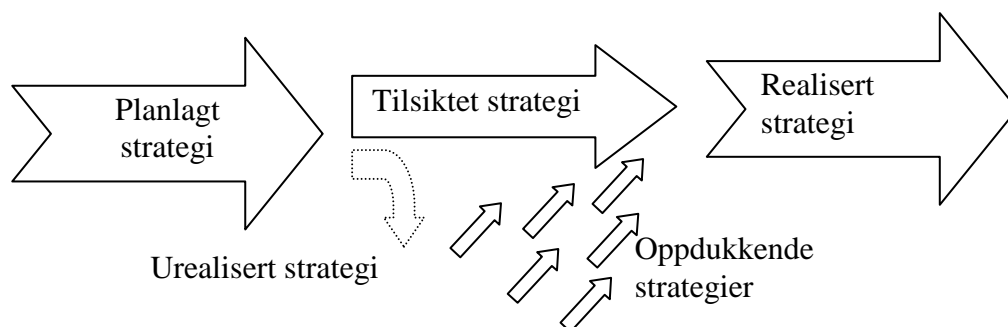
prosessene rundt avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen var kommet i gang. Det at disse to beskrevne fenomenene ikke sammenfaller helt i tid vil kunne innebære at både den strategiske konteksten og de strategiske planprosessene kan ha endret seg. Til tross for at de strategiske planene som er aktuelle for denne studien endret navn underveis og fikk et noe kortere tidsperspektiv, samtidig som Forsvaret startet en stor omstilling i 2002 (St.prp. nr. 55, 2002), har det gjennom studien ikke blitt funnet indikasjoner på at dette hadde synlig innvirkning på prosessene som foregikk rundt avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle.

## 2.2 Teori

Nergård (2009) deler sin teoretiske gjennomgang i fire deler. Først drøfter han begrepet strategi for deretter å redegjøre for Mintzbergs (2000) to teorier om hvordan strategi utvikles i organisasjoner. Så beskriver han hva som kjennetegner en strategisk endring, for deretter å gi en beskrivelse av Forsvaret som organisasjon basert på Mintzbergs (1989) typologiseringer. I det følgende vil det kort bli gjort gjørene rede for dette teoretiske fundamentet som også studien av avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle i sin helhet vil bygge på.

### 2.2.1 Strategier

Nergård (2009) tar utgangspunkt i Mintzbergs (2000) fem typer strategier. Den *planlagte strategien* representerer den strategien organisasjonen planlegger å følge, med andre ord den strategien som har fremkommet som et resultat av en bevisst planleggingsprosess og som ofte er nedfelt i skriftlige planer. De delene av den planlagte strategien som de facto blir implementert kaller Mintzberg *tilsiktet strategi*. En organisasjon vil av ulike årsaker ikke alltid evne å gjennomføre hele den planlagte strategien, og de delene av den planlagte strategien som ikke blir gjennomført vil følgelig være *urealisert strategi*. I tillegg kommer *oppdøkkende strategier* som er et resultat av initiativer som blir tatt et annet sted i organisasjonen enn i ledelsen. Summen av den tilsiktede strategien og disse oppdøkkende strategiene vil utgjøre det som organisasjonen faktisk utfører, altså *realisert strategi*. Grafisk kan dette fremstilles på følgende måte:



Figur 1. Mintzberg's fem former for strategi.

### 2.2.2 To teorier om hvordan strategi utvikles i organisasjoner

Nergård (2009) tar utgangspunkt i Mintzbergs (2000) tanke om at en organisasjons strategi kan komme som et resultat av formell planlegging, altså de planlagte og de tilsiktede strategiene, eller så kan strategien komme som et resultat av initiativer som oppstår andre steder i organisasjonen i form av oppdukkende strategier.

En toppstyrt strategisk planleggingsprosess vil kjennetegnes ved at den er formalisert. Dette vil innebære en dekomponering av de integrerte komplekse prosessene i organisasjonen til sekvensielle prosesser som så blir utført i en fastlagt rekkefølge. I tillegg skal prosessen fremstå som rasjonell, altså at den bygger på objektive fakta. Til sist er det også et krav for at en planleggingsprosess skal kunne sies å være formell, at resultatet publiseres i form av en skriftlig plan som reflekterer strategier, budsjetter, handlingsplaner osv (Mintzberg, 2000; Nergård, 2009).

For at strategier skal kunne sies å ha fremkommet som et resultat av en strategisk planleggingsprosess, innebærer dette derfor en nøyaktig analyse av organisasjonen og den konteksten den opererer i. På bakgrunn av disse analysene blir det deretter utarbeidet prognoser og scenarioer for organisasjonens fremtidige utfordringer som igjen gir mulighet for valg av fremtidig strategi på et rasjonelt grunnlag. Nergård (2009) legger derfor Mintzbergs (2000) tre premisser til grunn for å oppsummere kravene til formell strategisk planlegging:

- Ansvaret 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, adskilt 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 et detaljert fokus på målsettinger, budsjetter, programmer og operasjonsplaner av forskjellige typer.

Når det gjelder oppdukkende strategier så kan disse komme som et resultat av ideer eller initiativer som har oppstått en eller annen plass i organisasjonen. De kan bli fremsatt av et individ eller en gruppe som ser en mulighet, eller de kan komme som et resultat av hendelser som har påvirket menneskene i organisasjonen. Når disse initiativene så sprer seg og slår rot i organisasjonen vil de over tid kunne bidra til å endre den tilsiktede strategien. Ledelsen vil derfor i følge Mintzberg (2000) ha en viktig rolle når det gjelder oppdukkende strategier. De vil måtte innta en balanserende posisjon der de stopper initiativer som ikke er ønsket eller som er på tvers av organisasjonens interesser og tilsiktede strategi, samtidig som de griper fatt i initiativer som er hensiktsmessige og som derfor bør bli en del av organisasjonens tilsiktede strategi (Mintzberg, 2000; Nergård, 2009).

### **2.2.3 Strategisk endring**

Etableringen av en luft-til-bakke kapasitet førte med seg store investeringer samtidig som gamle treningsmønstre måtte forkastes og nye måtte etableres. Denne nye kapasiteten fikk også konsekvenser for planlegging og ledelse av flyoperasjoner, samtidig som Luftforsvaret nå hadde et nytt produkt som ble tilgjengelig for alliansen. Man kunne nå engasjere landmål, en kapasitet som tradisjonelt sett hadde tilhørt Hæren. Disse endringene førte til sammen til at kampflyvåpenets *modus operandi* i vesentlig grad endret seg, og representerte derfor en endring i organisasjonens strategi (Nergård, 2009).

På samme måte som innføringen av en luft-til-bakke kapasitet førte til en endring av strategi, vil et bortfall av en kapasitet som har vært en del av organisasjonens strategi også kunne representere en strategisk endring. Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle utgjorde i 15 år en betydelig del av kampflyvåpenets oppdragsportefølje, og avviklingen av denne rollen



medførte at man ikke lenger kunne tilby et slikt produkt. Avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle må derfor også kunne sies å representere en strategisk endring.

#### **2.2.4 Forsvaret som en maskinorganisasjon**

Mintzberg (1989) typologiserer syv<sup>6</sup> forskjellige typer organisasjoner, og i følge han vil en militær organisasjon som Forsvaret spesielt i fredstid kunne falle inn under kategorien maskinorganisasjon. Denne organisasjonsformen kjennetegnes av å være hierarkisk og byråkratisk i formen og består av en sentralisert beslutningsmyndighet på toppen av organisasjonen. Den har en høy grad av formalisering fordi en stor del av driften styres gjennom skriftlige regler og prosedyrer. En maskinorganisasjon er preget av styring fra toppen, klare ansvarsforhold og stabilitet. En organisasjon av denne typen kan imidlertid ofte bli for byråkratisk, noe som gjør den vanskelig å endre. Formaliseringen av prosessene kan i tillegg føre til at man ikke i særlig stor grad drar veksler på de ansattes kompetanse. En maskinorganisasjon har også ofte en stor teknostruktur<sup>7</sup>, og vil ofte være spesialisert på å fylle en spesifikk funksjon i samfunnet (Mintzberg, 1989).

#### **2.2.5 Svakheter ved anvendt teori**

Mintzbergs (2000) modell gir et oversiktlig bilde av hvordan de forskjellige typene strategier forholder seg til hverandre. Modellen baserer seg på at en strategi (planlagt strategi) først er utarbeidet og implementert (tilsiktet strategi) før den blir eksponert for påvirkning (oppdukkende strategi). I en organisasjon vil det ikke nødvendigvis være slik at den planlagte strategien utvikles i isolasjon i organisasjonens toppledelse for så å bli implementert i organisasjonen, noe også Mintzberg poengterer. Dersom toppledelsen under utarbeidelsen av den planlagte strategien kommuniserer med underliggende nivåer i organisasjonen og er villige til å ta i mot råd, vil de underliggende nivåer ha innflytelse på utarbeidelsen av de planlagte strategiene. Som et resultat av dette vil de tilsiktede strategiene allerede kunne ha inkorporert momenter som ellers ville kunne kommet til syne på et senere tidspunkt i form av en oppdukkende strategi. Dette reflekterer ikke Mintzbergs (2000) modell.

---

<sup>6</sup> Disse benevnes: Entrepreneurial-, Machine-, Diversified-, Professional-, Innovative-, Missionary-, and Political organisations (Mintzberg, 1989).

<sup>7</sup> Den delen av organisasjonen som ikke befinner seg i linjeorganisasjonen, men som er støttestaber som utarbeider regler og sørger for at de blir fulgt (Mintzberg, 1989).

Mintzberg (2000) sier at et av premissene for at en strategi skal kunne sies å ha kommet som et resultat av strategisk planlegging er at ansvaret for prosessen ligger hos organisasjonens øverste leder, og at utførelsen forstås av hans planleggingsstab. I denne studien vil organisasjonens øverste leder være Forsvarssjefen og hans planleggingsstab vil således være Fellesstaben<sup>8</sup>/Forsvarsstaben<sup>9</sup>. Til sammen utgjør dette Forsvarets strategiske ledelse. Generalinspektørene er styrkeprodusenter og er dermed ikke en del av den strategiske ledelsen, men sjefer på taktisk nivå (Forsvarets Overkommando, 2003). Med bakgrunn i Mintzbergs (2000) premisser skulle dette derfor tilsi at Generalinspektørene med deres underliggende staber ikke har et ansvar eller en rolle i utformingen av Forsvarets strategi. Generalinspektørene er imidlertid Forsvarssjefens rådgivere i fagmilitære spørsmål (Forsvarets Overkommando, 2003) og vil således kunne ha hatt påvirkningskraft på Forsvarssjefen og hans planleggingsstab. Dette kan ha medført at Generalinspektørene gjennom de strategiske fora de har vært deltakere i, også har hatt påvirkningskraft på de strategiske planleggingsprosessene og dermed også på utformingen av Forsvarets strategi selv om denne påvirkningen ikke kan sies å kategoriseres som oppdukkende strategier.

De overfor nevnte momenter kan ikke sies å representere signifikante svakheter med teoriene som blir benyttet, men det er imidlertid viktig å være klar over at det kan ha foregått mye kommunikasjon mellom strategisk nivå og taktisk ledelsesnivå under utarbeidelsen av de strategiske planene (Amundsen, 2010).

### 2.3 Empiri

I 1980 ble F-16 Norges nye kampfly, og helt frem til 1996 hadde disse flyene kun to roller, defensive kontra-luftoperasjoner og anti-sjøinvasjon. Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet innebar derfor en stor endring av de norske kampflyenes oppgaver. På begynnelsen av nittitallet fløy kampflyvåpenet kun oppdrag i de to rollene man i *Kampflyanalysen av 1974*<sup>10</sup> hadde kommet frem til (Solstrand, 1975).

I begynnelsen av 1996 utarbeidet en oberstløytnant i Luftforsvarsstaben (LST) et notat kalt *Strategi for innføring av luft-til-bakkekapasitet for Luftforsvarets jagerfly* (Østby, 1996).

---

<sup>8</sup> Frem til 31. juli 2003

<sup>9</sup> Fra 1. august 2003

<sup>10</sup> Denne analysen gikk under navnet *Kampflyanalysen av 1974*, men analysens fulle navn var "*Analyse av alternative anvendelser av ressurser i kampflysektoren 1975-1990. NDRE rapport S12.*" (Solstrand, 1975).

Dette dokumentet presenterte han for Generalinspektøren i Luftforsvaret (GIL), samtidig som han sendte det rundt til sine nærmeste medarbeidere og til andre ansatte i Forsvarets Overkommando (Nergård, 2009). Etter at GIL hadde godkjent innholdet, ble så dokumentet sendt ut som et offisielt skriv fra GIL til flere adressater, deriblant Forsvarssjefen. Notatet argumenterte for at de analysene som hadde ligget til grunn for resultatet av Kampflyanalysen (Solstrand, 1975) ikke lenger var gyldige innenfor et manøværkrigskonsept. I tillegg skisserte notatet en firetrinns strategi for å få innført en luft-til-bakkekapasitet. Det første trinnet gikk ut på å anskaffe styreenheter til de bombene man allerede hadde liggende på lager. Trinn to innebar anskaffelse av rekognoseringsutstyr, trinn tre gikk ut på å skaffe målbelysningsutstyr mens trinn fire dreide seg om å anskaffe luft-til-bakke våpen med høy presisjon og lang rekkevidde. Uten å være gitt føringer fra Forsvarets strategiske ledelse gikk Luftforsvaret så i gang med oppkjøp i henhold til fase én, og allerede ett år senere ble den første laserstyrte bomben sluppet fra en norsk F-16. De siste tre trinnene av planen var mer utfordrende å realisere, da dette innebar store investeringskostnader (Nergård, 2009).

Et halvt år etter at LSTs notat ble sendt til Forsvarssjefen, ble utviklingen av en luft-til-bakke kapasitet for første gang reflektert i et strategisk dokument (DOK 2 1998-2003, 1996). Ideen hadde altså først slått rot i LST og etter hvert blitt godtatt av Forsvarets strategiske ledelse.

På Lufttjenesteinspektoratet<sup>11</sup> (LTI) startet man så et todelt løp for å kunne utvikle en luft-til-bakkekapasitet. Man etablerte et prosjekt som var knyttet til investeringer og konseptutvikling, samtidig som det ble iverksatt tiltak for å starte en kompetanseoppbygging blant operativt personell. Det foregikk etter hvert et intenst arbeid på taktisk nivå hvor man begynte å samarbeide med enkelte miljøer i Hæren i den hensikt utvikle en nærstøttekapasitet til bakkestyrker (CAS<sup>12</sup>). I Forsvarssjefens produksjonsplan som kom ut i 1998 (DOK 2 2000-2005, 1998), fikk GIL gitt som et konkret oppdrag å etablere en kapasitet til å engasjere bakkemål. Da hadde man imidlertid på taktisk nivå allerede tatt et skritt videre og den daglige treningen inkluderte nå også CAS. Da terrorangrepene i USA kom i 2001, genererte det mye aktivitet i Luftforsvaret hvor man umiddelbart begynte opptreningen mot en eventuell deltakelse i en artikkel 5 operasjon. Masse utstyr og trening manglet, men gjennom lån av utstyr fra andre nasjoner maktet man å stable en kapasitet på beina. Da den neste versjonen av

---

<sup>11</sup> Faginspektorat underlagt GIL

<sup>12</sup> Close Air Support

det formelle treningsprogrammet for F-16 ble utgitt var CAS-trening blitt obligatorisk, uten at Forsvarets strategiske dokumenter hadde gitt et oppdrag om dette. Det taktiske nivået synes dermed hele tiden å ha ligget i forkant av det som ble beskrevet i de strategiske planene. I oktober 2002 ble så Luftforsvaret for første gang sendt ut i et skarpt luft-til-bakke oppdrag<sup>13</sup>, og dette skjedde altså bare fem år etter at den første laserstyrte bomben ble sluppet fra en norsk F-16 (Nergård, 2009).

Etter denne gjennomgangen av Nergårds (2009) valgte teori, metode og empiri, vil nå avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle bli studert uavhengig av Nergårds studie, men hans studie vil bli ytterligere studert i kapittel 6. I neste kapittel vil det bli gjort rede for de politiske, strategiske og avgrensede planene som er relevante for denne studien. I kapittel 4 vil det så bli foretatt en kronologisk gjennomgang av hendelsesforløpet som ledet frem til avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle.

---

<sup>13</sup> Operation Enduring Freedom over Afghanistan.

### 3 Forsvarets planleggingsprosesser

Forsvarets strategiske planverk ble utarbeidet gjennom relativt faste planleggingssykluser i perioden 1989-2004, og i dette kapittelet vil det kort bli gjort rede for disse.

#### 3.1 Politiske planer

I denne perioden ga Stortinget ut fire langtidsmeldinger<sup>14</sup> for Forsvaret<sup>15</sup> som utgjorde de politiske føringene til Forsvaret. I forkant av disse langtidsmeldingene var det gjennomført Forsvarsstudier, og disse studiene representerte Forsvarssjefens militærfaglige innspill til langtidsmeldingene. Langtidsmeldingene hadde et tidsperspektiv på tjue år med hovedfokus på de nærmeste fem årene frem i tid, og omhandlet i stor grad hovedlinjene i Forsvarets framtidige struktur og virksomhet. De to første meldingene var basert på femårige planleggingssykluser (St.meld. nr. 54, 1988; St.meld. nr. 16, 1993), mens man i de to påfølgende langtidsmeldingene gikk over til en fireårig planleggingssyklus (St.meld. nr. 22, 1998; St.prp. nr.45, 2001).

#### 3.2 Forsvarets strategiske planer

I perioden 1989-2004 endret Forsvarets strategiske planverkshierarki seg i liten grad, selv om tidshorisontene i de forskjellige planene mot slutten av perioden ble noe kortere, samtidig som planene etter årtusenskiftet endret navn.

På bakgrunn av langtidsmeldingene fra Stortinget ble *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Perspektivplanen – Dokument 1* (DOK 1 1998), utarbeidet. Dette var en langsiktig plan som var generell i form og innhold, og beskrev nå-situasjonen, hovedkurs og konkrete mål for strukturutviklingen av Forsvaret og hadde et tidsperspektiv på 18 år (Riksrevisjonen, 2001). 1. august 2003 ble Forsvarssjefen og de strategiske funksjonene i

---

<sup>14</sup> Den siste langtidsmeldingen i perioden ble utgitt som en stortingsproposisjon, St.prp. nr.45 (2000-2001), men i denne studiens sammenheng, har ikke denne forskjellen praktisk betydning. Derfor blir begrepet langtidsmelding benyttet gjennomgående.

<sup>15</sup> Det ble utarbeidet fire langtidsmeldinger i perioden. Disse er St.meld. nr. 54 (1987-88): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93*; St.meld. nr. 16 (1992-93): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1994-98*; St.meld. nr. 22 (1997-98): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1999-2002* og St.prp. nr.45 (2000-2001): *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*.

Forsvarets Overkommando integrert i Forsvarsdepartementet, og Forsvarssjefen utga derfor ikke en egen perspektivplan i etterkant av St.prp. nr. 45 (2001) (Riksrevisjonen, 2009).

Det ble i tillegg laget en årlig rullerende plan kalt *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet – Dokument 2* (DOK 2). Denne planen skulle ta utgangspunkt i gjeldende DOK 1, retningslinjer fra Forsvarsdepartementet, endringer i rammebetingelser og nye krav til resultater, og hadde sin basis i statsbudsjettet som var gjeldende i planleggingsåret. Denne planen hadde et tidsperspektiv på seks år og begynte sin gyldighetsperiode opptil to år etter at den var laget. I 2003 skiftet så DOK 2 navn til *Forsvarssjefens Produksjonsplan 2003-2006*. Planperioden ble redusert til fire år og ble utgitt ved planperiodens begynnelse (Forsvarets Overkommando, 2003). I 2004 skiftet man så navn igjen på planen og den het nå *Forsvarssjefens virksomhetsplan 2004* (Forsvarsstaben, 2004). DOK 1 (Perspektivplanene) og DOK 2/Produksjonsplaner/Virksomhetsplaner var dermed Forsvarssjefens verktøy for å fastsette Forsvarets konkrete langsiktige mål, virkemidler og milepæler for den helhetlige virksomheten (Riksrevisjonen, 2001). Forsvarssjefens Perspektivplaner (DOK 1) og DOK 2/produksjonsplaner/virksomhetsplaner var strategiske planer som utkom som et resultat av strategiske planleggingsprosesser, og vil i denne studien derfor representere Forsvarets planlagte strategier.

### 3.3 Avgrensede planer

På bakgrunn av Forsvarssjefens føringer gitt i de strategiske planene utarbeidet så Generalinspektørene årlig sine respektive produksjonsplaner (DOK 3), som var rullerende fireårsplaner (DOK 3 1999-2002, 1998). Disse planene var konkrete og ga føringer på hvilke spesifikke roller man skulle ivareta innenfor forsvarsgrenen, og denne planen ble publisert samtidig med planperiodens start. Planene var en operasjonalisering av DOK 2, hvor Generalinspektørene som styrkeprodusenter ga spesifikke oppdrag til sine respektive underlagte avdelinger, og disse planene kan derfor ikke anses som strategiske planer. DOK 3 endret i 2003 navn, og i Luftforsvaret het nå planen *GILs Produksjonsplan 03-06* (Luftforsvarsstaben, 2003). I 2004 endret planen igjen navn til *Generalinspektøren for Luftforsvarets virksomhetsplan 2004-2007* (Luftforsvarsstaben, 2004).

På bakgrunn av GILs produksjonsplaner og NATO-kravdokumenter ble det så utarbeidet ulike detaljplaner, eksempelvis et treningsprogram for kampflyvåpenet. Dette treningsprogrammet ble ikke utgitt hvert år og hadde ikke en avgrenset gyldighetsperiode,

men var likevel ment å være gjenstand for periodevis revidering for å være i tråd med planer høyere opp i planverkshierarkiet (HFL-65-12, 2002).

På slutten av hvert virksomhetsår rapporterte så Generalinspektørene tilbake til strategisk nivå hva som faktisk var blitt gjennomført i de respektive forsvarsgrenene, og disse tilbakemeldingene ble så inkorporert i Forsvarssjefens årsrapport (Riksrevisjonen, 2001).





## 4 Anti-sjøinvasjonsrollens fødsel, liv og død

Ved hjelp av informasjon fremkommet under intervjuer, samt gjennom analyse av tilgjengelige dokumenter og korrespondanse, vil nå hendelsesforløpet i forkant av beslutningen om avhending av Penguin-missilet i 2004 bli forsøkt rekonstruert og kronologisk gjenfortalt. I utgangspunktet var meningen kun å belyse de prosessene som foregikk i umiddelbar forkant av avhendingsbeslutningen, men det ble tidlig klart at tidsperioden ville måtte utvides for å gi en tilstrekkelig innsikt i hva som lå til grunn for at beslutningen ble fattet. Både missilet, konseptet og rollen var gjennom hele sitt livsløp eksponert for både oppturer og nedturer, initiativer, kritikk, videreutvikling og trening. For å få et best mulig grunnlag for å forstå hva som hendte da beslutningen ble fattet i 2004, er dette kapittelet derfor delt inn i fire perioder. Den første perioden vil beskrive hvordan anti-sjøinvasjonsrollen og innfasingen av Penguinmissilet ble en realitet (1974-1989). Den andre perioden vil gi en kort redegjørelse for anti-sjøinvasjonskonseptets utvikling frem til det oppsto feil på Penguin-missilet (1989-1998). Den tredje perioden vil ta for seg de prosessene som fant sted i det tidsrommet hvor missilet ikke var operativt (1999-2003), mens den siste perioden omhandler perioden hvor beslutningen om en avhending av missilet ble fattet (2003-2004).

### 4.1 Pingvinen blir født (1974-1989)<sup>16</sup>

I hele etterkrigstiden og frem til slutten av sekstiårene hadde kampflyvåpenet et hovedfokus på offensive kontra-luftoperasjoner<sup>17</sup> og interdikttoppgaver<sup>18</sup>, man skulle med andre ord legge en betydelig vekt på å kunne ramme overflatemål og fienden i hans utgangspunkt. Dette var i samsvar både med NATOs retningslinjer, men også i tråd med Luftforsvarsledelsens syn på en effektiv anvendelse av luftmakt (Espenes & Naastad, 1999).

---

<sup>16</sup> I vedlegg B finnes en mer utfyllende redegjørelse for hvordan anti-sjøinvasjonsrollen ble en realitet for Luftforsvaret. Denne kan om ønskelig leses som et alternativ til dette avsnittet.

<sup>17</sup> Operasjoner som har til hensikt å hindre motstanderen i å utnytte sin luftmakt, og sikre utnyttelse av egen luftmakt slik at de overordnede mål oppnås (Forsvarets Overkommando, 2002a).

<sup>18</sup> Operasjoner som har til hensikt å ødelegge, avbryte, forsinke eller nøytralisere fiendens militære potensial før det kan benyttes mot egne styrker (Forsvarets Overkommando, 2002a).

Den store endringen av Luftforsvarets strategiske innretning kom imidlertid etter Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) *Kampflyanalyse av 1974*<sup>19</sup> (Solstrand, 1975). Denne analysen konkluderte med at fremtidige norske kampfly skulle ha to roller; Defensive kontraluftoperasjoner (DCA<sup>20</sup>) over kampområdet og anti-sjøinvasjon (Sandnes, 2010). Analysen konkluderte også med at den fremtidige anti-sjøinvasjonsrollen til Luftforsvaret skulle ivaretas med avanserte missiler, og her støtte man på en utfordring. Hvilket våpen skulle man velge? FFI mente at en ny generasjon av det allerede eksisterende FFI-utviklede Penguin-missilet som ble produsert av Kongsberg Våpenfabrikk (KDA) ville være det beste valget, men dette møtte motstand i Luftforsvaret. Her ønsket man ikke å delta i et utviklingsprosjekt, men heller at man gikk til anskaffelse av det amerikanskproduserte sjømålsmissilet Harpoon, som allerede var tilgjengelig på markedet (Erlandsen, 2003).

Daværende Forsvarssjef, General Hamre, hadde vært sterkt involvert i diskusjonen som dreide seg om hvorvidt Norge skulle opprettholde en nasjonal forsvarsindustri eller ikke, og han ønsket å gi Penguin alle muligheter for å lykkes. Sammen med enkelte aktører i det politiske miljø, samt personer knyttet til KDA og FFI, la han derfor sterkt press på Luftforsvaret og framholdt at man av nasjonale hensyn måtte se nærmere på en utvikling av Penguin (Erlandsen, 2003). FFI startet så prosjektet *Antiskipsvåpen for F-16*. Dette prosjektet gjorde en vurdering av Penguin som våpensystem opp mot det amerikanske Harpoon-missilet. FFI mente at Penguin ville bli 1 million<sup>21</sup> kroner billigere per stykk enn Harpoon, men påpekte samtidig at ulempen var at det antakeligvis ville ta syv og et halvt år å utvikle Penguin, mens Harpoon allerede var et ferdigutviklet missil. FFI vurderte det også dit hen at både Penguin og Harpoon ville ha samme virkning på en fiende i åpent farvann, men risikoen for at flyet skulle gå tapt ville være større med Penguin, gitt det faktum at den hadde kortere rekkevidde enn Harpoon. På grunn av et avansert søkerhode og god manøvreringsevne ble imidlertid Penguin-missilet vurdert som adskillig bedre egnet for bruk i trange norske fjorder, og kontrakten for utviklingsfasen av Penguin MK3-missilet ble til slutt underskrevet av Forsvarsdepartementet 13. mai 1981 (Erlandsen, 2003).

---

<sup>19</sup> Studien ble kalt Kampflyanalysen av 1974, men dens egentlige navn var: *Analyse av alternative anvendelser av ressurser i kampflysektoren for perioden 1975-1990. NDRE rapport S12.* (Solstrand, 1975).

<sup>20</sup> Defensive Counter Air.

<sup>21</sup> 3,9 mill NOK per Harpoon, 2,9 mill NOK per Penguin (Erlandsen, 2003).

De påfølgende åtte årene gikk deretter med til utvikling av missilet. Implementeringen forløp stort sett etter planen og i 1989 ble Luftforsvaret, noen måneder før Berlinmurens fall, endelig operativ med sitt nye hovedvåpen i anti-sjøinvasjonsrollen.

#### 4.2 Pingvinen flyr (1989-1998)

Luftforsvaret blir innmeldt til NATO i anti-sjøinvasjonsrollen i 1991 (Nielsen, 2010) og Penguin-operasjonene utgjør på flere måter et nisjekonsept. Det faktum at våpensystemet er norskprodusert og et samarbeid mellom KDA og FFI, har gjort det mulig å skreddersy missilet for norske forhold. Missilet har en maksimal rekkevidde på omkring 55 kilometer, og kan manøvrere på vei inn mot målet. Dette gjør at flygeren, dersom han har fått oppgitt en god posisjon på målet, kan taste dette inn i computeren i cockpit, for deretter å fly bak for eksempel en fjellkjede og derfra avfyre missilet uten at han blir eksponert for fiendens sjøbaserte luftforsvarssystemer. Våpenet er ment å avfyres fra F-16 i høy hastighet, og rakettmotorens funksjon er derfor å opprettholde den kinetiske energien<sup>22</sup> i missilet. Dette medfører at dersom missilet blir tvunget til å manøvrere mye på vei inn mot målet, så vil rekkevidden reduseres betraktelig. Missilet er i tillegg subsonisk, og dette gjør det selvsagt enklere for fienden å skyte ned enn dersom det hadde vært supersonisk. Missilet kan derimot brukes i dårlig vær og kan dersom nødvendig avfyres i stor høyde, for deretter å gjøre en nedstigning gjennom skyene. Søkerhodet på Penguin-missilet er varmesøkende, og starter søket etter varmekilder når det passerer et gitt punkt. Dersom det oppdager en varmekilde i denne fasen, vil det avhengig av hva flygeren har lastet inn i våpencomputeren, enten låse på og styre mot et treff i skutensiden på denne kilden, eller ignorere dette målet og heller fortsette å søke etter en ny varmekilde. Det siste er hensiktsmessig dersom det er flere skip i det samme området og man ønsker å fordele ilden på flere mål. Missilet har imidlertid ingen mulighet til å diskriminere mål, en varmekilde er en varmekilde, uansett om den er vennlig eller fiendtlig. Det faktum at søkerhodet er varmesøkende gjør det heller ikke mulig å bruke det på mål uten varmeutstråling, for eksempel landstyrker, broer eller annen infrastruktur.

Et våpen er imidlertid ikke nok, man trenger et konsept for en effektiv og vellykket bruk av et slikt våpensystem. Tomas Colin Archer (2010) var i 1989 major og skvadronsjef i Bodø, og han sier følgende om denne perioden: ”Vi var altså i den situasjonen hvor vi ikke sa at dette er rollen vår, sånn vil vi gjøre det, lag et missil som passer. Her var det omvendt, her har dere et missil, lag en taktikk som passer til det”.

---

<sup>22</sup> Kalt gangmotor eller sustainer (Nielsen, 2010).

På grunn av missilets sårbarhet, vil det være nødvendig å forsøke å overbelaste fiendens luftvern ved å sende inn mange missiler mot målet på samme tid. Metningstaktikken innebærer å sende inn en større formasjon der alle flygerne legger inn de samme dataene i sine våpencomputere, for deretter å avfyre sine missiler samtidig. Måldataene skal flyene på forhånd ha fått fra en ”spotter” F-16 som umerkelig har fløyet inn i målområdet i forkant av angrepspakken og kartlagt fiendens posisjoner (Aslaksen, 2010). Archer (2010) fløy selv oppdrag med Penguin-missilet og han forteller:

*Jeg hadde aldri stor tro på missilet, jeg var kanskje en tviler. Jeg tror missilet var oppskrytt, det fløy subsonisk, det skulle mye til å koordinere, det hadde riktignok noe weaving<sup>23</sup> på slutten, men jeg tror vi hadde klart å skyte ned fælt få båter med et ordentlig godt selvforsvarssystem. Du måtte langt inn, missilet var stort, det var lett å oppdage på radaren [...], og at vi ville klart å sende inn tjue missiler på nøyaktig samme sted og nøyaktig samme høyde, det har jeg ingen tro på.*

For at Penguin-operasjonene skal være vellykkede, kreves det nøye koordinering og planlegging. I tillegg blir det et åpenbart behov for å beskytte egne fly fra å bli skutt ned av fiendens luftvern og fly. FFI blir tungt involvert i arbeidet med å videreutvikle og raffinere anti-sjøinvasjonskonseptet, og de samarbeider tett både med Luftforsvaret og KDA i perioden 1989-95. Elektronisk Krigføring (EK) blir en viktig bestanddel i konseptet på første halvdel av nittitallet, og i den forbindelse får F-5 en nøkkelrolle. Deres oppgave blir å villedde fiendens radarer ved hjelp av jamming<sup>24</sup> og dropp av store mengder chaff<sup>25</sup> i den hensikt å gi kamuflasje for den påfølgende angrepspakken<sup>26</sup>. FFI utvikler i den forbindelse i samarbeid med KDA en helnorsk jamme-pod som får navnet SAMOVAR<sup>27</sup> (Hjerpås, 2010).

Konseptutviklingen blir i stor grad drevet fram av tekniske og operative fagmiljøer, og daværende GIL (Smedsvig, 2010) forteller om dette:

*Det dreier seg ofte om tilfeldigheter og kanskje dyktige og sterke folk, ikke nødvendigvis på toppnivå, men folk i mellomsjiktet som har ’pet projects’, som klarer*

<sup>23</sup> En måte missilet manøvrerte på en irregulær måte rundt missilets retningsakse i terminalfasen av flukten (Aslaksen, 2010).

<sup>24</sup> Sende ut falske radarstråler som metter og eller forstyrrer fiendens radarbilder (Hjerpås, 2010).

<sup>25</sup> Små metallstrimler som skaper støy på fiendens radar (Hjerpås, 2010).

<sup>26</sup> I tillegg benyttet man DA-20 Jet Falcon til trening for å supplere med enda mer jamming, men disse var kun tiltenkt en fredstidsrolle som et hjelpemiddel under trening (Hjerpås, 2010).

<sup>27</sup> En samovar er egentlig en russisk tekoker, og det faktum at denne jammepodden var vannavkjølt kan ha gitt inspirasjon til navnet. SAMOVAR-podden var en programmerbar responderende radar-jammer, som innebar at den ikke sendte ut støyjamming før den ble belyst av en fiendtlig radar (Janes, 2001; Hjerpås, 2010).

*å dra det veldig langt, og det som er interessant er at når du da som general sitter på toppen og får presentert en del, ikke alltid med noen alternativer en gang, da er kanskje båten i realiteten allerede gått. Du kan sikkert stoppe eller forsinke utviklingen, men du har ikke evne til å snu det så mye.*

En utfordring man støter på er at F-5 i jammerollen er svært eksponert for fiendtlige flyangrep, og disse trenger beskyttelse. Det blir derfor inngått et samarbeid med kanadiske flystyrker som på begynnelsen av nittitallet deployerer en gang i året til Andøya for å delta på de store vinterøvelsene. På disse øvelsene får kanadiske F-18 som oppgave å sikre luftrommet i angrepsområdet. Nå er anti-sjøinvasjonskonseptet blitt både ressurskrevende og relativt robust, vi snakker her om at en angrepsspakke inkludert støttefly totalt vil bestå av om lag 23-26<sup>28</sup> fly, og midten av nittitallet kan kanskje sies å representere anti-sjøinvasjonsrollens glansdager sett fra et operativt-taktisk ståsted (Hjerpås, 2010).

På grunn av stadig strammere kanadiske forsvarsbudsjetter dropper landet de store vinterøvelsene etter 1995, og man har dermed ikke lenger noen øremerkede styrker til å sikre luftrommet over angrepsstyrken. Resultatet blir at man må bruke flere F-5 til å beskytte egne jammere, men med et begrenset antall fly tilgjengelig, blir denne rollen i realiteten vanskelig å gjennomføre. På midten av nittitallet er det i tillegg en stor avgang av jagerflygere som slutter i Luftforsvaret til fordel for sivil luftfart, og 1996 blir derfor det siste året hvor F-5 deltar i stor skala som en kapasitet i anti-sjøinvasjonsrollen. 336 Skvadronens rolle i anti-sjøinvasjonskonseptet dør etter hvert sakte men sikkert hen, og fra 1997 meldes ikke skvadronen inn til NATO i EK-rollen lenger (Hjerpås, 2010).

Anti-sjøinvasjonsrollen er imidlertid fortsatt beskrevet i de avgrensede planene (DOK 3 1995-1998, 1994; DOK 3 1999-2002, 1998), og man fortsetter å fly sjømålsoppdrag utover nittitallet uten støtte fra F-5 og begynner nå et samarbeid med P-3 Orion, da disse viser seg å ha mulighet til å gi måldata<sup>29</sup> til F-16, samtidig som de kan lede<sup>30</sup> angrepsspakken inn mot målet (Aslaksen, 2010).

Det blir foretatt en skarpskyting av Penguin MK3 i 1994, og KDA har i den forbindelse invitert representanter fra mange land for å overvære skarpskytingen, da dette vil være utstillingsvindu for en profilering av missilet med tanke på eksport. Skarpskytingen er en suksess, men fører imidlertid ikke til salg til andre nasjoner (Smedsvig, 2010). Denne

<sup>28</sup> 7-10 F-16, 8 F-5, 8 F-18 (Hjerpås, 2010)

<sup>29</sup> Surface Picture, vanligvis omtalt som SURPIC (Aslaksen, 2010).

<sup>30</sup> Vector Assisted Attacks, vanligvis omtalt som VASTAC (Aslaksen, 2010).

skarpsskytingen skal av flere årsaker vise seg å bli den siste som gjennomføres, og den foregår altså ti år før missilet fases ut. Etter denne skarpsskytingen blir det ikke planlagt med fremtidige årlige funksjonsskytinger for å sikre at systemet faktisk fungerer. Dette kan ha sin bakgrunn i at Forsvaret fortsatt er preget av en kald krigs tankegang hvor opprettholdelse av lager spilte en viktig rolle. GIL (Smedsvig, 2010) forteller:

*Du må tenke slik min generasjon var opplært til, vi skulle ha ting og tang på lager, det var krav til lagring, NATO hadde krav, vi kunne jo ikke bruke av missilene i fredstid i tilfelle krigen kom, ikke sant. Vi kan smile litt av det i dag, men det ble aldri lagt inn noe kjøp for forbruk.*

Etter prøveskytingen i 1994 blir derfor missilene plassert på lager, men gjennomgår i årene fremover mot årtusenskiftet årlig ettersyn og vedlikehold (Nielsen, 2010). I 1998 oppfordrer KDA Luftforsvaret innstendig om å gjennomføre en verifikasjonsskyting, basert på feil som bare ville kunne avdekkes ved en virkelig avfyring. Denne skytingen blir imidlertid ikke gjennomført (Lufttjenesteinspektoret, 2001).

#### **4.2.1 Den strategiske konteksten i perioden 1989-1998.**

Anti-sjøinvasjonsrollen var gjennom denne perioden omtalt i de strategiske planene. I DOK 1 1998 (DOK 1, 1998) blir ikke begrepet anti-sjøinvasjon eksplisitt nevnt, men man bruker istedenfor begrepet luft-til-overflate. Denne navneendringen har sammenheng med at man nå er i startfasen med å bygge opp en luft-til-bakkekapasitet, og for å slippe å kalle rollene med forskjellige navn velger man derfor å bruke luft-til-overflate som en samlebetegnelse. Navneendringen reflekterer derfor ikke en bevist dreining bort fra anti-sjøinvasjonsrollen, men snarere en justering av terminologi. (Archer, 2010; Aslaksen, 2010; Nielsen, 2010). I DOK 2 kommer også rollen til uttrykk. Så sent som i DOK 2 1997-2002, blir det konkretisert at sekundærrollen til F-16 er 30% anti-sjøinvasjon (DOK 2 1997-2002, 1995). I den påfølgende DOK 2 1998-2003, er ordlyden blitt noe endret og det heter nå at: "Luft-til-overflate operasjoner skal kunne utføres av operative jagerflyvere med F-16 i MLU<sup>31</sup>] konfigurasjon" (DOK 2 1998-2003, 1996).

Den kalde krigen er over og verden begynner å endre seg. Likevel bruker Luftforsvaret betydelige beløp på å opprettholde et invasjonskonsept som kan synes mindre

---

<sup>31</sup> Står for Mid Life Update. F-16 MLU ble navnet på norske F-16 etter at de på nittitallet gjennomgikk en omfattende modernisering.

sannsynlig etter hvert som tiden går. Hva foregår egentlig på strategisk nivå i denne perioden? GIL (Smedsvig, 2010) forteller:

*Det første jeg opplevde som GIL var å bli kastet inn i Forsvarsstudien 1991, og der var det veldig mye business as usual. Det var ikke noen endringer i grunnforutsetningene der i det hele tatt, følgelig kan jeg aldri huske at vi i perioden 1990-93 begynte å sette spørsmålstejn ved det gjeldende konseptet om sjøinvasjon. Jeg kan heller ikke huske at etterretningstjenesten briefet oss på sannsynligheten for en sjøinvasjon. Det var tut og kjør på gammel måte uten at det ble vurdert hvor sterk Russland var, sannsynligheten for at de vil gjøre noe osv. Nei, da tror jeg heller tanken var at man ikke kunne utelukke noe.[...]Det var mye det samme i Forsvarsstudien 1996, først med Forsvarsstudie 2000 ble grunnforutsetningene fundamentalt endret.*

Mot slutten av perioden begynner man på strategisk nivå å se konturene av en mulig deltakelse i internasjonale operasjoner og Luftforsvarets Innsatsstyrker (LIS) blir etablert. Dette fører naturlig nok til et noe større fokus på denne typen operasjoner, men det blir ikke gjort noen vurdering om å tone ned anti-sjøinvasjonsrollen (Smedsvig, 2010).

#### **4.2.2 Oppsummering perioden 1989-1998**

I perioden 1989-1998 er altså anti-sjøinvasjonsrollen høyst levende. Det har vært brukt betydelige midler på utvikling av kapasiteten i første del av perioden, og ved bortfall av F-5 som jammekapasitet, søker man på taktisk nivå å dreie konseptet mer mot et samarbeid med P-3 Orion. Mot slutten av perioden tones rollen noe ned, til dels på grunn av bortfallet av EK-støtte fra F-5, men også på grunn av at muligheten for en eventuell deltakelse i en internasjonal operasjon begynner å dukke opp på radaren. Det er imidlertid på dette tidspunktet ikke gitt føringer fra strategisk nivå om en nedprioritering av rollen. Forsvarets strategiske planer gir fortsatt bekjempelse av sjømål med F-16 som et oppdrag, Luftforsvaret er fortsatt meldt inn til NATO i en sjømålsrolle og skvadronene flyr fortsatt anti-sjøinvasjonsoppdrag. Missilene har siden siste prøveskyting ligget på lager, men har gjennomgått årlig ettersyn og vedlikehold (Nielsen, 2010). Det synes derfor som det er et godt samsvar mellom de strategiske planene og utført aktivitet i denne perioden.

#### **4.3 Pingvinen blir syk (1999-2003)**

Denne perioden starter med at Norge deltar i Operation Allied Force<sup>32</sup> over Kosovo med seks

---

<sup>32</sup> Luftforsvarets innsatsstyrke deltok og opererte ut fra Italia med seks F-16 i en luft-til-luft rolle våren 1999.

F-16 i en luft-til-luftrolle. I forkant av operasjonen blir Norge spurt om å delta i en anti-sjøinvasjonsrolle, da det befinner seg en del skip langs kysten i Adriaterhavet som vil kunne være potensielle mål. Det hersker imidlertid en tvil innad i Luftforsvaret om Penguin er en kapasitet som egner seg til bruk i en slik type operasjon, samtidig som testsystemene til missilene ikke er mobile. (Kampenes, 2010; Nielsen, 2010). Denne tvilen fører til at Luftforsvaret ikke melder innsatsstyrken inn i denne rollen.

I 1998 har man startet et omfattende vedlikeholdsprogram av Penguin-missilet. Da programmet er ferdig i 1999, har F-16 i forbindelse med midlvsoppdateringen (MLU) fått en ny programvare. Denne programvaren inneholder en feil som kan resultere i at missilet ikke vil virke slik det skal dersom det blir avfyrt. I tillegg viser motortester at pakninger på missilet (o-ringer) er i dårlig forfatning og må skiftes. Kostnadene for en reparasjon av 100 missiler vil beløpe seg til om lag 6,4 millioner kroner. (Nielsen, 2010; Ødegaard, 2010; Lufttjenesteinspektoratet, 2001a). Daværende major Inge Kampenes (2010) arbeider ved Systemseksjonen på Lufttjenesteinspektoratet<sup>33</sup> (LTI) da disse problemene oppstår, og han forteller:

*Det var mens jeg jobbet på Systemseksjonen at o-ringproblematikken dukket opp. I diskusjonen rundt problemene argumenterte jeg for at Penguin-konseptet var dyrt, det bruktes lite, vi trente ikke så mye på det og kapasiteten var begrenset i forhold til hvor mye ressurser vi hadde. I tillegg var ikke F-5 lenger noe vi kunne bruke som skjold. Sett i lys av kostnadene forbundet med å oppgradere alle missilene, var derfor mitt råd at vi ikke hadde penger til dette, og at en reparasjon av missilene ville medføre at andre ting måtte blitt prioritert bort.*

Luftforsvaret befinner seg dermed i en situasjon hvor man har problemer med et våpensystem som ikke kan brukes i skarpe oppdrag. Luftforsvaret begynner i tillegg å dreie fokus mot internasjonale operasjoner (Dahl, 2010).

Rundt årtusenskiftet har man pengeproblemer i Luftforsvaret. Den vanskelige økonomiske situasjonen, kombinert med en usikkerhet om hvorvidt Penguin-konseptet er relevant, resulterer derfor i at det ikke settes av midler til en reparasjon av missilet (Amundsen, 2010). Major Geir Ove Nielsen (2010) arbeider i denne perioden som fagansvarlig for flyvåpen på Kjeller, og han beskriver at man hvert år etter at problemene oppstår, gjennom de formelle hierarkiske kanalene forsøker å skaffe penger til å utbedre problemene. Dette lykkes imidlertid ikke, da det fra overordnet nivå i Luftforsvaret ikke er vilje til å avsette midler til dette formålet.

---

<sup>33</sup> Faginspektorat underlagt Luftforsvarsstaben.



I august 2000 blir Tomas Colin Archer (2010) utnevnt til GIL, og han entrer arenaen på en tid da Luftforsvaret er i en slags eksistensiell krise, både økonomisk og kapabilitetsmessig, og organisasjonen står i likhet med resten av Forsvaret foran en omfattende omstilling. Dette medfører at kampen om de begrensede tilgjengelige ressursene i Forsvaret hardner til. Når det gjelder problemene med Penguin-missilet forteller han:

*Jeg vet ikke helt hvor bevisste vi var på det, men jeg mente at vi ikke skulle bruke de våpnene, og jeg argumenterte for at vi ikke trente på det, og dersom det kommer en sjøinvasjon og vi må bruke det, så tar vi sjansen. Vi bruker ikke penger på det. Det var bevisst fra ledelsens side, men det var ikke noen svær analyse på det. Det er jo veldig mye slik i utviklingen her at noe skjer og folk tenker rundt det. Alle de tankene kom jo ikke fra meg som GIL, de kom jo fra folk rundt omkring (Archer, 2010).*

Prøveflygerkontoret på Kjeller driver imidlertid en del testflyging av missilet i år 2000, og det viser seg at programvareproblemet på F-16 ikke er så omfattende som først antatt, og man mener derfor at det er mulig å ta missilet i bruk dersom man får reparert o-ringene (Nielsen, 2010). LTI henvender seg derfor i januar 2001 skriftlig til Luftforsvarsstaben og ber om budsjettmidler for å gjennomføre en prøveskyting i samarbeid med Sjøforsvaret som på høsten 2001 har planlagt en prøveskyting av sine Penguin MK2. Totalkostnaden for å gjennomføre denne skarpskytingen blir anslått til 6,4 millioner kroner, og dette inkluderer en reparasjon av o-ringene på tre missiler. I skrevet synliggjør LTI også konsekvensene ved ikke å gjennomføre prøveskytingen:

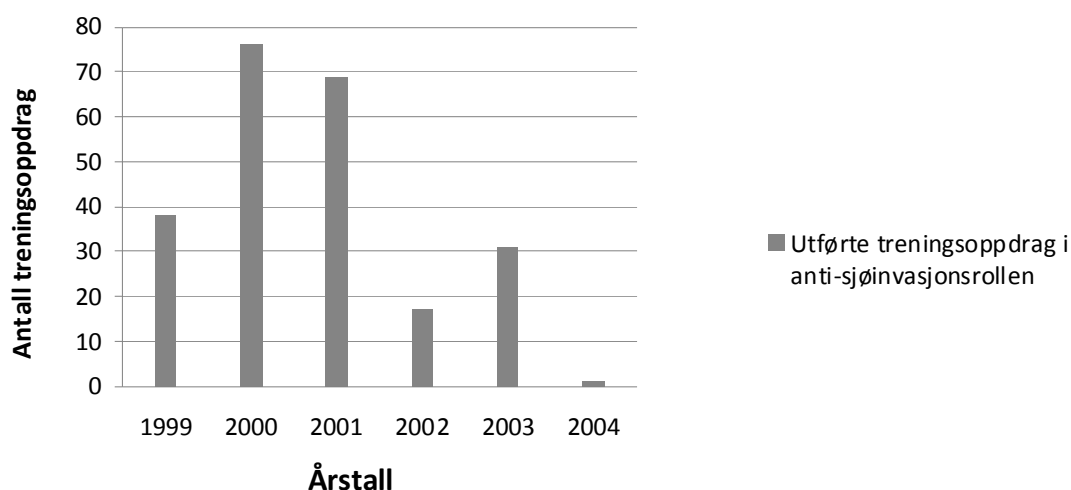
*Dersom motorpakningene ikke skiftes og prøveskyting ikke gjennomføres, kan ikke missilene etter LTIs oppfatning, regnes for operative. Luftforsvaret bør da vurdere om vi i det hele tatt skal beholde Penguin som konsept. Penguin-kapasiteten kan uansett ikke meldes inn til NATO” (Lufttjenesteinspektoret, 2001).*

Luftforsvarsstaben snur imidlertid og finner midler til å gjennomføre prøveskytingen for å holde missilene operative (Luftforsvarsstaben, 2001a). Tre missiler blir derfor reparert og tilbakeført til operativ status. Når tiden for prøveskyting nærmer seg blir man imidlertid på ny i tvil om programvaren på F-16 fungerer slik den skal. Prøveskytingen blir derfor kansellert og missilene blir sperret for bruk på grunn av problemene med o-ringene (Nielsen, 2010).

I 2001 startes et prosjekt for å utvikle et GPS søkerhode til Penguin-missilet for at det i fremtiden også skal kunne brukes mot landmål. Man ønsker altså å utvikle et konsept hvor man avhengig av oppdragets art kan skifte søkerhodet på missilet rett før flyging. Fase én av prosjektet som har som hensikt å kartlegge hvorvidt dette kan bli et fremtidig luft-til-

bakkevåpen er finansiert av Luftforsvaret, men blir i all hovedsak drevet fram av NOBLE<sup>34</sup> og KDA. Innad i Luftforsvaret er det imidlertid stor skepsis til om dette er den riktige veien å gå (Ødegaard, 2010; Amundsen, 2010).

I denne perioden begynner det å skje endringer i antall utførte oppdrag i sjømålsrollen. Følgende er en utskrift av 338 Skvadronens utførte treningsoppdrag i anti-sjøinvasjonsrollen i perioden 1999-2004 (Utskrift av autorisasjonsbok ved Ørland Hovedflystasjon, 2010):



Figur 2. Årlig utførte treningsoppdrag i sjømålsoperasjoner ved 338 Skvadronen

Figuren ovenfor synliggjør ikke hvor stor prosentandel av den årlige treningen som ble gjennomført i sjømålsrollen med Penguin, men gir en indikasjon på utviklingen i aktivitetsnivået. Det vil imidlertid være nødvendig å knytte noen kommentarer til figuren. I 1999 deltok skvadronen i Operation Allied Force, og treningsaktiviteten var derfor fokusert på oppdrag i luft-til-luft rollen i første halvdel av 1999. Dette kan derfor være med på å forklare at antall oppdrag er en del lavere enn i 2000, som kan sies å ha vært et normalår, hvor det ikke dukket opp ekstraordinære hendelser som fikk innvirkning på treningen. Høsten 2001 førte med seg terrorangrepene i USA, uten at dette umiddelbart medførte en reduksjon i antall utførte oppdrag i denne rollen. I 2002 er imidlertid mye av treningen fokusert på luft-til-bakke oppdrag i forbindelse med forberedelse til, og deltakelse i Operation Enduring Freedom i Afghanistan. Deler av skvadronen ble deployert til Kirgisistan og returnerte til

<sup>34</sup> Norwegian Battlelab & Experimentation er en avdeling lokalisert i Bodø som gjennomfører operativt rettede eksperimenter i Forsvaret.

Norge i slutten av første kvartal 2003. Dette kan delvis forklare at aktiviteten dette året var halvert i forhold til 2001. I 2004 blir det imidlertid kun flydd ett oppdrag i sjømålsrollen, noe som er en signifikant reduksjon, da avgjørelsen om avhending av missilet ikke ble fattet før 1. april 2004.

#### 4.3.1 Den strategiske konteksten i perioden 1999-2003.

Da problemene med missilene oppstår i 1999 blir det ikke foretatt noen grep i Luftforsvaret for å få rettet på problemene. Dette til tross for at de strategiske planene fortsatt eksplisitt uttrykker at et nasjonalt forsvar er hovedoppgaven og at Luftforsvaret skal ha evnen til bekjempelse av sjømål med F-16 (DOK 2 1999-2004, 1997; DOK 2 2000-2005, 1998; DOK 2, 2001-2006, 1999). Høsten 2001 kommer terrorangrepene i USA, og fokuset i Luftforsvaret blir nå i enda større grad rettet mot en deltakelse i en eventuell ny internasjonal operasjon. Som en direkte konsekvens av dette får nå Penguin-missilet en enda lavere prioritet. GIL (Archer, 2010) forteller om hvordan man tenkte i Luftforsvarets ledelse i denne perioden:

*De strategiske valgene vi gjorde var å fokusere på air-to-ground. Vi skulle bli verdens beste på air-to-ground, vi ville ha laserstyrte våpen og Pantera<sup>35</sup>. Det var prioriteten, og på grunn av det falt Penguin mer og mer ut. Det var en strategisk beslutning at Penguin ikke nådde opp i det vi skulle gjøre, det var ikke slik at nå skal vi bruke Penguin eller ei, vi satte oss ikke ned og tok en avgjørelse før vi kom så langt som det, men det lå der hele tiden. Hva er trusselen mot Norge, hva er viktig for oss, hvordan skal vi være alliansetilpasset, hvor viktig er det at vi er der NATO er?[...] Vi tror ikke på den invasjonskrigen, vi tror ikke at Penguin er det vi får mest igjen for, det er andre ting som er viktigere for oss, både som nasjonalt forsvar og som en del av alliansen.*

I perioden 2001-2003 blir det ikke foretatt noen formelle grep på strategisk nivå for å ta en avgjørelse om hvorvidt missilet skal fases ut eller ikke. De strategiske planene ligger fast og beskriver at Luftforsvaret skal ha en kapasitet mot sjømål. I tilleggsopplysninger til GILs innspill til Forsvarssjefens årsrapport for 2001 (Luftforsvarsstaben, 2002) blir det rapportert at det er problemer med missilet:

*Det er et etterslep på vedlikehold på Penguin tilsvarende 7 mill NOK på vedlikehold/reservedeler, og 6,5 mill NOK på reparasjon/overhaling av rakettmotor. Vedlikehold Penguin er imidlertid lagt på is inntil softwareproblemene F-16 MLU/Penguin er løst, og det er ikke behov for midler til dette formålet foreløpig.*

<sup>35</sup> Amerikanskprodusert målbelysningspod produsert av Lockheed Martin. Denne gjør flygeren i stand til å oppdage og belyse mål på bakken. Dette gjør at flygeren selv kan lede en laserstyrt bombe på målet og vil ikke være avhengig av målbelysning fra bakken (Dahl, 2010).

Det faktum at Luftforsvaret nå legger vedlikeholdet på is, genererer heller ingen sporbare tiltak på strategisk nivå. I Forsvarssjefens produksjonsplan 2003-2006<sup>36</sup>, blir en evne til anti-overflateoperasjoner beskrevet som en kritisk kapasitet i som skal skjermes i Forsvaret, og GIL gis i oppdrag for hele planleggingsperioden å opprettholde en evne til bekjempelse av sjømål med F-16 (Forsvarets Overkommando, 2003). Det beskrives imidlertid ikke spesifikt at denne evnen skal ivaretas med Penguin.

I en fellesoperativ kontekst skjer det også en utvikling i denne perioden. Sjøforsvaret har gjennom flere år hatt store problemer med sine Penguin-missiler (MK1) som har vært brukt på fregatter av Oslo-klassen, og disse missilene fases ut i 2001. Nå er det derfor kun MTB-er i Hauk-klassen og ubåter som har en langtrekkende kapasitet mot overflatemål i Sjøforsvaret. Innfasingen av KDA's nyutviklede sjømålsmissil, NSM, som skal leveres i forbindelse med innfasingen av de nye fregattene i Fritjof Nansen-klassen<sup>37</sup> er imidlertid etter planen nært forestående (Hjerpås, 2010). Man har i denne perioden derfor en begrenset langtrekkende kapasitet i Forsvaret for å ta ut sjømål. GIL (Archer, 2010) forteller: "En av de tingene som gjorde at Penguin ble mer og mer aktuelt i Luftforsvaret, var at Sjøforsvarets missiler ikke virket, så vi hadde jo press på oss til å beholde det, ikke minst fra KDA, for de ville jo selge det også".

#### 4.3.2 Oppsummering perioden 1999-2003

I denne perioden øker fokuset på internasjonale operasjoner og innføringen av en luft-til-bakke kapasitet betydelig. Samtidig har man fått feil på Penguin-missilet og F-16 MLU programvare som medfører at missilet blir sperret for bruk i 2001. Luftforsvarets ledelse allokere ikke midler for å få utbedret feilene, samtidig som det ikke eksplisitt gis føringer nedover i Luftforsvaret om at dette systemet ikke skal prioriteres. Man stiller både på ledelsesnivå og mellomnivå i Luftforsvaret spørsmålstegn ved konseptets relevans, uten at det initieres noen form for analyse som tar for seg konseptets fremtid. Samtidig synes Forsvarets strategiske ledelse fraværende, da det ikke gis noen føringer gjennom de strategiske planene.

---

<sup>36</sup> DOK 2 har nå endret navn til Forsvarssjefens produksjonsplan (Forsvarets Overkommando, 2003).

<sup>37</sup> Den første nye fregatten, KNM Fridtjof Nansen ble levert til Sjøforsvaret i 2006. Naval Strike Missile (NSM) er per 2010 ikke levert for bruk i Sjøforsvaret. (Hjerpås, 2010)

#### 4.4 Pingvinen dør (2003-2004)

På Jagerflykontoret på Luftoperativt Inspektorat (LOI)<sup>38</sup> har man i 2003 ikke fått noen indikasjoner ovenfra om at man går med tanker om å utfase missilet. Mellomnivået i Luftforsvaret har imidlertid et prioriteringsproblem. På dette nivået er man fokusert på anskaffelser av nye luft-til-bakke våpen, samtidig som man har et Penguin-missil som ikke fungerer. Våpenpylonene som Penguin-missilene og en rekke andre våpensystemer skal festes på, gjennomgår i 2003 en modernisering<sup>39</sup>, og det er et krav at alle de aktuelle våpenkonfigurasjonene man vil kunne komme til å fly med skal testflys og sertifiseres. Dersom sertifisering av Penguin på de nye våpenpylonene skal gjennomføres, vil dette utgjøre en kostnad på om lag 10 millioner kr. Dette er penger som vil kunne bli spart dersom man velger å ikke videreføre Penguin-missilet (Dahl, 2010). Frustrasjonen på Jagerflykontoret er stor da man ser at utgiftene hopper seg opp på et missilsystem som nå ikke har vært operativt på fire år og som man nesten ikke lenger trener på. Oberstløytnant Ødegaard (2010) er sjef ved Jagerflykontoret i denne perioden og han forteller:

*Jeg husker veldig godt frustrasjonsfølelsen. Hvorfor kan ikke noen ta en avgjørelse? Vi må bestemme noe, for nå går det og går det, ikke sant, og det går med penger til sertifisering av konfigurasjoner, og så har du alle missilene som ikke er operative, en ting er jo o-ringer. Om noen få år skal det være et fullt depotvedlikehold på alle missilene som koster mange penger [...]. Du kan jo si at en medvirkende årsak til situasjonen vi var i, var at Penguin-missilet fikk en konkurrent i luft-til-bakke, samtidig som kostnadene hadde hopet seg opp; man hadde ikke tatt disse fortløpende. Plutselig ble det litt mye for å komme over kneika igjen, det ble en slags kneik med kostnader som gjorde at man faktisk måtte vurdere, skal man ta denne kneika med kostnader som var relativt stor, eller skal man avhende missilet dersom man i utgangspunktet har liten tro på at dette har livets rett. Vi ønsket ikke å bruke pengene på det.*

Diskusjonen på mellomnivået i Luftforsvaret dreier seg nå i stor grad om Penguin-konseptets relevans sett opp mot hvilke roller Luftforsvaret sannsynligvis vil måtte komme til å stille med i internasjonale operasjoner. Man har erfart at laserstyrte våpen har vært det mest etterspurte i internasjonale operasjoner, og fokuset er derfor i stor grad rattet mot denne typen våpen og oppdrag. Et av Jagerflykontorets oppgaver er å gi råd og anbefalinger til GIL i forbindelse med nye våpenkjøp, men uten strategiske retningslinjer om hvilke oppgaver Luftforsvaret skal kunne utføre og hvilke kapasiteter man skal inneha, blir vurderingene

<sup>38</sup> Lufttjenesteinspektoratet (LTI) skiftet 1. august 2003 navn til Luftoperativt inspektorat (LOI) (Aslaksen, 2010).

<sup>39</sup> Det skal integreres Chaff/Flare dispensere, PIDS og jammepod, ECIPS i våpenpylonene (Dahl, 2010).

basert på hovedsakelig to ting: økonomiske prioriteringer og hva man antar kampflyvåpenet kommer til å drive med i nærmeste fremtid (Aslaksen, 2010). Aslaksen (2010) er på denne tiden major og ansatt ved Jagerflykontoret og han forteller hvordan han oppfattet situasjonen i 2003:

*Penguin var ikke noe jeg personlig syntes vi kunne anbefale som en vettug måte å bruke pengene på fremover når vi snakker om hva som er realistiske scenarier. Er det storinvasjon? Nei. Er vi blitt bedt om å hjelpe andre smånasjoner? Ja. Er Penguin attraktivt? Nei. Hva er det da som er attraktivt? Jo det er laserstyrte bomber som koster mye mindre og som er mye enklere å vedlikeholde og som er mye mer attraktive for andre. Og skal man se kost-nytte på hva man er attraktiv på, så er det i hvert fall ikke å kaste 25 millioner ut av vinduet for å sitte igjen med 20 missiler som kan brukes i én Penguin-operasjon. Kan så jeg sitte og si at da bør vi ikke gjøre det? Hvilken forutsetning har Frode<sup>40</sup> og jeg som sitter på jagerflykontoret å si noe som helst om dette? Det vi egentlig burde hatt, var en doktrine som hadde sagt at vi skulle gjøre det sånn og sånn, et ambisjonsnivå som sa at Norge i hvert fall skulle holde på med dette her framover og som kunne ha gitt Frode og meg en slags innsikt da vi begynte å jobbe på jagerflykontoret, at her er det dere skal jobbe under doktrinmessig. Dere skal ta vare på dette, og så skal dere jobbe fremover og skaffe oss våpen i henhold til gitte retningslinjer. Sånne retningslinjer fikk vi aldri da vi jobbet der. Du ble satt i en jobb og det ble sagt, ålreit, velkommen til LOI, begynn å jobbe, være så god, her er den første brannfakkelen din, og så begynner du rett og jobbe. [...] Du har ikke gode retningslinjer for hvordan du skal gjøre anbefalinger av operative innkjøp i Forsvaret, og du jobber med den bakgrunnen du har, som ikke er ekstremt akademisk, og det var jo ikke derfor vi ble henta inn heller. Vi ble henta inn fordi vi var operative og prøvde å gi operative årsaker til det vi drev med. [...] Vi var flere som satt midlertidig på Jagerflykontoret og ingen hadde dødslang erfaring og masse skoler for å sette seg ned for å tenke strategisk, men mer et operativt taktisk grunnlag for å sette oss ned for å ta avgjørelser som fikk strategiske følger. Du satt i en slags midtposisjon der du egentlig burde hatt litt mer kjøtt på beinet for å vurdere for eksempel avhendingen av et våpen.*

9. september 2003 vedtar GIL at prosjektet som utreder utviklingsmulighetene for en luft-til-bakkekapasitet for Penguin-missilet ikke skal gis videre finansiering. Luftforsvaret ønsker ikke å finansiere fase 2 av prosjektet som vil ha en kostnadsramme på 120 millioner kroner og avstedkomme tre operative missiler med luft-til-bakkekapasitet (e-post, 9. september, 2003).

GIL ber i en e-post LOI (e-post, 12. september 2003) om en oppdatering på Penguin-missilets status. Han får til svar at det vil koste om lag 100 millioner kroner å få alle missilene operative i en sjømålsrolle, og samtidig ber LOI om en avklaring fra GIL om missilet fortsatt skal inngå i F-16s våpenportefølje (e-post, 12. september, 2003). Denne

---

<sup>40</sup> Major Frode Dahl jobbet sammen med Aslaksen på Jagerflykontoret i denne perioden.

avklaringen ønskes da man på LOI føler at man holder KDA på pinebenken. GIL svarer LOI samme dag i en e-post som også går til flere ledere i Luftforsvaret. I denne e-posten foreslår GIL å kjøre 100 millioner kroner inn i et eget prosjekt for å tilbakeføre missilene til operativ status i en sjømålsrolle. Han ber også om at man tar en diskusjon dersom noen av adressatene har kommentarer (e-post 2, 12, sep 2003). Det har ikke vært mulig å finne den påfølgende e-postkorrespondansen, men GIL (Archer, 2010) mener at det er på dette tidspunktet man vurderer og kommer frem til at man skal forsøke å få til en avhending av missilet.

17. oktober 2003 gir sjef Fellesoperativt Hovedkvarter (FOHK), som har en rolle som Forsvarssjefens fremste rådgiver i operative spørsmål, en anbefaling til Forsvarssjefen der man ønsker at Penguin MK3 repareres for igjen å kunne brukes som sjømålsmissil på F-16. De mener at et tilstrekkelig antall missiler bør oppgraderes slik at kapabiliteten fremstår som tilskrekkelig avskrekkende med tanke på evnen til nasjonal krisehåndtering (Fellesoperativt hovedkvarter, 2003).

I en e-post datert 12. november 2003 til Lufttjenesteinspektøren, ber FLO/Investering om en avklaring hvorvidt Penguin skal videreføres eller ikke. FLO/I har fått vite at Jagerflykontoret ved LOI har gitt F-16 SPO<sup>41</sup> beskjed om å stoppe all sertifisering av Penguin på de nye våpenpylonene, mens FOHK sier at Penguin-missilet skal videreføres. FLO/I er bekymret for at det vil kunne komme en kontrabeskjed fra LOI og at arbeidsmengden for involvert personell samt prisen for sertifisering som i utgangspunktet er på 1-1,5 millioner US Dollars, da vil komme til å øke betraktelig. FLO/I ønsker derfor at det tas en offisiell avgjørelse av LOI slik at eventuelle misforståelser kan unngås (e-post 12. november, 2003).

16. desember 2003 sender KDA et brev til GIL, der de ønsker en tilbakemelding fra Luftforsvaret om hvilke planer som eksisterer for vedlikehold av Penguin MK3. Deres erfaringer tilsier at det bør gjennomføres et hovedvedlikehold med åtte års intervaller for å opprettholde Penguin MK3 fullt operativ. KDA mener at et slikt vedlikehold bør startes i løpet av 2005. De poengterer også at de i skriv datert 22. mars 1999 har anbefalt utskiftning av o-ringer på motorer. KDA presiserer videre at det vil bli vanskelig å opprettholde KDA's systemansvar for Penguin MK3 dersom nødvendig vedlikehold på produktet ikke gjennomføres. De ønsker derfor en tilbakemelding fra Luftforsvaret om hvilke planer som eksisterer for Penguin MK3 slik at de kan iverksette nødvendige tilpasninger (Kongsberg Defence & Aerospace, 2003).

---

<sup>41</sup> F-16 System Programme Office i USA har ansvaret for sertifisering i forbindelse med moderniseringsprosjekter på F-16.

På samme tid utarbeider man på LOI et dokument som får navnet *Målsettingsdokument for norske F-16 i perioden 2003-2008*. Dette dokumentet blir senere signert av GIL (Luftoperativt Inspektorat, 2004). Hensikten med målsettingsdokumentet er å konkretisere kvalitative kapasiteter og ambisjonsnivå for norske F-16, og det plasserer seg doktrinmessig mellom Forsvarets doktrine for luftoperasjoner (Forsvarets Overkommando, 2002a), og de taktiske manualene. Målsettingsdokumentet prioriterer kapasiteter som er rettet mot internasjonale operasjoner, men sier samtidig at disse kapasitetene også er relevante og nødvendige nasjonalt. Dokumentet beskriver altså prioriterte kapasiteter, roller og oppdragstyper for norske F-16 i perioden 2003-2008. Dokumentet påpeker at det er et behov for å videreføre en kapasitet til å gjennomføre anti-overflateoperasjoner, men samtidig poengteres det at Penguin-missilet ikke lenger er operativt. Det fastholdes imidlertid at behovene som er relatert til denne kapasiteten i hovedsak dreier seg om krisehåndtering, og derfor vil denne rollen kunne ivaretas av GPS- og laserstyrte våpen. I avslutningen av dokumentet sies det videre at man vil øke fokus på luft-til-overflateoperasjoner, både over sjø og land, og målet vil være å kunne levere våpen under alle lys og værforhold (Luftoperativt Inspektorat, 2004). Dokumentet slår med andre ord fast at man må videreføre en kapasitet mot sjømål, men fastholder at laserstyrte bomber vil kunne ivareta Penguin-missilets rolle, da man ser for seg at aktuelle situasjoner man vil komme opp i vil dreie seg om nasjonal krisehåndtering. Det blir imidlertid ikke foretatt noen analytisk trusselvurdering av mulige scenarioer man kan stå overfor. Ei heller blir det foretatt noen kapasitetsstudie der man sammenlikner Penguin-missilet og GBU-24<sup>42</sup> bomben (Ødegaard, 2010). Gil (Archer, 2010) forteller:

*[V]i så på hvilken konflikt som var reell. Vi ser ikke for oss at vi får en massiv invasjon, det vi kan se for oss er at vi kanskje må vise at vi er der og skremme i forhold til fiskeri, og da må vi vise at vi har en kapasitet til å slippe et våpen på et fartøy. Det kan vi bruke et laser-guidet våpen på eller et ubåtvåpen på, vi trenger ikke Penguin til det, vi trenger ikke et spesialvåpen til det.*

I januar 2004, sitter stabsoffiserene Aslaksen og Dahl på Jagerflykontoret og diskuterer Penguin-missilets fremtid. De ser utgifter tårne seg opp og skjønner at noen fundamentale prioriteringer må foretas. Det kommer ingen retningslinjer ovenfra i Luftforsvaret og de bestemmer seg derfor for å utarbeide et skriv. Dette skrevet er en argumentasjon for å forhindre at det blir brukt mye penger på en kapasitet som gir lite ekstra operativ evne, altså

---

<sup>42</sup> Laserstyrt våpen under anskaffelse, med en maksimal rekkevidde på omkring 18 km (Dahl, 2010).



en prioritering opp mot de andre utgiftspostene man har. De argumenterer for at det vil være umulig å reparere Penguin-missilet samtidig som man skal anskaffe en rekke andre luft-til-bakkevåpen. De konkluderer derfor med at det beste valget ville være å fase ut Penguin, da de mener at man i enkelte situasjoner vil være i stand til å ta ut båter med GBU-24. Under utarbeidelsen av dette skrevet blir det imidlertid ikke hentet inn råd fra andre aktører. FOHK blir ikke spurt. Aslaksen og Dahl har heller ikke kjennskap til FOHK's anbefaling til Forsvarssjefen om å videreføre missilet. Ei heller blir FFI kontaktet for om mulig å få gjennomført en analytisk vurdering av hvorvidt en laserstyrt bombe kan ivareta Penguin-missilets kapasitet mot sjømål. Dette skrevet blir så sendt tjenestevei opp i organisasjonen. (Aslaksen, 2010; Dahl, 2010)<sup>43</sup>. Sjef for jagerflykontoret (Ødegaard, 2010) forteller om de vurderingene som ble gjort på Jagerflykontoret:

*Jeg kan ikke huske vi hadde noen store diskusjoner, for vi var vel enige. Det vi kunne gjort var jo å bruke FFI, men det kan jeg ikke huske at ble gjort i det hele tatt i Penguin-saken. Det er vel en lærdom at dersom det er viktige avgjørelser som skal fattes så kan man bruke dem. Vi kom jo fram til vår konklusjon rimelig greit. Men det må jo ha vært noen som har vært skeptiske til å fjerne Penguin, det ville jo vært rart dersom ingen var kritiske.*

Skrivet blir godkjent og signert av Luftoperativ Inspektør, og blir deretter videresendt til GIL (Lunde, 2010).

Før påske 2004 ber LST sjef Jagerflykontoret om å utarbeide en presentasjon som skal fremlegges Forsvarssjefen som grunnlag for en diskusjon om videreføring eller avhending av Penguin-missilet. Denne presentasjonen blir deretter sendt til LST. Sjef Jagerflykontoret, blir så bedt om å komme til Oslo 1. april 2004 for å legge frem presentasjonen for Forsvarssjefen. Forsvarssjefen har på forhånd sett plansjene og tar beslutningen om avhending. Dette får umiddelbar støtte av sjef FOHK som nå har endret mening. (Ødegaard, 2010; Archer, 2010; Amundsen, 2010). Den spesifikke grunnen til at FOHK endrer mening har ikke vært mulig å finne, men Sjef LST (Amundsen, 2010) forteller at FOHK kunne påvirkes i betydelig grad:

*I en del av disse prosessene, selv om FOHK hadde tunge argumenter, var det faktisk ganske lett å overstyre de argumentene de kom med, for jeg synes ikke alltid de var flinke til å foreta reelle prioriteringer ut i fra ressursituasjonen og at det ble for ambisiøst totalt sett. De var ikke flinke til å være konkrete nok i forhold til kravene, så jeg synes ikke FOHK jevnt over kom som en så tung aktør som de nok kunne ha vært og burde ha vært [...] Når Luftforsvaret kommer inn og sier at her er det en*

---

<sup>43</sup> Det har ikke vært mulig å finne dette skrevet gjennom søk i arkiver, gjengivelsen av innholdet i dette dokumentet er derfor basert på to respondenters hukommelse. Eksakt dato for fremsendelse er derfor ikke fastsatt mer nøyaktig enn til begynnelsen av januar 2004.

*prioritering innenfor budsjettammen, og derfor prioriterer vi sånn og sånn, og ivaretar rollen på den og den måten, så blir Luftforsvaret en mye viktigere premissgiver i den argumentasjonen, sterkere i argumentasjonen og lettere å høre på. Hvis FOHK hadde komme opp og sagt at dette er en så viktig rolle at den må prioriteres på bekostning av det og det, så hadde FOHK vært en mye sterkere premissleverandør, for da hadde de gått inn i en reell prioriteringssak, men istedenfor legger de et ambisjonsnivå som er for høyt og som vi ikke kan forholde oss til.*

Det har ikke vært mulig å etterspore presentasjonen som ble gitt til Forsvarssjefen, men sjef Jagerflykontoret (Ødegaard, 2010) husker hva som skjedde på møtet:

*Forsvarssjefen hadde jo allerede bestemt seg, han hadde sett briefen på forhånd og snakket med Archer[GIL]. Det var ikke et eget møte, men det ble tatt opp andre saker der også. Briefen var ganske kort og konsis og mye er jo oppsummert i avhendingsnotatet.*

GIL (Archer, 2010) husker at han diskuterte saken med Forsvarssjefen på forhånd og sa at han var skeptisk til våpensystemet, men sier at det var Forsvarssjefen selv som til slutt tok den endelige avgjørelsen: "Så vidt jeg husker var det ikke noe motstand mot det, det var bare godt at han tok den avgjørelsen. Han skjønnte vel at dersom han hadde sagt ja til videreføring, så hadde det jo bare fortsatt og fortsatt" (Archer, 2010). Beslutningen er nå tatt og sjef Jagerflykontoret blir så gitt i oppdrag å utarbeide et utkast til beslutningsnotat (Amundsen, 2010).

Beslutningsnotatet er datert 25. mai 2004 og er adressert til LST, FLO og FOHK med Forsvarsdepartementet som kopiadressat. I notatet beskrives problemene med o-ringene og F-16 MLU programvare. Det blir påpekt at det vil kreve betydelige ressurser å tilbakeføre missilene til operativ status. Det framholdes at: "Våpensystemet vil uansett ha en begrenset levetid, og at nytteeffekten vil ikke stå i forhold til disse kostnadene". (Forsvarssjefen, 2004). Beslutningsnotatet kan altså indikere at det er gjennomført både levetidsberegninger og en kost-nytte analyse for å understøtte beslutningen. Ingen av intervjuobjektene kan imidlertid huske at slike analyser ble gjennomført. I notatet heter det videre at: "I tillegg har Luftforsvaret anskaffet, eller er i anskaffelsesfasen av, våpen som i stor grad dekker Penguins kapasitet mot overflatefartøy" (Forsvarssjefen, 2004). Her indikeres det med andre ord at det er blitt foretatt en kapasitetsanalyse der Penguin-missilet er blitt sammenliknet med andre våpentyper. Ingen av intervjuobjektene kan imidlertid huske at det ble gjennomført en analyse, og ingen slik analyse har blitt funnet i arkivene. Notatet sier imidlertid implisitt i ovenfor siterte setning at man fortsatt skal ha en sjømålsrolle. Betyr dette at man faktisk opprettholdt rollen? Gil (Archer, 2010) forteller:

*Dette her var en modningsprosess fra slutten av nittitallet når sjøinvasjonsforsvaret begynte å forsvinne ut. Forsvarsstudiene begynte å gå vekk fra invasjonforsvaret, så det var en modningstanke dette å få forståelsen av at dette her ikke passer inn i det som er det fremtidige konseptet, men det var ikke en sånn samling og analyse at nå kutter vi ut Penguin. Den hadde muligens kommet, men på grunn av vedlikeholdskostnadene, lagerkostnader, at vi gjorde så mye annet, at vi måtte trene, at alle disse tingene kom, at vi ikke hadde penger, at vi skjønnte at dette ikke var det viktigste, gjorde at dette sakte men sikkert ble faset ut. Og det at vi fortsatte å ha rollen på papiret var politisk. Vi var nok mye mer for at vi kutter dette ut, men du har jo politikken inne i dette her, du har Kongsberg, du har Næringsdepartementet og hele pakken. Vi ville antakeligvis ikke fått lov til å skrive et offisielt dokument som sa at vi kutter ut sjømålsrollen, sånn at det vi gjorde var å si at vi har rollen, og det mener jeg at vi ville kunne forsvare, for jeg tror ikke det ville tatt veldig lang tid å få gutta som er operative; de ville ikke trengt mange turene [mot sjømål med laserbomber] før de syntes det gikk greit.*

#### **4.4.1 Oppsummering perioden 2003-2004**

I denne perioden er det stor frustrasjon på mellomnivået i Luftforsvaret. Man savner føringer ovenfra om hvilke planer som finnes for missilets framtid, samtidig som man arbeider med våpeninvesteringer som vil gjøre Luftforsvaret mer relevant i en internasjonal kontekst.

FOHK anbefaler overfor Forsvarssjefen en videreføring av systemet, og FLO og KDA ønsker nå en avklaring om missilets framtid. Det blir også publisert et målsetningsdokument for F-16 i denne perioden som sier at sjømålskapasiteten kan ivaretas av laser- og GPS-styrte våpen.

To ansatte ved Jagerflykontoret velger å utarbeide et skriv der de argumenterer med at det på grunn av kostnader anbefales å utfase missilet. Dette dokumentet blir underskrevet av Luftoperativ inspektør og deretter sendt til GIL. Jagerflykontoret utarbeider så etter forespørsel fra LST, en presentasjon som skal brukes som beslutningsgrunnlag for Forsvarssjefen. Sjef Jagerflykontoret briefer så Forsvarssjefen 1. april 2004, og beslutningen om en avhending fattes.



## 5 Analyse

Denne delen av studien vil være todelt. I dette kapittelet vil avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle bli analysert i lys av Mintzbergs (2000) to teorier om hvordan strategier kan oppstå i en organisasjon. Dette vil bli gjort i den hensikt å fastslå hvorvidt avviklingen kom som et resultat av en formalisert strategisk planleggingsprosess, eller om den kom som en konsekvens av et oppdukkende initiativ. Den første delen av analysen vil således følge samme fremgangsmåte som ble benyttet i studien av innføringen av en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret. Dette innebærer at Nergårds (2009) tre definerte kriterier som må være tilstede for at en strategi skal kunne sies å komme som et resultat av en formalisert strategisk planleggingsprosess vil bli benyttet. Deretter vil det bli drøftet hvilken rolle Forsvarets strategiske ledelse, og hvilken rolle oppdukkende strategier på lavere nivåer i organisasjonen spilte i prosessen. Dette i den hensikt å bedre kunne forstå de hendelsene og prosessene som hadde innvirkning på beslutningen om avhendingen av Penguin-missilet.

Kapittel 6 vil utgjøre den andre delen av analysen, og der vil de to fenomenene, innføringen av en luft-til-bakkekapasitet og avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen bli stilt opp mot hverandre i den hensikt å identifisere likheter og ulikheter mellom de to fenomenene.

### 5.1 Tre kriterier for at fenomenet skal kunne kategoriseres som et resultat av strategisk planlegging

Mintzberg (2000) beskriver tre premisser som må være til stede for at en strategi skal kunne sies å være oppstått som et resultat av en formell strategisk planleggingsprosess<sup>44</sup>. Nergård (2009) utreder med disse premissene som utgangspunkt, tre kriterier som må være oppfylt for at en strategi skal tilfredsstill Mintzbergs (2000) premisser. Det første premisset beskriver at ansvaret for formuleringen av organisasjonens strategi er den øverste leders ansvar, men at strategiformuleringen i praksis ofte gjennomføres av hans planleggingsstab. I denne sammenhengen vil dette være Forsvarets strategiske ledelse som innbefatter Forsvarssjefen og hans planleggingsstab<sup>45</sup>. Luftforsvaret og underliggende staber vil således utgjøre det

---

<sup>44</sup> Se pkt. 2.3.2

<sup>45</sup> Fellesstaben frem til 2003. 1. august 2003 skiftet man i forbindelse med omorganisering navn til Forsvarsstaben.

taktiske nivået. Det første kriteriet vil dermed være at *strategien må være utarbeidet av Forsvarets strategiske ledelse*. Mintzbergs (2000) andre premiss fordrer at strategiske planer utarbeides kontrollert og bevisst gjennom en formalisert prosess. Denne prosessen skal være dekomponert i faste steg og være avgrenset av skriftlige prosedyrer eller sjekklister og støttet av teknikker. Det betyr at dersom man skal kunne si at en strategi kom som et resultat av strategisk planlegging, må denne strategien være utarbeidet gjennom Forsvarets strategiske planleggingsprosess, og derfor mulig å finne i Forsvarets strategiske planer som er beskrevet i kapittel 3. Ut av dette definerer Nergård (2009) det andre kriteriet som sier at *strategien må være beskrevet i det strategiske planverket*. Mintzbergs (2000) tredje premiss sier at strategier må komme ut av den strategiske planleggingsprosessen ferdig utviklet gjerne som en generisk posisjon. Denne blir redegjort for på en måte som gjennom føringer på målsettinger, budsjetter, programmer og operasjonsplaner etc. vil sikre at en implementering kan gjennomføres. Dette betyr at når planen er lagt, må den kunne finnes igjen i påfølgende avgrensede planer og dokumenter, eksempelvis GILs produksjonsplaner og årlige treningsprogrammer. Dette må imidlertid også skje kronologisk i tid, noe som innebærer at strategien først vil måtte komme til uttrykk i en perspektivplan, deretter i en produksjonsplan før den dukker opp i avgrensede dokumenter. Nergårds (2009) tredje kriterium for at en strategi skal kunne sies å komme som et resultat av strategisk planlegging vil dermed være at *det må være en rød tråd kronologisk og hierarkisk*. Dersom disse tre kriteriene ikke er oppfylt vil fenomenet kunne sies å ha kommet som et resultat av en oppdøkkende strategi.

I det videre vil disse tre kriteriene bli drøftet i den hensikt å fastslå hvorvidt den strategiske endringen, altså avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle kom som resultat av strategisk planlegging eller som en konsekvens av en oppdøkkende strategi. Samtidig vil enkelte problemer med de respektive kriteriene vil bli belyst.

### **5.1.1 Strategien må være utarbeidet av Forsvarets øverste ledelse.**

I perioden 1999-2003 er det ikke mulig å identifisere at det foregår aktivitet på strategisk nivå som omhandler Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle. I Forsvarssjefens Produksjonsplan 2003-2006 (Forsvarets Overkommando, 2003) gis Luftforsvaret i oppdrag i å opprettholde en evne til bekjempelse av sjømål med F-16 i hele planperioden. Det er ikke blitt beskrevet i noe strategisk dokument at sjømålsrollen nå skal ivaretas av et annet våpensystem enn Penguin, og det er derfor ingenting i de strategiske planene som tyder på at en ny strategi er under utarbeidelse. Den første indikasjonen på aktivitet på strategisk nivå er sjef FOHKs anbefaling

til Forsvarssjefen om en videreføring av kapasiteten (Fellesoperativt hovedkvarter, 2003). FOHKs anbefaling kommer imidlertid en måned etter den interne diskusjonen i Luftforsvaret om Penguin-missilets fremtid. Dette kan derfor indikere at Forsvarssjefens forespørsel om en vurdering fra sjef FOHK, kan ha kommet som et resultat av et innspill fra Luftforsvaret til Forsvarets strategiske ledelse. Kommunikasjonen som foregikk mellom Luftforsvaret og Forsvarets strategiske ledelse tyder på at dette var tilfellet (Archer, 2010; Lunde, 2010). Det virker derfor overveiende sannsynlig at strategien ikke ble utarbeidet av Forsvarets strategiske ledelse.

Kriteriet kan imidlertid synes noe strengt. Det at strategien må være utarbeidet av Forsvarets øverste ledelse kan i verste fall tolkes som om Forsvarssjefen og hans planleggingsstab må sitte isolert fra omverdenen og utarbeide strategier for at kriteriet skal tilfredstilles. Slik forholder det seg ikke. I Forsvarssjefens planleggingsstab arbeider mennesker med bakgrunn fra de respektive forsvarsgrenene. Disse er avhengige av å ha kontakt med sin forsvarsgrens planleggingsstaber, både formelt og uformelt, i den hensikt å kunne gi fagmilitære råd inn i de strategiske planleggingsprosessene. Det vil med andre ord være kommunikasjon vertikalt mellom strategisk og taktisk nivå, men også mellom strategisk og politisk nivå. Både Forsvarssjefen og hans planleggingsstab vil derfor være eksponert for påvirkning utenfra. Dette vil medføre at man bevisst eller ubevisst tar med seg meninger, oppfatninger og ideer man kan ha fått fra utsiden inn i de strategiske planleggingsprosessene. I arbeidet med utarbeidelsen av Forsvarssjefens produksjonsplaner ble det gjennomført møter mellom Forsvarssjefens planleggingsstab og grenstabene, og i disse møtene hadde grenstabene påvirkningskraft. Stabssjef i LST i perioden (Amundsen, 2010) forteller:

*Det er gode muligheter for å påvirke. Det er stabsmessige prosesser først på saksbehandlernivå hvor man diskuterer innhold, og dette har ofte vært en prosess som går på det som er ikke-økonomisk, og så har det vært en prosess som går på den økonomiske siden. Og det har vært gode muligheter til å påvirke.*

Det vil derfor i noen tilfeller kunne være slik at saker blir brakt til torgs av aktører utenfor den strategiske ledelsen for så å bli fulgt opp på strategisk nivå. Det faktum at disse strategiene først kommer til syne i de strategiske planene, betyr derfor ikke at de nødvendigvis har sitt utspring herfra, men at det er her de først blir ført i pennen.

### **5.1.2 Strategien må være beskrevet i det strategiske planverket.**

En evne til å bekjempe sjømål med F-16 lå fast i de strategiske planene gjennom hele missilets levetid. I Forsvarssjefens Produksjonsplan 2003-2006 (Forsvarets Overkommando,

2003) beskrives anti-overflate operasjoner som en kritisk kapasitet som skal skjermes, og Luftforsvaret gis som oppgave å opprettholde en evne til bekjempelse av sjømål med F-16 i hele planperioden, altså frem til 2006. Dersom planen var at denne kapasiteten kun skulle gjelde ut 2003, ville dette sannsynligvis vært reflektert i produksjonsplanen. Det kan tenkes at etableringen av en autonom luft-til-bakkekapasitet som skulle være etablert innen utgangen av 2003, i Forsvarssjefens virksomhetsplan 2004 -2007 implisitt også innbefatter en evne til bekjempelse av sjømål. Dette er det imidlertid ikke mulig å lese ut av verken Forsvarssjefens Produksjonsplan 03-06 (Forsvarets Overkommando, 2003) eller Forsvarssjefens Virksomhetsplan 04-07 (Forsvarsstaben, 2004). Selv om ikke kapasiteten er nevnt eksplisitt i Forsvarssjefens virksomhetsplan 2004-2007, betyr ikke dette nødvendigvis at kapasiteten ikke er ment å opprettholdes lenger. Denne virksomhetsplanen har endret utforming og følger nå en mal i henhold til Forsvarets nye strategiske styringsverktøy, Balansert Målstyring. Her er det ikke nevnt spesifikke nasjonale oppgaver for kampflyvåpenet, men det beskrives at man skal tilfredsstillе NATO-krav, Forsvarssjefens beredskapskrav og operative pålegg. (Forsvarsstaben, 2004). Det er imidlertid ikke nevnt noe om avvikling av kapasiteten. Avviklingen dukker ikke opp i noe formelt skriv før i Forsvarssjefens beslutningsnotat, et dokument som har strategisk kraft men som ikke kan sies å være et strategisk plandokument.

Det vil kunne være tilfeller der endringer må skje raskt på grunn av tidskritiske oppdukkende forhold som må implementeres i organisasjonens strategi umiddelbart. Det vil derfor kunne oppstå situasjoner hvor endringen faktisk er gjenstand for strategisk planlegging, men som på grunn av et behov for hurtighet ikke vil være reflektert før i påfølgende versjon av de strategiske planene. Når det gjelder avviklingen av Penguin-missilet er det imidlertid ingenting som tyder på at et slikt tidspress var en medvirkende årsak til at det ikke var reflektert i de strategiske planene. Kriteriet kan dermed ikke sies å være oppfylt.

### **5.1.3 Det må være en rød tråd kronologisk og hierarkisk**

For å tilfredsstillе dette kriteriet må altså avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle først ha blitt beskrevet i en langtidsplan, deretter i en produksjonsplan for å så blitt reflektert i avgrensede dokumenter som GILs produksjonsplaner, treningsprogrammer og rapporter over utført aktivitet. Dette skjer ikke, da ingen av de strategiske planene beskriver avviklingen før denne faktisk skjer. Endringen begynner i motsatt ende av organisasjonen. Den første indikatoren på at en endring er i ferd med å skje dukker opp på operatørnivå.



Antall utførte oppdrag i rollen blir gradvis færre fra år 2000 og utover (se figur s. 34). I 2003 reduserer så GIL ambisjonsnivået i rollen ved å øremerke kun én av tre F-16 skvadroner til å opprettholde evnen til bekjempelse av sjømål (Luftforsvarsstaben, 2003), og dette skjer uten at Forsvarssjefens Produksjonsplan 2003-2006 har endret seg i forhold til Forsvarssjefens Produksjonsplan 2002-2005 hva sjømålsrollen angår (Forsvarets Overkommando, 2003; Forsvarets Overkommando, 2002). Det vil derfor være forsvarlig å si at dette kriteriet ikke er oppfylt.

I linjene over argumenteres det med at endringene begynte å skje på operatørnivå, altså at antall utførte oppdrag ble færre etter år 2000. Det er også riktig, men det kan være midlertidige omprioriteringer som fører til dette. I 2002 og 2003 deltok Luftforsvarets kampfly i Operation Enduring Freedom i Afghanistan, og de fleste av oppdragene i forkant av denne deltakelsen fokuserte derfor på luft-til-bakke operasjoner. Derfor kan man ikke uten videre trekke slutningen at dette dreier seg om en oppdukkende strategi, men at det dreier seg om en midlertidig omprioritering. På samme måte kan også reduksjonen i ambisjonsnivået i GILs produksjonsplan kunne forklares med at man i 2003 fløy flere luft-til-bakke oppdrag enn tidligere, da de strategiske planene ga føringer om at Luftforsvaret skulle ha opparbeidet en autonom luft-til-bakkekapasitet innen utgangen av 2003 (Forsvarets Overkommando, 2003). Med begrensede ressurser tilgjengelig kan derfor GIL ha foretatt en prioritering der alle tre skvadronene skulle drive med luft-til-bakke operasjoner, mens 338 Skvadronen i tillegg skulle opprettholde en evne til bekjempelse av sjømål med F-16. Denne omprioriteringen kommer heller ikke i konflikt med den planlagte strategien som Forsvarssjefens Produksjonsplan 03-06 (Forsvarets Overkommando, 2003) representerer, da denne ikke eksplisitt gir føringer om at alle skvadronene skal inneha denne kapasiteten. Det er likevel ikke mulig å forklare det faktum at 338 skvadron kun fløy ett oppdrag i sjømålsrollen i 2004 før missilet ble vedtatt avhendet ved påsketider. Dette er en klar indikasjon på at den røde hierarkiske og kronologiske tråden er slitt av.

#### **5.1.4 Oppsummering**

De tre kriteriene som er lagt til grunn for at avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle skal kunne kategoriseres som et resultat av strategisk planlegging er ikke oppfylt, og det kan dermed konkluderes med at avviklingen kom som et resultat av en oppdukkende strategi. Som forsøkt synliggjort overfor, er det imidlertid vanskelig å si kategorisk at et fenomen kommer som et resultat av det ene eller andre. Det vil alltid kunne

være gråsoner. Det synes imidlertid klart at prosessen har vært påvirket av initiativer fra det Luftforsvaret, og at det var disse som satte i gang prosessen. Dette er likevel ikke på noen måte oppsiktsvekkende, men kan være med på å synliggjøre hvor en prosess starter og samtidig gi en pekepinn på hvem som i noen tilfeller kan være de egentlige arkitektene bak en strategi. Mintzberg (2000) sier at det ofte ikke vil forholde seg slik at en strategi blir til utelukkende som et resultat av det ene eller det andre, men vil ofte være en kombinasjon av både tilsiktede og oppdukkende strategier. For å kunne si noe mer om hva som førte til at Penguin-missilet og dermed i realiteten også sjømålsrollen til Luftforsvaret ble avvirket, vil det derfor være nødvendig å belyse hvilken rolle Forsvarets strategiske ledelse spilte og hvilken rolle Luftforsvaret spilte i prosessene som førte til avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle.

## **5.2 Forsvarets strategiske ledelses rolle i avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle.**

Det kan synes som om Forsvarets strategiske ledelse har hatt en passiv og reaktiv rolle i forkant og under utfasingen av Penguin-missilet, og i det videre vil mulige årsaker til at det forholdt seg slik bli belyst.

Innføringen av Penguin-missilet og sjømålskapasiteten var en strategisk prosess som var preget av strategisk planlegging og styring. Kampflyanalysen av 1974 (Solstrand, 1975) hadde konkludert med hvilke roller Kampflyvåpenet skulle befatte seg med, og de strategiske føringene lå dermed fast. Luftforsvaret var egentlig motstander av at man skulle anskaffe et norskprodusert missil, da man ikke ønsket å være med på industriutvikling (Erlandsen, 2003). Daværende Forsvarssjef Hamre og andre sentrale aktører var imidlertid fast bestemt på at vi skulle ha en forsvarsindustri i Norge. Dette hensynet kombinert med FFI's kompetanse etter å ha deltatt i utviklingen av Penguin til Sjøforsvaret, førte dermed til at Luftforsvaret fikk dette missilet enten man ville eller ikke. Strategisk nivå så altså rollen og innføringen av våpenet fra et bredere nasjonalt militært- og industripolitisk perspektiv, og mente derfor at en anskaffelse av Penguin ville være det riktige. Dersom vi gjør et hopp til slutten av missilets levetid, ser vi at det ikke blir gitt tilsvarende føringer fra strategisk nivå om hvorvidt Penguin-missilet er en kapasitet som bør videreføres eller ikke. Forklaringen på Forsvarets øverste ledelses fravær i deler av avviklingsprosessen må altså finnes et sted mellom disse to ytterpunktene.

Etter at Penguin-missilet ble levert i Luftforsvaret ble videreutviklingen av rollen som foregikk på første halvdel av nittitallet i stor grad taktisk styrt og drevet, og en evaluering av

konseptets og rollens relevans var ikke gjenstand for vurdering og analyse i de strategiske planleggingsprosessene (Smedsvig, 2010).

I 1995 fikk Sjøforsvaret store problemer med sine Penguin-missiler på Fregattene i Oslo-klassen, og etter en serie testskytinger ble disse missilene sperret for bruk (Sjøforsvarets forsyningskommando, 2001). Resultatet var at Forsvaret i realiteten hadde en redusert kapasitet mot sjømål. Dette førte imidlertid ikke til at Luftforsvaret i de strategiske planene ble gitt et større ansvar i anti-sjøinvasjonsrollen (DOK 1 1998, 1998). Man kan spekulere på at man anså Sjøforsvarets problemer til å være av midlertidig art og at det ville komme en snarlig løsning. Det kan imidlertid også være en indikasjon på at man allerede på dette tidspunktet anså trusselen for en sjøinvasjon som ubetydelig.

Penguin var i tillegg til å være et sjømålsmissil også en nasjonal industriutvikler. Dette kan være med på å forklare hvorfor man på strategisk nivå ikke var i stand til å ta en avgjørelse om avhending eller videreføring på et tidligere tidspunkt, men heller aksepterte en uavklart situasjon. Både KDA som kommersiell aktør og FFI som forskningsinstitusjon ville kunne ha stor interesse av at missilet og rollen ble videreført. En avhending ville for KDA bety et økonomisk tap, samtidig som mulighetene for eksport av missilet ville bli dårligere dersom Norge som produksjonsland sluttet å bruke det. Dette kan ha vært en faktor som bidro til at den strategiske planleggingsprosessen ikke tok for seg missilets relevans og funksjon på et tidligere tidspunkt.

Det faktum at missilet var norskutviklet og norskprodusert kan altså ha bidratt til at det forble så lenge i porteføljen. Selv om man på strategisk nivå så at våpenet ikke hadde den samme strategiske betydningen og relevans som tidligere, så man samtidig at en utfasing av missilet og en fjerning av rollen muligens ikke ville være politisk akseptabel. Når man faser inn en ny kapasitet i Forsvaret tar dette ofte lang tid, man kan i liten grad basere seg på å kjøpe hylleware, kontrakter må inngås, finansiering må skaffes, og systemene må påregnes å være i drift i flere tiår. Man hadde investert mye penger i Penguin-missilet, og sett opp mot forventet levetid, ville man derfor kanskje fortsette å opprettholde rollen basert på en sunk-cost vurdering og ikke som et resultat av en strategisk analyse. GIL forteller (Smedsvig, 2010): ”Sett i hindsight, kunne man vel ha kuttet Penguin i 1995 og spart de midlene, men man hadde allerede investert så mye at man heller valgte å fortsette å bruke penger på noe som kanskje ikke lenger hadde livets rett”.

Da problemene med missilene oppsto i 1999, ble dette rapportert inn i GILs *innspill til Forsvarssjefens årsrapport*, samt i *Vurdering av operativ evne* i de påfølgende årene

(Luftforsvarsstaben, 2001b; Luftforsvarsstaben, 2002), uten at dette avstedkom tiltak og føringer fra strategisk nivå. Dersom rollen i et nasjonalstrategisk perspektiv hadde vært ansett som kritisk, ville det vært naturlig at det ble gitt føringer fra strategisk nivå om at problemene skulle gis prioritet og søkes løst så raskt som mulig. Slike føringer ble imidlertid ikke gitt, og man tillot at missilene ble liggende i fire år uten at man i realiteten gjorde noe med problemene. Hva var så årsaken til at Forsvarets strategiske ledelse registrerte men ikke reagerte på rapportene som kom fra Luftforsvaret? Det enkleste svaret på dette vil kunne være at man i den strategiske ledelsen anså at missilproblemene i Luftforsvaret, i likhet med problemene i Sjøforsvaret, var av midlertidig art og derfor ikke representerte et permanent problem. En annen mulig forklaring kan være at man ikke anså sannsynligheten for at missilet faktisk ville kunne komme til anvendelse som særlig stor. Man hadde med andre ord ikke hastverk og kunne derfor la det hele bero i påvente av en mulig løsning. Sett i et nasjonalt strategisk perspektiv representerte problemene med Luftforsvarets missiler, kombinert med Sjøforsvarets problemer med tilsvarende missiler en signifikant reduksjon i Forsvarets langtrekkende kapasitet mot sjømål. Dette fører imidlertid ikke til en synlig endring av de strategiske planene.

Den situasjonen man befant seg i rundt årtusenskiftet ville altså kunne anses som akseptabel fra et strategisk perspektiv. Missilet fungerte ikke men genererte heller ingen store kostnader. Man slapp derfor å ta stilling til problemet og kunne heller skyve det foran seg i tid. Det var først da de store sertifiserings- og vedlikeholdskostnadene dukket opp at man etter et visst påtrykk fra Luftforsvaret begynte å ta tak i problemene på strategisk nivå. Den strategiske styringen og kontrollen var derfor så godt som fraværende mot slutten av missilets levetid. Luftforsvaret ble dermed både problemeier og arkitekt for en mulig løsning. Dette førte i realiteten til at mye av makten vedrørende missilets fremtid nå var overført til Luftforsvaret.

Da Luftforsvaret i 2003 så tok et initiativ for å utfase missilet, ble disse argumentene godtatt på strategisk nivå. Hvorfor skjer så dette? Argumentasjonen for innføringen av missilet bygde på en analyse som var gjennomført tretti år tidligere. Den sikkerhetspolitiske situasjonen i 2004 hadde få likhetstrekk med den situasjonen som var rådende da Kampflyanalysen av 1974 (Solstrand, 1975) ble gjennomført, og missilet som var designet for en sjøinvasjon i norske fjorder var dermed et våpensystem som i sin opprinnelige tiltenkte rolle kunne synes irrelevant. Luftforsvaret argumenterte for at våpenet kun ville bli brukt i en krisehåndteringssituasjon, en situasjon hvor en laserstyrt bombe ville være like anvendelig.

Selv om dette var en argumentasjon som kunne aksepteres fra et strategisk ståsted beskrev fortsatt de strategiske planene (Forsvarets Overkommando, 2003) anti-overflateoperasjoner som en kritisk kapasitet som skulle skjermes, og dette innebar at det ikke lå til rette for å fjerne rollen som sådan. Argumentasjonen som kom fra Luftforsvaret skisserte imidlertid også en løsning på problemet og representerte derfor en vinn-vinn situasjon både for Forsvarets strategiske ledelse og for Luftforsvaret. For det første ville man nå kunne utfase et våpen man ikke ønsket og som i dagens trusselbilde ikke syntes særlig relevant. For det andre ville man opprettholde en sjømålskapasitet ved å øremerke en annen våpentype til å ivareta oppgaven. For det tredje ville en utfasing gjøre det mulig å unngå store fremtidige kostnader forbundet med missilsystemet. Man hadde altså med andre ord muligheten til å bli kvitt et problem, opprettholde rollen på papiret og samtidig spare penger. Det foregikk derfor en maktforskyvning hvor Luftforsvaret tok initiativet og hvor Forsvarets strategiske ledelse ble sittende i en reaktiv rolle der de i realiteten skulle si ja eller nei til et besnærende forslag. Forsvarets strategiske ledelse ble dermed gitt et verktøy av Luftforsvaret som muliggjorde en avvikling av missilet uten at den tilsiktede strategien tilsynelatende ble endret. Avgjørelsen kom imidlertid ikke som et resultat av en formalisert strategisk planleggingsprosess, men som en konsekvens av en strategisk avgjørelse tatt på et begrenset beslutningsgrunnlag, hvor man på strategisk nivå aksepterte argumentasjonen fra et lavere nivå uten i nevneverdig grad å gjøre denne til gjenstand for en analytisk prosess eller evaluering.

Mintzberg (2000) beskriver at organisasjonens øverste ledelse har en viktig rolle når initiativer dukker opp i andre deler av organisasjonen. Toppledelsen vil måtte innta en balanserende rolle, der en oppdukkende strategi som er fornuftig og som har livets rett blir anerkjent, samtidig som ledelsen må evne å stanse oppdukkende strategier som er i initiativtakernes, men ikke i organisasjonens interesse. Dette vil kunne sikres gjennom en analytisk prosess der man griper tak i de strategiske spørsmålene og utreder muligheter, konsekvenser og risikoer forbundet med i dette tilfellet, en avhending av et våpensystem. Dette skjedde i liten grad i dette tilfellet. En trusselvurdering hvor man analyserte hvilke trusler man så for seg å måtte engasjere i en eventuell nasjonal konflikt ville kunne gitt inngangsverdier og et beslutningsgrunnlag for en eventuell avhending av missilet. Men det ville imidlertid ikke vært tilstrekkelig. Når trusselbildet var vurdert, ville det i tillegg vært nødvendig å foreta en analyse av Penguin-missilets kapasitet mot sjømål sett opp mot en laserstyrt bombes kapasitet mot samme type mål. En slik analyse ville kunnet avdekke hvorvidt to så forskjellige våpensystemer umiddelbart kunne sammenstilles som likeverdige

og like effektive i bekjempelse av sjømål. Analysen ville også kunne avdekket om Penguin-missilet muligens ville hatt en større avskrekkende effekt enn en bombe på grunn av nettopp det faktum at det var et missil og samtidig langtrekkende. FFI som forskningsinstitusjon ble imidlertid ikke kontaktet av Forsvarets strategiske ledelse i forbindelse med de prosessene som foregikk før og under avhendingsprosessen (Bardal, 2010).

Forsvarsstaben har som oppdrag å vurdere Forsvaret i en større helhet, med andre ord; hvordan hvert enkelt strukturelement skal bidra til den totale forsvarsevnen (Forsvarets Overkommando, 2003). Det heter i Forsvarssjefens produksjonsplan 2003-2006 at vi skal ha et oppgavebasert forsvar og at: "[o]ppgavene Forsvaret skal være i stand til å løse, må på en balansert måte være styrende for styrkestrukturen og de kapasiteter som skal anskaffes eller videreføres. Dette innebærer at det er styrkestrukturens evne – som helhet – til å løse helheten av Forsvarets oppgaver, som skal avgjøre dens sammensetning" (Forsvarets Overkommando, 2003).

Dersom planleggingsstaben i denne sammenhengen hadde analysert og vurdert Forsvarets samlede langtrekkende kapasitet mot sjømål, ville dette kunne avdekket at den samlede kapasiteten totalt sett var begrenset. Det kan ikke utelukkes at slike vurderinger ble gjort, men disse kom likevel ikke til uttrykk i de strategiske planene. Utviklingen av Sjøforsvarets nye NSM<sup>46</sup>-missil var i 2004 imidlertid kommet så langt at man ventet å kunne starte serieproduksjon i 2005 for en påfølgende implementering på de nye Nansen-fregattene (Hjerpås, 2010). Det var derfor relativt kort tid til Sjøforsvaret ville ha en økt kapasitet til langtrekkende engasjement av sjømål, noe som ville komme til å bedre Forsvarets evne i bekjempelse av sjømål betraktelig. Dette kan ha ytterligere ha gjort beslutningen om avhending enklere å fatte.

For å oppsummere Forsvarets øverste ledelses rolle under avviklingen av Luftforsvarets sjømålsrolle, så kan det synes som om det strategiske fokuset og styringen av denne kapasiteten forsvinner over tid. At problemene med missilet dermed ble et taktisk anliggende uten strategiske føringer, resulterte i at missilets skjebne i større grad ble liggende i Luftforsvarets hender. Det skjedde lite på strategisk nivå før det dukket opp et initiativ fra Luftforsvaret, og dette initiativet som kom i form av et løsningsforslag på et problem, ble godt tatt imot av den strategiske ledelsen. Med hensyn til avviklingen av Penguin-missilet var den strategiske prosessen fraværende, og man fattet beslutningen uten i nevneverdig grad å ha gjort den til gjenstand for en formell analyse og prosess. Sett i lys av Mintzbergs (2000)

---

<sup>46</sup> Naval Strike Missile. Utviklet av KDA.

teorier ble derfor den strategiske ledelsens vage tilsktede strategi stående relativt forsvarsløs i møtet med en oppdukkende strategi som var grunnet i fakta og faglig innsikt.

### **5.3 Luftforsvarets rolle i avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle.**

Luftforsvaret ble pådyttet Penguin-missilet, og til tross for at Luftforsvaret uttrykte sin skepsis, ble det slik Forsvarssjefen hadde bestemt. Kampflyanalysen i 1974 overtok dermed på flere måter behovet for strategisk utvikling og nytenkning i Luftforsvaret (Espenes & Naastad, 1999). Selv om anti-sjøinvasjonsrollen fra midten av nittitallet og utover ikke var relevant sett i forhold til den rådende sikkerhetspolitiske konteksten, lå de strategiske planene og føringene fast, og det kunne derfor synes unødvendig å ta de tildelte rollene opp til vurdering. Samtidig som problemene med missilene oppsto i 1999, fikk Luftforsvaret en nesestyver over Kosovo; man var ikke relevant ved deltakelse i en internasjonal operasjon fordi man bare kunne fly defensive kontra-luftoperasjoner. Man fikk derfor et økt fokus på å utvikle en luft-til-bakke rolle, noe som førte til at sjømålsrollen kom i bakgrunnen. Selv om et slikt fokus på taktisk nivå kan forsvares, er det samtidig en erkjennelse om at man ikke har det strategiske helhetsperspektivet. På taktisk nivå tenkte man ikke nødvendigvis langt frem i tid, man fokuserte på hva som var sannsynlig at Luftforsvaret ville måtte komme til å bidra med i nærmeste fremtid (Aslaksen, 2010). Dette tankesettet vil kunne forklares med at det var på dette nivået man måtte foreta de reelle prioriteringene med tanke på trening, øving og våpenanskaffelser i en situasjon der man av ressursmessige grunner måtte nedprioritere noe. Man kan derfor si at problemene med missilet på den ene siden kom på et beleilig tidspunkt for Luftforsvaret, da det førte til en rettferdiggjøring av et økt fokus på annen trening. På den andre siden utgjorde imidlertid missilproblemene en økonomisk hodepine. Innad i Luftforsvaret ble det i tillegg sendt blandede signaler. Stabsoffiserene på mellomnivå ble ikke informert av Luftforsvarets ledelse om at man egentlig ikke var interessert i å bruke penger på å reparere missilene. Samtidig hadde man finansiert første fase i utviklingen av en landmålskapasitet for Penguin-missilet, og i tillegg godkjent og finansiert en prøveskyting av systemet. GILs forslag om å stille 100 millioner kroner til disposisjon for å tilbakeføre missilene til operativ status i en sjømålsrolle, kan indikere at man på dette tidspunktet i Luftforsvaret enda ikke var sikker på i hvilken retning man ønsket å gå.

Selv om den oppdukkende strategien begynte å ta form da man valgte å nedprioritere midler til våpensystemet i 1999, kom den ikke til uttrykk i vesentlig grad før i 2003.

Målsettingsdokument for F-16 som ble utarbeidet på LOI baserte seg på et fokus på internasjonale operasjoner, og det var i dette dokumentet at ideen om at sjømålsrollen kunne ivaretas med laserstyrte bomber først kom formelt til uttrykk (Luftoperativt Inspektorat, 2004). I Luftforsvaret så man ikke på strukturelementet kampfly i en overordnet nasjonalstrategisk kontekst, man var opptatt av hvilke oppgaver man skulle kunne gjøre nå og i nær framtid. I tillegg så man at en videreføring, på grunn av store kostnader ville bli vanskelig. Økonomi ble derfor en sentral kraft i denne vurderingen. GIL (Archer, 2010) forteller: "Vi fant ut at det rett og slett ble for dyrt i tillegg til at vi ikke trodde på konseptet mer. Men jeg tror jo at dersom det ikke hadde blitt feil med o-ringene, og hadde vi ikke måttet oppdatere softwaren, så kan det godt hende at vi hadde hatt den som en offisiell rolle fremdeles". Det er i liten grad noen synlig uenighet innad i Luftforsvaret om hva man ønsker, all den tid Penguin-missilet har utviklet seg til å bli et problem for kampflyvåpenet.

Samtidig forsto Luftforsvarets ledelse at det sannsynligvis ville bli vanskelig å få aksept på strategisk nivå for å utvikle sjømålskapasiteten. De strategiske planene sa fortsatt at man skulle ha evne til å bekjempe sjømål med F-16. Det var imidlertid ikke spesifisert at denne rollen skulle utføres med Penguin. Dette åpnet et handlingsrom hvor Luftforsvaret kunne foreslå en løsning som innebar at sjømålskapasiteten på papiret ble ivaretatt, samtidig som man unngikk store utgifter. Løsningsforslaget var imidlertid ikke gjenstand for noen analytisk prosess med strategiske inngangsverdier. Man foretok ingen reell sammenlikningsanalyse av de to våpnene, men fastslo at man sannsynligvis kun ville måtte engasjere sjømål under en eventuell krisehåndtering, og at en laserbombe i en slik situasjon ville være like velegnet som et missil. Den argumentasjonen som lå i bunn for ønsket om avhending kan derfor synes å ha vært basert på taktisk tenkning og økonomiske innsparingsmotiver. Den oppdukkende strategien hadde de beste intensjoner, men kan likevel ikke sies å ha vært i henhold til hvordan en strategisk planleggingsprosess var tenkt gjennomført. Likevel vinner man fram med sin argumentasjon.

Det man dermed ser er at Luftforsvaret gjennom det Mintzberg (2000) beskriver som en oppdukkende strategi får en sentral rolle i avhendingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle. Man har på Luftforsvarsnivå tatt initiativet i prosessen, og mangelen på strategisk styring fra det tidspunkt problemene med missilene oppstår, åpner et handlingsrom som Luftforsvaret benytter seg av. Det skjer altså en maktforskyvning fra strategisk til taktisk nivå. Når man så spiller sine kort på en hensiktsmessig måte i Luftforsvaret, vinner man frem med sine ønsker som er basert på taktiske og økonomiske incentiver.



#### **5.4 Oppsummering**

Basert på de funn som er gjort rede for overfor, vil det være forsvarlig å si at utviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle i stor grad ble styrt av Luftforsvaret. Da Forsvarets strategiske ledelse etter en tid slapp det strategiske rattet, overtok Luftforsvaret styringen og navigerte etter hvert i den retningen man anså som hensiktsmessig og riktig. Da Luftforsvaret så presenterte et forslag til løsning som syntes som en god idé, fikk man gjennomslag. Det er imidlertid ikke like sikkert at utviklingen hadde kommet dersom ikke initiativet hadde vært oppfattet som positivt av den strategiske ledelsen. Det kan dermed se ut som om forholdene lå til rette for at en oppdukkende strategi skulle bli en del av Forsvarets realiserte strategi.



## 6 Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet versus avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen i Luftforsvaret

I dette kapittelet vil likheter og ulikheter i prosessene som fant sted under innføringen av en luft-til-bakke kapasitet og i avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen i Luftforsvaret bli drøftet. Først vil det imidlertid redegjøres for Nergårds (2009) funn.

### 6.1 Innføring av en luft-til-bakkekapasitet - funn

Nergård (2009) finner at innføringen av en luft-til-bakkekapasitet startet med et initiativ i LST, som deretter ble godkjent på høyere nivåer, samtidig som innføringen fikk momentum på de lavere nivåene i organisasjonen da initiativet ble ansett som en god idé. Nergård (2009) finner derfor at:

*Prosessene bærer [...] i mye større grad preg av et samspill mellom toppledelsen, mellomledere og operatører der en blanding av helhetsoversikt, myndighet og ressurstildeling og detaljert fagkunnskap om flyoperasjoner og landstridsoperasjoner var nødvendig for at innføringen av luft-til-bakkekapasitet kunne finne sted.*

Han mener derfor at premisene som er lagt til grunn for å kategorisere en strategi som planlagt strategi kan kritiseres for å være for stramme og vanskelig å oppfylle i en virkelig verden. Dette konkluderer også Mintzberg (2000) med: "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." Nergård mener derfor at prosessene som førte til innføringen av en luft-til-bakke kapasitet bedre kan forstås med Mintzbergs (2000) konklusjon som utgangspunkt.

Nergård (2009) finner også at selv om vi kategoriserer innføringen av en luft-til-bakke kapasitet som en oppdukkende strategi, så betyr ikke dette at Forsvarets øverste ledelse og de strategiske planleggingsprosessene ikke spilte en viktig rolle for endringen i Luftforsvaret:

*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 (Nergård, 2009).*

Han finner videre at et samspill mellom organisasjonens strategiske ledelse og de underliggende nivåene skaper en kontaktflate som blir en viktig forutsetning for læring i organisasjonen, da læring vil være nødvendig for å kunne gjøre en eventuell justering av de tilsiktede strategiene underveis, samtidig som læring er viktig for fremveksten av oppdukkende strategier.

Nergård (2009) finner at oppdukkende strategier spilte en viktig rolle på minst to områder under innføringen av en luft-til-bakke kapasitet. For det første er det mye som tyder på at det var initiativet fra oberstløytnanten i LST som startet prosessene. Notatet han utarbeidet inneholdt ikke bare en argumentasjon om viktigheten av å innføre en luft-til-bakke rolle. Den inneholdt også en plan for hvordan dette kunne gjøres. For det andre bidro oppdukkende initiativer til å videreutvikle kapasiteten forbi det som var beskrevet i de strategiske planene. Dette innebar at når en kapasitet ble beskrevet i de strategiske planene, så var de allerede implementert i de underliggende taktiske planene.

## **6.2 Likheter og ulikheter mellom innføringen av en luft-til-bakkekapasitet og avvikling av anti-sjøinvasjonsrollen i Luftforsvaret.**

Selv om en innfasing og en avvikling befinner seg i de to ytterpunktene av en kapasitets livsløp, er det lite som i utgangspunktet skulle tilsi at disse prosessene ikke skulle være gjenstand for de samme strategiske planleggingsprosessene i en maskinorganisasjon som Forsvaret. En avvikling vil på samme måte som en opparbeidelse av en kapasitet få følger for organisasjonens strategi, og det burde derfor være mulig å spore en slags symmetri mellom innføringen og avhendingen av en kapasitet. I gjennomgangen av Nergårds (2009) empiri og analyse synes det imidlertid som det er flere forskjeller enn likheter mellom de prosessene han beskriver i forbindelse med innføringen av en luft-til-bakke kapasitet, og de funn som har framkommet i analysen av avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen. I det videre vil de identifiserte likhetene og forskjellene bli nærmere drøftet.

### **6.2.1 Oppdukkende initiativer setter i gang prosesser**

Både under innføringen av en luft-til-bakke kapasitet og ved avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen i Luftforsvaret, viser det seg at det er initiativer som oppstår andre steder i organisasjonen enn på toppen som er gnisten som setter i gang prosesser som på kort eller lang sikt fører til en endring av organisasjonens strategi. Slike initiativer kan komme fra grupperinger, avdelinger eller enkeltpersoner i organisasjonen og kan være tuftet på gode ideer, faglig kunnskap, sterke meninger, ønske om påvirkning, personlig vinning eller helt andre ting (Mintzberg, 2000). Kombinasjonsmulighetene er mange, men felles for alle variantene av oppdukkende initiativer er at de før eller siden kommer til uttrykk i organisasjonen i form av forslag, endrede prosedyrer, nye aktiviteter, bortfall av aktiviteter eller på andre måter. Under innføringen av en luft-til-bakke kapasitet ble det initiativet som

først genererte aktivitet i prosessen satt i gang av en oberstløytnant som skrev et internt notat i Luftforsvarsstaben som ble distribuert rundt til en del mennesker som i sin tur mente at dette var en god idé. Dermed begynte ballen å rulle og konseptet ble etter hvert en del av Forsvarets tilsiktede strategi.

På samme måte forholdt det seg under avhendingen av Penguin-missilet. En gruppe operative mennesker på taktisk nivå som i egenskap av å være fagmilitære eksperter, presenterte en mulig løsning på et problem for Forsvarets strategiske ledelse. Selv om de oppdikkene initiativene ikke kom til uttrykk på samme måte, hadde de minst tre ting til felles. For det første ble begge initiativene lagt frem med et løsningsforslag. I strategien som oberstløytnanten utarbeidet i LST var det inkludert et forslag til plan for hvordan man stegvis kunne gå frem for å opparbeide en luft-til-bakke kapasitet. I Penguin-saken fikk den strategiske ledelsen framlagt en løsning på problemet. Den strategiske ledelsen ble med andre ord i begge tilfellene gitt en skisse til en løsning på de utfordringene man sto ovenfor. For det andre ble begge initiativene tatt positivt imot av den strategiske ledelsen. Dersom initiativene hadde blitt oppfattet som uønskede, urealistiske eller som at de gikk på tvers av Forsvarets tilsiktede strategi, ville muligheten vært større for at disse ville blitt underkjent og refusert. For det tredje lå forholdene til rette for at de oppdikkende strategiene skulle få gjennomslag. Selv om en innføring av en luft-til-bakke kapasitet representerte en mulighet for en økt fremtidig relevans for Forsvaret, mens Penguin-missilet representerte et uløst problem, la de begge på hver sin måte forholdene til rette for at de oppdikkende strategiene skulle få gjennomslagskraft på strategisk nivå.

Det kan altså se ut som om både riktig timing og presentasjon var viktig for at de oppdikkende initiativene skulle bli oppfattet som en god idé av den strategiske ledelsen, og dermed ha mulighet til å bli en del av organisasjonens fremtidige strategi. Det vil imidlertid ikke være slik at alle oppdikkende initiativer blir tatt til etterretning og implementert som en del av den tilsiktede strategien selv om forholdene ligger til rette for det. Dette ville indikert en manglende styring og kontroll (Mintzberg, 2000). Dersom forholdene er lagt til rette for det samtidig som initiativet er godt, vil likevel sjansen være større for at det ender opp som en del av organisasjonens fremtidige strategi. Likevel er det viktig å understreke at disse tre kriteriene ikke er tilstrekkelig for at initiativet over tid vil vise seg å være til organisasjonens beste. Med andre ord, en oppdikkende strategi kan være en nødvendig og viktig katalysator for å starte en prosess, men den kommer nødvendigvis ikke alltid med et kvalitetsstempel.

### 6.2.2 Strategisk styring og kontroll under innføring og avvikling

Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret ble etter at prosessen var kommet i gang, gjenstand for strategisk planlegging, styring og kontroll, samtidig som prosessen var inkluderende og preget av samarbeid mellom strategisk og taktisk nivå. Da retningen og målet var definert ble det et strategisk fokus på utviklingsløpet. Anskaffelsesprosjekter ble igangsatt, økonomiske midler ble stilt til rådighet og tidsfrister og kapabilitetskrav ble satt. Det samme skjedde under innføringen av anti-sjøinvasjonsrollen til F-16, og da kanskje i enda større grad. En kampflystudie hadde konkludert med hvilke roller F-16 skulle ivareta, og man begynte et langt utviklingsløp for å skaffe et egnet våpen som skulle sikre at rollen ble ivaretatt på en forsvarlig måte (Erlandsen, 2004). Når Luftforsvaret i 1989 ble operativ med den implementerte kapasiteten, hadde dette allerede vært reflektert i sentrale dokumenter en god stund. I Forsvarsstudien 1985 heter det at: "Sjømålsraketter Penguin MK-3 er i bestilling og ventes levert 1987-89" (Forsvarssjefen, 1986). Her følger man altså et nøye planlagt løp der implementeringen er en del av den strategiske planleggingsprosessen. Derfor kan man si at både innføringen av en luft-til-bakkekapasitet og innføringen av anti-sjøinvasjonsrollen i Luftforsvaret var prosesser som i tillegg til å ha andre fellestrekk, også var preget av strategisk tilstedeværelse, styring og kontroll.

Dersom vi beveger oss mot slutten av livsløpet til Penguin-missilet ser vi imidlertid at situasjonen er en helt annen. Nå synes det strategiske nivået som fraværende. På et eller annet tidspunkt mister ledelsen det strategiske fokuset på våpenet og konseptet, og dette manglende fokuset kommer kanskje best til syne når problemene med missilet oppstår. Man tar til etterretning at det eksisterer problemer og at dette vil ta tid å gjøre noe med. Man aksepterer også at Luftforsvaret ikke vil gjøre noen utbedringer på missilet. Problemene med missilet blir rapportert tilbake til Forsvarets strategiske ledelse gjennom årsrapporter og vurderinger av operativ evne uten at dette setter i gang tiltak på strategisk nivå.

Et problem med et missilsystem vil i et ekstremt tilfelle kunne utgjøre en trussel mot den helhetlige nasjonale forsvarsevnen, og problemet vil derfor bli grepet fatt i av den strategiske ledelsen. Dersom Penguin-missilet hadde vært ansett av ledelsen som en kritisk kapasitet, ville problemene mest sannsynlig blitt fanget opp og det ville blitt gitt klare føringer og tidsfrister til Luftforsvaret for å sikre at kapasiteten ble tilbakeført til operativ status så raskt som mulig. Dette skjer imidlertid ikke og medfører i realiteten at Luftforsvaret overtar initiativet, og dermed også mye av makten over missilets skjebne. Denne makten benytter Luftforsvaret seg av ved å nedprioritere våpenet gjennom flere år før den endelige avhendingen skjer. En av årsakene til denne nedprioriteringen kan være at Luftforsvaret ikke

blir satt under press av strategisk nivå for å gjenopprette kapasiteten, samtidig som man nå har fått et større fokus på luft-til-bakkeoperasjoner og i tillegg anser Penguin-missilet og det konseptet det representerer, som mindre relevant i den nåværende strategiske kontekst.

Det ville som tidligere nevnt vært nærliggende å tro at et innfasings- og utfasingsløp av kapasiteter i Forsvaret ville blitt gjort til gjenstand for de samme prosedyrene i de strategiske planleggingsprosessene. Det synes imidlertid ikke å forholde seg slik i disse to tilfellene. Under innføringen av en luft-til-bakkekapasitet i Luftforsvaret så den strategiske ledelsen tidlig viktigheten av å utvikle en slik kapasitet. Man erkjente at en luft-til-bakke kapasitet ville være essensiell for å sikre at man bidro med relevante kapasiteter i fremtidige internasjonale operasjoner. Dette førte til en større grad av eierskap til prosessen på det strategiske nivået. Under avhendingen av Penguin-missilet ser man at det motsatte skjer. Det strategiske nivået viser lite eierskap til kapasiteten og synes ikke å ha sterke meninger om saken. En av årsakene til dette kan være at man på strategisk nivå i det stille har erkjent at dette våpenet ikke er en like viktig kapasitet for Forsvaret all den tid en invasjon sjøveien mot Norge virker svært lite sannsynlig. Samtidig ville en plan om avhending av missilet og rollen kunne ført til en motstand på politisk nivå og det vil derfor være usikkert hvorvidt man ville fått lov til å avhende missilet eller ikke. Den situasjonen man befant seg i nå var derfor akseptabel. Man hadde missilet som riktignok for tiden ikke fungerte, men man opprettholdt rollen på papiret, samtidig som det ikke ble generert vesentlige kostnader (Archer, 2010).

En annen årsak kan være at den strategiske ledelsen rett og slett hadde andre og viktigere ting å arbeide med. Ved å gi Luftforsvaret mulighet til å selv styre hvordan man ønsket å løse problemet, ville man på strategisk nivå få frigjort tid til mer presserende oppgaver.

Innføringen av en luft-til-bakke kapasitet fordret store investeringer og ville komme til å spise av et allerede trangt budsjett. Det var derfor viktig for det strategiske nivået å være i direkte inngripen for å sikre at innfasingen gikk etter planen og at man holdt seg innenfor de gitte rammene og føringene. Dette var ikke tilfellet i Penguin-saken. En eventuell avhending ville ikke komme til å representere noen økonomiske utfordringer, ei heller utfordringer av personellmessig karakter. Hadde det forholdt seg slik at det var muligheter for en stor økonomisk gevinstrealisering eller innsparing ved en avhending, ville det muligens vært en større grad av strategisk styring på et tidligere tidspunkt. På samme måte ville det sannsynligvis vært en større grad av strategisk styring av prosessen dersom en avvikling hadde ført til at personell ble overflødig eller arbeidsledig. En avhending av Penguin-missilet

medførte imidlertid ingen store økonomiske eller personellmessige implikasjoner, og det kan faktisk forholde seg slik at våpenet av den grunn ikke var viktig nok til å dukke opp på den strategiske radaren før det altså ble snakk om at man måtte investere et betydelig beløp for å tilbakeføre missilet.

Selv om det kan ha vært flere årsaker til at det strategiske nivået var fraværende i siste del av Penguin-missilets levetid er imidlertid resultatet at problemene med missilet i realiteten ender opp med å bli et Luftforsvarsproblem og ikke et problem av strategisk karakter. Dette fører til at Luftforsvaret blir problemeier og dermed også den aktøren som blir initiativtaker når man etter hvert blir nødt til å utarbeide et løsningsforslag.

### **6.2.3 Motstridende og sammenfallende interesser på strategisk og taktisk nivå.**

Under innføringen av en luft-til-bakkekapasitet i Luftforsvaret fikk man relativt raskt et felles bilde av viktigheten av å utvikle kapasiteten, man var enige om veien videre og hvorfor det var viktig å gå i den retningen. Både Forsvarets strategiske ledelse, GIL og de underliggende nivåene var på et tidlig tidspunkt i den strategiske planleggingsprosessen samstemt og i stor grad enige i den fremtidige strategien. Man hadde med andre ord sammenfallende interesser både på strategisk og taktisk nivå. Dette gjorde det derfor enklere å bevege seg i en bestemt retning mot et felles mål. I tillegg førte disse sammenfallende interessene til at Luftforsvaret i stor grad fikk være med på å forme innholdet i den fremtidige strategien.

Under innfasingen og avhendingen av Penguin-missilet, forholdt det seg ikke slik. Krefter i Luftforsvaret var i utgangspunktet i mot å anskaffe missilet men hadde ikke påvirkningskraft nok til å få gjennom viljen sin. Dersom vi beveger oss mot tidspunktet der avhendingen av missilet skjer, ser vi at det også her er motstridende interesser på strategisk og taktisk nivå. De strategiske planene definerer en luft-til-overflatekapasitet som en kritisk kapasitet som skal skjermes, samtidig som kampflyvåpenet er gitt som en konkret oppgave å opprettholde en evne til å bekjempe sjømål med F-16 (Forsvarets Overkommando, 2003). Dette er en direkte føring fra strategisk nivå som er entydig. På taktisk nivå er man imidlertid ikke like interessert i våpenet. Her ser man på rollen og våpenet som mindre relevant, og man ønsker derfor en avhending. Under innføringen av rollen klarte ikke Luftforsvaret å få gjennomslag for sine innvendinger mot våpenet på grunn av den sterke strategiske styringen. Under avviklingen vinner man imidlertid frem med sin argumentasjon for å få våpenet avhendet, til tross for at den strategiske ledelsen gjennom de strategiske planene har gitt føringer om at kapasiteten skal opprettholdes. Årsaken til dette kan være todelt. For det første



bidro den manglende strategiske kontrollen, og oppfølgingen av at Luftforsvaret faktisk ivaretok pålagte oppdrag til at Penguin-missilet bevisst ble en salderingspost i flere år. For det andre var Luftforsvaret i anskaffelsesfasen av laserbomben GBU-24 som hadde en relativt lang rekkevidde i forhold til andre laserstyrte bomber. De store kostnadene forbundet med en tilbakeføring av missilet til operativ status, kombinert med innkjøpet av en tilsynelatende verdig arvtaker for Penguin-missilet, ga dermed Luftforsvaret et godt argumentasjonsgrunnlag for å få gjennomslag for en avvikling. Dette kan indikere at manglende strategisk styring og kontroll i enkelte tilfeller der det er motstridende interesser på strategisk og taktisk nivå, vil kunne føre til at det taktiske nivået bevisst beveger seg i en annen retning enn hva organisasjonens strategier tilsier. Når man så når et kritisk punkt der en beslutning må fattes, har man da på taktisk nivå innrettet seg slik at en avhending av kapasiteten vil fremstå som den mest rasjonelle løsningen. Når man samtidig kan presentere en løsning, i dette tilfellet en ivaretagelse av rollen med en annen type våpen, vil muligheten for gjennomslag på strategisk nivå kunne bli økt ytterligere.

For å oppsummere litt, så kan det se ut som at dersom interessene på strategisk og taktisk nivå er sammenfallende og den strategiske styringen er sterk, vil dette kunne føre til en inkluderende prosess hvor det taktiske nivået får en betydelig påvirkningskraft på den fremtidige strategien, all den tid man er enige om hva som bør bli den realiserte strategien i organisasjonen. Dette er innføringen av en luft-til-bakke kapasitet et eksempel på. Dersom det er motstridende interesser på strategisk og taktisk nivå, samtidig som den strategiske styringen er sterk, vil det være vanskelig for det taktiske nivået å få gjennomslagskraft for sine synspunkter. Prosessen vil da ikke bli like inkluderende og vil kunne fortone seg mer som en ovenfra-og-ned prosess. Dette kan innføringen av Penguin-missilet være et eksempel på. Dersom man har motstridende interesser på strategisk og taktisk nivå samtidig som den strategiske styringen er svak, vil dette kunne muliggjøre en dreining av organisasjonens tilsiktede strategi og samtidig gi taktisk nivå en større gjennomslagskraft, noe avhendingsprosessen av Penguin-missilet kan bidra til å illustrere.

#### **6.2.4 Reversible versus irreversible prosesser**

Mintzberg (2000) sier at en av grunnene til at organisasjoner planlegger er for å ta fremtiden i betraktning ved å forberede seg på det uunngåelige, forhindre det uønskede og kontrollere det som kan kontrolleres. Under innføringen av en luft-til-bakkekapasitet i Luftforsvaret hadde man et ønske om å bedre Luftforsvarets evne til å kunne bidra i alle typer scenarioer.

Gjennom en strategisk planleggingsprosess hadde man mye fokus på hvor man skulle ende opp, altså en ønsket fremtidig situasjon. Implementeringsprosessen skjedde stegvis, og man kunne endre kurs underveis dersom dette skulle bli nødvendig. Dersom den strategiske konteksten plutselig hadde endret seg dramatisk, ville man altså hatt muligheten til å justere strategien.

Slik forholdt det seg imidlertid ikke under avviklingen av Penguin-missilet. Dette var en beslutning som var irreversibel. Når beslutningen var tatt, ville våpnene bli avhendet og destruert. Dette faktum burde tilsagt at en analytisk prosess i forkant av en avgjørelse om avhending burde ha vært tillagt stor vekt. Penguin-missilet representerte imidlertid noe som hadde vært, det gamle som ikke lenger var relevant. Dette gjorde det enklere å fatte en beslutning om avvikling, og det er for så vidt viktig at man evner å ta slike strategiske beslutninger. Utfordringen blir imidlertid å danne et så godt beslutningsfundament som mulig, da beslutningen man fatter ikke vil kunne omgjøres dersom det på et senere tidspunkt skulle vise seg å være nødvendig.

### **6.3 Oppsummering.**

Innføringen av en luft-til-bakkekapasitet og utfasingen av anti-sjøinvasjonsrollen var to forskjellige prosesser hvor man i utgangspunktet skulle kunne anta at de begge ville bli gjenstand for samme grad av strategisk planlegging, styring og kontroll. Slik forholdt det seg imidlertid ikke. Funn i denne studien tyder på at oppdukkende initiativer i begge tilfellene fikk ting til å skje. De strategiske planene ble dermed reaktive i forhold til den aktiviteten som allerede var satt i gang. Initiativene ble lagt fram med inkorporerte løsningsforslag, og ble oppfattet positivt av ledelsen, noe som gjorde at de fikk gjennomslagskraft og etter hvert ble en del av Forsvarets realiserte strategi.

Den strategiske styringen og kontrollen var imidlertid i vesentlig grad forskjellige i de to prosessene. Under innføringen av en luft-til-bakkekapasitet var den strategiske styringen og kontrollen sterk, da innføringen av kapasiteten medførte store investeringer, mens den samme strategiske styringen og kontrollen i forkant av avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen virket fraværende. Dette kan ha vært et resultat av at man også på strategisk nivå anså missilet og rollen som lite relevant, selv om dette ikke ble reflektert i de strategiske planene. Det kan også være på grunn av at våpensystemet ikke representerte store utfordringer av økonomisk- eller personellmessig karakter, og at man derfor valgte å skyve problemene foran seg. Resultatet av denne mangelen på strategisk styring og kontroll, resulterte imidlertid i en

forskyvning av initiativ og makt til Luftforsvaret. Dermed ble fremtiden til missilet og rollen i stor grad beseglet av dette nivået.

Under innføringen av en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret var man enige på strategisk- og taktisk nivå om viktigheten av å etablere denne kapasiteten, samt i hvilken retning man ønsket å gå. Dette førte til at prosessene ble inkluderende og det foregikk et samspill mellom strategisk ledelse og taktisk nivå. Under utviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle var kapasiteten i de strategiske planene ansett som kritisk, samtidig som man på taktisk nivå ønsket en avhending av missilet. Disse motstridende interessene på strategisk og taktisk nivå kan ha ført til at avgjørelsen ikke ble fattet tidligere, samtidig som den manglende strategiske styringen førte til at den oppdukkende strategien fikk stor gjennomslagskraft.

En innføring av en kapasitet gjennom en strategisk planleggingsprosess vil kunne endres underveis. Det er mulig å gjøre kursendringer om det skulle bli nødvendig. En avhendingsprosess er imidlertid ofte en irreversibel beslutning. Det ville derfor kunne være naturlig å anta at en slik prosess ville blitt gjenstand for en inngående analyse for å sikre at avgjørelsen man fatter er riktig. Funn i denne studien tyder imidlertid på det motsatte.



## 7 Anbefalinger

Avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle kan ikke sies å ha kommet som et resultat av strategisk planlegging. Likevel tok Forsvarssjefen den strategiske beslutningen om å avhende Penguin-missilet. Etter flere år med stillstand beslutter man plutselig at et våpensystem skal fjernes uten at dette er reflektert i de strategiske planene. Betyr dette så at strategisk planlegging ikke er et fullverdig verktøy for å utvikle Forsvarets strategi?

Mintzberg (2000) oppgir fire grunner til at organisasjoner må planlegge: de må planlegge for å koordinere sine aktiviteter, for å fremstå som rasjonelle, for å sikre at fremtiden er tatt med i beregningene og for å ha kontroll. En organisasjon som Forsvaret vil sannsynligvis særlig være nødt til å planlegge for å koordinere sine aktiviteter og for å fremstå som rasjonelle. Hvorvidt strategisk planlegging er et egnet verktøy for å ta fremtiden med i beregningene og i tillegg ha kontroll på strategien er imidlertid mer usikkert.

Materiellanskaffelser i Forsvaret tar ofte lang tid og anskaffet materiell har gjerne en forventet levetid på opp til flere tiår. For å kunne legge opp en strategi for fremtidig struktur vil en strategisk planleggingsprosess kunne være et viktig verktøy. På samme måte vil en utfasing av store strukturelementer som flystasjoner, skvadroner, kystfort eller garnisoner i stor grad måtte planlegges for og derfor være implementert i de strategiske planene. Dette leder frem til studiens første anbefaling:

Strategiske planleggingsprosesser vil være et hensiktsmessig verktøy for å på en systematisk måte forsøke å nå et fremtidig ønsket strukturmål i Forsvaret, dette være seg innføring av en luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret, anskaffelse av nye ubåter eller kampfly, eller en nedleggelse av en militærleir.

Under den kalde krigen endret ikke trusselbildet seg i vesentlig grad, den bipolare verdensorden var relativt stabil og fremtiden så ut til å forbli lik nåtiden. Man kunne derfor i stor grad ekstrapolere inn i fremtiden og faktisk være relativt sikker på at den planlagte strategien fortsatt ville være gyldig 10-20 år frem i tid. Denne stabiliteten kan man imidlertid ikke forvente i en multipolær verdensorden. I en verden hvor omgivelsene kan endre seg raskt, vil en strategisk planleggingsprosess med et langt tidsperspektiv kunne gi en kompasskurs i inn i fremtiden, men det er lite sannsynlig at denne strategien vil kunne stå uforandret gjennom hele planperioden. En formalisert analytisk planleggingsprosess vil med andre ord fortsatt kunne være et verktøy, men man må være klar over begrensningene. Dersom man har det syn at strategiutvikling skal foregå gjennom en stringent

planleggingsprosess hvor man gjennom formaliserte prosesser med en systematisk fremdrift i en sekvensiell rekkefølge kommer frem til del-konklusjoner, før man så iverksetter neste trinn, kommer til en ny konklusjon, og det etter hvert blir færre og færre uklarheter før man til slutt står tilbake med en ny strategi, kan strategien stå i fare for å være irrelevant på utgivelsesdagen. Man mister ikke bare fleksibiliteten i strategiutviklingen, men man risikerer å idealisere selve prosessen. Dermed kan man risikere å komme frem til feil svar gang på gang på en strukturert måte. På grunn av at de strategiske planleggingsprosessene tar lang tid og er tidkrevende, vil man også risikere at de strategiske planene blir liggende bak den virkelige transformasjonen som foregår i organisasjonen, altså at de strategiske planene reflekterer strategiske endringer som allerede har funnet sted. Mintzberg (2000) sier da også at: "...planning is to the machine organization what blinders are to a horse – it keeps it pointed in the desired direction". Den ønskede retningen trenger imidlertid ikke nødvendigvis å være den riktige. En statisk forståelse av strategiarbeid som en strukturert og formalisert prosess vil derfor kunne få deg frem til et mål, selv om dette er et mål som i verste fall ikke lenger er relevant.

Så fremt toppledelsen i organisasjonen ikke sitter og planlegger i isolasjon, men kommuniserer med andre nivåer i organisasjon vil man være eksponert for oppdøkkende initiativer og ideer. Det vil derfor kunne synes litt for todimensjonalt å si at en oppdøkkende strategi påvirker organisasjonens tilsiktede strategi og at dette til sammen vil utgjøre organisasjonens realiserte strategi (Mintzberg, 2000). Dersom man legger et litt annet syn til grunn hvor man tar utgangspunkt i at organisasjonens realiserte strategi kommer som et resultat av mange kompliserte prosesser, blir bildet mer kaotisk, men samtidig kanskje mer likt virkeligheten. Her vil påvirkningskraft og makt være viktige nøkkelord.

Mintzberg (2000) beskriver oppdøkkende strategier som noe som dukker opp fra andre nivåer i organisasjonen, noe studien av utviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle også har vist. Et underliggende nivå skal i utgangspunktet kanskje ikke være i en posisjon hvor de kan utøve stor grad av makt overfor ledelsen, men det vil være situasjoner hvor man på grunn av sin posisjon har påvirkningskraft. Kunnskap kan gi makt, og gjennom å inneha en spesiell kompetanse innen et fagfelt i en organisasjon, vil man kunne påvirke i større grad enn dersom dette ikke var tilfellet. Denne typen påvirkningskraft eller makt vil dermed ofte være knyttet til profesjonalisering, der nettopp de profesjonelle blir ansett som legitime kunnskapsaktører, da det er disse som vet mest om saken (Jacobsen,

2007). Under avhendingen av Penguin-missilet viste Luftforsvaret at de hadde nok påvirkningskraft eller kunnskapsmakt for å få gjennom sitt ønske.

Oppdukkende strategier vil likevel ikke alltid være tilstrekkelig for å forklare hva som påvirker strategien i en organisasjon som Forsvaret. Det er flere andre aktører med makt som vil kunne påvirke en strategisk utvikling. Forsvarssjefen er underlagt Forsvarsdepartement og Stortinget og må selvsagt forholde seg til de føringer han blir gitt fra dette overordnede nivået. Dersom Forsvarssjefen ser det som fornuftig å legge ned en flystasjon eller garnison, vil han ikke ha handlingsrom eller myndighet til å gjøre dette, til det kan de distriktpolitiske konsekvensene være for store, og han kan derfor bli tvunget til å opprettholde et strukturelement som fra et militærstrategisk synspunkt ikke er ønskelig å videreføre i Forsvarets fremtidige strategi. FFI er en ekstern avdeling som gir Forsvarets strategiske ledelse råd. Denne institusjonen besitter også en betydelig grad av kunnskapsmakt. Gjennom analyser og studier forsøker de å se trender i fremtiden og gi kvalifiserte og velbegrunnede råd som vil kunne ha stor innvirkning på Forsvarets strategiutvikling. På samme måte vil forsvarsindustrien gjennom politiske kanaler kunne påvirke Forsvarets fremtidige våpenanskaffelser. Dersom KDA ønsker at Forsvaret skal gå til anskaffelse av et spesifikt våpensystem, vil disse kunne påvirke Forsvaret gjennom departementene for å forsøke å få oppfylt sin vilje. KDA tenker ikke strategisk, de tenker kommersielt, de ønsker å selge et produkt, men vil likevel kunne ha en indirekte makt, da et vern av norsk industri er viktig. Dersom vi da i tillegg ser på det faktum at FFI og KDA ved flere anledninger har hatt et tett samarbeid, vil dette kunne komplisere bildet ytterligere. I tillegg foregår det kontinuerlig kommunikasjon mellom Forsvarets strategiske ledelse og underliggende nivåer. Forsvarets strategiske ledelse, og dermed også Forsvarets strategi vil dermed være under kontinuerlig påvirkning fra andre aktører. Dette leder frem til studiens andre anbefaling:

Utviklingen av Forsvarets strategi kan ses på som en kontinuerlig prosess der den tilsiktede strategien til enhver tid er under press av aktører med påvirkningskraft, selv om de strategiske planene gir konkrete føringer. En endring av den strategiske konteksten, samt forskjellige aktørers deltakelse i fora hvor disse har påvirkningskraft, vil over kort eller lang tid kunne bidra til å endre Forsvarets strategi. Forsvarets strategi vil derfor kunne bli endret som et resultat av en rekke beslutninger som er strategiske, men som ikke nødvendigvis er reflektert i det strategiske planverket.

I hvor stor grad er så Forsvaret i stand til å planlegge og utforme den fremtidige strategien? Med politiske føringer som fundament utarbeider Forsvarets strategiske ledelse

den fremtidige strategien. Man må ofte foreta vanskelige og krevende valg. Enkelte oppgaver er viktigere enn andre og man har ikke ressurser til å ivareta alle roller. Noe må ut for at man skal få plass til noe annet. Penguin-missilet forsvant fordi den strategiske konteksten tilsa at man ikke ville trenge et spesialvåpen i krisehåndteringssituasjoner og den strategiske ledelsen anså at laserstyrte bomber i stor grad ville kunne ivareta denne kapasiteten. Derfor tok Forsvarssjefen en strategisk beslutning om avhending (Forsvarssjefen, 2004).

14. april 2010 holdt Forsvarsminister Grete Faremo åpningsforedraget på INFO/ERFA – konferansen under tittelen *Forsvaret og industrien – strategiske partnere*. Der sa hun dette angående anskaffelsen av Luftforsvarets nye kampfly Joint Strike Fighter (F-35):

*Vi har også etablert noen viktige nasjonale satsningsområder som kan bidra til å ytterligere styrke industriplanen. Blant annet arbeider vi målrettet for at multitrollemissilet Joint Strike Missile (JSM) skal integreres på F-35. Missilet bygger på Sjøforsvarets Naval Strike Missile (NSM) og dekker et konkret kapabilitetsbehov som Norge deler med en rekke av de andre F-35-partnerlandene (Faremo, 2010).*

En langtrekkende sjømålskapasitet kan dermed igjen bli en del av Luftforsvarets oppdragsportefølje. Om det er sikkerhetspolitiske endringer, militærstrategiske vurderinger eller utelukkende industripolitiske motiver som ligger til grunn for dette, sier Forsvarsministeren ingenting om. Det kan imidlertid synes som om at en evne til bekjempelse av sjømål med et avansert missil igjen kan komme til å dukke opp i Forsvarets strategiske planer.



## 8 Forslag til videre forskning

Denne studien foreslår at Forsvarets strategiutvikling kan ses på som en kontinuerlig prosess hvor blant annet påvirkning kan være en betydelig kraft. Selv om de strategiske planene staker ut en kurs for fremtiden og hele organisasjonen drar i samme retning mot det fremtidige målet, vil det ofte bli foretatt justeringer i form av strategiske beslutninger som påvirker strategien underveis. Et interessant tema å forske videre på vil derfor kunne være å studere hvor mye Forsvaret i realiteten er i stand til å planlegge og kontrollere strategiutviklingen innenfor egen organisasjon. Med andre ord: Fører strategisk langtidsplanlegging til en bedre kontroll over strategiutviklingen, eller gir det kun en følelse av kontroll?

Et annet tema å studere vil kunne være forsvarsindustriens påvirkningskraft på Forsvarets strategier. At et lite land som Norge har en forsvarsindustri kan være et tveegget sverd. På den ene siden sikrer denne industrien mange norske arbeidsplasser samtidig som Forsvaret kan anskaffe spesialtilpasset materiell, men på den andre siden vil Forsvaret kunne bli pådyttet utstyr som fra et militært ståsted ikke anses som relevant, men som på grunn av industripolitisk verdi kan bli en del av Forsvarets inventar og arv i flere tiår fremover. Forsvarsminister Faremo (2010) sier i sitt åpningsforedrag under INFO/ERFA – konferansen dette: ”Over de siste årene har vi tydelig erfart at operasjonaliseringen av vår næringspolitikk gjennom industrisamarbeid og gjenkjøp har gitt resultater, både i form av gode løsninger for Forsvaret og verdiskapning for industrien”. Det vil derfor kunne være interessant å gjennomføre en studie som søker å finne svar på hvordan denne symbiosen mellom Forsvaret og industrien påvirker Forsvarets strategier.



## 9 Kilder

### 9.1 Litteraturliste

- DOK 1 1998. (1998). *Dokument nr 1/1998 – Forsvarssjefens perspektivplan*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Sentralstaben
- 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 1999-2004*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Sentralstaben.
- DOK 2 2001-2006. (1999). *Forsvarssjefens langtidsplan for det militære forsvar – Styringsdokumentet, Dokument 2 2001-2006*. 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 1999-2002. (1998). *Generalinspektøren for Luftforsvarets produksjonsplan Dokument nr 3 for 1999-2002*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Luftforsvarsstaben.
- Erlandsen, H. C. (2003). *Flygende pingviner*. Kongsberg: Kongsberg Defence & Aerospace.
- Espenes, Ø. & Naastad, N, E. (1999). *Luftforsvaret- et flerbruksverktøy for den kalde krigen*. I: Luftkrigsskolens skriftserie 1/1999. Trondheim: Luftkrigsskolen.
- Faremo, G. (2010): *Åpningsforedrag INFO/ERFA – konferansen 2010: Forsvaret og industrien – strategiske partnere*. Lokalisert på internett 20. april 2010.  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/Forsvaret-og-industrien--strategiske-partnere.html?id=600337](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/Forsvaret-og-industrien--strategiske-partnere.html?id=600337)
- Fellesoperativt hovedkvarter. (2003). *Penguin Mk3 – fremtidig kapasitet*. Stavanger: Fellesoperativt hovedkvarter.
- Forsvarets Overkommando. (2002a). *Forsvarets doktrine for luftoperasjoner*. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- Forsvarets Overkommando. (2002b). *Forsvarssjefens produksjonsplan 2002-2005*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Fellesstaben.
- Forsvarets Overkommando. (2003). *Forsvarssjefens produksjonsplan 2003-2006*. Oslo: Forsvarets Overkommando/Fellesstaben.
- Forsvarssjefen. (1986). *Forsvarsstudien 1985*. [Oslo]: Forsvarssjefen.
- Forsvarssjefen. (2004). *Forsvarssjefens beslutningsnotat nr 3/2004 – avhending av Penguin MK III*. Oslo: Forsvarssjefen.
- Forsvarsstaben. (2004). *Forsvarssjefens virksomhetsplan 2004*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?.* Kristiansand S:Høyskoleforlaget AS.
- Hatch, J, A. (2002). *Doing qualitative research in education settings*. Albany: State University of New York Press

- HFL 65-12 (2002), dvs.: *Håndbok for Luftforsvaret 65-12: Årlig treningsprogram for F-16*. Rygge: Lufttjenesteinspektoratet.
- Janes, (2001): *Jane's Radar and Electronic Warfare Systems*. Surrey: Butler & Tanner Limited.
- Kongsberg Defence & Aerospace. (2003). *Penguin MK3 – Depotvedlikehold*. Kongsberg: Kongsberg Defence & Aerospace.
- Luftforsvarsstaben. (2001a). *Behov for prøveskyting med Penguin MK3 i 2001 – godkjenning*. Oslo: Luftforsvarsstaben.
- Luftforsvarsstaben. (2001b). *Vurdering av operativ evne (stridsevnevurdering) for Luftforsvaret*. Oslo: Luftforsvarsstaben.
- Luftforsvarsstaben. (2002). *GIL's årsrapport 2001 – tilleggsopplysninger*. Oslo: Luftforsvarsstaben.
- Luftforsvarsstaben (2003). *Generalinspektøren for Luftforsvarets produksjonsplan 2003-2006*. Oslo: Luftforsvarsstaben.
- Luftforsvarsstaben (2004). *Generalinspektøren for Luftforsvarets virksomhetsplan 2004-2007*. Oslo: Forsvarsstaben/Luftforsvarsstaben.
- Luftoperativt Inspektorat. (2004). *Målsettingsdokument for norske F-16 i perioden 2003 til 2008*. Rygge: Luftoperativt Inspektorat.
- Lufttjenesteinspektoratet (2001). *Behov for prøveskyting med Penguin MK3 i 2001 – kostnadsoverslag*. Rygge: Lufttjenesteinspektoratet.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management. Inside our strange world of organizations*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (2000). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Essex: Pearson Education Limited.
- Nergård, J. (2009). *Innføringen av luft-til-bakke kapasitet i Luftforsvaret. Et resultat av strategisk planlegging?*. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Riksrevisjonen (2001), dvs.: Dokument nr. 3:6 (2000-2001): *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret*. Lokalisert på internett 5. februar 2010.  
[http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2000-2001/Dok\\_3\\_6\\_2000\\_2001.pdf](http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2000-2001/Dok_3_6_2000_2001.pdf) .  
Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2009), dvs.: Dokument nr. 3:6 (2008-2009): *Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren*. Lokalisert på internett 5. februar 2010.05.07  
[http://www.mil.no/multimedia/archive/00119/Riksrevisjonsrapport\\_119616a.pdf](http://www.mil.no/multimedia/archive/00119/Riksrevisjonsrapport_119616a.pdf).  
Oslo: Riksrevisjonen.
- Sandnes, H. O. (2010). *The 1970 -1974 Combat Aircraft Analysis. Priority to Defensive Counter Air and Anti-Shipping Operations. How optimizing defence resources altered the use of RNoAF fighters*. Trondheim: Tapir Academic Press.
- Sjøforsvarets forsyningskommando (2001). *Fullstendig utfasing av Penguin MK 1 mod 7 – behov for avklaring*. Bergen: Sjøforsvarets forsyningskommando.
- Solstrand, R, H. (1975). *Analyse av alternative anvendelser av ressurser i kampflysektoren for perioden 1975-1990*. NDRE rapport S12. Kjeller: Forsvarets forskingsinstitutt.
- St.meld. nr. 54 (1988), dvs.: Stortingsmelding nummer 54 (1987-88): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

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

St.meld. nr. 22 (1998), dvs.: Stortingsmelding nummer 22 (1999-2002): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Lokalisert på internett 5. februar 2010.  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stmeld/19971998/stmeld-nr-22-1997-98-.html?id=191476>.  
 Oslo: Forsvarsdepartementet.

St.prp. nr. 45 (2001), dvs.: Stortingsproposisjon nummer 45 (2000-2001): *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Lokalisert på internett 5. februar 2010.  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/20002001/stprp-nr-45-2000-2001-.html?id=204348>.  
 Oslo: Forsvarsdepartementet.

St.prp. nr. 55 (2002), dvs.: Stortingsproposisjon nummer 55 (2000-2001): *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Lokalisert på internett 8. april 2010.  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/20012002/stprp-nr-55-2001-2002-.html?id=206110>

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

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

## 9.2 Intervjuer

Amundsen, Espen. Intervju gjennomført 15. mars 2010. Lydopptak.

Archer, Tomas Colin. Intervju gjennomført 17. mars 2010. Lydopptak.

Aslaksen, Tord. Gruppeintervju gjennomført 12. mars 2010. Lydopptak.

Bardal, Johnny. Intervju gjennomført 18. mars 2010. Notater.

Dahl, Frode. Gruppeintervju gjennomført 12. mars 2010. Lydopptak.

Hjerpås, Kjetil. Gruppeintervju gjennomført 12. mars 2010. Lydopptak.

Kampenes, Inge. Intervju gjennomført 12. mars 2010. Lydopptak.

Lunde, Morten Haga. Intervju gjennomført 4. mai 2010. Lydopptak.

Nielsen, Geir Ove. Gruppeintervju gjennomført 12. mars 2010. Lydopptak.

Smedsvig, Einar. Intervju gjennomført 19. mars 2010. Lydopptak.

Ødegaard, Geir. Intervju gjennomført 13. februar 2010. Lydopptak.

## 9.3 Andre Kilder

Utskrift av autorisasjonsbok ved Ørland Hovedflystasjon. (2010). Ørland: Mission support avdelingen. Utskrift tilsendt på e-post 12. mars 2010 fra mission support offiser.



## Vedlegg

### Vedlegg A: Presentasjon av intervjuobjekter

**Amundsen, Espen:** Generalmajor Espen Amundsen var i perioden der avhendingen skjedde Brigader og sjef Luftforsvarsstaben.

**Archer, Tomas Colin:** Generalløytnant Tomas Colin Archer var på slutten av 1980-tallet skvadronsjef i Bodø. På midten av 1990-tallet arbeidet han i sentralstaben med utarbeidelse av strategiske planer. I år 2000 ble han Generalinspektør for Luftforsvaret (GIL).

**Aslaksen, Tord:** Oberstløytnant Tord Aslaksen var på 1990-tallet jagerflyger på 331 skvadronen i Bodø. På begynnelsen av 2000-tallet arbeidet han som stabsoffiser ved Jagerflykontoret på Lufttjenesteinspektoratet på Rygge.

**Bardal, Johnny:** Johnny Bardal var i perioden studien omhandler leder for FFIs avdeling for land- og luftsystemer.

**Dahl, Frode:** Major Frode Dahl var på 1990-tallet flyger på 334 skvadronen i Bodø og 332 skvadronen på Rygge. På begynnelsen av 2000-tallet arbeidet han som stabsoffiser ved Jagerflykontoret på Lufttjenesteinspektoratet på Rygge.

**Hjerpås, Kjetil:** Major Kjetil Hjerpås har lang erfaring som jagerflyger og fløy i perioden studien omfatter både F-16 og F-5. Han var også i flere år involvert i utviklingsarbeidet av Naval Strike Missile (NSM).

**Kampen, Inge:** Oberst Inge Kampenes har lang erfaring som jagerflyger og var i på begynnelsen av 2000-tallet stabsoffiser og sjef ved Faggruppe Kampfly på Lufttjenesteinspektoratet.

**Lunde, Morten Haga:** Generalmajor Morten Haga Lunde ble høsten 2003 Brigader og Luftoperativ Inspektør i Luftforsvaret.

**Nielsen, Geir Ove:** Major Geir Ove Nielsen var frem til 2002 Kontorsjef på Systemkontor Flyvåpen på Luftforsvarets forsyningskommando og deretter Kontorsjef Faggruppe Flyvåpen i FLO.

**Smedsvig, Einar:** Generalløytnant Einar Smedsvig var i perioden studien tar for seg Generalinspektør for Luftforsvaret (GIL) og Øverstkommanderende for Nord-Norge. Han har også en lang karriere som jagerflyger og var med under innføringen av F-16 og Penguin-missilet.

**Ødegaard, Geir:** Oberstløytnant Geir Ødegaard har lang erfaring som jagerflyger, og var i perioden da avhendingen skjedde, sjef Jagerflykontoret ved Lufttjenesteinspektoratet.





## **Vedlegg B: Hvordan ble Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle en realitet?**

Like etter 2. Verdenskrig var det norske Luftforsvaret en organisasjon i startgropa, og ble med det begrensede utstyret som var tilgjengelig hovedsakelig tildelt tre hovedoppgaver: Forsvare det norske luftrommet, bidra til støtte til overflateoperasjoner, og i tillegg skulle man drive rekognosering. I og med at hele det norske samfunnet skulle gjenoppbygges, var ressursene man kunne tildele Forsvaret begrenset, og utviklingen gikk derfor relativt langsomt.

Da Norge ble medlem av NATO 4. april 1949, ble ikke forsvarsbevilgningene umiddelbart økt, men da Korea-krigen brøt ut i 1950, ble det imidlertid et taktskifte i den militære oppbyggingen. På begynnelsen av femtitallet anså NATO Sør-Norge som det strategisk viktigste området i Norge. Man så for seg at et eventuelt angrep fra Sovjetunionen mest sannsynlig ville komme gjennom Østersjøen mot strategiske mål i Sør-Norge for å lamme en norsk mobilisering, og på den måten ødelegge den militære evnen. I denne perioden ble Nord-Norge ansett som et sekundært angrepsmål. I 1955 kom imidlertid NATO fram til at dersom man evnet å forsvare Danmark og stredene i Østersjøen, ville man ha en varslings tid på 50 dager i Sør-Norge ved et krigsutbrudd. I Nord-Norge var derimot situasjonen en annen. Sovjetunionen var Norges nærmeste nabo i øst, og det var ingen bufferstater som ville forsinke et eventuelt angrep mot Norge fra denne retningen. Det ble derfor et økt fokus på Nord-Norge, og på midten av femtitallet bidro NATO til en betydelig utbygging av flyplasser i Nord-Norge (Espenes & Naastad, 1999).

I etterkant av Cuba-krisen i 1962 begynte Sovjetunionen en massiv flåteoppbygging, og den sovjetiske Nordflåten med base på Kola-halvøya vokste raskt. Denne oppbyggingen førte i sin tur til en økt trussel mot Norge og forbindelsene over Atlanterhavet (Espenes & Naastad, 1999). Utviklingen resulterte i at et allerede tett samarbeid mellom Norge og USA ble enda tettere, og den amerikanske våpenhjelpen som var forutsatt avsluttet i 1963 ble nå forlenget. Dette fikk stor betydning for Luftforsvaret, både på materiell- og infrastrukturens side. Luftmaktdoktrinene endret seg imidlertid ikke. Det ble framholdt at en nedkjempelse av fiendens offensive luft- og romstyrker ville være nødvendig for å kunne vinne luftoverlegenhet. Doktrinen inkluderte både offensive og defensive operasjoner, men det ble påpekt at en konsentrasjon om defensive operasjoner aldri ville kunne gi en tilstrekkelig avskrekkingseffekt. Status var således på slutten av sekstiårene at hovedfokus

var på offensive kontra-luftoperasjoner<sup>47</sup> og interdikttoppgaver<sup>48</sup>, man skulle med andre ord legge en betydelig vekt på å kunne ramme overflatemål og fienden i hans utgangspunkt. Dette var i samsvar både med NATOs retningslinjer, men også i tråd med Luftforsvarsledelsens syn på en effektiv anvendelse av luftmakt (Espenes&Naastad, 1999).

Den store endringen av Luftforsvarets strategiske innretning kom imidlertid med Kampflyanalysen av 1974 (Solstrand, 1975). I 1969 ba Luftforsvaret om at det ble gjennomført en analyse av roller og kapasiteter for fremtidige norske jagerfly. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) på Kjeller som allerede var gitt en viktig rolle av Stortinget gjennom Stortingsmelding nr 37 (1967-1968) å bidra til langtidsplanleggingen i Forsvaret, satte derfor i gang en forstudie som hadde som mål å forberede en ny kampflyanalyse. Denne forstudien var ferdig i mars 1970, og allerede en måned senere bestemte Forsvarsstaben at en ny kampflyanalyse skulle iverksettes (Sandnes, 2010).

Studien fikk navnet *Analyse av alternative anvendelser av ressurser innen kampflysektoren i perioden 1980-1994* (Solstrand, 1975), og hadde som mål å skulle finne prioriterte roller og ønskede karakteristikk for den neste generasjon jagerfly, og samtidig balansere ressursbruken mellom fly og støttestrukturer<sup>49</sup>. Allerede i arbeidet under og like etter forstudien, før kampflystudien formelt ble iverksatt 15. oktober 1970, hadde det imidlertid fremkommet et scenario som man kom til å benytte i selve studien. Dette scenarioet var i stor grad basert på krigsspill man hadde foretatt på Forsvarskommando Nord-Norge i 1969, og dette scenarioet beskrev et Sovjetisk angrep mot Finmark og Troms i den hensikt å få kontroll over Bardufoss-området, for derigjennom å isolere Nord-Norge. Angrepet ville være forventet å komme både over land gjennom Finnmark eller Finland, kombinert med amfibielandinger i Troms (Espenes & Naastad, 1999). I en slik situasjon ville det norske forsvarets hovedoppgave være å etablere en krigssituasjon for å gjøre det klart at Norge – og dermed også NATO var i krig. I tillegg ville det være viktig å forsinke angrepet mot Norge så mye som mulig, samtidig som man forberedte mottak av allierte forsterkninger. Jo lenger Forsvaret evnet å forsinke et Sovjetisk angrep i påvente av alliert støtte, jo mer effektivt ville Forsvaret kunne anses å være. Det som senere er blitt omtalt som holdetid, kom

---

<sup>47</sup> Operasjoner som har til hensikt å hindre motstanderen i å utnytte sin luftmakt, og sikre utnyttelse av egen luftmakt slik at de overordnede mål oppnås (Forsvarets Overkommando, 2002a).

<sup>48</sup> Operasjoner som har til hensikt å ødelegge, avbryte, forsinke eller nøytralisere fiendens militære potensial før det kan benyttes mot egne styrker (Forsvarets Overkommando, 2002a).

<sup>49</sup> Hovedsakelig flystasjoner og Kontroll- og Varslingssystemer (K&V).

derfor i den videre analysen til å bli måleverktøyet for hvor effektivt<sup>50</sup> Forsvaret var. For å sikre en så lang holdetid som mulig i påvente av allierte forsterkninger, ville det derfor være viktig at kamphandlingene foregikk så nært grensen som mulig. Det norske Forsvar skulle forsinke en sovjetisk invasjon i nord, samtidig som man skulle forsvare baser i Troms for å sikre mottak av allierte forsterkninger. Med dette scenarioet som grunnlag gikk man så i gang med kampflyanalysen der målet ville være å analysere hvordan et nytt kampfly skulle bidra til Forsvarets hovedmål om lengst mulig holdetid i den hensikt å forsinke en fiendtlig fremrykning i påvente av alliert støtte (Sandnes, 2010).

Gitt det valgte invasjonsscenarioet og bruken av holdetid som effektivitetsindikator, framholdt analysen to roller for et fremtidig kampfly som de mest interessante; Defensive kontraluftoperasjoner (DCA<sup>51</sup>) over kampområdet og anti-sjøinvasjon. Hærens behov for beskyttelse mot fiendtlige luftangrep ble i realiteten lagt stor vekt i beslutningen om valg av kontra-luftoperasjoner som rolle. Det ble gjennomført fire understudier som belyste hærstyrkenes behov for luftstøtte, og man vurderte her både offensiv- og defensiv luftstøtte til bakkestyrkene. Offensiv luftstøtte ble definert som bruk av egne jagerfly mot fiendens bakkestyrker i den hensikt å gjøre så mye skade som mulig for å forsinke de fiendtlige bakkestyrkene. Defensiv luftstøtte ble på sin side definert som bruk av egne fly for å skape luftoverlegenhet i den hensikt å hindre fiendtlige fly i å angripe egne bakkestyrker. Den norske Hærens underlegenhet ville i en invasjonssituasjon føre til at styrkene måtte ha posisjonert seg med relativt små styrker i kanaliserende<sup>52</sup> terreng langs fiendens fremrykningsakse, for derifra å utføre angrep som forsinket fienden i størst mulig grad. Det ville derfor være viktig å beskytte disse styrkene mot sovjetiske bombefly, da sovjetiske luftangrep mot en ubeskyttet hærstyrke ville ødelegge mulighetene for å forsinke en sovjetisk framrykning. Det ville derfor heller ikke være hensiktsmessig å drive med offensiv luftstøtte til landstyrkene før en beskyttelse av landstyrkene var ivaretatt. I tillegg ville et fokus på kontra-luftoperasjoner føre til et større problem for sovjetiske luftstyrker å oppnå luftoverlegenhet, da disse ville være nødt til å designere jagerfly som eskorte for egne bombefly, transportfly og helikoptre for å minimere egne tap. Disse økte oppgavene ville

---

<sup>50</sup> Measure of effectiveness (MoE).

<sup>51</sup> Defensive Counter Air.

<sup>52</sup> Daler , trange områder.

igjen føre til færre Sovjetiske jagerfly i områder der Norge hadde utplassert sine egne kampfly, og ville dermed bidra til å øke holdetiden ytterligere (Sandnes, 2010).

Når det gjelder behovet for en anti-sjøinvasjonsrolle ble dette også vurdert i lys av hvordan det kunne bidra til økt holdetid i den store sammenhengen. Studien tok utgangspunkt i at en sovjetisk invasjon sjøveien ville komme i form av en landgang i Balsfjorden-Ullsfjorden-området, med en påfølgende rask fremrykning av landstyrkene for å få kontroll over Bardufoss-området. Man tok utgangspunkt i at et angrep ville komme i form av to angrepsbølger. Den første ville bestå av 20 landgangsfartøyer som skulle sikre landgangen mens den andre bølgen ville bestå av 24 forsyningsskip inneholdende en infanteridivisjon og utstyr. Begge konvoiene ville være eskortert av fregatter og destroyere, og disse ville med sine bakke-til-luft systemer kunne føre til store tap for egne luftstyrker. I tillegg vurderte man det dit hen at en sjøinvasjon ville være preget av et høyt tempo og dermed ikke ville vare lenger enn om lag 24 timer. Man studerte derfor to aspekter ved bruk av kampfly i anti-sjøinvasjonsrollen inngående. Det første var å bestemme hvor stor styrke som trengtes, samt hvilke effekter slike operasjoner ville kunne få. Det andre aspektet var å vurdere hvilke typer våpen som kunne påføre fienden størst mulig tap samtidig som egne tap ble holdt på et minimum (Sandnes, 2010).

Størrelsen på styrken som trengtes var ikke dimensjonert ut ifra et ønske om å stoppe en russisk invasjon sjøveien, men heller å hindre invasjonsstyrken i å få kontroll over Bardufoss-området så lenge som mulig. Angrep på fiendtlige sjøstyrker ville bli utført av marinestyrker og kampfly, og studien påpekte at man bare ville kunne forhindre dette ved å påføre fienden et tap på 50 prosent eller mer, og dersom man benyttet om lag 30 prosent av egne fremtidige fly til denne rollen så ville man sammen med egne sjøstyrker kunne oppnå dette målet.

Fire hovedkategorier våpen ble vurdert som aktuelle, og disse kategoriene innbefattet kortholdsvåpen som raketter og konvensjonelle bomber, laserstyrte bomber, laserstyrte missiler og langtrekkende missiler<sup>53</sup>. Både raketter, konvensjonelle bomber og laserstyrte bomber ble vurdert som for farlige for egne styrker, da egne fly ville måtte fly langt innenfor rekkevidden av fiendens luftforsvarssystemer og dermed være eksponert for store egne tap. Lasermissiler ble imidlertid vurdert som et bedre valg, men da disse missilene måtte bli levert innenfor 15 kilometer, ville det angripende flyet også her være eksponert for fiendens

---

<sup>53</sup> Over 30 kilometer rekkevidde.

SAM<sup>54</sup>-systemer, i tillegg til at man anså at mottiltak mot denne typen våpen ville komme til å bli utviklet i fremtiden. Langtrekkende missiler med standoff-kapasitet<sup>55</sup> ville derfor klart være å foretrekke. Det ble estimert at mens egne tap ved bruk av våpen med kort rekkevidde ville bli opptil 75-85 prosent, ville tapsraten ved bruk av missiler være omkring 30-40 prosent. Denne reduksjonen i egne tap ville dermed i et holdetid-perspektiv føre til at man hadde flere fly tilgjengelig for senere bruk. Selv om den fremtidige utviklingen av anti-sjømålsmissiler var beheftet med en del usikkerhet, foreslo studien at anti-sjøinvasjonsrollen skulle ivaretas ved bruk av avanserte missiler, og at det ville være nødvendig å påføre fiendtlige sjøstyrker et tap på om lag 50 prosent for å lykkes i å ivareta den holdetiden man hadde ambisjoner om (Sandnes, 2010).

Kampflystudien konkluderte dermed i stort at Luftforsvarets kommende kampfly i perioden 1980-1995 skulle brukes til anti-sjøinvasjon og defensive kontraluftoperasjoner. I 1972 vedtok så regjeringen å anskaffe 72 F-16 fly, og de to rollene som hadde framkommet av kampflyanalysen ble implementert som et nytt konsept for kampflyvåpenet da flyene ble operative i Norge i 1980. Dette konseptet førte til at Luftforsvaret i mye større grad ble spesialisert enn hva som hadde vært tilfelle tidligere. Espenes & Naastad (1999) skriver at:

*En slik spesialisering må naturligvis forstås på bakgrunn av de økonomiske begrensningene som omgav flykjøpet. Et fly utstyrt for multirolleoppgaver ville ha krevd betydelig større økonomiske belastninger i form av våpensystem, teknologi og ikke minst i form av trening av mannskap. Dermed determinerer økonomi og teknologi en spesialisering. Men ikke hvilken som helst spesialisering. Premissene for det valg man gjorde, ble lagt i kampflyanalysens valg av scenarium for forsvaret av Norge.*

Denne spesialiseringen gikk følgelig på bekostning av fleksibilitet og førte til en endring av generalenes roller. Nå kunne disse konsentrere seg om å utføre de gitte oppgavene så godt som mulig, og i mindre grad finne ut hvilke oppgaver som burde gjøres. Luftforsvarsledelsen kunne med andre ord først og fremst konsentrere seg om operative spørsmål, og i mindre grad strategiske (Espenes & Naastad, 1999).

Kampflyanalysen med FFI i førersetet hadde konkludert med at den fremtidige anti-sjøinvasjonsrollen til Luftforsvaret skulle ivaretas med avanserte missiler, og her støtte man på en utfordring. Hvilket våpen skulle man velge? FFI mente at en ny generasjon av det allerede eksisterende norskutviklede Penguin-missilet fra Kongsberg Våpenfabrikk ville være det beste valget, men dette møtte motstand. Luftforsvaret ønsket ikke å delta i et

---

<sup>54</sup> Surface-to-Air-Missile.

<sup>55</sup> Fire and Forget.

utviklingsprosjekt, og ønsket i stedet å kjøpe det amerikanske Harpoon-missilet som allerede var tilgjengelig. Daværende Forsvarssjef, General Sverre Hamre hadde vært sterkt involvert i diskusjonen som dreide seg om hvorvidt Norge skulle opprettholde en nasjonal forsvarsindustri eller ikke, og han ønsket å gi Penguin alle muligheter for å lykkes. Sammen med enkelte aktører i det politiske miljø, samt personer knyttet til Kongsberg Våpenfabrikk (KDA) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) la han derfor sterkt press på Luftforsvaret, og mente at man av nasjonale hensyn måtte se nærmere på en utvikling av Penguin (Erlandsen, 2003). FFI startet på bakgrunn av Kampflyanalysen et prosjekt for Luftforsvaret som ble kalt *Antiskipsvåpen for F-16*. Dette prosjektet gjorde en vurdering av Penguin som våpensystem opp mot det amerikanske Harpoon-missilet. FFI mente at Penguin ville bli 1 million<sup>56</sup> kroner billigere per stykk enn Harpoon, men at ulempen var at det antakeligvis ville ta syv og et halvt år å utvikle Penguin, mens Harpoon allerede var et ferdigutviklet missil. FFI vurderte det også dit hen at både Penguin og Harpoon ville ha samme virkning på en fiende i åpent farvann, men risikoen for at flyet skulle gå tapt ville være større med Penguin gitt det faktum at den hadde kortere rekkevidde enn Harpoon. Penguin ble imidlertid på grunn av sitt avanserte søkerhode og manøvreringsevne ansett som adskillig bedre egnet for bruk i trange norske fjorder. Etter en del analyser, vurderinger og dragkamp ble kontrakten for utviklingsfasen av Penguin MK3-missilet underskrevet av Forsvarsdepartementet 13. mai 1981 (Erlandsen, 2003).

De neste åtte årene gikk deretter med til utvikling av missilet. I Forsvarsstudien 85 heter det: "For anti-sjøinvasjonsrollen er "Rockeye" MK 20<sup>[57]</sup> med radarbrannrør samt kanadiske CRV-7<sup>58</sup> raketter med norsk-produsert stridshode – HEISAP<sup>[59]</sup> – hovedvåpnene". Sjømålsraketten Penguin MK-3 er i bestilling og ventes levert 1987-89" (Forsvarssjefen, 1986). Implementeringen går stort sett etter planen og i 1989 blir Luftforsvaret, noen måneder før Berlinmurens fall, endelig operativ med sitt nye hovedvåpen i anti-sjøinvasjonsrollen.

---

<sup>56</sup> 3,9 mill pr Harpoon, 2,9 mill pr Penguin.

<sup>57</sup> Klasevåpen.

<sup>58</sup> Canadian Rocket Vehicle. Dette er en beholder med 19 raketter festet under vingene på våpenplattformen.

<sup>59</sup> High Explosive Incendiary Semi-Armor Piercing.

## Vedlegg C: Intervjuguide

### Administrativt

#### Introduksjon av oppgaven.

Dette er allerede beskrevet i informasjonsskrivet du har mottatt, men dersom det er spørsmål vil jeg gjerne svare på disse.

#### Hensikten med intervjuet/samtalen

Du skal som respondent bidra til å gi en forståelse av hendelsesforløpet i perioden 1989-2004 som førte til at Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle sluttet å være en del av Forsvarets strategi.

#### Informasjonsskriv

Har du hatt anledning til å sette deg inn i innholdet i informasjonsskrivet og tatt stilling til dets innhold og hva ditt bidrag skal brukes til?

#### Anonymisering

Som det går fram av informasjonsskrivet har jeg ikke tenkt å anonymisere informasjon som kommer fram av intervjuet. Dette fordi miljøene er så små at et forsøk på anonymisering sannsynligvis vil kunne bli vanskelig, samtidig som informasjon som kommer frem i intervjuene lite trolig vil være av sensitiv karakter, Dersom du likevel ønsker anonymisering vil imidlertid dette bli etterkommet.

#### Sitatsjekk

Som det fremkommer av informasjonsskrivet vil du før studien blir innlevert til sensur få tilsendt de delene av oppgaven som inneholder informasjon du har kommet med i intervjuet slik at du kan gjøre en sitatsjekk. Slik kan du kvalitetssikre at informasjon du har bidratt med i studien blir gjengitt på en måte du synes er riktig.

#### Intervjuets forløp

Jeg har utarbeidet en intervjuguide som omfatter mange aspekter jeg ønsker belyst for å kunne danne et så helhetlig og korrekt bilde av anti-sjøinvasjonsrollens utvikling. Jeg har derfor delt intervjuet opp i tre hoveddeler hvorav den siste vil få et hovedfokus:

- Perioden 1980-1988:
  - Denne perioden omhandler perioden fra F-16 ble operativ i Norge og fram til Penguin-missilet ble innført i 1990.
  - Hensikten er å belyse hvordan rollen ble ivaretatt og utviklet før man hadde det bestilt hovedvåpenet i rollen.
- Perioden 1989-1998:
  - Denne perioden omhandler perioden fra når missilet ble operativt og fram til man startet Mid-life update (MLU) på F-16. I tillegg var man i slutten av denne perioden i gang med å innføre en luft-til bakkekapasitet.

- Hensikten her er å belyse årene etter den kalde krigens slutt og se på konseptets utvikling i denne perioden, herunder hvordan rollen var gjenstand for strategisk revidering og evaluering.
- Perioden 1999-2004:
  - Denne perioden har jeg delt i to og omhandler perioden fra de første problemene på missilet oppstår til beslutningen om avhendingen fattes. Jeg ønsker å få belyst de prosessene som foregikk på strategisk nivå, samt de prosessene som foregikk på lavere nivå som førte til at beslutningen om avhendingen ble fattet.
  - Her vil jeg også forsøke å få svar på hvilke strategiske kontekstuelle endringer som skjedde i Forsvaret, hvordan NATO og den internasjonale situasjonen påvirket Luftforsvarets fokus, og hvordan økonomiske problemer/utfordringer/prioriteringer påvirket Luftforsvarets strategier.

Jeg har i alle tre fasene en hel rekke spørsmål som jeg ønsker belyst, men den enkelte respondent vil ikke kunne svare på alt. Jeg ønsker derfor å bruke denne intervjuguiden som en mal, men ønsker at vi sammen diskuterer relevante aspekter gjennom dialog.

#### **Historisk perspektiv (1980-1988)**

- Kan du si noe om Luftforsvarets to definerte roller, og hvilken innvirkning fikk disse på Luftforsvarets strategi- og doktrineutvikling i perioden?
- Hvordan oppfattet ditt nivå relevansen av disse to rollene?
- Andre momenter som har relevans for rollen i denne perioden.

#### **Historisk perspektiv (1989-1998)**

- Missilsystemet ble levert på samme tid som den kalde krigen opphørte. Hvordan oppfattet du anti-sjøinvasjonens relevans i løpet av denne perioden?
- Hvordan oppfatter du Luftforsvarets relevans etter den kalde krigens slutt?
- Kan du si noe om utviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen i denne perioden?
- Pågikk det en strategisk endring i løpet av denne perioden som fikk betydning på ditt nivå?
- På midten av 90-tallet begynte midtlivsoppdateringen av F-16. Var det motforestillinger på ditt nivå i organisasjonen med tanke på en videreføring av Penguin-konseptet?
- Innføringen av en luft-til-bakkekapasitet i Luftforsvaret starter i denne perioden. Kom denne innføringen i et slags konkurranseforhold til anti-sjøinvasjonsrollen?
- Ble det i denne perioden gitt strategiske føringer for veivalg inn i framtiden med tanke på rollevalg for F-16?
- Er det andre momenter som har relevans for rollen i denne perioden du ønsker å belyse?



**Historisk perspektiv 1999-2003**

- Denne perioden er preget av omstilling. Kan du si noe om utfordringer av økonomisk og organisatorisk art som påvirket bruk av ressurser til operativ virksomhet?
- Kan du si noe om hvordan ditt nivå anså Luftforsvarets relevans i NATO etter erfaringene med Allied Force?
- Førte terrorhandlingene i USA til et enda større fokus på luft-til-bakkeoperasjoner og dermed et mindre fokus på anti-sjøinvasjon?
- I 1999 oppstår de første problemene med Penguin-missilet. Kan du si noe om hva som hendte i denne perioden?
- Ble det gitt strategiske føringer fra et høyere nivå i organisasjonen om prioriteringer fremover?
- Andre momenter som har relevans for rollen i denne perioden.

**Avviklingsprosessen av Penguin MK3 2003-2004**

- Hvor relevant anså ditt nivå i Luftforsvaret sjømålsrollen?
- Ble det gitt strategiske føringer ovenfra?
- Vil du si at avhendingsprosessen var en "top-down" eller en "bottom-up" prosess?
- Vet du om avhendingsprosessen var gjenstand for strategisk analyse før beslutningen ble fattet.
- Ble det foretatt vurderinger av fellesoperativ art i prosessen eller var den i stort drevet av Luftforsvaret?
- Andre momenter som har relevans for rollen i denne perioden.

Er det andre relevante momenter som omhandler Penguin og anti-sjøinvasjonsrollen som ikke har kommet opp i denne samtalen du ønsker å snakke om?

Er det noen andre personer som du anser som viktige i denne saken som du mener jeg bør snakke med?

Takk for samtalen.



**Vedlegg D: Informasjonsskriv**

Fra  
Major Kjell Hauan  
Student  
Forsvarets Stabsskole/Masterstudiet

Til  
XX  
XX  
XX

Dato  
xx.xx.2010

**Avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen i Luftforsvaret –  
forespørsel om deltakelse i studie.****Bakgrunn**

Jeg gjennomfører for tiden masterstudiet ved Forsvarets stabsskole og arbeider i den forbindelse med en studie som tar for seg avviklingen av Luftforsvarets anti-sjøinvasjonsrolle. Anti-sjøinvasjon utgjorde i mange år kampflyvåpenets sekundærrolle og ble ivaretatt med Penguin MK3-missilet som hovedvåpen fra 1990 og helt fram til avgjørelsen om avhending av missilet ble fattet av Forsvarssjefen 25. mai 2004. Studien vil forsøke å belyse planleggings- og beslutningsprosessene som fant sted i forkant av denne avgjørelsen, med hovedfokus på perioden 1999-2004. Jeg har i den forbindelse behov for å snakke med aktører på forskjellige nivåer i Forsvaret som var direkte eller indirekte involvert. Du var XX i perioden XXXX-XXXX, og ditt perspektiv på prosessene som foregikk i perioden, de utfordringer man sto overfor og prioriteringer som måtte foretas, vil derfor være meget viktig for å få et mest mulig fullstendig og korrekt bilde av hendelsesforløpet. Jeg håper derfor at du vil si deg villig til å delta i denne studien.

**Kort om meg selv**

Jeg startet min karriere som F-16 flyger i 1992, og har i min tid som flyger tjenestegjort i Bodø i over ti år, samt i stab i Norge, Afghanistan og England. I min siste jobb før jeg startet studiene ved Forsvarets Stabsskole arbeidet jeg i CAOC-9 i England, der jeg var sjef for offensive operasjoner i Current Ops.

### **Studiens målsetning**

I løpet av min tid på Stabsskolen har jeg fattet interesse for teori og praksis når det gjelder hvordan organisasjoner fungerer, planlegger og kommuniserer. Teoretikeren Henry Mintzberg beskriver militære organisasjoner i fredstid som maskinorganisasjoner, noe som i følge han innebærer at Forsvaret som organisasjon vil kunne kjennetegnes av formaliserte planleggingsprosesser på toppen av organisasjonen, med påfølgende implementering og iverksettelse på lavere nivåer. Etter mange år som ansatt i Forsvaret har jeg imidlertid fått inntrykk av at det ikke alltid forholder seg slik. Kan det være slik at det i tillegg til de formaliserte strategiske planleggingsprosessene foregår innovativt arbeid på lavere nivåer i organisasjonen og at strategisk planlegging kanskje ikke alltid er så formalisert og ”top-down” som man skulle kunne anta? Med andre ord, vil initiativer som dukker opp andre steder i organisasjonen enn på toppen, kunne bidra til å forme og endre Forsvarets strategier over tid? Studien vil ha fokus på strategisk planlegging og endring i Forsvaret, og vil forsøke å belyse hvordan kommunikasjon, samarbeid og påvirkning mellom nivåer i organisasjonen kan påvirke Forsvarets strategi. Dette vil jeg gjøre gjennom å studere de prosessene som fant sted, men også ved å undersøke de kontekstuelle faktorene som hadde betydning da det ble bestemt å utvikle Penguin MK3-missilet og dermed også i realiteten anti-sjøinvasjonsrollen for Luftforsvarets F-16.

Resultatet av studien vil forhåpentligvis kunne være et bidrag til en økt forståelse av strategisk ledelse, planlegging og endring i Forsvaret. Undersøkelsen vil bli gjennomført som en case-studie basert på dokumenter og intervjuer. Totalt ønsker jeg å intervju cirka 10 personer som enten var sentrale i selve prosessen, eller som har god kjennskap til anti-sjøinvasjonsrollen og Penguin MK3-missilet i et historisk perspektiv. Studien gjennomføres under faglig veiledning av professor Bent Erik Bakken ved Forsvarets Stabsskole.

### **Intervjuets forløp**

Samtalen med deg vil foregå som et åpent intervju, hvor vi gjennom en dialog belyser relevante sider av prosessene som fant sted. Jeg anslår at intervjuet vil vare omkring en til en og en halv time, og vil bli tatt opp som lydfil. Lydfilen vil til enhver tid befinne seg i min varetakt, og vil ikke bli overlatt til andre eller lagret på nettverk der den kan nås av andre. Det eneste unntaket fra dette er dersom sensor krever å få lydfilen utlevert i forbindelse med karakterfastsettelse. Den digitale lydfilen vil imidlertid ikke under noen omstendighet bli

publisert. Dersom noe som blir sagt i intervjuet er gradert, eller du 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 til gradert PC der jeg kan behandle gradert informasjon opp til et visst nivå. Etter at studien er ferdigstilt vil det skriftlige rådatamaterialet anonymiseres og den digitale lydfilen slettes, senest 31.12.2010. Som forsker er jeg underlagt taushetsplikt, og som offiser gjennom 21 år er jeg godt kjent med norsk sikkerhetslovgivning. I studien ønsker jeg i tillegg til å benytte informasjonen som du bidrar med, også å referere til ditt navn og din stilling i Forsvaret i det aktuelle tidsrom. Du vil dermed være identifiserbar når studien publiseres. Dersom du har ønske om å være anonym, ber jeg om at du gir meg beskjed, slik at jeg kan etterkomme dette ved å utelate din stillingsbeskrivelse. Du vil i etterkant av intervjuet, når skrivingen av studien har kommet et stykke på vei, få mulighet til å gjøre en sitatsjekk på de delene av studien som inneholder informasjon fra intervjuet. På den måten vil du kunne sikre deg at den informasjon som publiseres blir gjengitt slik du mener er riktig. Når studien er ferdig leveres den til sensur på Forsvarets stabsskole. Det vil være en intern og en ekstern sensor som vurderer oppgaven. Dersom oppgaven er bestått vil den bli trykket opp i et papireksemplar som vil bli tilgjengelig på Forsvarets Høgskoles Bibliotek. Den vil også bli publisert på Forsvarets Høgskoles internettsider og dermed være offentlig tilgjengelig.

Jeg vil understreke at det selvsagt er høyst frivillig å delta i studien og at ditt eventuelle samtykke til å delta når som helst kan trekkes tilbake dersom du ønsker det. Da ditt bidrag etter all sannsynlighet vil komme til å være særdeles viktig for kvaliteten på det endelige produktet, håper jeg imidlertid at du er villig til å sette av noe tid til dette formålet i en ellers travel hverdag.

### **Forespørsel**

Da du var en sentral aktør i prosessene som foregikk under arbeidet med avviklingen av anti-sjøinvasjonsrollen i Luftforsvaret, ønsker jeg å intervju deg i forbindelse med min studie. Dersom du tillater det, vil jeg ta kontakt per telefon i starten av uke XX for å koordinere tidspunkt for intervjuet. Dersom du ikke ønsker at jeg tar kontakt eller du har andre spørsmål, kan du sende en e-post til en av adressene nederst på dette arket, eventuelt sende en SMS eller ringe meg.

Vennlig hilsen

Kjell Hauan  
Student Masterstudiet  
Forsvarets stabsskole