

Forsvaret og industrien et strategisk samarbeid?

En analyse av den næringspolitiske policyen for Forsvaret anskaffelser.

Ole Anders Ulsrud



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2012

Forord

To år ved Universitet i Oslo er i ferd med å gå mot slutten. Gjennom denne perioden har mye av tiden blitt benyttet på arbeid mot masteroppgaven. Prosessen mot en endelig oppgave har vært til tider lang, men særdeles lærerik. Ved siden av å være takknemlig for all hjelp jeg har fått ved Institutt for statsvitenskap ved UIO, vil jeg også takke Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved UIB for de tre første årene av min utdanning.

Det har vært spennende å jobbe med et tema som engasjerer for det meste de organisasjoner som jobber med dette til daglig, men også å lære mer om det som ligger bak oppslag i media om Forsvarets anskaffelser og utfordringer ved dette. Min organisasjonsteoretiske innretning av oppgaven og ønske om veileder gjør at jeg først og fremst vil takke min veileder professor Tom Christensen for all hjelp gjennom hele masterstudiet. Takk for all hjelp jeg har fått ikke bare knyttet til denne oppgaven, men også under bolkefagene. Veiledningene har vært til stor hjelp for meg, og jeg vet at gjennomlesning av kapitler også har gitt min veileder ekstra muligheter for litt søvn.

Jeg vil videre benytte dette forordet til å takke mine informanter for villig å stille opp for en samtale og gode svar på spørsmål. Samtalene har vært inspirerende og gitt meg en ny giv underveis i prosessen. Jeg vil spesielt takke for åpenheten og ønsket om å gi gode informasjon om tema. Min gode gamle-lærer Trond fortjener en stor takk for språkvasken oppgaven min har fått, mens jeg vil takke flere av mine medstudenter, spesielt Rannveig, Ståle, Helene I. og Ingvild for gode tilbakemeldinger og mange gode kaffepauser. Helene H., Ulrikke, Tore og spesielt Espen fortjener også en takk for en flott tid i Bergen.

Tusen takk til min familie for en god oppvekst, og jeg tar ene og alene på meg skylden for at min mor fortsatt ikke vet hva hennes sønn egentlig studerer. Til slutt vil jeg takke min samboer som har bitt i mange sure epler og holdt ut med meg gjennom fem år med studier. Takk for all støtte og hjelp du har gitt meg.

23. mai 2012, Ole Anders Ulstrup

Antall ord: 45770

«Oversikt er ikke det samme som innsikt, og innsikt er ikke det samme som oversikt»

Forsvaret og industrien et strategisk samarbeid?

En analyse av den næringspolitiske policyen for Forsvaret anskaffelser.

© Ole Anders Ulstrup

2012

Forsvaret og industrien et strategisk samarbeid?

Ole Anders Ulstrup

<http://www.duo.uio.no/>

Reprosentralen, Universitetet i Oslo

VI

Sammendrag

Studiens tema er den næringspolitiske strategien eller policyen for Forsvarets anskaffelser, og det fokuseres på policyens utvikling og endring. I 2008 ble det vedtatt en ny næringspolitisk strategi med fokus på et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien. Beslutningsprosessen mot den nye strategien fra 2005 til 2008 er hovedfokus og siktemålet er å gi en helhetlig forståelse av prosessen og drivkrefter med innflytelse på prosessens utfall. Problemstilling er: *Hva kjennetegner utviklingen og endringen i den næringspolitiske policyen for Forsvarets anskaffelser, og hva kan forklare endrings- og utviklingstrekk?*

Empirien gir en gjennomgang av næringspolitikken og samarbeidet mellom Forsvaret og industrien fra den kalde krigens slutt frem til 2005. Her omtales også aspekter ved Forsvarets materiellgrunnlag mellom 1945 og 1990. Tre eksempler på anskaffelser gjennomført innen et forsvarsindustrielt samarbeid omtales som et grunnlag for gjennomgangen av den næringspolitiske strategien. Beslutningsprosessen fra 2005 til 2008 blir så fokus, hvor den nye helhetlige strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvaret anskaffelser ble utarbeidet og vedtatt. Det er fokus på prosessens aktører, interesser, strukturer og særskilte karakteristika ved prosessen som fremgår av empirien for øvrig.

Oppgavens teoretisk rammeverk består av organisasjonsteoretiske perspektiver. Et instrumentelt perspektiv med en hierarkisk og en forhandlingsvariant og en institusjonell tilnærming med et kulturperspektiv og et omgivelsesperspektiv. Dynamikken mellom perspektivene inngår også som et element i oppgaven. Casestudie er valgt design og offentlige dokumenter og intervjuer er oppgavens kildegrunnlag.

Ut fra prosessens utfall og målene Stoltenberg II-regjeringen satte for arbeidet synes prosessen i stor grad å være rasjonell. Strategien gjenspeiler mål som ble satt på forhånd. Historisk sett, og under prosessen vises næringspolitikken i stor grad styrt av FD, og politikken på anskaffelsesområdet varierer noe ut fra hvem som har politisk makt. Forsvaret som organisasjon er sterkt knyttet til kulturelle normer og verdier. Disse er med i koplingen mellom identitet og situasjon for å benytte passende atferd for å løse oppgaver. Omgivelsene blir mer og mer viktige for Forsvaret og industrien. Myndighetene må dermed tilrettelegge for at aktørene viser seg legitime for omgivelsene. Omgivelsespress må tilfredsstilles reelt eller symbolsk for at anskaffelser og bevilgninger blir akseptert i samfunnet. Et komplekst samspill mellom disse faktorene utløste arbeidet mot en ny næringspolitisk strategi og vil i fremtiden ha innvirkning på hvordan forsvarsanskaffelser blir gjennomført.

Innholdsfortegnelse

Forord	III
Sammendrag.....	VII
Liste over viktige forkortelser	XII
Kapittel 1: Innledning.....	1
1.1 Forsvaret og industrien som strategiske partnere?	1
1.2 Presentasjon av oppgavens tema	1
1.3 Oppgavens problemstilling	3
1.4 Teoretisk tilnærming	4
1.5 Metodisk tilnærming	6
1.6 Kontekst, utvikling og tidligere studier	6
1.7 Avgrensning av oppgaven	8
1.8 Oppgavens disposisjon	8
Kapittel 2: Teori og Metode	9
2.1 Teori	9
2.1.1 Teori og organisasjonsteori	9
2.1.2 Studiens teoretiske rammeverk	9
2.1.3 De teoretiske perspektivene	10
2.1.4 Et organisasjonsteoretisk perspektiv	12
2.1.4.1 <i>Et instrumentelt perspektiv med to varianter</i>	12
2.1.4.2 <i>En hierarkisk variant</i>	12
2.1.4.3 <i>En forhandlingsvariant</i>	13
2.1.5 En organisasjonsteoretisk tilnærming	14
2.1.5.1 <i>En institusjonell tilnærming med to perspektiver</i>	14
2.1.5.2 <i>Kulturperspektivet</i>	15
2.1.5.3 <i>Omgivelsesperspektivet</i>	17
2.1.6 Teori om endring innen de to hovedretningene	18
2.1.7 Dynamikk mellom perspektivene.....	20
2.1.8 Empiriske forventninger.....	21
2.1.8.1 <i>Forventninger knyttet til det teoretiske rammeverket</i>	21
2.1.8.2 <i>Forventninger til funn ut fra en instrumentell hierarkisk variant</i>	21
2.1.8.3 <i>Forventninger til funn ut fra en instrumentell forhandlingsvariant</i>	22
2.1.8.4 <i>Forventninger til funn ut fra et kulturperspektiv</i>	22

2.1.8.5 Forventninger til funn ut fra et omgivelsesperspektiv.....	23
2.2 Metodisk design	24
2.2.1 Innledning.....	24
2.2.2 Studie av en reorganisering av en policy som et casestudie	24
2.2.3 Kilder og datagrunnlag.....	25
2.2.4 Empiriske utfordringer	28
2.2.5 Studien, Teori, Design og Metode – en oppsummering.....	30
Kapittel 3: Empiri del I.....	31
3.1 Historisk fremstilling.....	31
3.1.1 Forsvarets materiell fra 1945 til begynnelsen på 1990-tallet	31
3.1.2 Tre eksempler på anskaffelser gjort mellom 1970 og 2008	31
3.2 Nasjonal strategi for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri.....	33
3.2.1 Etter den kalde krigens slutt, fra mobilisering til innsats	33
3.2.2 Etter Balkan, 11. september 2001 og norsk involvering i Afghanistan	36
3.3 Grunnlag for en videre utvikling av en ny nasjonal strategi	39
3.3.1 Revisjon av de teknologiske kompetanse- og satsningsområdene.....	40
3.3.2 Reviderte satsningsområder mot en ny anskaffelsesstrategi	41
Kapittel 4: Empiri del II.....	44
4.1 Prosessen mot en ny næringspolitisk strategi for forsvarsanskaffelser	44
4.1.1 Presentasjon av strategiprosessen.....	44
4.1.2 Strategiprosessens kronologi.....	44
4.2 Hoveddokumenter i prosessen	45
4.2.1 FFI-rapporten som grunnlag for St. meld. 38 (2006-2007).....	45
4.2.2 Forutsetninger for strategien gitt i rapporten fra FFI	46
4.2.3 FFI-rapportens anbefalte målsetting for strategien	47
4.2.4 FFI-rapportens forslag til bærende elementer i strategien	47
4.2.5 Forsvaret og industrien - strategiske partnere, St. meld. 38 (2006-2007).....	49
4.2.6 Bærende elementer i strategien	50
4.3 Særskilte aspekter av interesse gjennom prosessen.	52
4.3.1 Forsvarsmarkedet, proteksjonisme, gjenkjøp og eksport	52
4.4 Aktører, interesser og struktur.....	55
4.4.1 Grunnlag for tilgang og interesser i prosessens tidlige fase.....	55
4.4.2 Fra FFI-rapport til St. meld. 38 (2006-2007)	56

4.4.3 Stortingsbehandling av St. meld. 38 (2006-2007).....	58
4.4.4 Særkarakteristika ved prosessen.....	59
Kapittel 5: Analyse	67
5.1 Innledning.....	67
5.2 Policyens utvikling og endring I	67
5.2.1 Ut fra et instrumentelt perspektiv	67
5.2.2 Hierarkisk variant.....	67
5.2.3 Forhandlingsvariant.....	72
5.3 Policyens utvikling og endring II	76
5.3.1 Ut fra en institusjonell tilnærming	76
5.3.2 Kulturperspektivet	76
5.3.3 Omgivelsesperspektivet	81
5.4 Policyens utvikling og endring III.....	86
5.4.1 Ut fra en dynamisk tilnærming til bruk av perspektivene	86
5.4.2 Historiens innvirkning på strategiprosessen.....	86
5.4.3 Beslutningsprosessen mot en ny strategi.....	89
Kapittel 6: Avslutning.....	96
6.1 Oppsummering av oppgaven.....	96
6.2 Problemstillingen i lys av analysens funn	96
6.3 Relevansen av teori og implikasjoner	99
6.4 Avsluttende betraktninger og bruk av strategien i fremtiden	100
Litteraturliste	104
Vedlegg 1 - Generalisert intervjuguide	110

Liste over viktige forkortelser

FD - Forsvarsdepartementet

FST – Forsvarsstaben

FSJ – Forsvarssjefen

FLO – Forsvarets logistikkorganisasjon

FOHK – Forsvarets hovedkvarter

FMO – Forsvarets militære organisasjon

ISL – Integrert strategisk ledelse

FFI – Forsvarets Forskningsinstitut

NITO – Norsk ingeniør- og teknologorganisasjon

FSI – Forsvarets- og sikkerhetsindustriens forening

KDA - Kongsberg Defence and Aerospace

NFL – Norske forsvarsleveranser

NADS - Norwegian Association of Defence Suppliers

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NSM - Naval Strike Missile (Nytt SjømålsMissil)

JSM - Joint Strike Missile (Luftbåren utgave av NSM)

JSF – Joint Strike fighter, F-35 Lightning II (Kampfly)

MTB – Missiltorpedobåt

FoU – Forskning og utvikling

ARF – Anskaffelsesregelverket for Forsvaret

SMB – Små og mellomstore bedrifter

Kapittel 1: Innledning

1.1 Forsvaret og industrien som strategiske partnere?

Det norske forsvaret er ikke strukturelt slik det var for 30 år siden. Verden har utviklet seg og Forsvaret har blitt mindre i struktur, men mer teknologisk komplekst. Forsvaret har innsett at de selv ikke klarer å ta hånd om all utvikling og vedlikehold av materiell. Dermed har forsvarsindustrien fått innpass i Forsvaret og utviklet seg raskt. Dette har skapt et samarbeid mellom Forsvaret og industrien eksempelvis innen anskaffelser av forsvarsmateriell, med støtte fra myndighetene. Forsvarets bevilgninger er store, og ved store anskaffelser trengs en bred legitimitet. Myndighetene legger til rette for et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien basert på Forsvarets behov, med lovnad om verdiskapning i samfunnet. Spørsmålet er om det strategiske samarbeidet faktisk er mellom Forsvaret og industrien, eller om det er mellom Staten og industrien, eller om Forsvaret og industrien hver for seg er så sterke at anskaffelser blir gjort kun etter en av aktørenes interesser.

1.2 Presentasjon av oppgavens tema

Det norske Forsvaret har i sammenheng med endrede samfunnsmessige forutsetninger vært gjennom store endringer de seneste tiårene. Beredskapen mot Sovjet hadde som siktemål å møte et militært angrep mot hele landet. Gjennom 1990-tallet ble det gjennomført en rekke omstillinger på grunn av endringer i landets trusselbilde. Etter hvert har faren for terror som en transnasjonal utfordring, sabotasje og katastrofer av forskjellig art blitt fremhevet som de største truslene. Dette har gjort at trusselbildet har utvidet seg til konflikter og kriser i en bred internasjonal sammenheng. Et nytt bilde har blitt tegnet av omgivelsene Forsvaret må forholde seg til, her inkludert forholdet til North Atlantic Treaty Organization (NATO). Endring i trusselbilde og økonomisk ubalanse la grunnlaget for utredninger av en storstilt forsvarsreform (Østerud m.fl. 2003:66). Mobiliseringsforsvaret under den kalde krigen led av underfinansiering. Lønn og driftsutgifter var uforholdsmessig store slik at fornyelse og vedtatt beredskap på 90-tallet ble vanskelig å gjennomføre (Østerud m.fl. 2003:66-67). Mobiliseringsforsvaret skulle endres til et fleksibelt og moderne innsatsforvar. Det økonomiske argumentet fikk politisk gjennomslagskraft både innad i Forsvaret og i store deler av det politiske miljø. Uten en modernisering ville de realistiske forsvarspolitiske bevilgningene bidra til et stadig dårligere forsvar, og dette argumentet drev omstillingen gjennom (Østerud m.fl. 2003:68-69). Omstillingen ble iverksatt gjennom Stortingsproposisjon

(St. prp). 45 (2000-2001) «Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005». Viktige deler av Forsvaret skulle bli internasjonalisert og privatisert (Østerud og Matlary 2005:11).

Utviklingen i verdenssamfunnet har regjeringer, storting, Forsvaret og forsvarsindustri måttet håndtere for å utvikle et «godt» forsvar og en bærekraftig forsvarsindustri. Fra 1991 ble det utviklet en policy for hvordan forsvarsanskaffelser skulle gjennomføres som et viktig element i utviklingen av Forsvaret. Policyen har vært under utvikling helt frem til den seneste helhetlige strategien for de næringspolitiske aspekter ved forsvarsanskaffelser ble fremlagt i 2008. Utviklingen i verdenssamfunnet har hatt stor innvirkning på forutsetningene for å gjennomføre forsvarsanskaffelser og en ny policy, altså retningslinjer for hvordan anskaffelsene skal gjennomføres. Slik sett har de involvert aktørene i anskaffelsesprosesser stått overfor utfordringer i inn- og utland. Forholdet mellom myndighetene, Forsvaret og forsvarsindustrien i Norge er viktig for materialanskaffelser og utvikling av en anskaffelsespolicy. Aktørene må forholde seg til omgivelsene, eksempelvis NATO, nærmeste allierte og de utfordringene som ligger i at forsvarsmarkeder er proteksjonistiske og svært ulike åpne sivile marked. Den norske stats eksport av forsvarsmateriell har også skapt overskrifter gjennom de siste årene med en voksende forsvarsindustri.

Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) har gjort forskning på utviklingen av en nasjonal strategi for forsvarsanskaffelser helt siden første strategi ble fremlagt i 1995 og frem til St. prp. 42 (2003-2004) «Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008» som ble fremlagt i 2004. I 2005 fremstilte Stoltenberg II-regjeringen Soria Moria I-erklæringen, med en rekke næringspolitiske mål for perioden 2005-2008. I erklæringen ble det foreslått å vurdere policyen for forsvarsanskaffelser på nytt med ønske om å styrke næringspolitikken innen forsvarssektoren. FFI ble gitt i oppdrag å vurdere de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser, utarbeide grunnlagsmaterieell for en ny strategi og forslag til strategi. Aktørene i prosessen totalt sett var Stortinget, Regjeringen, departementer, Forsvaret med forskjellige aktører, industrielle aktører, interesseorganisasjoner og fylkeskommuner. Viktige aktører fra prosessens omgivelser var Norges nærmeste allierte, den Europeiske Union (EU) gjennom det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) og NATO. Prosessen har aktører med divergerende interesser, og som må ta hensyn til faktorer i omgivelsene. Dette skaper utfordringer knyttet til beslutningsprosessen, og et spørsmål er hvem som blir beslutningsprosessens svarteper. Målet for den nye næringspolitiske strategien legges frem i Stortingsmelding (St. meld.) 38 (2006-2007) slik:

Strategien skal bidra til å sikre Forsvarets nødvendige tilgang på kompetanse, materiell og tjenester, samt bidra til økt nasjonal verdiskapning og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv. Videre skal det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, forskningsmiljøet og næringslivet, basert på Forsvarets behov, styrkes. Samarbeidet vil omfatte både nasjonale og internasjonale prosjekter (FFI 2007:11).

Arbeidet mot en ny strategi ble iverksatt som et uttrykk for Regjeringens vilje til å skape ny politikk på området og følge Soria Moria I. Erklæringens intensjon var å bygge et solid fellesskap i næringspolitikken med Forsvaret og industrien som strategiske partnere. Kjernen i arbeidet var å videreutvikle industriell kompetanse i Norge, understøtte Forsvarets behov, gjøre industrien konkurransedyktig, styrke industriens muligheter til å delta i internasjonale materiellsamarbeid, nasjonal verdiskapning og totalt sett styrke næringspolitikken. Samfunnets utviklingstrekk, involverte aktører, omgivelser og strategiens målsetning og kerneelementene skaper utgangspunktet for oppgaven og valg av problemstilling.

1.3 Oppgavens problemstilling

Forutsetningene for gjennomføring av materiellanskaffelser for det norske Forsvaret, rammebetingelser for forsvarsindustrien og myndighetenes politikk på området er viktige aspekter ved denne studien. Tidsperspektivet vil i hovedsak være fra 1991 da arbeidet startet mot den første næringspolitiske strategien og frem til den nye strategien fremlagt i St. meld 38 (2006-2007) «Forsvaret og industrien – strategiske partnere, en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser» ble vedtatt iverksatt. Det vil også bli gitt en kort fremstilling av Forsvaret som organisasjon i årene etter andre verdenskrig og eksempler på gjennomførte anskaffelser med Forsvaret og industrien som strategiske partnere. Disse betraktningene satt i sammenheng gir grunnlaget for oppgavens problemstilling:

Hva kjennetegner utviklingen og endringen i den næringspolitiske policyen for Forsvarets anskaffelser, og hva kan forklare endrings- og utviklingstrekk?

I oppgaven vil jeg undersøke hvilke utviklingstrekk som kjennetegner den næringspolitiske policyen for Forsvarets materiellanskaffelser fra arbeidet ble påbegynt på første strategi i 1991 og frem til 2005. Den historiske fremstillingen kan alene være et analyseobjekt, men også ha verdi ved å forklare bakgrunnen for beslutningsprosessen forut for den nye næringspolitiske strategien i St. meld 38 (2006-2007). Den første delen av problemstillingen vil bli benyttet i hovedsak som et historisk bakteppe, men vil også kunne vise viktige aspekter

for å forklare utvikling og status innen policyen på materiellanskaffelsesområdet.

Andre del av problemstillingen vil belyse hva som kjennetegner beslutningsprosessen fra 2005 til 2008 mot en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Andre del vil også belyse hvilke drivkrefter som har gjort seg gjeldende gjennom prosessen, og hvordan utfallet kan forklares ved å se på strukturelle aspekter, interesser og forhandlinger, normer og verdier knyttet til en institusjons funksjon, aktørers atferd og påvirkninger fra omgivelsene. Alle disse elementene legger forskjellig vekt på ulike sider ved kontekstens betydning, og innen offentlige beslutningsprosesser kan disse instrumentelle og institusjonelle aspektene være av stor viktighet. Problemstillingen har altså både en beskrivende og en forklarende del. En beskrivende del ved å se på beslutningsprosessen i sin helhet, og en forklarende del ved å se hvilke drivkrefter som kan gi forklarende elementer opp mot prosessens utfall. Spesielle aktører, interesser, kultur, strukturer, endring i omgivelsene ved kriser, krig og katastrofer har skapt endringer i verden. Dette er noen av elementene som mer eller mindre vil bli belyst som mulig forklaring på innflytelsesmønsteret i prosessen mot en ny strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser.

1.4 Teoretisk tilnærming

Den nevnte omstillingen i Forsvaret utfordrer en hundre år gammel grunntanke innen statsvitenskapen og politisk sosiologi, formulert av Max Weber. Det er forestillingen om at staten som institusjon kan defineres som et monopol på legitim tvangsmakt. Dette monopolet og dermed et kjernepunkt i den moderne statens karakter er i ferd med å slå sprekker. Det gamle Forsvaret etter Webers byråkratitankegang i beredskap mot territoriell invasjon har endret seg til et moderne militærvesen, med Forsvaret som et folkeprosjekt og en nasjonal institusjon kulminerte med den kalde krigen (Østerud og Matlary 2005:12-13). Forsvaret selv legger endringen frem ved å si at Forsvaret har endret seg fra et mobiliseringsforsvar til et nettverksforsvar. Her fremgår elementer som gir et grunnlag for å benytte forskjellige samfunnsvitenskapelige teoretiske perspektiver for å analysere empirien som fremlegges i oppgaven. Samfunnsforskning baseres på en antagelse om at det er mulig å se et mønster av aktørers atferd. Teorier og modeller har alle sine begrensninger, men uten et teoretisk rammeverk vil det være vanskelig å si noe om betydningen av empiriske funn (Grønmo 2004:6). Gjennom problemstillingen vil oppgavens sentrale beslutningsprosess bli belyst ved bruk av to organisasjonsteoretiske tilnærminger som forklaringsverktøy.

Endringen fra å se Forsvaret som et rent instrument, til en nettverksbasert organisasjon

satt på spissen, retter oppgavens fokus mot en policyutvikling over tid, og en spesiell beslutningsprosess med reorganisering av en policy. Hensikten er å se hvordan aktører gjennom prosessen hevder interesser, forholder seg til hverandre, omgivelsene og arbeider for å nå sine mål. For å forstå hvorfor aktører handler som de gjør er det viktig å se på både instrumentelle og institusjonelle sider med organisasjoner, policyer, aktører og omgivelser. Den instrumentelle og institusjonelle tilnærmingen er oppgavens teoretiske rammeverk.

Hovedskille mellom tilnærmingene er at det instrumentelle perspektivets varianter ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy til disposisjon for ledelsen. Rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, som legger begrensninger på aktørers handlingsvalg og skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier. Institusjonelle perspektiver åpner derimot for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferd, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra politisk eller administrativ ledelse (Christensen m.fl. 2004:13). Hovedtilnærmingene skilles i hovedsak hva angår hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmers atferd i beslutningstaking. Hvilke oppfatning man har om hva politikk handler om, og forskjell i synet på endring. Grunnleggende handlingslogikk innen det instrumentelle perspektivet er konsekvenslogikk som baseres på en mål-middel-rasjonalitet hvor det forsøkes å predikere framtidige konsekvenser av handling. Den institusjonelle tilnærmingen baseres på en «logikk om det passende», som innebærer at det handles ut fra erfaringer om det som fungerte godt i fortiden, eller hva som oppleves rimelig og akseptabelt i organisasjonens handlingsmiljø (Christensen m.fl. 2004:13).

I et instrumentelt perspektiv er målene gitt utenfra eller formulert av politisk eller administrativ ledelse. Politikken går i stor grad ut på å finne gode virkemidler for og nå mål. Institusjonelle perspektiver åpner i større grad for at målene gradvis utvikles internt, noe som medfører at politikk også dreier seg om meningsdanning og måloppnåelse. Til slutt vil endring i et instrumentelt perspektiv skje som rasjonell tilpasning til nye mål og styringssignaler eller til skiftende ytre krav. Det instrumentelle perspektivet deles i en hierarkisk- og en forhandlingsvariant. Innen førstnevnte er den politiske eller administrative ledelsens kontroll og analytiske-rasjonelle kalkulasjon sentral. Ledelsen kontrollerer prosessen og koblingen mellom mål og midler er klar og resultatene vil i stor grad ventes å bli som ønsket. En forhandlingsvariant åpner for interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom organisasjoner og aktører, samt at mål-middel-tenkning også her er

sentral. Myndighetene, Forsvaret og industrien kan stå frem med delvis motstridende mål og interesser, noe som vil bli sett på gjennom oppgavens analysedel. Innen denne varianten vil sannsynligvis de berørte parter få deltakelsesrettigheter i prosessen (Christensen og Lægread 2002:17-21; Christensen m.fl. 2004:14).

Den institusjonelle tilnærmingen deles i et kultur- og et omgivelsesperspektiv. Her viser særlig kulturperspektivet at organisasjoner er robuste og trege, og endringer vil mer skje som gradvis tilpasning, eller gjennom lange stabile perioder avløst av radikale brudd (Christensen m.fl. 2004:13-14). Kulturperspektivet gir en forestilling om institusjonaliserte organisasjoner, som fokuserer på interne verdier og normer i organisasjonen. Et omgivelsesperspektiv gir forestillingen om institusjonaliserte og teknologiske omgivelser, som fokuserer på verdiene og normene som finnes i organisasjonens omgivelser. De teoretiske perspektivene ses som forskjellige tilnærminger og mulige forklaringer på oppgavens problemstilling. Perspektivene bidrar til å fremlegge like og ulike aspekter av prosessen, og hvordan aspektene kan forstås og forklares. Det teoretiske rammeverket blir grundig beskrevet i oppgavens teoridel hvor det også belyses hvordan man kan se dynamikk mellom perspektivene. Empiriske forventninger til funn i analysen ut fra perspektivenes prediksjoner vil også vises. For å nyte godt av teoriene i en analyse av empiriske data må det velges forskningsmetode for å skape steget fra teori til empiri.

1.5 Metodisk tilnærming

Problemstillingen og de valgte teoretiske perspektivene tatt i betraktning, vil dette forskningsopplegget foreligge med en kvalitativ empirisk tilnærming. Oppgaven tar form som en casestudie hvor utviklingen i en policy blir behandlet som et case. Bruken av perspektiver passer inn i casestudie som design, og empiriske data vil belyses og presenteres på en filtrert måte gjennom perspektivene. Kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter vil skape hovedgrunnlaget for de empiriske data, mens kvalitative intervju vil gi supplerende data for empirien og analysen. Undersøkelsen vil ikke ta sikte på noen systematisk generalisering, og derfor vil heller ikke utvalget av enheter i dette tilfellet dokumenter og informanter være sammensatt eller konstruert på en måte som gir grunnlag for systematisk generalisering. Utvelgingen av enheter blir gjennomført pragmatisk med innslag av snøballutvelgelse.

1.6 Kontekst, utvikling og tidligere studier

Denne studien av en type reorganisering kan anses som en studie av en prosess som resulterer i endring eller omforming av en offentlig policy. Som vist har Forsvaret vært gjennom store

endringer, og dette er med på å skape konteksten for studien i form av å se hvordan historien har bidratt til og hatt innvirkning på endring og utvikling av policyen for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser, og hvordan policyen har blitt benyttet som virkemiddel for å nå næringspolitiske mål over tid. Hensikten med å studere en reorganiseringsprosess av en policy er å få frem en bred helhetlig innsikt og økt forståelse for prosessen. Det er også viktig å få innsikt i spesielle aspekter og avveininger mellom hensyn som ivaretas av aktører. Som en prosessanalyse vil reorganiseringen av policyen ses som et effektiviseringstiltak i en endringsperiode innen Forsvarets omlegging som ble iverksatt etter den kalde krigens slutt.

Når det gjelder tidligere studier på dette emnet er det i stor grad FFI som har gjennomført studier for Forsvaret med tilrådninger til endring og utvikling. Ut over dette er det ingen akademiske studier som spesielt omhandler den valgte beslutningsprosessen. Det kan trekkes frem noen masteroppgaver som innehar en viss relevans for oppgavens tema. Karianne Ovesen og Per Shartum-Hansen skrev i 2007 ved Høyskolen i Bodø en oppgave om gjenkjøp, og elementer som påvirker en bedrifts arbeid med gjenkjøp. Ved Universitetet i Tromsø i 2006 skrev Tor Arne Morskogen en masteroppgave om «Norge i klemme mellom rolle og hegemoni – en analyse av det fremtidige flykjøpet».

Forsvarets stabsskole gjennomfører videreutdanning etter krigsskole for offiserer, og gjennom denne utdanningen er det de senere år skrevet flere oppgaver med temaer som er av relevans for denne oppgaven. Det kan nevnes en oppgave om «Privatisering av Forsvaret – hvor går grensen?» av Eirik Greger Olsen (2008), og en oppgave om effektivitet i Forsvarets anskaffelsesprosjekter – en komparativ studie av to anskaffelsesprosjekter som ble skrevet av Bjørn Arild Gohn-Helland (2010). Disse studiene er av empirisk relevans, men teoretiske skiller de seg fra denne oppgaven. En masteroppgave av Lena Bjørgum (2010) skrevet ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen benytter tilsvarende teoretiske rammeverk på empiri fra Forsvaret. Oppgaven omhandler samordning og samvirke for samfunnssikkerhet og er en studie av prosessen rundt St.meld. 22 (2007-2008) «Samfunnssikkerhet, Samvirke og Samordning». Sist kan det nevnes en studie av Erik Whist og Tom Christensen (2011) om tidligfasen i store offentlige investeringsprosjekter kalt «Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner». Studien er til en viss grad relevant både teoretisk og empirisk, men omhandler kun tidligfasen i bestemte prosjekter.

Siden dette ikke er studier min oppgave bygger på, ser jeg ikke relevansen i å gjennomgå nevnte studiers hovedfunn. Derimot bygger store deler av min studie på FFI-

rapporter. Disse rapportene inngår som deler av oppgavens empiriske grunnlag, og rapportene generelt vil bli omtalt i oppgavens metodedel.

1.7 Avgrensning av oppgaven

I studien har jeg gjort noen valg når det gjelder vektlegging av faktorer med innvirkning på forutsetninger og regelverk for materiellanskaffelser i Forsvaret. Jeg har avgrenset det historiske perspektivet til å omhandle materiellgrunnlaget for Forsvaret etter 1945 frem til 1990, og deretter sett på utviklingen innen den næringspolitiske strategien for Forsvarets anskaffelser fra den kalde krigens slutt frem til 2008. Dette som bakteppe for den aktuelle beslutningsprosessen. Hva gjelder aktører i omgivelsene utenfor Norge, vil fokuset ligge på det generelle ved Norges allierte, NATO og EU gjennom EØS-avtalen. Internasjonale samarbeid vil bli omtalt uten å gå inn på spesielle avtaler og samarbeid. Strategiene som har blitt utviklet skal ligge innenfor anskaffelsesregelverket for Forsvaret (ARF) og siden jeg ikke analyserer et case hvor en anskaffelse gjennomføres eksempelvis en analyse av Forsvarets kjøp av fregatter vedtatt i 2000 vil ikke ARF være viktig, men heller noe aktørene som omtales i oppgaven må forholde seg til når strategien benyttes og videreutvikles i praksis.

1.8 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er bygd opp av 6 kapitler. Kapittel 2 gir en presentasjon av oppgavens teoretiske rammevekt. Der inngår også en gjennomgang av vurderinger rundt valg av forskningsdesign og metode. Kapitlet gir innsikt i hvordan valgte teoretiske rammeverk anvendes i studiet av en policy som denne. Kapitlet vil også omhandle datakilder og valg av forskningsmetode.

Kapittel 3 gir et historisk grunnlag for oppgavens videre gang. Hensikten er å besvare første del av problemstillingen gjennom en fremstilling av utviklingstrekkene og endringene som har skjedd i den næringspolitiske policyen for forsvarsanskaffelser over tid med spesielt fokus på tiden fra den kalde krigens slutt og frem til 2005. Etter dette tok Stoltenberg II-regjeringen over og prosessen mot en ny helhetlig strategi ble iverksatt.

Kapittel 4 tar for seg en empirisk gjennomgang knyttet til del to av problemstillingen. Beslutningsprosessen mot den nye strategien vil bli gjennomgått med fokus på prosessen som helhet, hoveddokumenter i prosessen, aktører, interesser, organisering og spesielle aspekter som ses som viktige for utfallet. Kapittel 5 vil trekke linjene mellom teorien og empirien, og gi en analyse av historien og prosessen med den hensikt å belyse innflytelsesrelasjoner som har hatt innvirkning på prosessen og prosessens utfall. Kapittel 6 vil gi avsluttende kommentarer, og blikket vil bli løftet mot bruken av den omtalte strategien i fremtiden.

Kapittel 2: Teori og Metode

2.1 Teori

2.1.1 Teori og organisasjonsteori

Som vist innebærer utviklingen og endringen i den næringspolitiske policyen eller strategien for Forsvarets anskaffelser mange aspekter knyttet til organisasjonsmessige og samfunnsmessige vurderinger. For å sette oppgavens tematikk inn i en vitenskapelig ramme, er det viktig å trekke frem et valg av teoretisk rammeverk og vitenskapelig forskningsmetode som grunnlaget for å gjennomføre en analyse av endring og utvikling i nevnte anskaffelsespolicy.

En teori utgjør et relativt systematisk sett av forestillinger om sammenhenger mellom ulike fenomen. I utformingen av samfunnsvitenskapelige teorier blir det lagt vekt på at teorier og teoretiske utsagn blir benyttet som grunnlag for å avlede empiriske utsagn. Noen forhold blir tatt for gitt, mens andre undersøkes (Roness 1997:11). Paul G. Roness (2007:231) argumenterte for bruken av og forskjellene mellom normative, empiriske og konstruktive analyser. Denne studien vil være en empirisk studie av en beslutningsprosess, og slike prosesser i formelle organisasjoner kan tilby observasjoner og teoretiske bidrag som kan være nyttige i studier av offentlig sektor i en større kontekst (Christensen m.fl. 2009:24). Fokuset i første del av kapitlet vil være å beskrive valgte teorier som et sett eller system av begreper og relasjoner som står i gjensidig forhold til hverandre, og som sammenfatter og ordner forutsetninger, antagelser og kunnskaper om samfunnet for å belyse erfaringsbasert informasjon om faktiske samfunnsforhold. Analysen skal gjennomføres som en studie av en enkelt analyseenhet, og analysen vil ha som hensikt å beskrive og forklare hva som skjer med utforming av offentlig forvaltning, her utviklingen av og innen policyen for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser (Grønmo 2004:415,425; Roness 2007:231).

2.1.2 Studiens teoretiske rammeverk

Denne studien har en organisasjonsteoretisk innretning, og forholdet mellom strukturelle rammer og aktørenes handlinger står sentralt. Organisasjonsstrukturen legger føringer på hva slags beslutningsmønster som er aktuelt innenfor og mellom organisasjoner. Handlinger til individuelle og kollektive aktører i organisasjoner vil på sin side medvirke til at de strukturelle rammene blir skapt, vedlikeholdt og endret. Endringer på policyområder eller i organisasjonsstruktur skjer gjennom prosesser der flere faktorer kan virke inn (Roness

1997:61). I oppgaven vil det være en konsentrasjon av oppmerksomheten mot to organisasjonsteoretiske rammer med utvalgte varianter og perspektiver. Et instrumentelt perspektiv med to varianter, og en institusjonell tilnærming med et kulturperspektiv og et omgivelsesperspektiv. Inndeling i tre perspektiver er ikke unik i organisasjonsteoretisk sammenheng. En tredeling innen organisasjonsteoretiske perspektiver ble vist av W. Richard Scott (2003) ved inndeling av organisasjoner i rasjonelle, naturlige og åpne systemer. Han så spesielt på omgivelser, strategier, organisasjonsstruktur og relasjonen mellom organisasjoner og samfunnet. Når det gjelder å forstå en organisasjons plassering kan man forstå organisasjonen som en enhet, samtidig som den består av flere forskjellige nivåer og avdelinger internt og eksternt. Organisasjonen vil befinne seg innenfor en ramme av omgivelser, som kan oppfattes på forskjellig måte avhengig av hvor man befinner seg i organisasjonen. Fremstillingen gir behov for å se organisasjonen fra flere perspektiver.

Tredelingen av teorier som er valgt for denne oppgaven er basert på Johan P. Olsens (1989) artikkel «En dimensjon i norsk politikk?». Han legger fire perspektiver til grunn med fokus på rasjonalitet, interessehevding og forhandling, institusjonelle rutiner og tolking av situasjonsbundne hendelser. Olsens første to perspektiver legger jeg under det instrumentelle perspektivet, mens de to siste perspektivene vil utvides noe og ligge under den institusjonelle tilnærmingen, henholdsvis det kulturelle- og omgivelsesperspektivet. Teoriene eller perspektivene har en empirisk karakter, det vil si at de legger opp til å beskrive og forklare atferd i og utfall av endringsprosessen innen policyen knyttet til forsvarsanskaffelser (Egeberg 1992; Roness 2005:231). Et strukturelt perspektiv som den instrumentelle legger fokus på reorganisering eller restrukturering. Dette blir i første omgang skilt fra en institusjonell tilnærming, hvor få strukturelle endringer er forventet og fokuserer i stedet på verdibasert koordinering eller «smart practice», karakterisert av mer integrerte offentlige enheter som arbeider bedre sammen (Christensen og Lægveid 2006:6). Perspektivene vil også ses på som komplementerende med dynamiske relasjoner.

2.1.3 De teoretiske perspektivene

Det teoretiske hovedskille går mellom et instrumentelt perspektiv og en institusjonell tilnærming. Det instrumentelle perspektivet ser en organisasjon eller en policy som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. En institusjonell tilnærming derimot, åpner for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden. Dette gjør at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. Disse to

hovedtilnærmingene skiller seg fra hverandre langs tre fundamentale dimensjoner: (1) i oppfatning av hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes atferd, (2) i hvilken oppfatning man har om hva politikk dreier seg om, og (3) i hvilket syn man har på endring. Mens det instrumentelle perspektivet bygger på en underliggende konsekvenslogikk (mål-middel-rasjonalitet), bygger de institusjonelle perspektivene på en underliggende logikk om det passende. Dette innebærer at man handler ut fra hva som har fungert godt i fortiden, eller hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i organisasjonens handlingsmiljø (Christensen m.fl. 2004:13-14). De teoretiske tilnærmingene er i denne studien ulike tilnærminger og forklaringer knyttet til oppgavens problemstilling. I en prosessstudie som denne analysen av policyen for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser er, vises denne i stor grad som en innholdsanalyse av offentlige dokumenter. Offentlige dokumenter kan i stor grad oppfattes som instrumentelle i sin fremtoning, samt at rapporter i stor grad kan fremstille normative anbefalinger. utfordringer ved dette vil bli drøftet mer inngående i metodedelens av kapitlet for å være bevisst på at den instrumentelle tilnærmingen kan bli tillagt mer forklaringskraft enn den reelt sett har.

Gjennom den utviklingen som har skjedd i offentlige organisasjoner og et utviklende samarbeid med omgivelsene har det oppstått en kompleks offentlig sektor som krever at det trekkes veksler fra flere teoretiske perspektiver. Det fremheves prosessuelle aspekter og dynamiske samspill, gjennom ulike former for oversettelse, redigering og tilpasning som skjer i fornyelses- og moderniseringsprosesser. Gjennom utviklingen og endringen av policyen for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser er det mulighet for et slikt komplekst samspill. Anskaffelser til Forsvaret skal gjennomføres innen et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien, med støtte fra myndighetene. Eksempelvis kan man gjennom en analyse av beslutningsprosesser i dagens offentlige forvaltning, se prosesser som i utgangspunktet gjennomføres med hierarkisk styring, men som kan hemmes eller fremmes av forhandlingselementer og kulturelle trekk (Christensen m.fl. 2004:174-175). De perspektivene som er lagt til grunn legger forskjellig vekt på ulike sider ved kontekstens betydning. Dette gjør at konteksten er viktig når det skal studeres beslutningsprosesser som foregår på forskjellige arenaer, innen ulikt institusjonelt design, hvor kontekstuelle og institusjonelle faktorer kan være av stor viktighet (Tsebelis 1990:8-11). Men for å kunne skille perspektivene fra hverandre og gjennom empirien kunne se at de spiller sammen, gjennomgå perspektivene enkeltvis.

2.1.4 Et organisasjonsteoretisk perspektiv

2.1.4.1 Et instrumentelt perspektiv med to varianter

Et instrumentelt perspektiv fokuserer på at struktur har stor betydning (Gulick 1937; March og Simon 1958). Formell struktur kanalisere modeller for tanker og beslutninger i organisasjoner og er derfor viktig for hvordan aktører reagerer i endringsprosesser (Olsen og Peters 1996:6). Satt i sammen med det politiske apparatet er perspektivet basert på antagelsen om at politisk og administrativ ledelse bruker strukturell design av offentlige enheter som instrumenter for å oppnå offentlige, kollektivt definerte mål. En forutsetning for dette er at ledere har en relativt stor grad av kontroll over endring- eller reformprosesser og at de skårer høyt på rasjonell kalkulasjon. Med dette menes at deres organisasjonstenkning ikke er for tvetydig (Dahl og Lindblom 1953; Egeberg 1987).

Angående oppgavens tema vil dette være at myndighetene faktisk vet hvordan forsvarsanskaffelser skal organiseres og gjennomføres. Ledelsesidealet er ledere med høy grad av kontroll og en dyp forståelse av administrativ utvikling (Dahl og Lindblom 1953). Kontrollaspektet omhandler kontroll av både prosesser og av sentrale aktørers evne til å sette ut i livet eksempelvis hva en ny policy tilsier at skal iverksettes. Spørsmål som gjør seg gjeldende innen dette perspektivet er om Regjeringen og statsrådene klarer å kontrollere prosesser, utøve hierarkisk lederskap over embetsverket og utøve hierarkisk styring over underliggende etater og selskaper (Christensen og Læg Reid 2002:18). Kontroll kan bli sikret ved en aktiv bruk av hierarkiske kontrollinstrumenter. Dette er trolig gjennomførbart uten store forhandlinger i land med to-partisystemer, men det er grunn til å tro at innen et flerpartisystem som i Norge vil måten kontrollsikring skjer på kunne lede til forhandlingsprosesser innenfor administrativ policy. Det instrumentelle perspektivet deles i to, en hierarkisk og en forhandlingsvariant (March og Olsen 1983:283-284).

2.1.4.2 En hierarkisk variant

I følge den hierarkiske varianten antas ledelsen av en prosess å utgjøre en homogen politisk- og administrativ ledelse. Ledelsen har trolig kontroll over reorganiseringsprosessen av policyen, og har stor evne til rasjonell kalkulasjon i forhandlinger om design eller redesign (Dahl og Lindblom 1953). Når det gjelder denne varianten er reorganisering av policy en planlagt og kontrollert prosess, og prosessen vil ofte få et strømlinjeformet uttrykk. Det forventes at en reorganisering av en policy vil være en planlagt og kontrollert prosess. Målene i prosessen er klart formulert, ledelsen har en klar innsikt i hvordan målene på politikkkfeltet

kan virkeliggjøres med bestemte virkemidler, og de endrer bruk av virkemidler når problemstrukturen og konteksten endrer seg (Egeberg 2003:116-119). Ut fra perspektivet kan man gå ut fra at offentlige dokumenter vil vise en fullstendig (formåls)rasjonell beslutningsprosess eller en prosess gjennomført av en såkalt «economic man» (Simon 1997) som har sin grunn i en konsekvenslogikk (March og Olsen 1989). Den politiske og administrative ledelsen, i denne sammenheng Regjeringen og Forsvarsdepartementet (FD), antas ut fra perspektivet og gjennom hierarkiske posisjoner å ha ansvar både overfor administrative tiltak og kontroll rundt policyprosessen. Dette gjør at en beslutningsprosess ut fra denne varianten kan være preget av eksklusive deltakelsesrettigheter gitt av ledelsen og klare prosedyrer for å ivareta kontrollen gjennom prosessen (Christensen 1987:62). Olsen (1986) formulerte «den suverene rasjonelt bundne statsmodellen» tilknyttet administrative reformer, og stresset at politiske ledere som rasjonelle designere videreførte kollektivt godtatte og a-priori definerte mål. Dette kalte James G. March og Olsen (1983:282) «the rhetoric of orthodox administrative theory». Herbert Simon (1997) kritiserte denne fullstendige rasjonaliteten i en analyse av administrativ beslutningsatferd. Som en motvekt mot «economic man» skisserte han «administrative man» Dette var en kritikk mot at det bare skulle være en entydig og homogen kilde til kontroll og rasjonell kalkulasjon. Simon mente at det som var det viktige, var ikke for den politisk-administrative ledelsen å ha perfekt eller komplett kontroll og innsikt i alle problem, løsninger og effekter, men heller kontroll når det gjelder en tilnærming til begrenset rasjonalitet (March og Simon 1958). Dette for å ha mulighet til å ha innflytelse på beslutningsatferd på en substansiell måte ved å kontrollere design på prosesser og bevisst designe strukturer på offentlig organisasjoner og skape innhold i policyer på et politikkområde (Christensen og Læg Reid 2006:10). Begrenset rasjonalitet gir grunnlag for handlinger som skjer innenfor bestemte strukturelle rammer, men hvor det er ufullstendig kjennskap til alternativer og konsekvenser (Christensen m.fl. 2004:33,40).

2.1.4.3 En forhandlingsvariant

Forhandlingsvarianten er basert på heterogenitet i stedet for homogenitet, og på antagelsen av at forskjellige aktører på samme hierarkisk nivå er likeverdige deltakere. Gjennom utviklingen av en ny strategi for næringspolitikken innen forsvarsanskaffelser kan man gå ut fra at det deltar mange forskjellige aktører fra flere sektorer, og dette kan trolig skape et mangfold innen beslutningsprosessen som oppgaven tar for seg. Det fremheves i denne varianten at reorganisering av en policy innen offentlig administrasjon ofte besluttet gjennom konflikter, konstellasjoner og forhandlinger mellom aktører innenfor og utenfor det offentlige

apparatet. Det offentlige apparat er internt heterogent, med forskjellige enheter som har forskjellige strukturer, roller, funksjoner og interesser (March og Olsen 1983:283-284). Heterogeniteten finnes også innen det offentliges relasjonen til interessenter i omgivelsene, inkludert private aktører. Dette betyr at man ut fra den hierarkiske varianten ikke kan ta det for gitt at politiske og administrative ledere vil ha samme holdning og atferd til utvikling og endring i en offentlig policy som oppgaven tar for seg. Her vil det kunne skapes forhandlingsprosesser hvor det vil bli både tapere og vinnere, konsensus eller hvor lovnader bli akseptert og tatt for gitt vedrørende fremtidige handlinger og beslutninger (Cyert og March 1992:32-33). Sammenlignet med den hierarkiske varianten vil beslutninger bli modifisert med tanke på både kontroll, siden forhandlinger vil være forestående, og rasjonell kalkulering, siden holdninger og organisasjonstenkning vil variere. En slik type beslutning er generelt mer tidkrevende, men gir også samtidig ofte en fastere basis for implementering av beslutninger. Samtidig kan beslutningsprosesser karakterisert av konflikter og forhandlinger bli mer tvetydig enn beslutninger tatt under den hierarkiske varianten, men kan ofte ha fortrinn i høyere legitimitet, siden beslutningsprosessen involverer flere deltakere. Gjennom reorganisering av en policy eller strategi fremstilles en legitimering av prosessen som viktig. Forhandlinger ses ofte på som mer passende enn hierarkisk kommandering (Christensen 1987:63-64; Christensen og Læg Reid 2006:12).

2.1.5 En organisasjonsteoretisk tilnærming

2.1.5.1 En institusjonell tilnærming med to perspektiver

I motsetning til den instrumentelle tilnærmingens understreking av det proaktive, er den institusjonelle tilnærmingen fokusert mot reaktiv og responsiv atferd (Christensen m.fl. 2006:19) March og Olsen (1994,1996) la sterk vekt på institusjonelle normer og verdier knyttet til en institusjons funksjon, og hvordan de determinerer og former individuell atferd. De la stor vekt på «passenhetslogikk» eller begrepet «logic of appropriateness» som en logikk som former atferden for institusjoners medlemmer. Disse normene og verdiene kan være iboende i individers preferanser, men er vanskelig å plassere innen et nyttemaksimerende rammeverk som ses gjennom en «economic man» (Peters 2005:19). Dette nedtoner det rasjonelle som vektlagt tidligere, men forkaster ikke mål-middel-tankegangen fullstendig. Den institusjonelle tilnærmingen viser at det er flere aspekter enn de instrumentelle det må tas hensyn til når det skal gjennomføres en analyse av utvikling og endring i en policy med fokus på organisasjonstenkning og selve endringsprosessen. Kulturen i organisasjonen og

omgivelsene kan ha innvirkning på hvordan aktører involvert i beslutningsprosesser handler. John W. Meyer og Scott (1983) anser organisasjoner å ha to typer omgivelser. Tekniske omgivelser som evaluerer og støtter organisasjoner når det gjelder det organisasjonen produserer og dens resultater står frem som noe ulike for offentlige- og private aktør. I sammenheng med forsvarsanskaffelser produserer ofte industrien et produkt som kan måles, og ettersom tiden har gått, produserer Forsvaret færre tekniske produkt, og fokuset har gått over på å produsere operativ forsvarsevne som de også blir målt på eksempelvis av NATO, EU og allierte. Institusjonelle omgivelser viser seg ikke som like viktige for alle organisasjoner, men for offentlige organisasjoner som har behov for legitimitet i et moderne samfunn må de forholde seg til et økende antall normer gjennom myter eller moter som forteller organisasjonen hvordan de bør og skal se ut og handle (Brunsson 2006:6). Disse betraktningene gir grunnlaget for en gjennomgang av de institusjonelle perspektivene adskilt.

2.1.5.2 Kulturperspektivet

Philip Selznick (1957:19) argumenterer for at begrepet organisasjon innen et instrumentelt perspektiv refererer til et utskiftbart redskap, et hensiktsmessig instrument som er utformet for å gjøre en jobb. En institusjon derimot er på den annen side snarere et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk – en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme. Om man skal se Forsvaret som en institusjon, kan det argumenteres med at virksomheten har særdeles mange aspekter ved seg. Disse er politiske, økonomiske, sosiale, velferdsmessige, utdanningsmessige, teknologiske, kulturelle, økologiske, nasjonale, internasjonale (Forsvarets verdigrunnlag 2011). Dette medfører også et syn på omtalte policy som en institusjon ved å ta inn over seg mange av de samme aspektene. Perspektivet tar utgangspunkt i at det sentrale politisk-administrative apparatets oppbygging og virkemåte må knyttes primært til den gradvise utviklingen av kulturelle trekk i form av uformelle normer og verdier. Altså mer gjennom evolusjonære enn revolusjonære prosesser, og mer gjennom uformelle systemer enn formelle. De røttene som da blir til, kan sannsynlig prege policyens utvikling. Det kan altså sies å skje en gradvis institusjonalisering i det offentlige apparatet, hvor det utvikles unik kultur, identitet, og særegenhet basert på en gradvis tilpasning til indre og ytre press (Kranser 1988:73-74) og policyen vil trolig bli institusjonalisert inn i virksomheter slik at problemer innen anskaffelsesprosesser kan løses gjennom koplinger mellom situasjon og identitet. Dette blir liggende innen hver organisasjon som historiske bindinger for politisk-administrative systemer (Olsen og Peters 1996:29-32). Bindinger ved unike kulturelle normer og verdier skaper integrasjon, forutsigbarhet, stabilitet og motstand mot raske endringer. Dette

minsker usikkerheten for medlemmene av organisasjonen og omgivelsene.

Administrative reformprosesser hvor effektiviseringstiltak inngår er ofte stivhengige. Dette fordi store ressurser allerede er investert i utvikling av gjeldende uformelle normer og verdier, en viss ekspertise, oppgaver og stier som er tatt i fortiden innenfor en policy har stor innvirkning på videre beslutninger innenfor samme policy (March og Olsen 1989). Denne stivhengigheten, historiske hendelser og tradisjoner ses dermed som tydelige innen offentlige institusjoner (Kranser 1988:67). Et spørsmål når det gjelder utviklingen av en ny strategi blir om Brundtland og Arbeiderparti(AP)-regjeringen som i 1991 startet utviklingen av første strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser har satt tydelige spor på reorganisert policy i ettertid. Institusjonelle trekk vil inkludere normer knyttet til spesiell målforfølging for visse grupper, mot profesjonell kompetanse eller mot typer funksjonelle oppgaver eller domener. Institusjonelt lederskap er ment å hjelpe transformasjonen fra organisasjon til institusjon, eller som March og Olsen (1983) viser til, en endring fra aggregative til integrative trekk. Dette kan føre til en forbedring av smidigheten og fleksibiliteten innen offentlige institusjoner og betydningen av kollektivet, delte verdier og gjensidig tillit mellom offentlige ansatte (OECD 2005). Dette kan settes i sammenheng med Forsvarets transformasjon i tiden etter den kalde krigen.

Om man ser på arbeid mot en ny policy for forsvarsanskaffelser kan policyen (institusjonen) ut fra dette perspektivet ventes å endres kun sakte og ineffektivt, og det kan vanskeliggjøre måling opp mot instrumentelle mål (Olsen 1996:182). Her vil et forslag til en ny policy måtte gjennomgå en kompatibilitetstest. Om policyen ikke er kompatibel med tradisjonelle politiske- og administrative kulturelle normer og verdier vil den bli modifisert eller frastøtt. I motsetning vil et policyforslag som er kompatibelt gradvis kunne implementeres (Brunsson og Olsen 1993:22-23). Det institusjonelle lederskapet kan ha en dobbeltrolle innen iverksetting av reorganiseringsprosesser. På den ene side må ledelsen administrere den viktige (nødvendige) historien som ligger bak eksisterende policy (March 1994:176-177) altså være sensitiv overfor kulturell tradisjon gjennom historiske veivalg. På den andre side vil den også bli tildelt oppgaven og gradvis å endre kulturelle tradisjoner for tilpassing til nye og endrede omgivelser og kontekst. Forsøket kan involvere sosialisering, trening og manipulering av symboler for å endre holdning til organisasjonsmedlemmer eller aktører i et samarbeid (Christensen og Læg Reid 2006:13).

2.1.5.3 Omgivelsesperspektivet

Som nevnt ligger det til grunn at offentlige organisasjoner har to sett av omgivelser. Oppbygging og virkemåte til offentlige organisasjoner vil med dette enten være preget av tekniske argumenter om økt effektivitet eller av spredning av myter og manipulering av symboler skapt i omgivelsene (Christensen og Læg Reid 2006:14). Trekk ved omgivelsene som organisasjoner eller policyer fungerer i forhold til, er viktig for å forstå deres utforming og virkning (Olsen 1992). Betydningen av bevisst innførte reformtiltak kan begrenses eller forsterkes av eksterne relasjoner som organisasjoner er innvevd i. Endringer er ikke bare resultater av instrumentelle tiltak, men også som tilpasninger til situasjonsbestemte forhold og til omgivelsesfaktorer noe mer generelt både nasjonalt og internasjonalt. Dette kan føre til at bevisste valg modifiseres av tilpasning til ytre faktorer (Christensen og Læg Reid 2002:26). Betydningen av omgivelsesfaktorer kommer også til syne gjennom institusjonaliserte omgivelser. Her ses reformer og iboende effektiviseringstiltak i hovedsak som myter, symboler og mote (Christensen og Læg Reid 2003:3-8). Følgelig kan man gå ut fra at en reorganisering av en policy ikke bare handler om instrumentell redesign og kulturell kompatibilitet, men også om promoteringen av symboler og moter, slik at sentrale aktører, samfunnsborgere og media tar det for gitt at de tiltak som iverksettes er uunngåelige og vil skape effektivitet innen både arbeid og kostnader i offentlig sektor.

Effektiviseringskonsepter eller tiltak som kan inngå i en ny policy, er ofte imitasjoner fra privat sektor og er «solgt» av private konsulentfirmaer og internasjonale reformentreprenører. «Kjøp» blir gjort hovedsakelig for å øke legitimiteten til det politisk-administrative systemet og systemets ledere i stedet for spesielt å rette søkelyset mot å løse instrumentelle problemer (Sahlin-Anderson 2001). Totalt sett er det vanskelig å bevise deres effekter, men de blir som regel i stor grad sett på som suksessfulle (Christensen og Læg Reid 2006:14). Ledere vil i mange tilfeller legge vekt på at ulike land, eller offentlige organisasjoner innenfor disse, har de samme problemene og trenger de samme instrumentelle løsningene. Ellers legges det vekt på at bestemte organisasjonsmodeller er moderne og effektive, og får dermed en form for ideologisk eller idemessig dominans (Røvik 1998).

Offentlige ledere som manipulerer reformtiltak må balansere symboler og handling for å stå frem som suksessfulle (Brunsson 2006:kap.8). Å stå på både et handlingsben og et symbolben skaper muligheter for å utføre et virke på en god måte overfor omgivelsene. Dette kan ses på som «window-dressing», og det kan lates som om man handler på en suksessfull måte, mens man får støtte for faktisk å handle instrumentelt. Det er ofte vanskelig å si om et

effektiviseringstiltak eller konsept er en myte. I tilfeller anser offentlige ledere konsepter som moter umiddelbart av forskjellige grunner. I andre tilfeller brukes det systematisk verdiinfluerte konsepter som passer den eksisterende kultur. En annen grunn til å ta inn over seg moter er når det påstås eller lates som om de benyttes for å løse mer oppfunnet enn reelle problemer (Christensen og Læg Reid 2006:14-15). Legitimitet bygger enten på instrumentalitet eller på manipulasjon av symboler, hvor samsvar mellom snakk, handling og effekt ikke behøves (Brunsson 2006:207-215).

2.1.6 Teori om endring innen de to hovedretningene

Endring og utvikling av en policy innen området for materiellanskaffelser i Forsvaret står sentralt i oppgaven. Selv om perspektivenes antagelser om endring delvis er nevnt, vil jeg spesielt trekke frem hvordan det instrumentelle perspektivet og den institusjonelle tilnærmingen ser på endring når det gjelder en organisasjon generelt og en policy spesielt.

Innen det instrumentelle perspektivet fremstilles prosessens ledelse å være i en særskilt posisjon for å utforme og endre organisasjon og policy. Ledelsens handlinger kjennetegnes av at de ikke er personavhengige. En policy eller en strategi som omtalt i denne oppgaven ses på gjennom dette perspektivet som et verktøy, og dens utforming har trolig som hensikt å avspeile og virkeliggjøre de målene som Regjeringen og FD setter. Organisasjoner og policyer utvikles som resultat av nytte og nødvendighet for oppgaveløsning. En policy kan antas å vise sin nytte forskjellig ut fra hvilke perspektiver som legges til grunn, men innen et instrumentelt perspektiv forventes en oppnåelse av satt målsetting. En viss utviklingspositivisme vises gjennom dette perspektivet som kan karakteriseres som modernistisk inspirert (Røvik 2007:49-50). Policyendringer er kalkulererte og skjer som følge av en prosess hvor ledelsen vurderer og styrer organisasjonen og policyen mot en planlagt og proaktiv endring. Endringene er kontrollerte og gjennomføres etter planer og strategier. Valg for nye mål og endringer kalkuleres ved klare preferanser og ut fra en framtidsrettet konsekvenslogikk (Christensen m.fl. 2004:31). Roness (1997:63) kaller denne planlagte handlingsmåten som styring gjennom en analytisk prosess. Policyendringer innen anskaffelsesområdet kan også foregå innen en forhandlingsvariant hvor endringene er resultat av interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom aktører med motstridende mål og interesser (Roness 1997:70; Christensen m.fl. 2004:14). Innen en reorganisering eller endring av en policy kan en heterogen ledelse fastlegge en endret policy etter en viss tautrekking om kontrollen med prosessen, og etter kompromiss med utgangspunkt i en klar, men noe forskjellig tenkning fra de ulike lederne (Christensen m.fl. 2006:18).

Når det gjelder opprettelse og endring innen den institusjonelle tilnærmingen, gjennomgår en organisasjon eller policyer en naturlig institusjonaliseringsprosess hvor etableringen skjer gjennom en gradvis tilpasning til indre og ytre press som former en organisasjons eller policys kulturelle identitet. Presset fra indre og ytre faktorer er dynamisk og vil hele tiden gjøre seg gjeldende. For å forstå institusjonens identitet og hvordan den har utviklet seg, på lik linje med hvordan en policy har oppstått, må man se tilbake på hva som kjennetegner etableringen og utviklingen som har skjedd (Christensen og Læg Reid 2002:21). Institusjonaliseringsprosessen er preget av at organisasjonen følger et sett av regler som er innført tidlig i utviklingsprosessen, og reglene legger føringer for utviklingen videre. Denne regelfølgingen kalles også stivhengighet (Rønness 1997).

Hva angår Forsvarets materiellanskaffelsespolicy kan det innen denne tilnærmingen tenkes at policyens historiske røtter kan prege utviklingen ved at tidligere etablerte handlingsregler innen policyen er styrende for hva slags handlinger som ses på som passende. Store ressurser er investert i disse reglene, og ut fra denne tilnærmingen argumenteres det for at man nærmest kan forutse at de etablerte reglene følges videre, som større enn at de vil bli avvirket og erstattet med nye. Denne stivhengighet viser til at når en organisasjon har valgt en sti for sin policy, vil dette valget være styrende for framtidig utvikling og kan skape både stabilitet og forutsigbarhet for organisasjonens bruk av policyen. Muligheten for endring i en policy er som oftest liten. Om det skjer endring, skjer denne trolig gradvis over tid. Det kan oppstå situasjoner internt og eksternt med potensiale for å virke truende for institusjonen, og ved slike situasjoner som kan utfordre eksisterende verdier som ligger til grunn for en policy kan det oppstå en tilstand av brutt likevekt som innebærer brå institusjonell endringer som igjen følges av en lang periode med kontinuitet. Normer og regler blir forkastet, for så å erstattes av nye og mer tilpassede (Krasner 1988).

En normativ prosess hvor internt og kontekstuel press er med på å forme nye verdier og normer står altså her i fokus, men endringer kan også skje i samhandling med sentrale aktører. Legitimitet og tillitt fra omgivelsene er viktig, og det å ta hensyn til kontekstuelle normer for hva som er passende kan gi positive utslag og en aksept i omgivelsene. Endring innen denne tilnærmingen skjer trolig med en viss treghet, og den er ofte inkrementell, altså gradvis (Streeck og Thelen 2005). Motstanden mot en policyendring bygger på usikkerhet fra aktørers side knyttet til noe nytt og en trygghet når det gjelder «slik vi gjør det hos oss». Kompatibilitet i nye tiltak og endringer som gjøres opp mot eksisterende måter å handle på, gir større mulighet for endring. Dels vil policyendringer kunne støte mot verdier som

organisasjonen er satt til å passe på, noe som blant annet kan skje gjennom adoptering av reformoppskrifter innrettet mot stor økonomisk effektivitet i norsk forvaltning. Det historiske grunnlaget for norsk sentralforvaltning ser generelt på slike reformtiltak som ikke-kompatibel med tradisjonen. Motstanden kalles historisk ineffektivitet, som vil si at en del offentlige organisasjoner kan fungere relativt bra, selv om de reagerer tregt på press for forandring, eksterne reformmønstre og ikke lever opp til effektivitetskrav (Christensen m.fl. 2004:55,82). Dette kan føre til at det er delvise koblinger mellom organisasjoners fremstiller og hvordan de utøver sin rolle (Brunsson 2006).

2.1.7 Dynamikk mellom perspektivene

Trolig skjer endring i en policy som oppgaven tar for seg bare gjennom eksempelvis en aktiv nasjonal forvaltningspolitikk og/eller administrative reformer, nedfelt i nye formelle strukturer, prosedyrer, prosesser og bevisste forsøk på endring av forvaltningskulturen. Gjennom en noe bredere tilnærming er det grunn til å tro at endringsprosesser også må ses i sammenheng med tilpasning til etablerte tradisjoner, til moderne trender og til press og krav fra eksterne aktører (Christensen og Læg Reid 2002:27). Ved å se på dynamikker mellom perspektivene kan trolig handlefriheten eller graden av manøvrering for politiske ledere som den politiske ledelsen i FD innen reorganisering av en policy influeres av både omgivelsesfaktorer, politiske trekk og historisk-institusjonell kontekst. Innen denne tilnærmingen kan disse faktorene skape begrensede muligheter for målrettede valg, bevisste instrumentelle tiltak og intensjonell innsats gjennomført av politiske og administrative ledere for å lansere administrative reformer gjennom administrativt design (Christensen m.fl. 2002:158). Ut fra en dynamisk tilnærming argumenteres det for at reorganiseringsprosess ikke er karakterisert av et enkelt instrumentelt syn på organisasjonens beslutningstaking og endring. Dette sett gjennom administrativt design og aktive nasjonale administrative policyer. I stedet kan de bli forstått som administrative policyer som tar utgangspunkt i at prosessen, effekter og implikasjoner av administrative reformer kan forstås som et komplekst samspill mellom eksterne og interne faktorer (Olsen og Peters 1996:197).

Det kan argumenteres for at omgivelser, kultur og strukturell kontekst fremmer transformerende forutsetninger og begrensninger som på en kompleks og dynamisk måte har effekt på prosesser. Dette betyr at en reorganisering av en policy kan bli et resultat av en kompleks dynamikk mellom tekniske og institusjonelle omgivelser press, bevisste forsøk fra lederskapet på reorganisering og styring, tautrekking mellom ulike aktører og tilpasning til kulturelle forhold (Christensen m.fl. 2006:21). Kulturelle faktorer kan modifisere effekten av

formelle strukturer, men også støtte strukturelle endringer, og til og med gjøre effekten av dem sterkere. På samme måte kan eksterne krefter som et konkurransemarked bli forbedret eller herdet av strukturelle trekk eller administrativ kultur og tradisjon (Christensen og Lægneid 2004:134-135). Oppsummert er det grunn til å tro at kompleksiteten ved konteksten spiller en rolle, oppgavespesifikke faktorer er viktig, og graden av mulighet for å oppnå ønsket kontroll for ledelsen i en prosess er påvirket av eksternt press, stivhengighet og strukturelle begrensninger (Pollitt og Bouckaert 2004:26-36).

2.1.8 Empiriske forventninger

2.1.8.1 Forventninger knyttet til det teoretiske rammeverket

Det teoretiske rammeverket har ulike forestillinger om hva organisasjoner er og hvordan organisasjoner handler. De legger vekt på ulike forhold som påvirker organisasjons- og policyendringer, og de har ulike oppfatninger om hva slags forhold som virker inn på endringer. De ser også ulikt på hvordan organisasjoner håndterer omgivelsene, og hva slags handlingslogikk som benyttes i beslutningsprosesser. I denne delen av kapitlet vil det redegjøres for noen av funnene det forventes gjennom empirien ut fra perspektivene. Til grunn for å fremstille funn i analysen ligger generelt gjennomgangen av de enkelt organisasjonsteoretiske perspektivene i oppgavens teoridel. Dette skaper igjen grunnlaget for å spisse noen empiriske forventninger til funn i analysen som det spesielt vil legges vekt på.

2.1.8.2 Forventninger til funn ut fra en instrumentell hierarkisk variant

I denne varianten av det instrumentelle perspektivet ligger hovedfokuset hovedsakelig på den formelle organisasjonsstrukturen, og hvordan FD som prosessens ledelse kontrollerer prosessen fra start til utfall.

- ***Aktørers tilgang til prosessen er kontrollert av ledelsen.*** Styring av tilgang til beslutningsprosesser antas forbeholdt FD. Man regner med at prosessene er lukket, kontrollert og plassert høyt i hierarkiet. En endring og utvikling av den næringspolitiske policyen kan ventes å skje gjennom viljestyrte valg og analytisk vurdering som avspeiler Regjeringens og FDs mål og forventninger. Policyen forventes å vise seg som et instrument for måloppnåelse.
- ***Prosessens struktur og organisasjonstenkning styres og kontrolleres av ledelsen.*** Det er grunn til å tro at organisasjonsstrukturen i FD vil skape rasjonalitet gjennom å kanalisere deltakelsesrettigheter og organisasjonstenkningen i prosessen. En

forventing er at FD ikke gir fra seg kontrollen i prosessen, og står frem som en homogen og enhetlig ledelse. Dette fører til en antagelse om at det legges store ressurser i prosessen fra Regjeringen og FDs side. Det forventes at Forsvarets og forsvarsindustriens mål og kjennetegn ved øvrige omgivelser blir trukket inn i prosesser med en påfølgende analytisk håndtering av dette fra FDs side.

2.1.8.3 Forventninger til funn ut fra en instrumentell forhandlingsvariant

I forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet legges det til grunn en forventning om mer heterogenitet i ledelse og generelt innen aspekter i prosessen. Dette kan igjen føre til et mangfold av interesser som ender i forhandlinger og drakamper mot prosessens utfall.

- **Adgangen til prosessen forventes å være bredere, og i mindre grad kontrollert av ledelsen.** Dette medfører sannsynligvis at direkte og indirekte involverte aktører i forsvarsanskaffelser får adgang til prosessen. De aktører som har spesielle synspunkter og interesser regnes det med at vil søke deltakelse i prosessen mot en ny næringspolitisk strategi. Det er grunn til å tro at FD fortsatt vil ha den relative kontrollen, men forhandlingstrekk ved prosessen kan føre til mindre kontroll over aktørers tilgang og deltakelse i prosessen.
- **Heterogenitet og aktørers ulike interesser vil prege prosessens organisasjonstenkning.** Reorganiseringen av policyen kan bli sett på som et produkt av forhandlinger og interessehevding mellom aktører ut fra egne interesser. Den nye policyen på området kan også forventes å bli et resultat av tidligere kjøpslåing mellom aktører, og vil således avspeile maktfordelingen mellom aktørene i nye prosesser. Prosessens utfall vil forestå ut fra tautrekking og forhandlinger, og politiske sider ved beslutningsprosessen er trolig viktigere enn analytiske. Dette knyttes til i hvilke grad det er mulig å gjennomføre løsninger.

2.1.8.4 Forventninger til funn ut fra et kulturperspektiv

Ut fra dette perspektivet defineres det passende ut i fra uformelle strukturer og nettverk, normer og rutiner, og stivhengighet skaper utgangspunkt og rammebetingelser for å gjennomføre en reorganiseringsprosess av en strategi.

- **Historisk utviklede normer og verdier antas styrende for deltakelsen i prosessen.** Normer og verdier innen næringspolitikken i forsvarssektoren gir trolig grunnlag for hvem som er passende deltakere i prosessen. Dette vil si at FD som leder av prosessen

ikke direkte avgjør hvem som får deltakelsesrettigheter. De tidligere gjennomførte endringene innen policyer på anskaffelsesområdet legger føringer for hvilke aktører som er passende deltakere i prosessen mot en ny strategi.

- ***Aktører forventes å ta med seg egne normer og verdier med innvirkning på prosessens organisasjonstenkning.*** Man går ut fra at institusjonelle trekk styrer atferd og skaper referanserammer for hvordan et forsvarsindustrielt samarbeid bør være. Aktørene har trolig ulike definisjoner av problem, løsning og organisasjonstenkning. Stiavhengigheten i en organisasjon eller policy gir sannsynligvis utgangspunktet og rammebetingelsene for endring. Motstand mot prosessen forventes å oppstå dersom kompatibiliteten i nye tiltak ikke samsvarer med andre aktørers tradisjonell atferd. Det antas også innen et kulturelt perspektiv at Forsvaret, industrien og myndighetene må forholde seg til omgivelsene.

2.1.8.5 Forventninger til funn ut fra et omgivelsesperspektiv

Ut fra omgivelsesperspektivet har normene både i de institusjonelle- og tekniske omgivelsene betydning på prosessens aktivisering, initiativ, forløp og utfall. Det handler i stort om å gjennomføre en organisering av en prosess som skaper legitimitet fra omgivelsene..

- ***Aktører som ses som legitime deltakere i omgivelsene får delta.***
Normer i omgivelsene legger føringer på hvilke aktører som bør delta i prosessen. Det kan dermed antas at Berørte parter i beslutningsprosessen blir involvert, og legitimitet rundt prosessen skapes med bakgrunn i at disse ses som hensiktsmessige deltakere fra omgivelsene. Det forventes også en bred deltakelse og dermed en bred kompetanse tilført prosessen som igjen gir legitimitet til prosessen.
- ***Omgivelsene bærer på myter som reflekteres i organisasjonstenkningen i prosessen.***
Trolig legger de institusjonelle og tekniske omgivelsene føringer for organiseringen av næringspolitikken i forsvarssektoren og for anskaffelsesregimet til det norske forsvaret. Det er ventet at myter blir tatt inn i næringspolitikken uten store analytiske vurderinger fra FDs side, og at eventuelle myter ofte blir tatt for gitt som god. Organisering innen materiellsamarbeidet kan man gå ut fra at blir mer akseptert i omgivelsene om struktur, prosedyrer og policyer ligner andre lands organisering eller øvrige omgivelsers passende organisering. Det er grunn til å tro at utfallet av prosessen gjenspeiler normene for organisering av anskaffelser i omgivelsene.

2.2 Metodisk design

2.2.1 Innledning

Her vil jeg belyse hvordan studien er gjennomført for å besvare problemstillingen. Oppsummert er studien designet som en casestudie hvor det benyttes innholdsanalyse av dokumenter og uformelle intervjuer for innsamling av data. Denne delen vil bestå av en begrunnelse for valg av casestudie som design, en redegjørelse for innholdsanalyse av dokumenter som metode for innsamling av data, og en gjennomgang av hvilke dokumenter som utgjør presenterte data i oppgaven. Deretter vil jeg redegjøre for intervju som datainnsamlingsmetode, og trekke frem noen bemerkninger om intervjus positive og negative sider. Til slutt belyses viktige begreper som reliabilitet, validitet og generalisering.

2.2.2 Studie av en reorganisering av en policy som et casestudie

Studien er formet som en casestudie, og vil hovedsakelig ta for seg utviklingen i den næringspolitiske policyen for forsvarsanskaffelser fra den kalde krigens slutt til 2008, med et spesielt fokus på beslutningsprosessen frem mot vedtaket om en ny helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser i St. meld. 38 (2006-2007). Dette gjør studien til en enkeltcase studie. Overordnet ligger fokuset på kjennetegn og viktige innflytelsesrelasjoner som har hatt innvirkning på utviklingen og endringen i nevnte policy. Studiens hensikt er å utvikle en helhetlig forståelse av den ene enheten som studeres. Enheten betraktes som unik og vitenskapelig interessant i seg selv, men vil ikke bli betraktet som en del av et større univers, så prinsipielt sett er studiens univers begrenset til denne ene enheten som undersøkes (Grønmo 2004:90). Men som det fremgår i teorien og i dette kapitlet er studien en empirisk studie av en beslutningsprosess, og slike prosesser i formelle organisasjoner kan tilby observasjoner og teoretiske bidrag som kan være nyttige i studier av offentlig sektor i en større kontekst (Christensen m.fl. 2009:24).

Det verserer mange definisjoner på begrepet casestudie. Sigmund Grønmo (2004:414) beskriver det bredt som en detaljert og intensiv studie av en enkelt analyseenhet eller av noen få analyseenheter som sammenlignes. Dette beskriver John Gerring (2007) som «single-case study» og «cross-case study». Hensikten i denne studien er å besvare spørsmål om hvordan en utvikling skjer, hvordan en prosess foregår, grunnlag for hvorfor en prosess ble iverksatt, hvilke aktører og innflytelsesrelasjoner som er viktige, aspekter ved interessehevding og hvordan utfallet ble og hvorfor. Derfor vil jeg trekke frem Wilbur Schramm (1971:7) som hevder at casestudie er hensiktsmessig når det søkes å ta opp hvorfor en beslutning ble tatt,

hvordan beslutningen ble arbeidet frem og hva utfallet av prosessen ble. Dette viser hensiktsmessigheten i å ta for seg en beslutningsprosess eller å se på beslutninger over et gitt tidspunkt slik det er lagt opp til i denne studien. Robert K. Yin beskriver casestudier som «*an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident*» (Yin 2009:18). Dette gir også mening i å velge casestudie som design for denne oppgaven gjennom analysen av en policy og endringer i policyen innen dens reelle kontekst, og det kan hevdes at et politisk spill som kan fremtre gjennom beslutningsprosesser som kan være spill innen multiple arenaer og med institusjonelle og kontekstuelle faktorer som viktig (Tsebelis 1990:8-11). Dette skaper grunnlaget for at studien faller inn under casestudie som design. Studien blir lagt opp som en empirisk studie, altså med et helhetlig fokus på en policy.

Det ble i 1982 for første gang benyttet gjenkjøp som et viktig ledd innen næringspolitikken i forsvarssektoren, og i 1995 ble en strategi for første gang fremlagt. Fra slutten på den kalde krigen og frem til i dag har det skjedd endringer i strategien, og det har stadig vært et tilbakevendende tema når Forsvaret har stått overfor nye anskaffelser. Disse endringene blir undersøkt i reelle omstendigheter med fokus på aktørene som deltok i prosessen og som har vært viktige under utvikling av policyen. Det er viktig i en slik type studie å være åpen for at det kan være mange forklaringsfaktorer som spiller inn på et utfall. Hensikten med studien har vært å gi en helhetlig forståelse av policyens utvikling over tid og beslutningsprosessen mot en ny strategi. Et Fokus har vært å innta en bred tilknytning til situasjonsfaktorer for å forsøke å beskrive en historisk utvikling, og å dekke så mange situasjonsfaktorer som mulig for analysen.

2.2.3 Kilder og datagrunnlag

Den informasjonen man trenger om analyseenheter, kan hentes fra ulike informasjonskilder eller datakilder. Ethvert grunnlag for informasjon om samfunnsmessige forhold kan betraktes som en kilde. Hva slags kilder som brukes i en bestemt studie, avhenger av hva slags informasjon som skal inngå i studien, hvilke kilder som kan bidra med informasjonen, og hvilke kilder som er tilgjengelige for den aktuelle studien (Grønmo 2004:119). Valg av datakilder til denne studien må sies å ha falt til dels naturlig, men også gjennom en prosess for å belyse svake og sterke sider ved kildene. Gjennom studien er det foretatt en metodetriangulering der det er benyttet hva Grønmo (2004:421) beskriver som en kombinasjon av ulike datakilder og forskningsmetoder i én og samme undersøkelse. Gjennom denne studien har det blitt gjennomført kvalitative dokumentanalyser og intervjuer for så å

kombinere datamaterialet fra begge metodene for å nyte godt av begge typer datainnhenting. En slik triangulering kan styrke tilliten til både metodene og resultatene i studien gjennom utfyllende kildebruk og det er mulig å se informasjon opp mot annen informasjon for å se om kildene er i samsvar med hverandre (Grønmo 2004:55-56,411).

Som grunnlagsmaterialet for studien er det benyttet dokumenter, altså skriftlig materiale. Offentlige dokumenter er i stor overvekt med sine positive og negative sider. De dokumentene som er benyttet i studien er St. prp, St. meld, stortingsinnstillinger (Innst. S.), norske offentlige utredninger (NOU), høringsnotater og FFI-rapporter. Det er også innslag av andre enkeltstående taler, rapporter og pensumbøker med empiriske innslag. Samtlige dokumenter og rapporter er hentet fra internett. Høringsuttalelser er mottatt på forespørsel til FD, men de ligger også offentlig tilgjengelig på internett. Det er i stor grad på stortinget.no og regjeringen.no øvrige dokumenter er å finne. Når det gjelder FFI-rapporter, har jeg søkt i FFIs database for å finne rapporter som omhandler anskaffelser til Forsvaret på bred basis. FFI-rapporter, stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger står for hoveddelen av datagrunnlaget. Dokumentene spesielt, men også intervjuene, har gjort det mulig å trekke opp et historisk bakteppe til beslutningsprosessen mot den helhetlige strategien for de næringspolitiske aspektene ved Forsvarets anskaffelser vedtatt i 2008. Utfordringen med disse dataene er at FFI-rapportene ofte er tilrådninger til FD og dermed normative i sin stil. Med bakgrunn i at det i stor grad er FFI som gjør utredninger, dog med innspill og kommentarer fra andre aktører gjennom styringsgrupper, kan det oppstå en skjevhet i datamaterialet når FFI-rapporter sammen med stortingsproposisjoner og meldinger utgjør en så stor del av datagrunnlaget. Med dette oppstår det sannsynligvis en relativt høy grad av samsvar mellom dokumentene i prosessen, gitt at myndighetene ikke har gått i mot tilrådninger, FFI har fulgt oppdraget gitt av FD eller andre aktører har fått stor innflytelse. Dokumentene er analysert med en kvalitativ tilnærming til innholdsanalyse av dokumenter hvor hensikten har vært å skape en helhetlig forståelse i første omgang, men også gå i dybden på spesielle situasjoner, aktører, innflytelsesrelasjoner og kontekstuelle faktorer. Kontekstuelle faktorer kan trekkes frem gjennom beslutningsprosessens muligheter for aktører til å gi innspill og kommentarer. Ved å se konteksten i sammenheng med aktørene kan man se hvordan deres dels normative innspill kan ha bidratt gjennom tiden via utvikling og endring, og innen en spesiell beslutningsprosess mot et utfall og en ny policy.

Ved siden av dokumenter er intervjuer med på å skape det empiriske grunnlaget for studien. Denne typen data inngår som komplementerende i studiens empiri og analyse. Ut fra

intervjuer kan de som besvarer spørsmål kalles både respondenter og informanter. Dette skillet blir ikke ofte skarpt beskrevet, men en respondent er en aktør som spørres ut, gir informasjon om seg selv, sin bakgrunn, status, sine opplevelser, meninger og handlinger, mens betegnelsen informant brukes når den som utspørres, gir informasjon om andre aktørers bakgrunn, status, handlinger og meninger eller om andre forhold i samfunnet (Grønmo 2004:120). Jeg vil forholde meg til begrepet informant, fordi informanten representerer sin organisasjon og samtidig kan komme med egne holdninger og meninger samtidig som den kommenterer andre aktørers innflytelse i en spesiell beslutningsprosess og samfunnsforhold av viktighet for utviklingen av Forsvarets materiellanskaffelsespolicy.

Ved forming av spørsmål og utvikling av intervjuguide har jeg lagt vekt på først å stille spørsmål knyttet til den historiske empiridelen for å få mer og utfyllende informasjon enn hva som er tilgjengelig i dokumenter. Den andre delen av intervjuguiden omhandler beslutningsprosessen mot den nye helhetlige strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Fokuset vil ligge på å komme mer i dybden på relasjonen mellom aktørene og aspekter som var av viktighet i beslutningsprosessen og for prosessens utfall ut over det som har vist seg gjennom dokumentanalyse. Intervjutypen jeg har benyttet er kvalitativ, og kan karakteriseres som semi-strukturert. Ønsket fra tidlig av i oppgaveprosessen var å gjennomføre 10-15 intervjuer, og ønskede informanter ble valgt med status som nøkkelinformanter med bakgrunn i deltakelse i arbeidet mot den nye strategien på anskaffelsesområdet. Det er lagt vekt på å favne bredt om involverte aktører fra myndighetssiden, Forsvaret, industrien og interesseorganisasjoner. Dette for å få viktige aktørers synspunkter som komplementerende til data innhentet ved dokumentanalyse. Med bakgrunn i utvalgte dokumenter er det kun regjeringsnotater som jeg ikke har innsyn i. Dette gir grunnlag for et godt utvalg av informanter ut fra aktørene som fikk uttale ved høringen av FFI-rapporten. Jeg har selv gjennomført samtlige intervjuer, og intervjuene viste seg å bli omfattende samtaler. Selv ved bruk av intervjuguide, ble intervjuene til dels uformelle.

Det er benyttet en intervjuguide gjennom prosessen. Dette fordi jeg ønsket å få informanters syn på en og samme prosess som de alle i større eller mindre grad var knyttet til. I den grad det har vært tilpasning av spørsmål har dette vært av oppfølgingsspørsmål knyttet til spesielle aktørers roller, interesser og holdninger i den spesifikke prosessen og til punkter som gjennom prosessen og oppgaven har fremstått som viktig. Utgangspunktet for antall intervjuer ble tidlig nedjustert da det viste seg vanskelig å få informanter som var tilknyttet prosessen til å delta. Dette på grunn av endring i jobb og jobb i utlandet. Samtidig kan det

trekkes frem at flere ønskede informanter etter flere henvendelser ikke besvarte mitt ønske om deltakelse. Det totale antallet informanter ble sju, og dette sier jeg meg fornøyd med ved at samtlige av de viktigste aktørene knyttet til prosesser er dekket. Samtlige intervjuer er gjennomført under fire øyne, og samtlige intervjuer sett bort fra ett, er gjennomført på informantens arbeidsplass i konferanserom. Et intervju ble gjennomført på et offentlig sted uten at det skapte noen utfordringer, og jeg vil heller ikke si at dette hadde påvirkning på intervjusituasjonen. Tidsspennet på intervjuene har variert fra 40 til 85 minutter. Dette knyttet til hva slags posisjon i prosessen mot den nye næringspolitiske strategien informantene har hatt og i hvilken grad informantene har arbeidet med forsvarsindustrielle spørsmål tidligere.

Intervjuene ble gjennomført med diktafon, men jeg valgte underveis å gjøre notater for å kunne stille oppfølgingsspørsmål og benytte de samme oppfølgingsspørsmålene ved senere intervju. Hovedfokuset ble likevel lagt på å gjennomføre et godt intervju gjennom en god samtale og vie fokus til informantene. Bruk av diktafon kan et ha minus ved at informantene ikke føler seg fri til å gi uttalelser uten nøye gjennomtenking. Grunnen til bruk av diktafon er at intervjuene kan bli samtaler hvor mye og teknisk informasjon blir gitt og det vil være vanskelig å holde kontroll på all informasjonen til den er nedskrevet. Dette vil kunne føre til tap av informasjon. Informantene vil gjennom oppgaven være anonymisert, og navn vil ikke bli offentliggjort i en vedlagt liste heller. Dette er kommunisert til informantene og gjort med hensyn til at de skal kunne føle seg frie til å legge frem det de måtte ha på hjertet uten at det skal slå tilbake. I dette ligger det også et «men». Gjennom informasjonsskrivet som ble sendt ut med invitasjon til intervju fremhevet jeg muligheten for indirekte gjenkjenning gjennom en tredjepart. Antallet aktører innen feltet jeg tar for meg på nivå for utforming av policyer, og som har bidratt i den spesifikke prosessen, er begrenset, og jeg har fått inntrykket av at alle kjenner alle. Om sitater ønskes benyttet, benyttes disse etter samtykke av informant. Ved slik bruk av intervju må man også være forberedt på et ønske fra informantenes side om gjennomlesning før oppgaven ferdigstilles. Jeg informerte samtlige informanter om denne muligheten gjennom informasjonsskrivet som ble sendt ut, og gjentok muligheten på intervjutidspunktet. Studiens formelle sider er tatt hånd om gjennom innmelding til og godkjenning av studien fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD).

2.2.4 Empiriske utfordringer

Frem til nå er datainnsamlingsprosessen belyst, og man kan kalle denne prosessen en produksjonsprosess der det produseres data som vi trenger for å belyse en bestemt problemstilling. Det kan også sies at det konstrueres data på grunnlag av den relevante

informasjonen som man kan skaffe fra ulike kilder. Datamaterialet kan betraktes som et produkt, og dette produktet må kvalitetssikres. At datamaterialet har en tilfredsstillende kvalitet, er en avgjørende forutsetning for å komme frem til analyseresultater som er holdbare og fruktbare. Her vil jeg kort diskutere hva som menes med kvalitet når det gjelder studien, og se på noen viktige kriterier som brukes for å vurdere kvaliteten. Validitet og reliabilitet er de to viktigste kvalitetskriteriene (Grønmo 2004:219).

Validitet dreier seg om datamaterialets gyldighet for problemstillingen som skal belyses, og validiteten er høy hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingen. Reliabilitet referer til datamaterialets pålitelighet. Reliabiliteten er høy hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data (Adcock og Collier 2001:529). Angående reliabiliteten har jeg forsøkt å gjøre mine data så pålitelige som mulig gjennom å benytte flere typer kilder. Dette kan føre til en reduksjon i faren for at informasjonen som er fremskaffet er feilaktig. I studien er det hva gjelder reliabilitetsaspektet viktig at de empiriske data gir informasjon om utviklingen av Forsvarets policy for materiellanskaffelser innenfor en spesifikk tidsperiode, og informasjon om prosessen forut for vedtaket om en ny næringspolitisk strategi for Forsvarets anskaffelser. Problemstillingen står i en særstilling ved vurdering av disse kriteriene. Gjennom denne studien har disse kriteriene ligget til grunn for innhenting av informasjon. Jeg ser på dataene som er fremskaffet gjennom studien som passende til oppgaven. Dette ved utvalget av dokumenter knyttet til prosessen, og at utvalgte informanter er viktige aktører i prosessen mot utformingen av St. meld. 38 (2006-2007) og arbeid innen anskaffelsesfeltet.

Utvalget av dokumenter og intervjuene er gjennomført med hensikt å belyse relevante aspekter ved problemstillingen. I intervjuene har jeg lagt vekt å vise åpenhet, informere informantene på en tilfredsstillende måte for å oppnå trygghet i situasjonen, etablere god kommunikasjon, og legge vekt på en dynamisk fremstilling av spørsmålene. Notater er som nevnt gjort underveis for å følge med på styringen og utviklingen av intervjuet, og samtidig kunne ta tak i forhold som ikke kommer med på lydfilen. Lydfilene er transkribert fullstendig. Dette for å kunne slette lydfilene og for enklere bruk av dataene i oppgaveskrivingen. Dokumenter som datagrunnlag gir noen utfordringer. Objektivitet er et viktig element for kilden, men dette er til dels vanskelig å etterfølge 100 prosent. Offentlige dokumenter skrevet av departementer kan ofte legge frem det positive rundt tiltak, og i mindre grad utfordringer. Samtidig kan det oppstå utfordringer ved at FFI som veldig nært knyttet til forsvarsindustrien utreder tilrådninger til FD om grunnlagsmaterieell og forslag til strategi. Forsvarsindustrien er

jo selv en involvert part i implementering av strategien og gjennomføring av anskaffelser. Med tanke på dette har jeg lagt vekt på å benytte et bredt utvalg av informanter for å fremskaffe informasjon som favner utviklingen og prosessen fra alle sider. Samtidig har det vært viktig å gjennomføre intervju for å tappe de teoretiske perspektivene som vist i oppgavens teoridel. Ved bruk av en mengde offentlige dokumenter kan det oppstå en instrumentell slagside på dataene som gjør det viktig å supplere med intervjudata. Selvfølgelig må jeg også ta høyde for at informanter ikke føler seg fri nok til å kunne gi kommentarer i henhold til lojalitet og betenkeligheter rundt muligheten for identifisering i oppgaven. Dette har gjort det enda viktigere for meg å klargjøre anonymiseringen i oppgaven.

Som nevnt benyttes en todeling av den empiriske fremleggelsen, med hovedfokus på beslutningsprosessen som førte til en ny næringspolitisk strategi for forsvarsanskaffelser. Kompleksiteten og stadige skiftninger i aspekter som påvirker prosessen (King m.fl. 1994) fremgår ikke i stor grad ut fra dokumentene. Endringer har skjedd om man ser på den historiske fremstillingen fra første til siste strategi, men siden dette ikke er studiens hoveddel vil jeg hevde at mulighetene for å ha oversikt over prosessen ut fra dokumenter og intervjuer er god. Det er kun regjeringsnotater som ikke er tilgjengelig for innsyn hva gjelder prosessens dokumenter, og ved bruk av intervjuer som supplerende data vil jeg anse datagrunnlag for studien som tilfredsstillende. Utviklingen i policyen på forsvarsanskaffelsesområdet er knyttet til en rimelig mengde relevante dokumenter. FFI har skrevet mange rapporter og tilrådninger opp gjennom tiden, og stortingsdokumenter har også fremhevet viktige aspektene ved utviklingen. Den aktuelle beslutningsprosessen vises gjennom offentlige dokumenter som til dels åpen, tradisjonell og strømlinjeformet. Dette har gjort det enkelt å få oversikt over de fleste dokumenter knyttet til prosessen. Men med bakgrunn i dette er det også viktig med intervjuenes informasjon for å gjøre oppgavens datamateriale så komplett som mulig.

2.2.5 Studien, Teori, Design og Metode – en oppsummering

Denne studien er en casestudie hvor hensikten er å gi en helhetlig fremstilling av et case og se i dybden på aspekter for å besvare studiens problemstilling. Jeg har tatt utgangspunktet i en kvalitativ tilnærming hvor det har blitt gjennomført kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter som grunnleggende datamateriale og delvis uformelle intervjuer for å fremskaffe supplerende data til både empirien og analysen. Viktige elementer gjennom studieprosessen har vært åpenhet og nøydsomhet i implementering av informasjon som har kommet til under prosessen, og samtidig arbeidet aktivt for å få mer detaljer fra intervjuene i empirien og metoden for å understreke de gode poengene.

Kapittel 3: Empiri del I

3.1 Historisk fremstilling

3.1.1 Forsvarets materiell fra 1945 til begynnelsen på 1990-tallet

Etter andre verdenskrig ble det gjennomført en gjenoppbygging av det norske forsvaret. Fra 1945 og utover 50-årene var trusselbildet mot Norge basert på trusselen fra Sovjetunionen. Materiellmessig lå det til grunn at landet måtte ha et forsvar som skapte proporsjonalitet mellom Forsvarets og territoriell størrelse, altså et krav om en stor organisasjon. Tross størrelsen greide man å utruste Forsvaret på en relativt enkel måte gjennom arv av tysk materiell og generøs amerikansk våpenhjelp som strakk seg inn på 60-tallet. Dette gav grunnlaget for det norske forsvaret og fremtidens utseende. Det man ikke tenkte på var at når dette materiellet var nedslitt og ikke kunne moderniseres og videreføres utover 70, 80 og 90-tallet, hva skulle man gjøre da? På 70- og 80-tallet så man at det skjedde tre ting. Det arvede tyske materiellet kunne ikke brukes mer, våpenhjelpen opphørte og militært materiell hadde en prisstigning som var brattere enn den alminnelige, generelle prisstigningen. Etterhvert når man så på muligheten til å gjenanskaffe materiell i Forsvarets struktur, så man at det ikke lot seg gjøre en for en. Man kunne ikke gjenanskaffe materiell ved å anskaffe like mange nye som gamle. Konsekvensen av dette var at forsvarsstrukturen krympet (Informant).

Med den kalde krigens trusler ble fornyelsen av Forsvarets materiell forsinket, og det ble beholdt for mye gammelt materiell for lenge. Dette koster penger ved at det må lagres, vedlikeholdes og videreutvikles. Dette gikk direkte på bekostning av muligheten for å anskaffe nytt. Materielldiskusjonen gikk i stor grad på hvorvidt det som ble anskaffet hadde noe berettigelse ut fra tre forutsetninger. Er det bærekraftig økonomisk? Har det fremtiden foran seg rent teknologisk, og er det sikkerhetspolitisk relevant? (Informant). Dette viser at det ikke bare har vært en politisk diskusjon angående forsvarsanskaffelser på et tidlig stadium. Videre vil det vises tre eksempler som et grunnlag for den videre gjennomgangen av den næringspolitiske strategien for Forsvarets anskaffelser.

3.1.2 Tre eksempler på anskaffelser gjort mellom 1970 og 2008

Jens Christian Hauge sto i sin tid for etableringen av FFI. Senere ble instituttet med Finn Lied i spissen et faglig kompetanseorgan i utviklingen av norsk forsvarsindustri. Med Norsk forsvarsindustri menes industri i Norge som leverer varer og tjenester til Forsvaret. Det vil si bedrifter, uavhengig av eierforhold, som er registrert i Norge der verdiskapning og

kompetanse knyttet til leveransene finnes i Norge (FD 2007a:17). Kongsberg Våpenfabrikk senere Kongsberg Defence and Aerospace (KDA) utviklet tidlig på 1970-tallet et missil kalt Penguin. Dette prosjektet hadde først og fremst en veldig positiv forsvarsmessig effekt. Missilet var forut for sin tid og fremsto som veldig bra. KDA har eksportert den nyeste versjonen til blant annet Australia, Spania og USA. Salg av systemer til USA blir sett på som en stor anerkjennelse av norsk teknologi. FD oppnådde det de ville gjennom prosjektet og ved at forsvarsbevilgningene kom norsk industri og arbeidsplasser til gode. Dette oppfattes som en solskinnshistorie hvor forsvarsindustrien hadde et genuint forsprang på konkurrentene.

Om man ser på sjømålsmissilet Naval Strike Missile (NSM) utviklet fra 1990-tallet og produsert fra 2008, kan man si at FDs grunnlag for utvikling handlet om Norsk industri, arbeidsplasser og kompetanse. I dette tilfellet var det alternativer som Forsvaret heller ville gå for, men hvor Forsvaret måtte av rent industripolitiske årsaker benytte mye penger på utviklingen av NSM (Informant). Etter at missilet nå er eksportert til Polen blir også denne historien bedre og bedre. Gjennom utviklingen av NSM til Joint Strike Missile (JSM), en flybåren utgave, kan dette bli en formidabel suksess om den blir tatt inn i Joint Strike fighter(JSF)-samarbeidet. Dette prosjektet er noe mer diskutabelt ut fra forsvarsmessige og økonomiske hensyn, men kan bli noe stort.

Til slutt kan fremskaffelsen av Missiltorpedobåt (MTB) skjoldklassen trekkes frem. Til dette prosjektet var det ingen konkurrerende plattform. Alternativet var å ikke anskaffe systemet i det hele tatt. Dette fremsto som en kapasitet man ikke visste om man hadde bruk for, i alle fall ikke tilstrekkelig bruk for (Informant). Her fremgår det at hverken Forsvaret eller Regjeringen på tidspunktet ønsket fartøyet. Men det ble bygget relasjoner mellom fraksjoner på Stortinget, deler av industrien og en gruppe i sjøforsvaret som klarte å omgjøre forsvarssjefens (FSJ) og Regjeringens anbefaling til Stortinget. Det ble en beslutning basert på at man ville øke antallet arbeidsplasser i Mandal, og at når man først hadde bygd en prototype, så måtte man også bygge de fem andre (Informant).

Vedtaket som er tatt om å bytte ut kampflyet F-16 til fordel for JSF, vil legge nye dimensjoner for internasjonalt materiellsamarbeid. Ved siden av isolert sett flykjøpet er det en nasjonal satsing i prosjektet som skal bidra til økt verdiskapning i Norge, på lik linje med andre store materiellanskaffelser fra utlandet. Derfor er det avgjørende at flykjøpet gir betydelige industrielle ringvirkninger. Tidligere forsvarsminister Grete Faremo uttalte i en tale i 2010 at intensjonen er at JSF-investeringen skal generere verdiskapning til norsk industri tilsvarende anskaffelseskostnadene. Eksemplene viser et komplekst samarbeid

mellom myndighetene, Forsvaret og forsvarsindustri når det gjelder forsvarsanskaffelser. Videre vil det bli lagt vekt på utviklingen av den næringspolitiske strategien for Forsvarets anskaffelser fra 1991 og mot arbeidet med den nyeste strategien påbegynt i 2005.

3.2 Nasjonal strategi for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri

3.2.1 Etter den kalde krigens slutt, fra mobilisering til innsats

I etterkant av den kalde krigen kan man si det oppsto et fredsoverskudd i den vestlige verden, og man så frem mot en verden uten store konflikter. Norge begynte å redusere forsvarsbudsjettene, og utover på starten av 1990-tallet så man åpenbart at skulle forsvarsindustrien i Norge overleve, måtte den få rammebetingelser som gjorde det mulig å komme ut på eksportmarkedet og bli internasjonalt konkurransedyktig. Industrien fremsto som en pådriver i perioden etter en bankkrise og med en Regjering som fremsto som en politisk drivkraft på området. Den ønsket at industrien skulle lykkes, minske arbeidsledigheten i samfunnet, samt at EØS avtalen hadde trådd i kraft og det ble lagt stor vekt på at dette skulle være en drahjelp for industrien. Forsvarets behov ble lagt til grunn for investeringer i forsvarssektoren, og dette i stor grad for å gi politikken på området legitimitet, og ikke kun for at Forsvaret skulle fremstå som et næringspolitisk instrument (Informant).

I St. prp. 1 (1991-1992) (Brundtland-regjering) ble det etablert teknologiske satsningsområder for materiellanskaffelser til Forsvaret. FD tok utgangspunkt i at moderne teknologi både skapte nye trusler og sårbarheter, men også åpnet nye muligheter for å løse militære oppgaver på en mer effektiv måte (FFI 2005:7). Under arbeidet med Forsvarskommisjonen av 1990 ble søkelyset satt på ubalansen mellom mål og ressurser, og det ble staket ut en kurs for en krymping av Forsvarets struktur (Solstrand 2005:112). Bakgrunnen for arbeid var at en så Forsvaret stå foran store investeringer på 90-tallet. Det ble gjort flere delstudier for å se hvilke behov Forsvaret hadde de kommende år, og hvordan behovet kunne dekkes gjennom norsk forsvarsindustri (FFI 2005:9). Det ble vist til tre punkter som ikke lenger var viktig. Trusselen fra Sovjetunionen eksisterte i mindre grad, materiellets teknologi var foreldet og materiellet var for kostbart å vedlikeholde (Informant).

Arbeidet resulterte i åtte teknologiske kompetanse- og satsningsområder som er områder hvor Forsvarets og industriens kompetanse må fokuseres for å møte behovene Forsvaret vil ha i fremtiden. Samtidig vil industrien bli i bedre stand til å delta i internasjonale samarbeidsprosjekter (FFI 2005:29-30). Forsvarets materiellbehov er: Vedlikehold av alle typer materiell, spesielt der en ikke ønsker avhengighet til private utenlandske selskaper under

skarpe operasjoner, nasjonalt og internasjonalt, støtte for materiell levert fra norsk industri, deltakelse i nye prosjekter der det er behov for tilpassing, støtte til transformasjon og nasjonal utvikling av nye kapasiteter der dette er regningssvarende (FFI 2005:31). Tradisjonelt insisterte Forsvaret på å ha betydelig teknisk kompetanse nasjonalt for kravspesifisering til Forsvarets hovedmateriell (Diesen 2005:176). I tillegg til å dekke Forsvarets behov for prisgunstige anskaffelser ønsket FD å legge til rette for at norsk forsvarsindustri kunne dra nytte av Forsvarets anskaffelsesplaner ved at de fikk konkurrere seg til en betydelig del av leveransene. Dette var viktig både ut fra forsvars- og sikkerhetspolitiske betraktninger og opprettholdelsen av grunnlaget for høyteknologisk industri med betydelig kapasitet innenfor militært og sivilt område (Informant). Samtidig skjedde internasjonale store omstruktureringer i forsvarsindustrien både i USA og Europa. Internasjonalisering, privatisering og en oppbygning av industriallianse, bidro til at det tradisjonelle skillet mellom sivil og militær industri var i ferd med å viskes ut (Østerud og Matlary 2005:26; Østerud 2005:97-98).

Utviklingen tilsa at også Norge burde tilstrebe å opprettholde et høyt teknologisk og industrielt nivå innen sektoren. Den amerikanske forsvarsindustrien skapte stor bekymring i Europa om hvorvidt egen forsvarsindustri var konkurransedyktig nok til det amerikanske markedet (Sköns 2005:247). Det ble viktig for FD å bidra til at norsk forsvarsindustri fikk tilfredsstillende rammebetingelser nasjonalt og internasjonalt. For at norsk industri tidlig skulle kunne posisjonere seg ved realistisk forståelse av krav og muligheter, bestrebet FD seg på at Forsvaret og industrien på et tidlig tidspunkt utvekslet informasjon om industrielle muligheter ved Forsvarets planlagte anskaffelser. Forsvaret skulle aktivt benytte ordningen med offentlig forskning og utviklings(FoU)-kontrakter innen satsningsområdene og høyteknologisk forsvarsmateriell skulle utvikles nasjonalt der det er hensiktsmessig. Valg av samarbeidspartnere, industrielt og på myndighetsnivå, skulle skje i tidligfasen av prosjekter. Det ble forutsatt et nært samarbeid mellom FD, Forsvaret, FFI og industrien (FFI 2005:8).

Samtidig som de teknologiske kompetanse- og satsningsområder ble etablert, ble det laget en strategi for hvordan områdene skulle ivaretas og videreutvikles. FD la i St. prp. 48 (1994-1995) en næringspolitisk strategi for Forsvarets anskaffelser. I St. prp. 59 (1997-1998) (Bondevik I) «Nasjonal strategi for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri» ble strategien utdypet. Gjennomføringen av en omforent, nasjonal strategi mellom myndighetene og industrien forutsatte et aktivt engasjement fra myndighetenes side gjennom tilrettelegging av rammebetingelser. En annen forutsetning var at industrien var innforstått med overordnede nasjonale målsettinger, og var villige til å spille på lag slik at norsk politikk på området,

nasjonalt og internasjonalt, ble oppfattet som omforent, troverdig, målrettet og gjennomtenkt (FFI 2005:16-17). FFI fremsto gjennom hele 90-tallet, som en sterk aktør og så seg tjent med å ha en industri å spille på lag med. Koblingen mellom aktørene ble tett, og det kan ses tilbake på at de områdene hvor norsk industri lyktes internasjonalt gjennom 90-tallet uten unntak hadde utgangspunkt i trepartssamarbeidet mellom Forsvaret, FFI og industrien med FD som sponsor og tilrettelegger av rammebetingelser (Informant).

Tross en utvikling i retning av samarbeid mot felles mål og gode resultater på materiellsiden, hadde ikke omstillingen på 1990-tallet gitt ønskede resultater. Forsvaret ble kort og godt ikke mindre ut fra et kost-nytte perspektiv. Dette med bakgrunn i konsekvensen som fulgte med motvillige tanker rundt anskaffelser som ville gjøre at forsvarsstrukturen krympet. Fornyelsen av Forsvarets materiellpark ble forsinket, og kostnadene ved lagring, vedlikehold, drift økte fortsatt og budsjettveksten uteble. Forsvaret var fortsatt for stort til å brukes innenfor realistiske budsjettammer (Informant; Solstrand 2005:113).

I St. prp. 45 (2000-2001) «Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005» (Stoltenberg I) ble det signalisert endringer. FD fokuserte på endrede rammebetingelser som kunne føre til økt internasjonalt samarbeid om FoU og anskaffelser av militært materiell. Det ble drevet militær integrasjon gjennom flernasjonalt samarbeid ved rasjonaliseringsprosesser først og fremst i NATO, men også i EU. Norge fulgte prosessen, og samarbeid har blitt viktigere. Flernasjonale løsninger kan skaffe politisk interesse til Norge, politisk innflytelse ute, og til og med militære kapasiteter man ellers ikke har råd til (Matlary 2005:206,218). Det ble hevdet at kravene til operativt samvirke med allierte og andre samarbeidspartnere gjorde at særnorske løsninger ble mindre aktuelle. Innsatsen norske styrker hadde gjort på Balkan kan gi noe av grunnlaget for det som skjedde. Dette ville gjøre det viktigere å ha kompetanse til å vurdere hvordan utviklingen innen sivil teknologi kunne gjøres relevant for militære formål, og samtidig bidra til at militær teknologi kunne utnyttes i utviklingen av norske høyteknologiske sivile produkter. Materiellrelatert forskning skulle gi norsk industri tilgang til systemkunnskap og teknologi som kunne utnyttes i egen kompetanse- og produktutvikling på felt der en hadde særlige forutsetninger for å lykkes og bidra til å øke mulighetene for norsk industri til å delta som partner i internasjonale samarbeidsprosjekter (Informant; FFI 2005). Proposisjonen legger vekt på at forsvarsindustrien forvalter ekspertise, kompetanse og produksjonskapasitet som gir ringvirkninger, utvikling og verdiskapning for samfunnet, samtidig som den er en del av det samfunnsøkonomiske grunnlaget Forsvaret hviler på. FD ville legge stor vekt på et aktivt næringspolitisk engasjement. Tross dette sto målsettingen og

strategien for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri fast, men fremtidige avanserte plattformer og våpensystemer skulle anskaffes gjennom internasjonalt samarbeid. Norge måtte ha kompetanse for å være en interessant og troverdig partner, og posisjonering av norsk forsvarsindustri i internasjonale samarbeidsprosjekter ble viktig (FFI 2005:17).

Satsningsområdene for norsk deltagelse i internasjonalt samarbeid gjennom St. prp. 1 (1991-1992) ville bli gjennomgått på nytt med bakgrunn i endrede rammebetingelser. Det fremsto som en forutsetning for å lykkes at det var vilje og evne til langsiktig satsning både fra Forsvaret og industrien. Det måtte også til stabilitet i planer som omhandlet anskaffelser og en tilgang til ressurser i tidligfasen av Forsvarets anskaffelser. Kravene til prioritering av ressurser ble skjerpet, og det ble enda viktigere å ta rette beslutninger tidlig. Regjeringen støttet industrien og la til rette for at industrien kunne involveres i anskaffelsesprosesser i en tidlig fase av prosjekter. Forutsetningen satt av Regjeringen for å etablere samarbeid mellom Forsvaret og industrien var at industrien var villig til å ta risiko og bidra med ressurser, kompetanse og finansiering før beslutning om anskaffelse ble fattet (FFI 2005:17-18). Allikevel ble det klargjort at utvikling av avanserte plattformer og systemer ikke ville gjennomføres nasjonalt. Regjeringen la frem at Forsvarets behov, og områder som gjorde det mulig for norsk forsvarsindustri å komme med som partner på, skulle styrkes (FFI 2005-18).

3.2.2 Etter Balkan, 11. september 2001 og norsk involvering i Afghanistan

Materiellanskaffelsene ble fundamentalt påvirket av den kalde krigens bortfall, og den påfølgende omleggingen påvirket spesielt hva Forsvaret ikke skulle ha. Det påvirket utfasingen av gammelt materiell mer enn anskaffelsen av nytt. Det ble anskaffet samme ting som før, men i mindre antall (Informant). Gjennom St. prp. 45 (2000-2001) ble det klart at nasjonale utviklingsprosjekter ikke skulle iverksettes før det ble dokumentert med overveiende sannsynlighet, i et levetidsperspektiv, at ikke andre og mer effektive løsninger ga ønsket kapasitet. Særutviklede norske løsninger ble nedprioritert. Forsvarets behov og nasjonale forsvarsindustrielle kompetanseområder skulle styre valg av internasjonale samarbeidsprosjekter, innretning av gjenkjøp og prioritering av materiellrelatert FoU. Større anskaffelser i Forsvaret skulle totalprosjekteres. Konsept- og definisjonsfase skulle gis økt oppmerksomhet med tilstrekkelige ressurser, og systemløsninger skulle velges ut fra kapasitets- og kost/nyttevurderinger (FD 2001). Mobiliseringsforsvaret skulle bort, og det skulle ikke lenger være beredskap i landet. Totalforsvarskonseptet var borte og det ble fremlagt tydelige tegn på at man hadde mindre behov for sivil støtte til Forsvaret (Informant).

Som et grunnlag for dette står 90-tallet og utviklingen gjennom engasjementet på

Balkan. Norge begynte å engasjere seg i internasjonale operasjoner som ikke fremsto som rene operasjoner i regi av de forente nasjoner (FN). Dette innebar at Forsvaret ble en slags part i en konflikt, og ikke kun en fredsbevarende styrke. Dette påvirket materiellanskaffelsene på den måten at man fikk bruk for utstyr som ikke nødvendigvis var til bruk for hjemlige forhold, og kom særlig spesialstyrker og kampflyene til gode. F-16 ble utstyrt med luft til bakke-kapasitet som en direkte konsekvens av Kosovo-konflikten hvor flyene mer eller mindre fløy hull i luften uten våpen eller utrustning som var gode nok til å delta i bakkeoperasjonene (Informant). Sammen med tiden etter 11. sept. 2001 og norsk involvering i Afghanistan førte dette til økt anskaffelse av materiell som var spesielt knyttet til operasjonene norske soldater deltok i. Anskaffelsene i denne perioden hadde et hasteaspekt, de ble anskaffet i små antall, og gjort som rene driftsanskaffelser over driftsbudsjett eller knyttet til et skriv som omhandler materiell til internasjonale operasjoner. Hasteaspektet og det faktum at det var alvor der og da og ikke en abstrakt fremtidsmulighet, ga grunnlag for at det industripolitiske ble tilsidesatt og hyllevarer prioritert (informant). FN og NATO-operasjoner antas å bidra til fokuset mot internasjonale materiellsamarbeid (Informant).

I 2001 kom et nytt regjeringsskifte. Bondevik II-regjeringen (2001-2005) kom til makten og hadde en lavere ambisjon om å legge til rette for forsvarsindustrien. Det ble fremhevet at markedet skulle bestemme, underforstått at hvis bare norsk forsvarsindustri var konkurransedyktig, ville den vokse og overleve. I den videre omleggingen av Forsvaret i perioden 2005-2008 ble det en videre innstramming av nasjonal industri. FD ga følgende omtale av de næringspolitiske forhold:

De næringspolitiske aspektene ved Forsvarets virksomhet, og den tilnærming som legges til grunn for Forsvarets materiellanskaffelser, må først og fremst bidra til å bygge opp under den videre utviklingen av Forsvaret. Dette innebærer at utformingen av Forsvarets investeringsportefølje må baseres på de konkrete oppgaver Forsvaret er satt til å løse, og at Forsvarets operative behov må veie tyngst ved materiellanskaffelser (FD 2004:119).

Grunnlaget for dette kan være fortsettelsen av engasjementet i Afghanistan og erfaringene som ble gjort på Balkan. Det fremheves videre at forsvarsmarkedets egenart, og Forsvarets behov for kapasiteter som det kan være vanskelig å få tilgang til i markedet på grunn av materiellets sensitivitet og av hensyn til nasjonal sikkerhet, innebærer utfordringer. FD hevdet at dette nødvendiggjorde opprettholdelse av tilstrekkelig kompetanse i Forsvaret, alternativt å

inngå forpliktende internasjonale samarbeid om produksjon av materiell (FD 2004:120).

I små land ble det lagt vekt på at flernasjonalt samarbeid knyttet til anskaffelse og utvikling av forsvarsmateriell stadig ble viktigere for deres forsvarsindustri. Flernasjonale løsninger i samarbeidet med våre viktigste allierte, inkludert landene i Nordsjøstrategien, skulle utnyttes fullt ut. Forsvarets ressursbruk i industriprosjekter skulle fokusere på prosjekter som skulle bidra til mer effektive løsninger for Forsvaret og understøtte behov for å gjennomføre gode samarbeid operativt med allierte. Ressursene ble kanalisert mot moderniseringen og den gradvise endringen av FMO gjennom effektivisering, rasjonalisering og tilpasning av styrkeproduksjon, logistikk og støttevirksomhet. Tidlig aktivitet og konkurransefremmende kompetanseutvikling i forsvarsindustrien på materiellsektoren skulle ta utgangspunkt i Forsvarets behov (FD 2004:120; Solstrand 2005:114). I de to proposisjonene som omhandlet Forsvarets omlegging ble det fremhevet et fokus på sikkerhetsutfordringer og Forsvarets oppgaver i en ny tid, men dokumentene og den tilhørende politiske prosess var reelt dominert av økonomiske spørsmål (Solstrand 2005:113).

Oppsummert kan man si at utviklingen i den næringspolitiske strategien for Forsvarets anskaffelser viser seg som gradvis endret gjennom 1990- og første del av 2000-tallet. Den har blitt mer uklar når det gjelder nasjonal industri og etablerte kompetanseområder. Der en ved etableringen av kompetanseområdene var klar på FDs ansvar for å opprettholde og videreutvikle nasjonal kompetanse, ble dette vendt til at norsk utvikling kun skulle gjennomføres der det ble dokumentert med overveiende sannsynlighet at det ikke fantes andre, mer kostnadseffektive løsninger (FFI 2005:18). Slutten på perioden ble sett på som en mørk periode for norsk forsvarsindustri. Det hadde vært så som så med samspillet mellom industrien og myndighetene, noe industrien så som negativt for å nå ut på internasjonale marked. Dette hadde også hatt innvirkning på relasjonsbildet mot Forsvaret. (Informant).

FFI (2005:19) slo fast at i et proteksjonistisk forsvarsmarked ville det ikke være mulig å opprettholde en nasjonal kompetanse uten myndighetsstøtte. Myndighetene representerer i prinsippet den eneste kunden for forsvarsindustrien, ettersom det i praksis er umulig å selge til andre land uten å ha eget forsvar som referansekunde. Norsk forsvarsindustri er på den annen side de eneste som har det norske forsvaret som primærkunde.

Et spørsmål fra FFI var om endring i myndighetenes holdning til om rammevilkårene som ble gitt, var forenelig med ønske om et kompetent industrimiljø. FD vektla behovet for internasjonalt materiellsamarbeid, men det er nærliggende å tro at en vektlegging av dette behovet alene ikke er nok når den næringspolitiske strategien er blitt uklar når det gjelder

nasjonal industri. Utviklingen innen forsvarsmarkedet går fort, og krever fullt engasjement dersom en skal henge med nasjonalt og internasjonalt. Endringen i holdninger til nasjonal kompetanse innen forsvarsprodukter har som vist her skapt diskusjon om hvordan man skal opprettholde nasjonal kompetanse i industrien. Myndighetene fremsto som en sterk aktør i utviklingen, og det lå til grunn at myndighetene i fremtiden måtte iverksette arbeid mot revidering av satsningsområdene og en ny strategi for hva en ønsket å oppnå med tiltak som kunne opprettholde nødvendig kompetanse i industrien og forsvarssektoren (FFI 2005:19-20).

3.3 Grunnlag for en videre utvikling av en ny nasjonal strategi

Nye militære styrkestrukturer er preget av særdeles komplekse og høyteknologiske systemer med større militær slagkraft, presisjon, reaksjonsevne og fleksibilitet. Dette kalles for «the revolution in military affairs», og ses som en drivkraft mot privatisering av militærmakt knyttet til markedsretting av offentlig virksomhet. I tiden etter involveringen i Afghanistan har det blitt oppdaget at Forsvaret er så lite at behovet for kompetanse for å understøtte systemer som har vært i drift, har vist seg tydelig. Dette sammen med reduserte forsvarsbevilgninger gjør anskaffelser til et operativt Forsvar komplekse (Østerud og Matlary 2005:18; Østerud 2005:91-92; Informant). Til grunn for å dekke spesielle elementer og styre anskaffelser ligger de teknologiske kompetanse- og satsningsområdene. Utviklingen i mange land går i retning av at Forsvaret ikke kan operere uten støtte fra industrien. Denne overføringen av kompetanse er en utfordring for statsmaktens kompetanse på det militære området. Dette kan føre til en utfordring for en bred politisk legitimitet som Forsvaret i dag trenger ved store anskaffelser (Østerud 2005:101-102).

FD fikk i forbindelse med behandlingen av Innst. S. 234 (2003–2004), jf. St.prp. 42 (2003–2004), i oppdrag å gjennomgå satsningsområdene. Næringsaspektene ved Forsvarets virksomhet, og tilnærmingen lagt til grunn for Forsvarets materiellanskaffelser, måtte bidra til å bygge opp under videre utvikling av Forsvaret. Grunnlaget for revideringen av satsningsområdene lå i at myndighetene ønsket å utforme en tydelig strategi for hva en ønsket å oppnå innen feltet, og hvilke tiltak man ønsket å iverksette for å opprettholde nødvendig kompetanse. For at industrien i tide skulle få realistisk forståelse av krav og muligheter, måtte industrien bringes i inngrep med materiellprosjekter i en tidlig fase. Gode resultater av en slik tilnærming, som forøvrig er anerkjent i prosjektteori, betinger at en setter av tilstrekkelig ressurser til jobben. Forsvaret måtte stille med kompetanse som kunne utfylle industrien og motsatt. Et vellykket resultat betinger at alle viser seg som kompetente partnere. Dette krever en aktiv medvirkning fra myndighetene (FFI 2005:20-21).

3.3.1 Revisjon av de teknologiske kompetanse- og satsningsområdene

Arbeidet med gjennomgangen av de teknologiske kompetanse- og satsningsområdene gikk fra høsten 2004 til medio juni 2005. Satsningsområdene i St. prp. 1 (1991-1992) (FFI 2005:9) skulle revideres med bakgrunn i myndighetenes ønske om å forbedre områdene mot Forsvarets daværende og fremtidige behov, og legge grunnlaget for utarbeiding av en ny strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. FD ga FFI oppdraget å revidere satsningsområdene. FD ga også Forsvarsstaben (FST), Forsvarets hovedkvarter (FOHK), Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), Norsk forsvarsleveranser (NFL) og Norwegian Association of Defence Suppliers (NADS) deltakelse i prosessen (FFI 2005:22-28).

Teknologiutviklingen både under og etter den kalde krigen medførte at nye systemer ble møtt med mottiltak stadig hyppigere, og behovet for informasjonsstøtte på tvers av militære nivåer og plattformgrenser økte vesentlig (Matlary 2005). FST la vekt på at norsk forsvarsindustri hadde hatt fremgang på områder der sluttproduktet var høyteknologiske delsystemer. Der hvor norsk industri fokuserte på sine spesialområder og nisjer, var resultatene blant de beste i NATO. Forsvaret så det som viktig å få størst mulig handlefrihet til å velge fra det tilgjengelige i markedet, og satsningsområdene måtte rettes mot Forsvarets behov, med industriell støtte. FOHK argumenterte for at om de skulle gi føringer for FFI, Forsvaret og industrien, måtte områdene detaljeres mer og revideres hyppigere ut fra utgangspunktet i 1991. For FLO fremsto revideringen av satsningsområdene som viktig i omleggingsperioden Forsvaret befant seg i (FFI 2005:22-23). Men områdene var alt for grove, og de måtte trekkes helt ned på applikasjonsnivå, altså hvordan de skulle benyttes. Det var viktig at det ikke ble slik at konsekvensene av valg som ble gjort når det gjaldt anskaffelser bestemte hvilke teknologiområder det skulle satses på (Informant). FLO henviste til St. prp. 42(2003-2004) hvor det ble angitt retningslinjer som dreide fokus mot utvikling og bruk av sivil og militær hylleware mer enn egenutviklet materiell. Forsvaret hadde på denne tiden en materiellportefølje som i stor grad var norskutviklet. Denne ville være i bruk i fremtiden, og ha behov for oppgradering for å imøtekomme operative behov (FFI 2005:22-23).

Store deler av FMO som tradisjonelt understøttet fredsvirksomheten i Norge, ble tidlig på 2000-tallet redusert og konkurranseutsatt. Dette startet for alvor med Krohn-Devold som forsvarsminister (2001-2005). Det som var produsert i utlandet, skulle først kjøpes som hylleware, dernest skulle man finne løsninger gjennom internasjonalt samarbeid og da gjennom eksempelvis Nordsjøstrategien. Til slutt skulle man eventuelt utvikle utstyr selv. Her kan det vanskelig argumenteres for at det var fokus på norsk industri (Informant). Forsvaret

ville ha behov for så vel logistikk-, som kompetent teknologisk industri for å understøtte det planlagte forsynings og vedlikeholdsbehovet. Dermed oppsto det behov for å inngå beredskapsavtaler med personell eller aktører for å støtte Forsvaret med kompetanse og tjenester. Dette for å opprettholde industri som var i stand til å ivareta driftsoppgaver for Forsvaret, og sikring av vilkår som medførte at nasjonal handlefrihet ble opprettholdt med hensyn til tilgjengelighet. For FLO ble det viktig å understøtte Forsvarets behov og ha nødvendig nasjonal kompetanse i et fremtidig nettverksbasert forsvar (FFI 2005:23). NFL og NADS som senere slo seg sammen til Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSI) la vekt på at strategien gjennom St. prp. 59 (1997-1998) kunne legges til grunn for et fremtidig forsvarsindustrielt samarbeid. En aktiv tilrettelegging fra myndighetenes side var en forutsetning for å diskutere satsningsområder. Dette omfattet tidlig innsyn i Forsvarets planer, preferanser til norsk industri innen satsningsområder, internasjonalt materiellsamarbeid med forutsatte krav om norsk industrideltakelse, fokus på gjenkjøp for å styrke satsningsområdene, og Forsvaret skulle prioritere FoU-midler til satsningsområdene (FFI 2005:25).

3.3.2 Reviderte satsningsområder mot en ny anskaffelsesstrategi

Valg av satsningsområder ble basert på Forsvarets behov og på den kompetanse norsk forsvarsindustri var i besittelse av, og som kunne og burde videreutvikles. Det ligger en hensikt så vel som utfordring i å utforme disse områder på en slik måte at de blir ledetråder for både myndigheter og industri i prioritering av norske bidrag i internasjonale samarbeid, og samtidig ivareta nasjonale behov for å henge med i den militærteknologiske utviklingen. Grunnlaget for nye satsningsområder lå også i Norges strategiske interesse i å bidra til utvikling av nytt forsvarsmateriell innenfor så vel en europeisk som en bredere internasjonal ramme. Dette av hensyn til Forsvarets operative behov under operasjoner med allierte, utvikling og vedlikehold av nødvendig kompetanse, ut i fra et krav om kostnadseffektivitet og muligheten til å kunne påvirke utviklingen i internasjonale materiellsamarbeid av hensyn til egen forsvarsindustri (FD 2004:40). En kompetent industri innenfor utvalgte nisjer kan fremstå som selve grunnlaget for internasjonalt materiellsamarbeid samtidig som den representerer en viktig del av det nasjonale kompetansegrunnlaget for et høyteknologisk forsvar (FFI 2005:7). FFI slo fast at fokuset på de fremtidige behov måtte i hovedsak baseres på kompetanse som allerede var bygget gjennom forsvarsindustrielt samarbeid. Forsvaret på sin side hevdet at det operative behov bare kunne dekkes om Forsvaret var i stand til å opptre som en kompetent kunde i markedet (FFI 2005:29-30). For Forsvaret står altså definisjonen av strategiske partnere som to parter som utfyller hverandre, man deler på kompetansen, men

rollene er klart adskilt. Forsvaret er behovsstilleren og den krevende kunden, og leverandøren eller leverandørkonstellasjoner finner måter å levere på over tid (Informant).

Det som lå til grunn for omlegging av Forsvaret etter den kalde krigen, har i stor grad vært globalisering, geopolitisk ustabilitet, humanitære kriser, internasjonal terrorisme, engasjement i internasjonale operasjoner og en modernisering av Forsvaret. Totalt har dette gjort Forsvaret mer kapitalintensivt (Østerud og Matlary 2005:14-16; Diesen 2005:170). Kunnskap om teknologi, produkter og leverandører gir et bedre utgangspunkt for enhver anskaffelse, samtidig som en høyteknologisk kompetanse gir bedre forståelse av hva man står overfor i trusselbildet. Transnasjonale utfordringer skaper behov for samarbeid på tvers av land. En tydelig trend har vært at det politiske og administrativt fokus skiftet fra bortsetting etter anbud til ulike former for integrert samarbeid og strategiske partnerskap gjennom internasjonale samarbeid (Solstrand 2005:135; Matlary 2005:208). Når det gjelder kunnskap og kompetanse internt i Forsvaret, har moderniseringen og endringen skapt utfordringer ved at Forsvaret mister evnen til å ha en helhetlig totalforståelse av hvordan ting er satt sammen. Det må til tilstrekkelig kompetanse for å være en kvalifisert kunde (Informant). Det er viktig å forstå hva man kjøper, og en av de viktigste begrunnelsene for å opprettholde et forsvarsteknologisk miljø som FFI, er å kunne gjøre kvalifiserte vurderinger av tilbydernes materiell og forslag (Informant). Dette gjør at industrien og Forsvaret må samarbeide, og et viktig behov for Forsvaret blir at hjernene og systematikken i utviklingskompetansen i industrien er i Forsvaret når Forsvarsstrukturen reduseres (Informant).

Gjennom et integrert samarbeid med nasjonal industri vil Forsvaret opprettholde en kunnskapsbase for å henge med i den teknologiske utviklingen, og aktivt påvirke kvaliteten på eksisterende materiell og fremtidige anskaffelser. Da kan man prøve ut teknologi tidligere og skaffe et bedre beslutningsgrunnlag som kan ha innvirkning på samfunnets investeringsvilje i et moderne forsvar, og underbygge at en større del av verdiskapningen skjer nasjonalt. Sett fra industriens ståsted, vil et integrert samarbeid gi industrien en komplementær kunnskapsbasis og bedre forutsetninger for å lykkes nasjonalt og internasjonalt (Solstrand 2005:141; FFI 2005:30). FD har målsetting om å øke deltagelse i bi- og multinasjonale samarbeid. Her menes ikke kjøp fra utenlandske leverandører, men et reelt samarbeid om utvikling og produksjon av materiell. Ut i fra dette antok FFI at det vil være nødvendig å konkretisere politiske og praktiske premisser arbeidet gjennomføres på i en strategi (FFI 2005:30). FFI utviklet seks nye teknologiske kompetanse- og satsningsområder, og det ble understreket at etableringen av områdene kommunikasjons- og informasjonsteknologi, systemintegrasjon,

missilteknologi og autonome våpen- og sensorsystemer, undervannsteknologi og sensorer, simuleringsteknologi og våpen, ammunisjon og militære sprengstoff ikke måtte virke totalt ekskluderende for nisjer som ikke kunne henføres til de foreslåtte områdene (FFI 2005:31).

Satsningsområdene fremstod med et bredt spekter av teknologi, og representerte kompetanseområder Forsvaret så behov for i fremtiden. For at begrepet satsningsområder skulle gi mening, var det avgjørende at myndighetene tilrettela for at forsvarsindustrielle samarbeid skulle få ønsket effekt. Det lukkede forsvarsmarkedet medførte et behov for en aktiv medvirkning fra myndighetene dersom industrien skulle få vilkår på lik linje med industrien i andre land. Fra Forsvarets side er samfunnets villighet til å opprettholde en høy bevilgning viktig. Dette vil i stor grad være avhengig av en verdiskapning nasjonalt som gir legitimitet til anskaffelser. Revisjonen av satsningsområdene hadde hensikt bare dersom det forelå en overordnet policy for ivaretagelse av nasjonal kompetanse til å understøtte Forsvarets behov og for å delta i internasjonale samarbeid. Materiellprosjekter skal også frem for godkjenning i Stortinget. Påtegningene fra Forsvarskomiteen generelt viste det urealistisk med godkjenning av store investeringer uten nasjonal verdiskapning (FFI 2005:39).

Aktørene i prosessen ble godt omforent om det endelige utfallet FD utformet og som ble lagt frem gjennom Innst. S. 7. (2005-2006) (Forsvarskomiteen 2005:12) og St. prp. 1. (2005-2006) (FD 2005:68). Områdene FD la frem omhandlet i tillegg til FFI sine, våpen- og rakettmotorteknologi, materialteknologi og maritim teknologi. I etterkant av prosessen foreslo FFI overfor FD at det burde utarbeides en klar strategi med målsettinger for hvordan nasjonal kompetanse skulle ivaretas og videreutvikles for å oppnå de nasjonale strategiske interessene i internasjonalt materiellsamarbeid (FFI 2005:40). Internasjonal deltakelse fremsto som en hovednøkkel til maktinnflytelse i den grad man bidro. Jo mer militær integrasjon, desto sterkere resiprositetsforpliktelser for allierte overfor Norge. Jo mer militær integrasjon, desto mer kan man regne med at Norge blir politisk og militært bundet til partnerlandene (Matlary 2005:236-242). Hensikten med styrkingen av satsningsområdene fra myndighetenes side var av strategisk interesse for Norge. Dette ut fra Forsvarets operative støttebehov for å påvirke internasjonale materiellsamarbeid av hensyn til egen forsvarsindustri. Det er skrevet mye om en kompetent industri i stortingsdokumenter, men det fremgår i liten grad virkemidler for en konstruktiv styrking i perioden mellom Bondevik I-regjeringen, og frem til revideringen av satsningsområdene. Det kan tyde på at myndighetenes fokus gjennom hele perioden vred seg først til norsk industrien, til deretter å fokusere på markedsliberalisme og til slutt mot å se på en kompetent industri innenfor utvalgte nisjer.

Kapittel 4: Empiri del II

4.1 Prosessen mot en ny næringspolitisk strategi for forsvarsanskaffelser

4.1.1 Presentasjon av strategiprosessen

Høsten 2006 besluttet Stoltenberg II-regjeringen at det skulle utarbeides en ny helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. FD slo fast at strategien skulle bidra til å videreutvikle kompetansen hos industrien i Norge, slik at den best mulig kunne understøtte Forsvarets materiellbehov. Den skulle også styrke norsk industris muligheter til å delta i internasjonale materiellsamarbeid, og bidra til at norske bedrifter fikk best mulige forutsetninger for å levere materiell til Forsvaret. FFI fikk i november samme år oppdraget å utarbeide grunnlagsmaterialet og et strategiforslag. FD opprettet en styringsgruppe ledet av departementet som skulle delta i utformingen av en rapport. FDs iverksetting av arbeidet med utvikling av strategien fremstod som et sterkt uttrykk for Regjeringens vilje til å skape ny politikk på dette området, og at Regjeringen skulle følge opp Soria Moria I-erklæringens intensjon om å bygge et solid næringspolitisk fellesskap, som inkluderte norsk forsvarsindustri i næringspolitikken.

Dette kapitlet skal gi et helhetlig innsyn i strategiprosessen, men også et detaljert innsyn i prosessens viktige temaer, aktører og interesser. Det blir viet plass til omtale av strategielementene i FFI-rapporten og St. meld. 38 (2006-2007). FFI-rapporten er et forberedende dokument til Stortingsmeldingen, og disse er studiens hoveddokumenter.

4.1.2 Strategiprosessens kronologi

Etter stortingsvalget i 2005 var det Stoltenberg II-regjeringen som skulle ta neste skritt innen næringspolitikken i Norge. Regjeringen slo fast at næringslivet skulle gis stabile, forutsigbare og konkurransedyktige rammebetingelser, hvor staten skulle være engasjert i partnerskap med næringslivet og arbeidstakere.

24. november 2006 ga FD FFI oppdraget å utarbeide en rapport med grunnmaterialet for en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser og et strategiforslag. FFI fikk frist til 31.mars 2007 på arbeidet. For å gi føringer til FFI opprettet FD en styringsgruppe under ledelse av departementet, som skulle møtes regelmessig og delta aktivt i rapportens utforming. Da FD senere mottok rapporten fra FFI, ble den sendt på høring til en bred gruppe aktører i samfunnet. Høringsfristen ble satt til 1. mai 2007.

17. april 2007 holdt daværende forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen tale på en

konferanse med overskriften «Samarbeid mellom Forsvaret og industrien» hvor hun fremla grunnlaget for iverksetting av en ny næringspolitisk strategi ved Forsvarets anskaffelser og viktigheten av samarbeid mellom Forsvaret og industrien.

29. mai 2007 offentliggjorde FFI sin rapport, og 29. juni samme år ble St. meld. nr. 38 (2006-2007) «Forsvaret og industrien – strategiske partnere, En helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser» fremlagt som en tilråding fra FD og godkjent i statsråd samme dag.

29. januar 2008 ble det fremlagt en innstilling til Stortinget fra Forsvarskomiteen til behandlingen av Stortingsmeldingen. I forlengelsen av innstillingen ble det den 5. februar samme år holdt møte i Stortinget med strategien som et av temaene. Etter dette la FD frem en melding om at Stortinget hadde behandlet Stortingsmeldingen, og Stortinget gav enstemmig sin tilslutning til Regjeringens forslag om strategi og tiltak.

4.2 Hoveddokumenter i prosessen

4.2.1 FFI-rapporten som grunnlag for St. meld. 38 (2006-2007)

FD gav FFI i oppgave å utarbeide grunnlagsmaterialet for- og forslag til en ny helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Dette skulle gjøres i samarbeid med en styringsgruppe bestående av FST, FLO, Nærings- og handelsdepartementet (NHD), LO, NorSupport, FSI, med FD som gruppeleder. FD spesifiserte at arbeidet skulle utvikle en strategi for å sikre at Forsvarets behov for kompetanse, materiell og tjenester kunne dekket enten av en konkurransedyktig industri i Norge, gjennom flernasjonalt materiell- og industrisamarbeid der norske myndigheter og norsk industri deltar, eller ved kjøp fra utenlandsk industri med gjenkjøp (FFI 2007:9). Dette peker tilbake til den næringspolitiske utviklingen hvor arbeid med nye forsvarssystemer, særlig i Europa, i større grad ble antatt basert på flernasjonalt samarbeid. Den nye Regjeringen ønsket at Forsvaret skulle engasjere seg økonomisk i utvalgte prosjekter, og forutsette industriell deltakelse (FFI 2007:9).

Hensikten fra FD var at utfordringene innen næringspolitikken skulle løses i et strategisk samarbeid med Forsvarets samarbeidspartnere innen FoU-miljøene og næringslivet. Dette skulle bidra til en økt verdiskapning og konkurranseevne i næringslivet (FFI 2007:3). En stadig reduksjon av Forsvarets miljøer kombinert med en utfordrende fremtid har gjort at det i FFI-rapporten anses som nødvendig å bruke sivile samarbeidspartnere for å møte fremtidige utfordringer innen valg av kompetanse- og satsningsområder. Dette kan påpekes som en omforent tanke i hele forsvarssektoren. Det totale kompetansebehovet er for stort med

svært komplekst materiell. Strategiforslaget legger til grunn at partene ser på seg selv som strategiske samarbeidspartnere med en åpning for bruk av integrerte samarbeidsmodeller for alle prosjekt- og driftsfaser. Hensikten var at dette skulle resultere i etableringen av et utvalg prosjekter som skulle gjennomføres innen det strategiske samarbeidet (FFI 2007:3).

Forsvarets planverk for anskaffelser som FFI-rapporten henviser til, åpner opp for at Forsvaret kan inngå strategiske samarbeid (FD 2008). FFI-rapporten fremhever at teknologi- og kompetanseområdene står sentralt for fremtidens satsningsområder, og internasjonalt samarbeid kan ha stor betydning for utviklingen av nasjonale miljøer, og muligheten for samarbeid med andre land om nye løsninger. Det påpekes i FFI-rapporten at det er viktig at partene sammen utvikler en strategi for å sikre dette, og at gjenkjøp er et sentralt virkemiddel for å oppnå adgang til forsvarsmarkeder i utlandet (FFI 2007:3). I fremtiden vil dette være sentralt i sammenheng med at det eksisterer færre kompetansemiljøer i Norge.

4.2.2 Forutsetninger for strategien gitt i rapporten fra FFI

Oppgavene og ansvar for utarbeiding av dokumenter ligger hos FD, og det hevdes i FFI-rapporten at dette må videreføres i utviklingen og implementeringen av strategien. Tross en klargjøring av FDs ansvar i utvikling og implementeringsfasen poengteres det at utviklingen og operasjonaliseringen av strategien skal skje innen det strategiske samarbeidet. Dette kan tolkes i retning av å kunne skape utfordringer når det gjelder ansvarsfordeling og interessehevding i prosessen videre. FFI-rapporten foreslår at FD skal ha et spesielt ansvar knyttet til å integrere strategiprosessen til en naturlig del av planprosesser for Forsvarets fremtidige anskaffelser. Dette kan skape fremtidsmuligheter for en effektiv utnyttelse av eksisterende organisasjonsressurser, og etableringen av strategien må resultere i en handlingsplan med konkrete aktiviteter for tilfredsstillende av Forsvarets behov (FFI 2007:57).

Allerede før strategiarbeidet ble iverksatt syntes det som om det eksisterte et gjensidig avhengighetsforhold mellom industrien og Forsvaret. Samarbeidet over tid gjør det viktig å ta vare på de oppbygde strategiske elementene i forholdet. En slik videreføring av elementer viser viktigheten av at ansvar og oppgaver mellom aktørene klargjøres og fordeles for å møte fremtiden med miljøets samlede kompetanse. Videre blir det tatt til orde for at et strategisk samarbeid kan gi innsyn og muligheter for å behandle anskaffelsesspørsmål på en åpen og direkte måte, og det må være et gjennomgående trekk ved alle deler av strategien at den baseres på et integrert samarbeid mellom impliserte parter (FFI 2007:57).

4.2.3 FFI-rapportens anbefalte målsetting for strategien

Målsetningen for strategien hadde to vesentlige dimensjoner: bidra til å løse Forsvarets behov og bidra til videreutvikling av et konkurransedyktig næringsliv. Med dette som grunnlag var det en forutsetning fra FDs side for strategien at partene i fellesskap konkretiserte innholdet. Dette skulle gjøres ut fra en felles forståelse om hvordan kompetanse og ressurser anvendes til et felles beste for å løse utfordringer og behov miljøet stod overfor (FFI 2007:58).

Grunnlaget FFI-rapporten la for en ny strategi var det komplette og fullstendige kapasitet- og kompetansebehovet FMO hadde for materiellrelaterte oppgaver. FFI-rapporten antyder behov som viktig å dokumentere for kommunikasjon til samarbeidspartnerne (FFI 2007:58-59). Innen et strategisk samarbeid er informasjon og kommunikasjon viktig ved at samarbeidet skal gjennomføres strategisk for en maksimering av vinning for alle impliserte aktører. Rapporten foreslår også at Forsvarets egen investeringsplan ligger til grunn for bruk av den nye strategien, og at den har et fokus på å støtte gjennomføring av investeringer. Strategien måtte representere en gjennomgripende prosess med utgangspunkt i et samlet og fullstendig behovsgrunnlag, og parallelt med utviklingen av strategien måtte det arbeides med planleggingshorisonten på anskaffelsesplanverket (FFI 2007:59). Det kan tenkes at et for kort tidsperspektiv kan ta bort mulighetene til manøvrering og fleksibilitet i valg av anskaffelsesformen og tid nok til å utvikle en strategisk måte for anskaffelser.

4.2.4 FFI-rapportens forslag til bærende elementer i strategien

Rapporten fremlegger forslag til bærende elementer som virkemidler og behov innen gjennomføring av prosjekter ved bruk av strategien. Det første og et av de viktigste virkemidlene var tidlig dialog mellom aktørene som sørger for at nødvendig informasjon tilflyter alle parter, og dette kan føre til at partene blir i stand til å ta kompetente beslutninger. I rapporten fremheves det som viktig for næringslivet å forstå hva Forsvaret trenger, og en forståelse kan skapes gjennom tidlig dialog som innledning for samarbeidet (FFI 2007:59).

Tidlig dialog ligger til grunn for FFI-rapportens syn på muligheten for Forsvaret og industrien til å komme med i internasjonale samarbeid. Dette er et viktig element for at aktører tidlig kan bidra med innsats og kompetanse som andre parter ser som verdifull, og hvor oppgaver tidlig kan fordeles. I Rapporten knyttes dette til at høy faglig kvalitet ofte kan, selv med begrenset innsats, være nøkkelen til å inngå et nært og produktivt samarbeid (FFI 2007:60). Her kan det poengteres at det gjør seg gjeldende at Norge har inntatt en aktiv rolle i NATOs satsning på utvikling av konsepter gjennom eksperimentering, og FDs rolle som tilrettelegger for konseptutviklingen blir viktig.

Som nevnt tidligere har ikke det norske forsvaret mulighet til å ha dybdekompetanse på hele spekteret av forsvarsmateriell. I FFI-rapporten hevdes det som riktig og nødvendig å satse på noen nisjer med spisskompetanse mot internasjonale marked der det er mulig å være ledende eller fullt på høyde med andre aktører på markedet, for å være en attraktiv samarbeidspartner internasjonalt. Det kreves derfor at FD aktivt må arbeide for å styrke kompetanse- og satsningsområdene og at det gjøres ved bruk av FoU-midler og en søken etter å styrke områdene ved bruk av gjenkjøp (FFI 2007:60). Her spiller langtidsplanlegging en viktig rolle, og ARF setter kavn til systematikk og etterrettelighet i utøvelsen av en ny strategi knyttet til anskaffelser (FD 2008).

Rapporten slår fast at tidlig identifisering og fordeling av oppgaver mellom partene er av vesentlig betydning for å lykkes. En tidlig kategorisering av anskaffelsene argumenteres for å kunne skje innenfor kategoriene anskaffelse fra nasjonal leverandør, internasjonalt samarbeid eller kjøp ute med krav om gjenkjøp. Kategoriseringen gir grunnlag for å etablere oppgaver til aktører i et samarbeid. Valg av oppgaver må ut fra rapporten i tillegg til hva som er naturlig ut fra strategiske grunner, legge til grunn en ønsket kompetanseprofil i fremtiden for å utvikle konkurransedyktigheten. Aktivitetene må ha både en kapasitets- og en kompetanseside (FFI 2007:61). Et Spørsmål her kan omhandle realiteten i valget at kategori. Når hensikten med den nye strategien var å legge til rette for industrien kan dette peke i retning av en ønsket involvering av industrien på nær sagt alle områder. Dette kan virke mindre hensiktsmessig i anskaffelser til Forsvaret hvor tiden er knapp og hvor alvorret er stort.

FFI-rapporten anbefaler gjenkjøpsordningen videreført og styrket som virkemiddel for å sikre og øke norsk forsvarsindustriens adgang til utenlandske markeder. Rapporten legger Regjeringens satsning på gjenkjøp i Soria Moria I til grunn, og det anbefales at gjenkjøpsordningen utvides til også å gjelde sikkerhetsrelaterte produkter og flerbruksteknologi. Videre anbefales det at strategien generelt åpner for en mer fleksibel tilnærming til innhold i gjenkjøpspakke fremdeles basert på Forsvarets behov, og det teknologiske kompetanse- og satsningsområdene benyttes som prioriteringsmekanismer ved vurdering av gjenkjøpsprosjekter (FFI 2007:62). I rapporten går det ut fra det at en redusert gjenkjøpstærkel vil medføre et økt gjenkjøpsvolum, samt de klare målsettingene i Soria Moria I gir grunnlag for rapportens anbefaling om reduksjon av terskelverdien fra 75 til 35 mill. kroner. Dette under forutsetning av at forhandlingsprosessen effektiviseres, og at innhold og kvalitet av leverandørens gjenkjøpspakke vektlegges ved en total evaluering av tilbudet (FFI 2007:62). Til slutt når det gjelder gjenkjøp slås det fast i rapporten at det må legges til

rette for innovasjon og nyskaping i små og mellomstore bedrifter (SMB) basert på Forsvarets behov. Det anbefales ikke basert på Forsvarets behov at ordningen innrettes mot regional utvikling (FFI 2007:63).

Det siste punktet i FFI-rapporten vektlegger at forsvarsmarkedet er et lukket og politisk styrt marked hvor nasjonalt næringsliv er avhengig av myndighetsstøtte for å komme inn på eksportmarkedet. Støtte til eksportrettede tiltak fra FD, og Forsvarets representasjon på markeringer og arrangement, og felles markedsføring av nasjonale produkter og løsninger tillegges stor betydning for hvordan Forsvaret og norske industri oppfattes. Koordineringsrollen ligger hos FD og dette er viktig å skape et konsistent budskap, og selvfølgelig må næringslivet ta grep om sin egen utvikling (FFI 2007:62)

4.2.5 Forsvaret og industrien - strategiske partnere, St. meld. 38 (2006-2007)

St. meld. 38 (2006-2007) ble skrevet på bakgrunn av FFI-rapporten og høringsnotater til rapporten fra aktører FD inviterte inn i prosessen. Samarbeid mellom Forsvaret og industrien ble satt som et nytt mål. Nytt i forstand at det skulle legges en ny strategi for samarbeidet. Viktig for samarbeidet var aspektet FD slo fast om å etablere fora hvor partene møtes for å utvikle nye og bedre samarbeidsløsninger. Kortsiktige og langsiktige behov som dokumenteres og kommuniseres, tar utgangspunktet i eksisterende prosesser og det blir tatt hensyn til forskningens og industriens ønske om en styrket dialog mellom partene (FD 2007:28-29). Et for kort planleggingsperspektiv reduserer muligheten til å velge den mest tjenlige anskaffelsesformen, og å gi tilstrekkelig tid til å utvikle en strategisk tilnærming til anskaffelser. Bedre innsikt og forståelse i industrien for Forsvarets behov og fasene hvor materiell blir bestemt anskaffet, gjør det lettere å tilby industriell kompetanse (FD 2007:29).

FD legger frem i Stortingsmeldingen at ettersom tiden har gått har det vist seg hverken mulig eller ønskelig for Forsvaret selv å besitte alle typer kompetanse. Forsvaret må i større grad legge til grunn at sivil kompetanse må nyttes der dette er hensiktsmessig (FD 2007:28). Denne erkjennelsen er i tråd med strategiforslagets hensikt for å bygge opp kompetanse Forsvaret har behov for. Et punkt som fremgår i strategidelen av Stortingsmeldingen, er ønsket om å korte ned tiden fra materiell foreskrives til levering. Gjennom de ulike fasene i en anskaffelsesprosess slår FD fast at det er viktig at den samlede kompetansen blir benyttet for å sikre best mulig grunnlag for anskaffelser. FoU-miljøene og næringslivet kan bidra med kunnskap om utviklingen, noe som er viktig for at Forsvaret kan levere resultater med forventet kvalitet (FD 2007:28). Ønsket om å korte ned på tiden på anskaffelsesprosesser synes som at ha flere elementer i seg enn forhold mellom Forsvaret og industrien.

Anskaffelsesløsningene som er valgt i FD kan gjøre at det å forberede et materiellkjøp frem til politisk godkjenning kan være en veldig omstendelig prosess, og en slik prosess kan fort gå i stå og bli forsinket (Informant).

FD slår fast i Stortingsmeldingen at ansvarsforholdet som fremheves i FFI-rapporten skal legge føringer for alle faser av et prosjekt. FD har ansvaret for den overordnede forsvarsplanleggingen, materiellplanleggingen, planleggingen av investeringskonsepter og oppfølgingsansvar overfor FLO i gjennomføringsfasen. FD fremhever sitt ansvar for å utarbeide og godkjenne konsept- og fremskaffelsesløsninger, mens FLO står for prosjektering, forhandling og anskaffelse (FD 2007:29). Utviklings- og implementeringsansvaret for strategien ligger hos FD, og etableringen av strategien skal integreres i planprosessen for materiellanskaffelser, og resultere i en handlingsplan med forslag til forsvarsindustrielt samarbeid i Norge (FD 2007:30). Det kan tenkes at styring FD legger til grunn innen samarbeidet kan anses som noe usikker ved at FD selv omtaler at utviklingen og konkretiseringen skal skje innen det strategiske samarbeidet.

FD poengterer at hensikt med strategien var å legge til grunn et langsiktig siktemål for at Forsvarets anskaffelser, drift og vedlikehold skulle kunne komme fra industrien i Norge, uten at dette kom i strid med ARFs krav om åpen konkurranse. FD ser det som viktig at norsk industri i forkant av anskaffelser posisjonerer seg gjennom realistisk forståelse av krav og muligheter (FD 2007:29). FD slår fast at valg av samarbeidspartnere skal uansett nasjonalt eller internasjonalt når det understøtter Forsvarets behov, skje i tidligfasen i utvalgte prosjekt, og gjenkjøp skal benyttes ved kjøp fra utlandet. (FD 2007:29-30).

4.2.6 Bærende elementer i strategien

Viktigheten av tidlig dialog og informasjonsdeling mellom involverte parter vises som stor i begge dokumentene. Hva gjelder FoU fokuserer FFI-rapporten i stort på FDs viktige rolle som tilrettelegger. FD ser sin rolle som en tilrettelegger for koordinering mellom aktiviteter samtidig som det åpnes for i større grad å benytte kompetansen i forsvarsindustrien (FD 2007:30). De teknologiske kompetanse- og satsningsområdene skal brukes som verktøy for prioritering av samarbeidsprosjekter, og videreutvikles etter Forsvarets behov. En presisering av områdene fremheves i Stortingsmeldingen å medvirke til å forbedre kvaliteten på gjenkjøpsordningen, men FD poengterer at arbeidet skal baseres på prioriteringer i Regjeringens næringspolitikk. Anbefaling for bruken av FoU-midler, følges opp av FD og knyttes til satsningsområdene. Innenfor internasjonalt materiellsamarbeid vil det søkes å følge satsningsområdene, og FD vil arbeide aktivt for en internasjonal utvikling (FD 2007:31).

Angående forfølgelse av reglement i anskaffelsesprosesser fastslås det i Stortingsmeldingen at prosessene skal baseres på konkurranse, men at det gis mulighet for å fravike prinsippet, der dette understøtter Forsvarets behov. FDs etiske retningslinjer inngår i strategien, og er et verktøy til å sikre ryddighet i samarbeidet mellom Forsvaret og industrien (FD 2007:31). Det er viktig å fremstå med et samarbeid som skaper legitimitet rundt prosesser. For implementeringen av strategien skisserer FD en handlingsplan med tidlig identifisering av mulige prosjekter og at en fordeling av ansvar mellom Forsvaret og industrien er viktig. For hver enkelt anskaffelse vil FD ta beslutning om hva slags anskaffelsesmåte som skal benyttes samtidig som Stortinget skal orienteres. Før FD fatter beslutningen, slår Stortingsmeldingen fast viktigheten av markedsundersøkelser for å identifisere potensielle leverandører, eller om det er nødvendig å utvikle noe nasjonalt eller internasjonalt. FD poengterer at dette ikke utelukker bruk av konkurranse (FD 2007:31).

Til forskjell fra FFI-rapporten argumenterer FD for å senke gjenkjøpsterskelen fra 75 til 50 mill. kroner, noe den var fra gjenkjøp ble brukt første gang i 1982 til tidlig på 2000-tallet. FDs forslag ble satt i praksis fra 1. januar 2008 (FD 2007:7,31). FD slår fast i Stortingsmeldingen at gjenkjøpsordningen skal som en del av strategien åpnes for en mer fleksibel tilnærming til innholdet i gjenkjøpspakkene, men basert på Forsvarets behov. Sikkerhetsrelaterte produkter tas inn i ordningen, og det åpnes for godkjenning av flerbruksteknologi. Det fremheves også at FD ville utarbeide standardavtaler og gjennomgå retningslinjer for å effektivisere gjenkjøpsordningen. FD vil inkludere leverandørens gjenkjøpspakke i totalevalueringen av tilbud ved valg av leverandør (FD 2007:31-32). En påpekning her er at på tross av at det er kjent innen forsvarsindustrien at gjenkjøp kan ha negative effekter, satser Regjeringen og FD på gjenkjøp som et virkemiddel i strategien.

Det er også konsensus mellom dokumentene om i større grad å ta inn SMB'er i strategien når det gjelder innovasjon og nyskapning basert på Forsvarets behov. FD mener at dette kan få effekt på regional utvikling der SMB'er engasjeres i anskaffelser, mens FFI-rapporten argumenterte for satsing på SMB'er men ikke på bakgrunn av regional utvikling. Hva gjelder eksportrettet virksomhet fremgår det i Stortingsmeldingen at Forsvaret og industrien må være godt koordinert ved deltakelse på internasjonale arrangement slik at det formidles et konsistent budskap, og at norske interesser er godt koordinert. Det er også viktig at næringslivet selv tar initiativ og at aktørene får nødvendig støtte fra myndighetene i involvering i anskaffelsesprosjekter (FD 2007:32).

Kort oppsummert er likhetene mellom FFI-rapporten og Stortingsmeldingen store.

Hovedtrekkene viser at det skal tilrettelegges for norsk industri når det gjelder Forsvarets anskaffelser. Det er viktig å vektlegge industrielle hensyn tidlig i anskaffelsesprosessen, fokus på økt satsning på internasjonale samarbeid og nødvendigheten av eksport av forsvarsmateriell. Strategien skal i hovedsak baseres på Forsvarets behov, og Forsvaret skal styrke norsk industris muligheter til deltakelse internasjonalt. Den viktigste ulikheten mellom dokumentene omhandler FFI-rapportens argumentasjon for senkning av gjenkjøpsterskelen fra 75 til 35 mill. kroner, mens FD så for seg en senkning til 50 mill. kroner.

4.3 Særskilte aspekter av interesse gjennom prosessen.

4.3.1 Forsvarsmarkedet, proteksjonisme, gjenkjøp og eksport

Med gjennomgangen av FFI-rapporten og Stortingsmeldingen er strategielementene gjennomgått. I denne delen av oppgaven vil aspekter som har vært av interesse gjennom beslutningsprosessen belyses før drivkrefter i prosessen vil bli gjennomgått som grunnlag for prosessens utfall. Spørsmålet blir hvem som sitter igjen med svarteper og hvem eller hva som kan sies å ha hatt innvirkning på prosessens utfall. Særskilte karakteristika av prosessen vil også inngå i denne fremstillingen.

En problemstilling som trekkes frem i forbindelse med store forsvarsanskaffelser de siste 20 årene, er at Forsvaret ofte har hatt en anbefaling, så har FD hatt et politisk ønske om å få ekstra valuta ut av forsvarsbevilgningene. Dette ved at investeringsmidler skulle kanaliseres inn til norsk industri, ikke bare direkte i form av arbeidsplasser, men i form av teknologiutvikling og fremskaffelse av ny kompetanse på nye markeder ved å få forsvarsleveranse. Industrien selv har også vært en lobbyist for dette samarbeidet (Informant).

Mye tyder på at myndighetssidens dominerende rolle preger forsvarsmarkedet. I tillegg til å være eneste kunde deltar myndighetene ofte med finansiering av FoU-aktiviteter som er nødvendig for å frembringe nye eller neste generasjon produkter. Myndighetene har dermed avgjørende innflytelse på forsvarsindustriens teknologinivå og konkurranseevne. Konkurranseevnen påvirkes også av myndighetsrollen som reguleringsmyndighet, først og fremst innen eksportkontroll (FFI 2007:37). I et proteksjonistisk forsvarsmarked vil det være vanskelig å opprettholde nasjonal kompetanse uten tilretteleggelse og støtte fra myndighetene (FFI 2005:19). Det er gjennom mange år skapt en forståelse for at Forsvaret ikke lenger kan skape alt selv, men det kan foreløpig virke som at Norge har vært en kompetent kunde generelt, også på områder hvor det å produsere materiellet selv ikke har vært mulig. Her kan det trekkes frem at man vil kunne se hvor norsk industri har sin styrke og kan bidra.

Eksempelvis er verftsindustrien sterk, og dermed er det få utfordringer rundt kompetansen innen anskaffelse av maritime fartøy. Motsatt vil det kunne oppstå utfordringer knyttet til eksempelvis kjøp av nye kampfly. Da begynner man trolig å nærme seg grensen for hva man kan gjøre innenfor Norge for å være sikre på at det man gjør er fornuftig. Denne utfordringen kan vokse etter hvert som strukturen i Forsvaret minsker og fagmiljøer forsvinner (Informant).

I tillegg til myndighetenes dominerende rolle er forsvarsmarkedet unntatt handelsavtaler med krav til åpen konkurranse og fri markedsadgang. Unntaksbestemmelsen virker inn på Norge gjennom EØS-avtalens art. 123. Unntaksmulighetene fra ordinære regler i EU (EF-traktaten art. 296) medfører et lukket og segmentert forsvarsmarked som i liten grad er åpent for konkurranse. EF måtte akseptere allerede på 1950-60-tallet at forsvarsmateriell og sikkerhetsgraderte anskaffelser falt utenfor det europeiske fellesskapets (EF) domene, og senere (1999) det indre marked. Endringen i art. 296, vil influere EØS-avtalens art. 123 og ha innvirkning på norsk materiellanskaffelsespolitikk (FFI 2007:40). Dette viser hvordan forsvarsmarkedet på europeisk nivå også fremstår som et lukket marked med klare politiske internasjonale overtoner. Med bare en kunde pr nasjon og ofte en eller et fåtall dominerende leverandører i hvert land er markedet ulikt sivile markeder (FD 2007a:14).

Ved siden av sterk nasjonal kontroll, er det også nasjonale praksiser som favoriserer egen forsvarsindustri. Det ligger sterke sikkerhetspolitiske vurderinger bak dette, ettersom forsvarsindustri anses å være viktig for å opprettholde nasjonal handlefrihet. Alle nasjoner har derfor etablerte ordninger som favoriserer egen industri, eksempelvis et gjenkjøpsregime. Tidligere østblokkland benytter gjenkjøp for å bygge opp egen industri. Storbritannia benytter gjenkjøp, mens USA og Frankrike ikke har gjenkjøpsordning, og står frem som de mest lukkede markedene. I senere år har det skjedd en økning i bruk av gjenkjøp i Europa idet nasjonene i større grad har måttet gå utenfor sitt eget land for systemanskaffelser. Krav og spesifikasjoner favoriserer utviklingsarbeid gjort av egen industri, og dermed oppstår faktorer som begrenser reell konkurranse (FFI 2007:37-38). Dette gjør det vanskeligere å selge materiell til utlandet som ikke produsentnasjonens eget forsvar benytter. Fast bruk av et produkt innen egen nasjons forsvar sies å være en test for om et produkt anses som bra, og dette er av stor betydning for et produkt den norske forsvarsindustrien ser på som potensielt klart for et internasjonalt marked. Dette «not invented here-syndromet» er særlig viktig i USA. De er overbevist om at de er best i verden til å produsere militært materiell, og det skal mye til om de handler utenlandske systemer (Informant). De fleste nasjoner er enige om at

gjenkjøp isolert sett kan gi fordyrelse av materiell. Samtidig er det en felles oppfatning at med dagens markedssituasjon er gjenkjøp nødvendig og hensiktsmessig ut fra sikkerhetsmessige betraktninger. Norge har et behov for å opprettholde en viss kompetanse nasjonalt for å være en kompetent kjøper og bruker av nytt materiell samt attraktiv samarbeidspartner i internasjonale samarbeid (FFI 2007:52).

På slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet ble det behov for en restrukturering av forsvarsindustrien i Norge og i verden. Utgiftene til kjøp av forsvarsmateriell falt med ca. 1/3 på verdensbasis, og det var en reduksjon i etterspørsel innenfor kjerneområdene for våpenproduksjon i Norge. Det var riktig nok også en rekke underliggende langtidsfaktorer som la press på myndighetene og industrien til omstrukturering lenge før den kalde krigens slutt. Det hadde vært en rask utvikling i militær teknologi, nye berøringspunkter mellom militær og sivil teknologi, en generell privatiseringstrend, og en europeisk integreringsprosess (Sköns 2005:246-247). Som svar på dette skjedde det en restrukturering av forsvarsindustrien på tvers av landegrenser, og også en delvis restrukturering på tvers av Atlanteren. Dette var og er også en utvikling som i det vesentlige foregår ved at større europeiske aktører etablerer seg i USA ved oppkjøp eller nyetablering for å få markedsadgang. På etterspørselssiden går utviklingen i retning av at flernasjonale utviklingsprosjekter etableres for å skape nye plattformer og våpensystemer. I slike prosjekter fordeles produktutvikling, produksjon og vedlikehold mellom deltagende nasjoners industri (FFI 2007:38-39). Gjennom tiden har de europeiske nasjonene blitt vant til å samarbeide om store anskaffelser. Det vil derfor i utgangspunktet være betydelig lettere for norsk «high tech» industri å få innpass her enn på markedet i USA (FFI 2005:36).

Tross en endring i næringspolitisk fokus med forskjellige regjeringer i Norge har det vært et mål at industrien skulle få en økende andel av materielleveransene og økt eksport samtidig som Forsvaret fikk prisriktige anskaffelser. Industrien og myndighetene ser det som viktig at det legges til rette for at industrien får innpass på eksportmarkedet. Dette gir industrien muligheter på internasjonale proteksjonistiske og politisk styrte markeder (FFI 2005:60). Eksporten fra Norge har økt siden 2000. Dette har særlig sammenheng med en økende våpeneksport til USA, og de krigene våre allierte er og har vært engasjert i. Koplingen mellom myndighetene og industrien i Norge skjer eksempelvis gjennom at FSI regelmessig har møter med FD. Samarbeidet mellom aktørene har i senere tid blitt styrket gjennom en opprettelse av en organisasjonsenhet i FD med særlig ansvar for å følge opp industrisamarbeid for anskaffelser fra utlandet (Informant)

4.4 Aktører, interesser og struktur.

4.4.1 Grunnlag for tilgang og interesser i prosessens tidlige fase

Staten er involvert i mange tilfeller når det gjelder arbeid rundt norsk forsvarsindustri. Forarbeidene til og prosessen mot St. meld. 38 (2006-2007) viser til en bredde av artikulerte aktører med mulighet til å hevde sin mening i saken. FD styrte tilgangen til prosessen, og aktørene fremstilles som hensiktsmessige å ha med i prosessen.

Når det gjelder utarbeidelser av FFI-rapporter som tilrådninger til FD om endring i Forsvarets organisasjon eller policyer, er FFI en naturlig oppdragstaker. FFI er Forsvarets eget forskningsinstitutt og får sine grunnbevilgninger og konkrete forskningsoppdrag gjennom FD. I tillegg kan oppdrag komme gjennom materiellprosjekter, samt at industrien kjøper tjenester ved instituttet. Arbeidet FFI utfører for FD må nødvendigvis ikke harmonisere med hva FD fremlegger, noe som ses gjennom revisjonen av de teknologiske kompetanse- og satsningsområdene. FFIs arbeid med scenarier og strukturanalyser som grunnlag for Forsvarets langsiktige innretning, fremstilles som viktige korrektiv for justeringer av policyer i takt med fremtidige behov. FFIs rolle viser tilknyttingen til FD og FFI som en del av industrien. Det fremgår i mindre grad hva slags direkte rolle de har i tilknytning til den fagmilitære delen av Forsvaret (FFI 2005:25-26).

Høsten 2006 fikk FFI oppdraget fra FD å utarbeide grunnlagsmaterialet for en ny helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser, og forslag til strategi. Styringsgruppen FD opprettet og ledet besto av NHD, FST, FLO, FFI, FSI, NorSupport og LO. Gruppen skulle møtes regelmessig og delta aktivt i utformingen av rapporten (FD 2007b). Gruppen ble bredt sammensatt og prosessen kan karakteriseres som delvis langvarig og åpen. FD hadde ledelsen, men FFI drev i stor grad prosessen fremover. Dette viser seg å være en tradisjonell byråkratisk fremgangsmåte innen gjennomføring av prosesser når staten ønsker å lage insentiver til markedsaktører, altså som en rimelig konvensjonell prosess (Informanter). Samtlige informanter påpeker at de følte alle aktører ble hørt og tatt hensyn til gjennom arbeidet i styringsgruppen. Rapporten fra FFI ble ferdigstilt og sendte på høring fra FD til Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), NHD, FST, FLO, FOHK, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), FSI, NorSupport, LO, akademikerne, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) og samtlige fylkeskommuner. Norges ingeniør- og teknologorganisasjon (NITO) fikk rapporten ettersendt. Med bakgrunn i uttalelsene kan aktørene grupperes innen Forsvaret, departementer, interesseorganisasjoner og

fylkeskommuner. Gjennom høringsuttalelsene vises i stor grad en bred tilslutning til rapportens hovedpunkter, men det argumenteres for noen innspill sterkere enn andre.

4.4.2 Fra FFI-rapport til St. meld. 38 (2006-2007)

Det var få nye aktørgrupper blant de som fikk rapporten tilsendt for høringsuttalelse utover de som deltok i styringsgruppen. Samlet sett har uttalelsene fra departementene en positiv holdning til FFI-rapporten. KRD hadde ingen merknader og støttet seg til FD gjennom prosessen (KRD 2007). FAD (2007) forela saken til Konkurransetilsynet og støttet seg til deres uttalelse. Konkurransetilsynet så på skjerping av kravene til gjenkjøp og endring i terskelverdien som hovedelementene. Tilsynet hevdet at på tross av at det i rapporten fremkom at gjenkjøp kan fordyre Forsvarets innkjøp, ble det ikke vurdert hva dette kan medføre budsjettmessig og når det gjelder administrative kostnader for Forsvaret. Tilsynet savnet en vurdering av hvor lønnsomme aktuelle gjenkjøp er for bedriftene. Faren for at Forsvaret kan velge mindre hensiktsmessige systemer oppstår på bakgrunn av at enkelte produsenter kan tilby mer attraktive gjenkjøpsavtaler enn andre (Konkurransetilsynet 2007).

NHD la vekt på at en ny strategi måtte ta utgangspunkt i behovet for å sikre Forsvaret tilgang til kompetanse, materiell og tjenester. Den burde beskrive hvordan FMO skulle innrettes for å løse oppgaver, og hvordan samarbeidet med næringslivet måtte organiseres for å ivareta Forsvarets behov. Det var viktig at en ny strategi gjenspeilet Regjeringens næringspolitikk og dermed strategiforslagets hovedhensikt og argumentasjon (NHD 2007).

NHO, FSI og NITO var enige i hovedtrekkene i rapporten. NHO og FSI hadde til dels like uttalelser og la vekt på at kunnskap måtte være i fokus. Riktig utformet og implementert, kan en strategi være et virkningsfullt bidrag til å stimulere en del av næringslivet som kjennetegnes som høyteknologisk og kompetanseintensivt (NHO 2007; FSI 2007). Forholdet mellom NHO og FSI kan beskrives ved at NHO arbeider i hovedsak på et overordnet policynivå, mens FSI i hovedsak har medlemmer som også er medlemmer i NHO, men jobber på et mer detaljert nivå og er rådgiver for NHO innen forsvars- og sikkerhetsindustriens virke (Informant). NHO og FSI mente at staten i større grad burde vurdere om egne anskaffelser, men selvfølgelig også sikring av markedsadgang i andre land, kan bidra til økt verdiskapning og kompetanseutvikling i fremtiden. Forsvarets behov må være styrende, men de påpekte at på grunn av Forsvarets disponering av en betydelig del av samfunnets ressurser, bør anskaffelsespolitikken bidra til å sikre oppslutning om prioriteringer. Industrien forutsetter at det etableres et langsiktig strategisk samarbeid mellom Forsvaret og næringslivet som bidrar til forutsigbarhet og balansert risikodeling mellom partene. NHO og FSI støttet FFIs

anbefaling om en terskelverdi på 35 mill. kroner, og industrien ønsket en involvering av SMB'er i Forsvarets anskaffelsesportefølje (FSI 2007; NHO 2007). NITO (2007) er enige med FSI og NHO, noe som gjør industrien enhetlig med like interesser innenfor sektoren.

LO må trekkes frem som en viktig aktør for samfunnsmessig verdiskapning og sysselsetting. LO støtter i all hovedsak rapportens innhold og forslag til strategi, men heller ikke de uten bemerkninger. Et økt samarbeid som beskrevet i strategien kan på den ene siden sikre nødvendig nasjonal kompetanse innen viktige industriområder. På den andre siden må det foretas en avveining av den kompetanse som Forsvaret selv skal besitte. LO mener det har blitt lagt for stor vekt på konkurranseutsetting som virkemiddel for å frigi midler til operativ drift ved å sette bort støttevirksomhet med påfølgende tap av kompetanse innen Forsvaret og økt privatisering. LO ser det som viktig at Forsvarets behov er styrende, og at Forsvaret med bakgrunn i beredskap besitter nødvendig kompetanse i forbindelse med å understøtte nasjonale og internasjonale operasjoner. LO støtter FFIs forslag om en gjenkjøpstærskel på 35 mill. kroner, og en ordning som gir SMB'er oppdrag for regional utvikling (LO 2007).

Av fylkeskommunene var det kun Troms og Oppland som uttalte seg. Oppland sluttet seg grunnleggende til FFI-rapporten, men hevdet at etableringen av gode samarbeidsmodeller er en utfordring for Forsvaret. Det strategiske samarbeidet måtte resultere i etablering av et utvalg av prosjekter som skulle gjennomføres i samarbeid med næringslivet og bidra til positiv utvikling både for Forsvaret og næringsliv lokalt og nasjonalt (Oppland 2007). Troms fylkeskommune fremhever involvering av industrien i Nord-Norge som viktig for en god samhandling mellom Forsvaret og nordnorske næringsaktører. Spesielt vektlegges langsiktighet i forsvarsindustrielle samarbeid, tidlig involvering av næringslivet i anskaffelsesprosjekter, styrking av gjenkjøp, involvering av SMB'ene og utvikling av deres innovasjonsmuligheter. Fylkeskommunen ønsker fokus på at forsvarskommuner kan være viktige når det gjelder kunnskap om næringslivet i sine områder, og som tilrettelegger for det lokale næringslivet inn i samarbeid med Forsvaret (Troms 2007).

Fra FMO fikk FST, FOHK og FLO mulighet til å uttale seg. FSJ fikk ingen invitasjon, men sendte en uttalelse til FD. FST og FLO slo fast at det var mulig å tilkjenne synspunkter underveis, og å få korrigert innholdet i rapporten om nødvendig. Utgangspunktet for FST, FLO og FSJ var Forsvarets behov for en kompetent industri, som innenfor viktige områder har kapasitet til å levere og understøtte systemer og materiell. Det erkjennes av FMO at behovet bare kan tilfredsstilles dersom industrien gis forutsigbare rammebetingelser og muligheter til å levere i et nasjonalt og internasjonalt marked. Forsvaret vil ikke i fremtiden

kunne opprettholde detaljert kompetanse på alle materiellsystemer (FST 2007; FSJ 2007).

Aktørene er generelt uenige i forslaget om å senke gjenkjøpsterskelen. FST og FLO mener dette vil medføre merarbeid i FD og FMO. Det kan bidra til å forsinke anskaffelsesprosessene og kreve mer bemanning, spesielt i FLO. Dette støtter også FSJ. FST og FLO mener at gjenkjøpsterskelen bør heves til 100 mill. kroner, og at det i fremtiden må fokuseres på systemkontrakter som gjør at behovet for gjenkjøp ved lavere beløp blir mindre (FST 2007). FSJ ser det som vanskelig å spore Forsvarets behov bak tilrådninger som å endre gjenkjøpsterskelen. Dette ved at Forsvaret må engasjere seg økonomisk i utvalgte prosjekter hvor det forutsettes industriell deltakelse, og argumenter om at Forsvaret tidlig reelt forplikter seg til ikke å anskaffe utvalgt materiell fra utlandet eller gjennom flernasjonalt samarbeid. FSJ savner at rapporten beskriver muligheten for effektivisering av gjenkjøpsordningen. Til slutt fremhever FSJ at rapporten slår fast at utgangspunktet for strategiforslaget er Forsvarets behov for materiell. Underforstått forstås dette som at Forsvarets behov ikke ble dekket godt nok med eksisterende policy (FSJ 2007). Det at FSJ delvis ble utelatt fra prosessen kan ha forklaring i Forsvarets integrerte strategiske ledelse (ISL). FSJ har en type dobbelthattet rolle som øverste fagmilitære rådgiver i departementet, og som etatssjef for FMO med plass i departementet og ikke direkte knyttet til fagmilitæret slik han ville vært med en fristilt struktur. Faren kan være at politiske råd overkjører fagmilitære. (Pedersen 2008).

FFI-rapporten og høringsuttalelser la grunnlaget for St. meld. 38 (2006-2007) Forsvaret og industrien - strategiske partnere. Meldingen ble 29. juni 2007 godkjent i statsråd, og senere fremlagt for Stortinget.

4.4.3 Stortingsbehandling av St. meld. 38 (2006-2007)

Forsvarskomiteen la frem en innstilling til Stortinget basert på Stortingsmeldingen. Komiteen besto av Bendiks H. Arnesen (AP), Torbjørn Jagland (AP), Signe Øye (AP), Per Roar Bredvold (FRP), Henning Skunsvoll (FRP), Per Ove Width (FRP), leder Jan Petersen (H) og Ingrid I. Opedal (SV). Komiteen anser det som viktig at Stortinget informeres om vesentlige anskaffelser i Forsvaret, og at tiltak som viser viktigheten av en bred politisk forståelse iverksettes. Dette med bakgrunn i at anskaffelsenes tidsperspektiv kan gå over flere regjeringsperioder. Komiteen tok til etterretning at alle medlemmene i styringsgruppen sluttet seg til hovedtrekkene i rapporten og viste til viktigheten av at tidlig dialog og FDs etiske retningslinjer inngikk i strategien. Komiteens flertall, samtlige medlemmer unntatt leder Petersen, stilte seg bak tilrådingene fra FD uten kommentarer. Petersen var skeptisk til forslaget om endring i gjenkjøpsterskelen: «(...) er at jeg, som det fremgår av innstillingen,

nok er av dem som er mer skeptisk til gjenkjøpsinstituttet enn det veldig mange andre er» (Forsvarskomiteen 2008). Og i innstillingen skrev han at:

Dette medlem mener det kan reises mange spørsmål til hvordan forsvarsmateriell anskaffes og særlig om gjenkjøpssystemet. Dette medlem viser til at Regjeringen i meldingen opplyser at gjenkjøp isolert sett kan innebære en fordyrelse av materiellet som anskaffes. Dette medlem finner det betenkelig (Forsvarskomiteen 2008)

Siden Regjeringen ikke la terskelen til 35 mill. kroner på grunn av administrative kostnader, så ikke Petersen noe grunn til å endre grensen da dette kun ville gi en beskjeden økning i kontraktmassen. Petersen fokuserte på viktigheten av at anskaffelsene måtte skje slik at man velger det mest kostnadseffektive i et levetidsperspektiv. Komiteens øvrige henvisninger vektlegger det positive ved langsiktighet i planleggingen, ved at det ble benytt teknologiske satsningsområder ved anskaffelser, og sørget for at anskaffelser skjer etter ARF (Forsvarskomiteen 2008).

Etter innstillingen til Stortinget ble Stortingsmeldingen tatt opp i Stortinget 5. februar 2008. Width fra FRP la frem grunnlaget for Forsvarskomiteens innstilling og punktene komiteen anså som viktige merknader til meldingen. Han slo fast at en samlet komite hadde kommet frem til en positiv konklusjon, og at komiteen, som styringsgruppen, sluttet seg til hovedtrekkene i strategien. Signe Øye som representant for Forsvarskomiteen og AP/Regjeringen, la frem et sammendrag av Stortingsmeldingen, og la til at arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i industrien var meget fornøyd med Regjeringens strategiforslag. Jan Petersen la frem sine synspunkter for Stortinget tilsvarende som nevnt i innstillingen. Statsråd Strøm-Erichsen fikk siste ord i saken, og slo fast sin glede over at en samlet komite var positive til strategien og viktigheten av arbeidet for både Forsvaret og industrien. Statsråden gjentok at strategiens hovedhensikt var å videreutvikle norsk industris kompetanse til å understøtte Forsvarets materiellbehov og generelt styrke norsk industris muligheter internasjonalt (Stortingsmøte 2008). Stortinget gav enstemmig sin tilslutning til Regjeringens forslag, og vedtaket om meldingen ble fattet.

4.4.4 Særkarakteristika ved prosessen

I 2005 skjedde det et regjeringsskifte som satte fart på prosessen rundt de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Den nye rød-grønne Regjeringen som kom inn, fremsto som mer aktivistisk enn foregående regjeringer på emnet. Espen Barth Eide som ny statssekretær i FD markerte et tydelig taktiskifte innen næringspolitikken i sektoren, og det ble

tatt et politisk grep om prosessen mot en ny strategi for forsvarsanskaffelser. Det kan tenkes at det ville være naturlig for en sosialdemokratisk regjering å skape en mer aktiv stat, men dette kan også knyttes til at kampflysaken var et «indremedisinsk» problem i Regjeringen ved at SV var mot et flykjøp, og at dette skapte behov for politisk kontroll (Informant). Perioden før regjeringsskiftet var preget av korrupsjonsoppslag knyttet til samarbeid mellom industri og forsvar. Disse omstendighetene var skadelige for omdømmet til begge parter. Dette toppet seg med Karlsvik-saken og kan ses som et mulig grunnlag for iverksettingen av arbeidet med en strategi for å bøte på skadene og opparbeide ny legitimitet (Informant). Arbeidet som ble presentert av Bondevikregjeringene hadde gjennom en politisk styrt prosess lagt lokk på innarbeidingen av en strukturert samarbeidsmodell mellom Forsvaret og industrien. Dette gjorde at det var mulig innenfor en ny regjering for krefter i embetsverket (FD) å se at det ville være en stor politisk gevinst å hente på å reetablere en dialog med industrien knyttet til Forsvarets virksomhet. Særlig i lys av at denne Regjeringen hadde et helt annet ambisjonsnivå når det gjaldt næringspolitisk arbeid (Informant). Det kan altså se ut som at det på mange måter lå klappet og klart for å ta opp problemstillingen.

Proessen mot den nye strategien fremstilles som et svar på tidligere strategiers manglende resultater. Samtidig har det skjedd store endringer gjennom de siste 30 årene ved et endret trusselbilde med den kalde krigens slutt, Balkankrigen, 11. sept. 2001 og involvering i Afghanistan. Dette førte til endret sikkerhetspolitisk tenkning fra 90-tallet og fremover. USAs svar på 11. sept. fikk enorme følger for amerikansk forsvarsindustri, og indirekte innvirkning i Europa. Utviklingen og endringen har satt større og større press på de europeiske myndighetene spesielt etter terroren i USA, med hensyn til å styrke satsningen på militær FoU samt våpenanskaffelse, og har ført til at vesteuropeiske selskaper i økende grad konsentrerte sine innsatser om å komme inn på forsvarsmarkedet i USA (Sköns 2005:248-249). Utviklingen og endringen har også vært grunnlaget for store sparetiltak og vridning av ressurser fra støttevirksomhet til operativ virksomhet gjennom eksempelvis deltakelse i Afghanistan for det norske forsvaret. Dette ble gjennomført i Forsvaret med bakgrunn i kraftig reduserte bevilgninger, og på grunn av den gradvise endringen fra et mobiliseringsforsvar mot et innsatsforsvar.

Målsettingen med den nye strategien fra Regjeringens side var formelt basert på Forsvarets behov. Strategien skulle bidra til en økt verdiskapning i samfunnet, utvikling av et konkurransedyktig næringsliv, samt sikre Forsvarets nødvendige tilgang til kompetanse, materiell og tjenester. Videre ville det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, FoU-

miljøene og næringslivet, basert på Forsvarets behov, styrkes. Samarbeidet skulle omfatte både nasjonale og internasjonale prosjekter. Behovet målsetningen bygget på, ble fremlagt i Soria Moria I. Det måtte til en strategi for samarbeidet mellom Forsvaret og industrien, og en konkretisering av tiltak som ville bli igangsatt for å styrke forholdet til det beste for begge parter (FD 2007a:1-8). Et annet grunnlag for en ny strategi, i alle fall retorisk, ble fremlagt av Strøm-Erichsen (2007) i en tale i 2007. Det var et behov for å legge retningslinjer for videre anskaffelser med fokus på styrking av SMB'er, skape sysselsetting i periferien hvor flere forsvarsindustrielle bedriftene ligger, skape nasjonal verdier og en aktiv næringspolitikk for både næringslivet og fellesskapets følelse. Denne tilnærmingen til behov og utfordringer skiller seg fra offentlige utredninger. Strøm-Erichsen legger et bredere samfunnsperspektiv til grunn, noe som kan appellere til flere samfunnsgrupper enn partene i strategiprosessen.

Tankene rundt målsettingen hos noen av prosessens involverte aktører kan også ses opp mot den formelle målsetting. En mer funksjonell forklaring er at det var et behov for å opprettholde kompetanse innen enkelte områder av norsk forsvarsindustri for å understøtte det norske forsvarets drift av systemer. Dette kan anses som grunnideen, men det var også viktig å redde norske arbeidsplasser (Informant). En annen forklaring kan legge til grunn at det ikke ble lagt frem mye nytt i den nye strategien, men at det var et politisk markeringsbehov. Strategien står dermed frem som en formalisering og en dokumentasjon av en politisk praksis som hadde vært i lengre tid. En tredje forklaring kan ses i tilknytning til et legitimeringsaspekt hvor den kalde krigen har kommet på avstand og kostnaden ved å holde Forsvaret oppe har vært og er stigende. Dette har skapt et legitimitetsbehov rundt forsvarsutgiftene som også er økende. Forsvaret er ikke lenger bare der for Forsvarets skyld, men har også en samfunnsøkonomisk betydning ved at det skaper arbeidsplasser, kompetanse og utfordringer for industrien. Dette viser viktigheten av å synliggjøre politikken, uten at det er tvil om at myndighetene ønsket å få til de effekter som strategien predikerer (Informanter).

Dokumentene som ligger til grunn for prosessen mot den nye strategien har beskrevet prosessen til dels nøye, og stort sett samtlige dokumenter ligger til offentlig innsyn uten forespørsel, minus regjeringsnotater. En delvis transparent prosess gjør det enklere å se forholdet mellom aktører, interesser og prosessens utfall. Dette tatt i betraktning sammen med offentlige dokumenter synes det som at myndighetene har fulgt en rasjonell beslutningslogikk gjennom prosessen med utgangspunkt i overordnede mål fra Soria Moria I og gjennom oppdraget gitt av FD til FFI om utarbeidelsen av grunnlagsmaterialet og strategiforslag mot St. meld. 38 (2006-2007). Det fremgår klart av offentliggjorte dokumenter både en

begrunnelse og mål for prosessen. Overordnede mål og hensikter skulle legge et grunnlag for utviklingen av en ny næringspolitikk i forsvarssektoren, og gi retningslinjer for hvordan materiellanskaffelser til Forsvaret skulle gjennomføres.

Sett utenfra synes prosessen som homogen uten store uenigheter. Samtlige aktører som står frem som relevante fra FDs side er gitt adgang i prosessen, og det synes som det var lite debatt rundt utviklingen av strategien generelt. Tross at prosessen viser seg som rimelig strømlinjeformet, var det noen uenigheter. Det kan stilles spørsmål ved hvor omforent FD var internt. I styringsgruppen satt det representanter både fra FDs avdeling 3 (FD3) og 4 (FD4). FD4 har ansvar for det policy- og beslutningsmessige, det langsiktige og helhetlige perspektivet, mens FD3 er utføreren, og opptatt av at man skal få anskaffelsen så billig som mulig, og at pengene som benyttes på Forsvaret skal være så ressurseffektive som mulig. De er mest opptatt av at om man går i konkurranse, så får man det så billig som mulig. Samtidig er også materielldirektøren eller assisterende departementsråd involvert i anskaffelser, og gjerne med fokus på den industripolitiske delen. Gjennom denne organiseringen kan det komme til uttrykk uklare roller og ansvarsforhold, og på den tiden hvor strategien ble påbegynt, fantes en viss friksjon mellom avdelingene som kan forstås som at vanskeliggjorde prosessen noe (Informant). Dette kan også trolig ha effekt innenfor generelle anskaffelsesprosjekter. Ellers ble det diskusjoner mellom industrien og Forsvaret rundt industriens mulige sammenblanding av roller som rådgiver og leverandør, og med en mulig konkurransevridning som konsekvens. Dette knyttet til spørsmålet om hvor tidlig industrien skulle inn i anskaffelsesprosesser. Industrien hevdet at myndighetene måtte legge mer til rette for teknologiutvikling, og at myndighetene og Forsvaret måtte bedre markedsføringen utenlands ved å bidra sterkere med forsvarsansatte som promoterte produkter (Informanter).

Totalt sett anses industrien som tilfreds med myndighetenes vedtak, mens Forsvaret gjennom FST, FSJ og FLO viste seg noe uenig i visse punkter i strategien, men det oppstod ikke noen kamper eller omkamper mellom aktørene for å endre prosessens utfall. Det kan antas at forventningene hos Forsvaret og industrien var noe divergerende når det gjaldt oppfatninger om prioriteringen av behov ut fra gitt hensikt og mål for strategien. Dette kan ha bakgrunn i prioriteringene som ble gjort fra den første strategien i 1995 til 2005, og at forventningene hos aktørene var farget av dette. Forsvaret regnet med et fokus på sine behov, mens industrien ventet seg en større prioritering av sine interesser.

Beslutningsprosessens utfall kan være tett knyttet til det engasjementet hver enkelt aktør har vist. Om industrien legger et større engasjement til prosessen enn Forsvaret, er det

grunn til å tro at de i større grad påvirker prosessens utfall. Samtidig vil engasjementet fra myndighetene være av stor betydning for etablering av samarbeidet og implementeringen av strategien. Faren i slike saker som dette er at det er viktigere å lage dokumenter fra myndighetenes side og legge dem frem enn det er å følge dem opp. Dette kan ha grunn i mediernes innflytelse på politikken, og det at politikken har blitt mer og mer fokusert på utspill, og på det å få oppmerksomhet her og nå. Samtidig kan det virke som at når strategien eller policyen er etablert, så faller ansvaret over på i dette tilfellet industrien og Forsvaret (Informant). Dermed kan oppfølgingen av myndighetene sannsynligvis bli mindre viktig. Utviklingen i departementets arbeid kan forklare noe av dette. FD fremstår som et sekretariat for statsråden, samtidig som det er et forvaltningsorgan, og en del av forvaltningsoppgaven er å følge opp prosesser, mens det er en del av at sekretariatsoppgaven for politisk ledelse å støtte statsråden med å synes i landskapet politisk. Det kan i dagens samfunn virke som at sekretariatsoppgaven stadig blir viktigere (Informant). Dette gjør at engasjementet fra myndighetssiden kan diskuteres, samtidig er NHD tilbaketrukket i prosessen ved at FD anses som Forsvarets eget næringsdepartement (Informant).

I etterkant av prosessen har FD lagt til rette for arenaer hvor partene i anskaffelsesprosjekter kan møtes. Dette er programkonferanser der industrirepresentanter blir bedt tidlig inn i prosessen og gitt antagelser om forventede oppdrag. Det er også satt et krav om en næringsstrategisk analyse i forarbeider til anskaffelser. Industrien hadde i perioden før arbeidet mot strategien ble påbegynt et kontinuerlig press hvor det ble jobbet mot målene i embetsverket for å få gjennomslag for at hvis Norge hadde tenkt å ha et kompetent forsvar i fremtiden, så måtte Norge også ha en forsvarsindustri. Industriens engasjement har vært til dels stort i utarbeidelse av strategien, men det stilles i noen tilfeller spørsmål ved at industrien ikke har klart å finne konstellasjoner innenfor de områdene Forsvaret mener det burde opprettes samarbeid på. En slik utfordring innen et strategisk samarbeid kan ligge i organiseringen av private virksomheter med styrer som er opptatt av kvartalsresultater og bunnlinjen for et år mer enn av å se et strategisk samarbeid og inntjening over tid. Strategien har også ført til en etablering av Forsvarets forum for materielle fremskaffelser som er beslutningsorganet for materiellinvesteringer i Forsvaret. Dette organet har med seg forum for materiellanskaffelser utvidet hvor FSIs ledelse og styre sitter. Forumet har fokus på å få til arenaer, metoder og prosesser som skal sikre at Stortingsmeldingen blir fulgt opp. Dette er også noe FLO arbeider for (Informant). En utfordring kan være at det innen noen prosjekter anses som åpenbart at man ikke skal benytte norsk industri, men hvor Forsvaret allikevel blir

presset av enkelte industrielle aktører. Dette tar mye tid og blir et forsinkelsesaspekt i anskaffelsesprosesser (Informant).

I strategiprosessen kan det synes som om industrien har blitt tatt hånd om på en god måte fra myndighetenes side. Uenigheter fra industrien i sammenheng med målsetting og utvikling av strategien er i liten grad mulig å spore. Forsvarets aktører slår fast at det er vanskelig å spore Forsvarets behov ut fra et fagmilitært syn i FFIs tilrådingen til strategien og vedtatt Stortingsmelding. Fra Forsvarets side kan strategien i noen tilfeller virke som lite funksjonell. Dette i sammenheng med en senkning av gjenkjøpsterskelen og et fokus på økt verdiskapning i næringslivet som peker mot en tidlig kategorisering av anskaffelse fra nasjonal leverandør. Som følge av dette må altså Forsvaret tidlig reelt forplikte seg til ikke å anskaffe fra utlandet eller gjennom flernasjonalt samarbeid. Dette kan bli både forsinkende og fordyrende aspekter ved anskaffelser. Her vil politikerne kunne være uenige og argumentere for at viktigheten ligger i å tenke helhetlig og at Forsvaret kun tenker å få materiellet på plass og i orden fortrest mulig. Dette er et dilemma, og det er vanskelig å si hva som er riktig eller galt. Aktører i Forsvaret hevder at strategien har forbedringspotensiale ved at man må prøve å finne konstellasjoner internasjonalt mot både kunde og leverandørsiden som gir bedre effekt både i form av lavere priser for Forsvaret og et større marked for industrien (Informant).

Regjeringen og FD fremstilles med til dels sterk styringen i prosessen, noe som kan være naturlig ut fra Elisabeth Sköns (2005:270) ytring om at forsvarsmarkedet primært er myndighetenes marked. Dette kan også være noe av grunnlaget for likheten i de to grunnlagsdokumentene. Altså et reelt samsvar mellom industrien og staten, og gjennom at FFI fikk oppdraget fra FD og at strategien rettes mot å forbedre næringspolitikken. Stoltenberg II-regjeringen regjerte politisk under hele prosessen, men ved å se på utviklingen av anskaffelsespolicyen over tid, vises påvirkning av forskjellige regjeringers styring. Det har vært endringer, men i liten grad endringer som har skapt diskontinuitet i policyen over tid. Det vises en reell tverrpolitisk enighet om mål, men uenighet om midler for å nå målene.

Utfallet av prosessen mot en vedtatt strategi harmoniserer med de tilrådingene FFI-rapporten la for utarbeidelsen av St. meld. 38 (2006-2007). Gjennom den brede politiske enigheten i Stortinget ble forslaget om iverksetting av strategien vedtatt, uten å ta særlig hensyn til kommentarene fra Høyres Petersen og Forsvaret. Et spørsmål som kan stilles i sammenheng med utfallet av prosessen, er om strategien anses som et styrende virkemiddel for det strategiske samarbeidet. Strategien kan ses på som et styrende virkemiddel på den måten at det er et uttrykt ønske om at staten skal spille en rolle i slike sammenhenger. Den

danner også et styrende virkemiddel ved at forholdet mellom Forsvaret og industrien ble formalisert. Fra industriens side var det viktig at formaliteter ble satt ned på papiret. En formalisert dialog mellom Forsvaret og industrien ville være et kvantesprang i retning mot et godt samarbeid. Det var naturlig for industrien å engasjere seg aktivt for stadig å kunne gå tilbake og utfordre motparten om samarbeidet ikke ble gjennomført etter strategien. Samtidig er strategien antagelig nyttig for FD og generelt Forsvaret også når det gjelder den diskusjonen som ble ført, og at det bunnet ut i «enighet» om organiseringen av samarbeidet (Informanter). Det må også trekkes frem at den ned-eskaleringen av hele støtteapparatet i Forsvaret som har blitt gjennomført har gjort organisasjonen tynn på kompetanse innen enkelte områder. Dette har medført at strategien vil bidra til bedre utnyttelse av ressurser innen industrien og Forsvaret, til Forsvarets beste (Informant). Dette viser også viktigheten av at det var Forsvarets behov som sto i fokus gjennom prosessen.

Tross at strategien kan ses på som et styrende virkemiddel, må den operasjonaliseres. Dette er iverksatt, men prosessen har tatt lang tid. Organiseringen av Forsvarets anskaffelsesvirksomhet må ta noe av skylden for tidsbruken på arbeidet. FD sitter på overordnet nivå, det er de som gir oppdragene og legger de store planene. Der ligger også de store programkonferansene hvor hvert program inviterer industrielle representanter til å komme og få en gjennomgang av prosjekter Forsvaret ser for seg, og hva det forventes å gi av oppdrag i anskaffelsesprosessen (Informant).

Prosessens utfall kan også ses på i et større perspektiv. Regjeringens strategi i St. meld. 38 (2006-2007) ligger til grunn for den industrielle oppfølgingen knyttet til kjøp av JSF kampfly. Etersom Norge foretok et tidlig valg av JSF, kan det være at dette har bidratt til å utvikle et grunnlag for gode og langsiktige industrirelasjoner. Regjeringens målsetting var at verdiskapingen i norsk industri knyttet til levering av kampflykapasitet og tilhørende systemer skulle være av samme størrelsesorden som anskaffelseskostnadene. Industrideltakelsen i JSF-programmet bygger på prinsippet om at industri og FoU-miljøer i deltakernasjonene skal få anledning til å konkurrere seg til oppdrag knyttet til utvikling og produksjon av flyene. Prinsippet kalles "best value", og innebærer at det ikke kan kreves gjenkjøp, slik Norge normalt gjør i store anskaffelser. Denne markedsorienterte tilnærmingen til industrideltakelsen er valgt ut fra vurderingen om at "best value" totalt sett vil bidra til å holde kostnadene for kampflyene nede og således komme partnernasjonene til gode (F-35 industrisamarbeid). Dette viser hvordan utfallsrommet til den nye strategien kan anses som noe snevert, da den ikke tar høyde for og omtaler et slikt anskaffelsesprinsipp, og

implikasjoner som kan oppstå ved dette. Her kan i prinsippet Norge velge å kjøpe fly, men vil sitte igjen med for få avtaler til å nå den økonomiske målsetningen med prosjektet.

Timingene på prosessarbeidet var god ved at det måtte en endring til generelt i prosesser som angikk forsvarsindustrielle samarbeid. Uavhengig om den fremsto som noe nytt, eller bare som en formalisering, ble strategiarbeidet iverksatt på et gunstig tidspunkt. Kampflykjøpet, nytt materiellbehov ved oppdrag i Afghanistan, og videre utvikling av Forsvaret har vist behovet. Behovene til Forsvaret og rammebetingelsene til industrien innen anskaffelser av materiell nasjonalt og internasjonalt har endret seg, og det fremheves som viktig å følge med i tiden og bidra til utviklingen av Forsvaret, skape en konkurransedyktig industri og dermed også verdiskaping i samfunnet hvor legitimitet er et nøkkelbegrep.

Med bakgrunn i et blikk på historien kan det hevdes at myndighetene har hatt sterk kontroll over næringspolitikken innen forsvarssektoren. Samtidig styres tilgangen til prosesser som gjennomføres slik at aktører FD ser på som hensiktsmessige å bringe inn i prosesser, tas med. Staten har utvilsomt mange hender innenfor forsvarsindustrien og forsvarsindustrielle samarbeid. Forarbeidet med Stortingsmeldingen viser også at det strategiske samarbeidet vitner om en betydelig bredde i aktører fra staten og sivilsamfunnet som jobber for å styrke norsk forsvarsindustri. FFI-rapporten sto sterkt, og med styringsgruppens føringer definerte rapporten det meste av Stortingsmeldingen. FD, Utenriksdepartementet (UD) og NHD er viktige departementer i styrkingen av forsvarsindustrien. Blant andre offentlige organisasjoner er FFI og Innovasjon Norge viktige aktører sammen med FSI som støttes av både LO og NHO. Forsvaret selv driver også arbeid for industrien gjennom blant annet forsvarsattachéer og bidrag til arrangement.

Oppsummert var myndighetenes hensikt å tilrettelegge for forsvarsindustrien i samarbeid med Forsvaret for fremskaffelser av forsvarsmateriell etter Forsvarets behov. Dette for å komme inn på ellers proteksjonistiske markeder, med virkemidler som gjenkjøp og med viktig eksportstøtte fra myndighetene. Gjennom bred politisk enighet ble strategien og tiltak for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser gjennom St. meld. 38 (2006-2007) vedtatt. Industrien så seg fornøyd med strategien, mens Forsvaret hadde visse innvendinger det ble tatt lite hensyn til. Arbeidet med strategien ble iverksatt på et godt tidspunkt hvor det var nødvendig med endringer i policyen etter en gradvis endring i rammevilkårene for anskaffelser over tid. Prosessens relevans kan sies å være stor gjennom at samtlige aktører så utviklingen av en ny strategi som viktig og at strategien til slutt ble vedtatt gjennom en bred politisk enighet, med industrien i ryggen, og med delvis støtte fra Forsvare.

Kapittel 5: Analyse

5.1 Innledning

Analysen vil bli gjennomført med hensikt å analysere empirien gjennom oppgavens teoretiske rammeverk. Først vil det bli gjennomført en analyse av tiden forut for, og prosessen mot St. meld. 38 (2006-2007) ut fra et instrumentelt perspektiv og en institusjonell tilnærming hver for seg. Etter dette analyseres noen av de viktige aspekter ved empirien ut i fra en dynamisk tilnærming til bruken av utvalgte organisasjonsteoretiske perspektiver. Dette for å se om dynamikken mellom perspektivene øker forklaringskraften hvert perspektiv har hver for seg. De empiriske forventningene som ble skissert på slutten av teorikapitlet ligger til grunn for store deler av analysen. Aktørene som nevnes gjennom analysen er de som fremstår som viktige i prosesser innen næringspolitikken og innen den spesielle prosessen. Forsvaret som aktør består av FSJ, FLO og FST og industrien består av industrielle interesseorganisasjoner.

5.2 Policyens utvikling og endring I

5.2.1 Ut fra et instrumentelt perspektiv

Et instrumentelt utgangspunkt for analysen er å se på prosessen som en analytisk problemløsningsprosess, som ikke bare går på å vurdere eksisterende premisser, men også ha evne til å forutsi fremtidig utvikling. Sentrale aktører har et sett av mål de skal realisere, og oppgaven blir å finne et sett av virkemidler for å realisere disse. I dette tilfellet ulike måter å løse de utfordringer, behov og mål som Regjeringen satte i Soria Moria I med fokus på å gi næringslivet stabile, forutsigbare og konkurransedyktige rammebetingelser for å sikre hensiktsmessig gjennomføring av anskaffelser til Forsvaret gjennom et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien. Hovedspørsmålet blir da hva som kjennetegnet defineringen av problemer og løsninger i prosessen, altså organisasjonstenkningen. Var det omforent enighet om behovet for en ny næringspolitisk strategi? Hvor sterk var diskusjonen om dette, og var det ulike synspunkter blant ulike aktører samt tautrekking og konflikt?

5.2.2 Hierarkisk variant

Med utgangspunktet i en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet kan det regnes med at politisk og administrativ ledelse, altså Regjeringen og FD, kontrollerer defineringen av deltakelsesrettigheter, problemer og løsninger fra prosessstart til utfallet av prosessen er klart. Deltakelsesstrukturen forventes å utgå fra at ledelsen gir formelle deltakelsesrettigheter til bestemte aktører. Problemene og løsningene synes å gå ut fra en klar mål-middel-tankegang,

dette kan gjøre prosessen strømlinjeformet og rasjonell.

Forsvaret har gjennom tiden etter slutten på den kalde krigen iverksatt en rekke tiltak for å re-designe organisasjonen og dermed oppnå en effektiv drift av FMO. Dette har vært strukturelle og økonomiske tiltak som vridning av ressurser fra støttevirksomhet til operativ virksomhet eksempelvis i Afghanistan. Bevilgningene til Forsvaret ble også redusert, og det ble iverksatt en strukturell endring som følge av dette. Ut fra et instrumentelt hierarkisk syn på en organisasjon kan det oppfattes som om politisk og administrativ ledelse har utført en hierarkisk styring dels ved en utforming av organisasjonsstrukturen og forhold til omgivelsene, og dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene. Om man ser tilbake til 1995 da den første strategien for de næringspolitiske aspekter ved forsvarsanskaffelser ble fremlagt og frem mot i dag, har området vært til dels svært politisk styrt. Dette gjelder i stor grad tilgang til og organisasjonstenkning i prosessene. Den politiske og administrative ledelsens mål ut fra denne varianten av perspektivet kan synes å være å få kontroll over organisasjonsutformingen for alle nivåer innen det strategiske samarbeidet. Her vil organiseringen kunne gi ledelsen analyse og handlingskapasitet. Revisjonen av de teknologiske kompetanse- og satsningsområdene har store likheter med prosessen mot St. meld. 38 (2006-2007), og innehar også en til dels sterkt hierarkisk styring. FDs grunnlag for å opprettholde en sterk styring på politikkområdet kan trolig være at organisasjonstenkningen om hvordan anskaffelser skal gjennomføres og hvem som skal styre prosessene, ikke har hatt en særlig tvetydig karakter. Dette har skapt betingelser for ledelsen som har gjort det lettere å gjennomføre en styring i henhold til en «economic man» uten store forhandlinger og interessekamper mellom aktører.

Utfordringene skissert av Stoltenberg II-regjeringen forut for prosessen mot en ny strategi i 2005 kan spores tilbake til Bondevik II-regjeringen, og dens gjennomføring av en politikk karakterisert av markedsliberalisme. Med inntoget til Stoltenberg II-regjeringen skjedde det et taktskifte i næringspolitikken i Norge. Soria Moria I la et instrumentelt grunnlag for en ny næringspolitisk satsning generelt og innen forsvarssektoren spesielt. Empirien gir tegn på at prosessen mot en ny næringspolitisk strategi er en planlagt reorganisering av strategien hvor prosessen i stor grad er hierarkisk kontrollert av ledelsen. Dette kjennetegnes ved en strømlinjeformet og rasjonell prosess med lite forhandlinger eller drakamper. Behovene strategien bygde på ble klart definert sammen med resultatene som samarbeidet mellom Forsvaret og industrien skulle bunne ut i.

Utgangspunktet for en ny strategi for de næringspolitiske aspektene ved

forsvarsanskaffelser var en erkjennelse av at eksisterende strategi ikke hadde gitt ønskelige resultater. Det ble hevdet at begge sider av samarbeidet ikke hadde klart å etablere en helhetlig styrt prosess med nødvendig støtte og forståelse klart forankret i Forsvarets behov. Dette kan tyde på at styringen av samarbeidet mellom Forsvaret og industrien tidligere i mindre grad hadde vært hierarkisk og klar, og at dette hadde gått ut over produktiviteten og resultatene av samarbeidet. En erkjennelse fra aktørene på anskaffelsesfeltet av at noe måtte gjøres gjorde at det ble iverksatt en hierarkisk instrumentell prosess. Dette for å støtte behov Forsvaret sto overfor, og utfordringer innen næringspolitikken.

I Stortingsmeldingen viser FD at de har en klar innsikt i hva slags behov Forsvaret har, hvordan behovene skal bli løst gjennom å tilrettelegge for industrien mot et internasjonalt forsvarsmarked, og hvordan utfordringene skal løses innen et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien. Dette viser en til dels sterk mål-middel-tankegang. Formålsrasjonaliteten innen prosessen viser til ledelsens klare mål og middel, men på en annen side er det vanskelig å se om det eksisterer noen full oversikt over alternativene til et strategisk samarbeid, og fullstendig innsikt i konsekvenser rundt alternativene. Faktum her vil da sannsynlig gå mer i retning av en handling etter en begrenset rasjonalitet. Ut fra denne varianten av perspektivet kunne man også vente seg en tydelig problemforankring, men dette kan være noe vanskelig å finne. Rapporten slår fast at utgangspunktet for den næringspolitiske strategien som anbefales, er Forsvarets behov for materiell. FSJ hevdet at underforstått sies det at Forsvarets behov ikke ble dekket godt nok med daværende retningslinjer og policy. Det implisitte angitte behovet for endring på dette punktet er det ikke nærmere redegjort for i rapporten (FSJ 2007). En hensikt fra FD med arbeidet mot den nye strategien utover det rent formelle synes å kunne være at FD benyttet reorganiseringen av policyen til å skape en «ny» politikk på området. Regjeringen hadde nylig fått makten og kunne også med sin hierarkiske posisjon bruke prosessen som et instrument for symbolsk å vise sitt politiske markeringsbehov.

En antagelse innen en hierarkisk variant er offentlige organisasjoner som enhetlige aktører som foretar viljestyrte valg på grunnlag av omforente eller felles mål (Christensen m.fl. 2004:40). Bakgrunnen for iverksettingen av arbeidet kan også tolkes å være en felles politisk oppfatning om at det måtte til en endring og en effektivisering innen anskaffelsesområdet til Forsvaret. Det kan trolig ha medført at lite ved iverksettingen av en ny næringspolitisk strategi ble sett på som kontroversielt, og det lettet styringen for den politiske og administrative ledelsen. De substansielle føringene som ble gitt av FD gjennom arbeidet

om hvordan strategien skulle utformes, var klare, men samtidig synes det som de prosessuelle føringene var noe mer vage. Defineringsen av behov, virkemidler og løsninger synes relativt klar, men operasjonaliseringen av strategien som skulle gjennomføres innen det strategiske samarbeidet vises det mindre til, og det er vist til få klare føringer på organisering og rollefordeling for prosessen videre. Gjennom operasjonalisering av strategien kan trolig forhandlinger fremtre når de sentrale aktørene vil kjempe for sine interesser som igjen kan få innvirkning på prosessens rasjonalitet og organisasjonstenkning. Det ble hevdet at strategien kan anses som et styrende virkemiddel (Informanter) for gjennomføringen av samarbeidet, og det kan oppfattes som om Regjeringen ønsket et instrumentelt verktøy som skulle være med å løse Forsvarets behov og utfordringer innen næringspolitikken. Om dette skal være reelt, er det grunn til å tro at Regjeringen vil beholde kontrollen under operasjonaliseringsprosessen.

Strategiprosessen fremstår som til dels lang og grundig til en utvikling av en Stortingsmelding å være. Grundigheten vises gjennom hvordan oppdraget er gitt fra FD til FFI og hvordan en styringsgruppe ble oppnevnt av FD og hvor FD selv ledet arbeidet. Styringsgruppen utgjorde prosessens formelle deltakelsesarena og viser spesielt med deltakelsen av FD3 og FD4 hvordan strukturen, formelle roller og posisjon styrer tilgangen til prosessen. Aktørene involvert i styringsgruppen kan sies å ha fått en formell deltakelsesrett i prosessens tidlige fase. Organiseringen av prosessen fremstilles som konvensjonell og tradisjonell når slike dokumenter skal utvikles (Informanter).

Ut fra de offentlige dokumentene ble diskusjoner og problemer som oppsto tatt hånd om i styringsgruppen. Prosessen har aspekter som skårer høyt på skalaen over rasjonell kalkulasjon og relativt klar organisasjonstenkning fra FDs side. Dette sett utover tidlige påpekte aspekter i retning av en noe begrenset rasjonell prosess. Regjeringen og FD som ledelse og iverksetter av arbeidet viser seg ut fra dokumentene som en enhetlig og homogen ledelse som ga deltakelsesrettigheter til de FD så som hensiktsmessige å trekke inn i prosessen. Dette kan gjengis som at det i første delen av prosessen ble benyttet en lukket fremgangsmåte hvor ledelsen klart styrte hierarkisk, men i det FFI-rapporten skulle sendes på høring, ble deltakelsesrettighetene åpnet noe, dog i liten grad. Noen flere aktører fikk rapporten tilsendt for høring enn de som hadde deltatt i styringsgruppen, men fortsatt valgte FD hvem rapporten skulle sendes til. Dette kan være en strategisk handling fra ledelsens side for instrumentelt å skape legitimitet rundt prosessen og eliminere muligheten for oppstyr fra aktører i etterkant. Under prosessen ble det satt tidsfrister for arbeidet som aktørene måtte forholde seg til. Om fristene ikke overholdes, er det fare for at prosessens rasjonalitet svekkes.

Et eksempel som kan nevnes hva angår hierarkisk styring av deltakelsesstrukturen, er hvordan FSJ ikke fikk invitasjon til å uttale seg om FFI-rapporten. Dette kan være naturlig innen Forsvarets ISL-modellen, hvor det strukturelt er lagt opp til at FSJ er posisjonert i departementet og at det kan regnes med at han hadde vært med i prosessen i en tidligere fase. På den andre siden kan det være at han strategisk ble holdt utenfor. Struktureringen av ISL kan tolkes som å skape utfordringer ved forholdet mellom politisk og fagmilitær ledelse. Effekten av ISL på dette området er trolig som på andre områder. Det synes som at det har blitt en mer politisert ledelse av Forsvaret, altså at skillet mellom faglige anbefalinger og politiske beslutninger har blitt visket ut. Innen denne saken vil det trolig være forskjellige synspunkter fra person til person.

En antagelse innen den hierarkiske varianten er at viss omgivelsene opptrer med mål og interesser, håndterer prosessens ledelse dette på en analytisk måte. Hensikten for ledelsen vil være å få kunnskap om kjennetegn ved omgivelsene og hvordan disse virker inn på måloppnåelse i prosessen for å kunne instrumentelt styre etter dette. Det dannes ikke noen eksplisitte aktører fra omgivelsene ut over de involverte aktørene som har bidratt i prosessen, og det er vanskelig å påvise om ledelsen på en analytisk måte har vurdert omgivelsene utover at de har sett på hvordan anskaffelser skjer i andre land. Som nevnt fremgår det i liten grad forhandlinger gjennom de offentlige dokumentene, og det er mye som tyder på at kommentarer og interessehevding utenfra ikke har blitt tatt særlig hensyn til, og dermed viser ledelsen seg igjen som sterkt styrende tross antagelsen om et til tider ikke omforent FD under prosessen. Likhetene mellom prosessens hoveddokumenter kan gi uttrykk for å være et resultat av en delvis samstemthet mellom FD, FFI og FSI, noe som trolig forenkler FDs styring i prosessen. FDs styring mot å nå sine mål på området kan eksemplifiseres ved at de i 2008 bestemte å gjøre en endring i gjenkjøpsterskelen før strategien ble behandlet i Stortinget, og uten at dette gikk i retning av forslag hverken fra Forsvaret eller industrien. Her gir prosessens ledelse også et inntrykk av at aktørenes interesser i liten grad blir tatt til følge og dette kan begrunnes i at ledelsen finner det hensiktsmessig for sitt utgangspunkt i Soria Moria I, å gjøre en slik endring og igjen oppstår et rasjonelt aspekt ved prosessen.

Prosessens synes å fremstå med en instrumentell grunntankegang. Det fremheves en bruk av erfaring og kompetanse fra to områder for å løse utfordringer innen politiske eller tekniske områder. Det instrumentelle perspektivet generelt går ut fra en tett kopling mellom mål, vedtak, organisasjonsutforming, iverksetting og effekter, og rasjonalt sett vil dette strategiske samarbeidet få ringvirkninger både for Forsvaret, industrien og samfunnet

generelt. Stortingsmeldingen viser i grunnen utelukkende hvilke positive effekter samarbeidet skal ha, og det er kun gjenkjøpsordningen som omtales å kunne ha negative effekter uten at dette i stor grad blir utredet. Med et organisasjonsteoretisk syn på strategien synes det også som at organiseringen av roller og ansvar til dels viser en instrumentell tankegang. FD, FLO og industrien omtales i strategien som å ha klare roller i gjennomføringen av anskaffelser, men i det dokumentene omtaler operasjonalisering og implementering av strategien, slås det i stor grad fast at dette skal skje innen det strategiske samarbeidet. Det synes som om det legges til grunn en type formålsspesialisering i strategien, men dette endrer seg, og arbeidsfordelingen synes mer uklar innen den videre delen av prosessen. Ut fra denne varianten av perspektivet ses en uklar rollefordeling i utgangspunktet som noe negativt. Forholdet mellom en uklar og en klar rollefordeling kan være vanskelig i den forstand at både fleksibilitet og effektivitet kan både muliggjøre og vanskeliggjøre en helhetlig oversikt innen komplekse prosesser.

Utfallet av prosessen fikk også en konsekvens for den strukturelle organiseringen av et forsvarsindustrielt samarbeid. Det ble fra FDs side opprettet nye arenaer hvor Forsvaret og industrien skulle komme i dialog, og FD la til rette for operasjonaliseringen av strategien videre. Oppsummert kan utgangspunktet for arbeidet mot en ny næringspolitisk strategi synes på mange måter å ha en god forklaringskraft gjennom den hierarkiske varianten av perspektivet. Dette gjelder også deltakelsesarenaene. Dette vises ved at tidligere strategier ble definert som ikke fungerende, altså ut fra en deterministisk logikk og en felles politisk oppfatning om at det måtte gjennomføres en endring innen forsvarssektorens næringspolitikk som klargjorde veien for arbeidet og muligheten for en sterk styring fra prosessens ledelse.

5.2.3 Forhandlingsvariant

Ut fra forhandlingsvarianten forventes en bred deltakelse av likeverdige aktører, altså en mer heterogen og mangfoldig deltakelse. Innen en politisk prosess kan dette føre med seg et mangfold av interesser når det gjelder mål og virkemidler for en reorganisering av en policy slik det fremgår av oppgaven. Prosessens ledelse har trolig en relativt mindre sterk rolle, og aktørene som har ulike interesser innen forsvarsindustrielle anskaffelser, søker sannsynligvis deltakelse i prosessen. Dette vil igjen gi antagelsen om at prosessens gjennomføring og utfall vil være farget av interessehevding, forhandlinger og kompromisser.

Som nevnt står Soria Moria I sterkt når det gjelder å se et formelt grunnlag for iverksettelsen av strategiarbeidet. Det at FD gav fra seg noe av ledelseelementet til FFI som i stor grad drev prosessen fremover tross at representanten fra FFI rapporterte direkte til FD,

kan ses som et aspekt av en mer heterogen ledelse. Samtidig virker ikke aspektet som så stort at det synes som om FDs kontroll over prosessen ble særlig svekket. Ut fra empirien kan det vanskelig argumenteres for at prosessen i stor grad uttrykker åpenhet hva gjelder deltakelsesrettigheter, snarere ble aktørene invitert inn i prosessen. Et unntak er at FSJ ikke fikk noen formell plass i prosessen, men leverte selv en uttalelse til FFI-rapporten. Det var ingen andre aktører som tok initiativ uten invitasjon fra FD, men dette kan ses som en liten åpning av deltakelsesstrukturen. Deltakelsen kan sies å være til dels mangfoldig ved at aktører som på forskjellige måter ble berørt av en ny strategi ble invitert inn i styringsgruppen og til å uttale seg ved høringsuttalelser til FFI-rapporten. Involveringen av aktører kan tolkes i retning av en bevisst handling fra politisk side som gjorde at prosessen naturlig ville styres i retning mot den ene heller enn den andre siden. Dette tyder på en rimelig sterk mål-middel-tankegang, og grunnlaget for dette kan ligge i at industripolitikken for denne Regjeringen lå lengre fremme i prioriteringsporteføljen enn den militærpolitiske. Ut fra prosessen kan det også synes som om de politiske sidene vises som viktigere enn de analytiske, noe som kan gi forhandlingsvarianten en viss forklaringskraft.

Ved bruk av en styringsgruppe innen en beslutningsprosess vil det kunne være en mulighet for interne motsetninger. Med en slik type felles utredningssekretariat kan dette gi muligheter for at medlemmer kjemper for egen posisjon og interesse. Det var så godt som ingen som var i mot en endring i næringspolitikken innen forsvarssektoren på dette tidspunktet, og dette vitner om en god timing på iverksettingen. Kun Jan Petersen som leder i Forsvarskomiteen så på arbeidet med en viss skepsis. Han så det som relativt unødvendig å bruke store ressurser på dette da man snart skulle inn i en grundig prosess om Forsvarets fremtid. Ut over dette fremstiller dokumentene få uenigheter, i alle fall som det ble tatt høyde for av ledelsen, men intervjuene gav noen interessante svar. Internt i FD fremsto FD3 og FD4 med forskjellig fokus og interesse, og gjorde at departementet til tider ikke fremsto som godt omforent. Dette kunne i arbeidet mot FFI-rapporten ha en negativ effekt, og innen generelle anskaffelsesprosesser kan dette oppfattes å skape utfordringer og ha forsinkende effekt med konsekvenser knyttet til budsjettforhold. En heterogenitet innen det offentlige apparatet generelt og dermed også innen departement spesielt er en antagelse med utspring fra forhandlingsvarianten av perspektivet. En slik heterogenitet viser seg gjeldende i denne prosessen. Interessefordeling mellom FD3 og FD4 kan til en viss grad synes å være nedfelt i den formelle strukturen innenfor FD knyttet til at avdelingene skal utføre forskjellige oppgaver. Ressursene internt i avdelingene kan også spille en rolle hva angår innvirkning i

prosesser, og dette kan føre til at mens en del av organisasjonen opererer som en formålsrasjonelt handlende aktør, kan den andre kunne påvirke dens muligheter for å foreta viljestyrte valg ut fra egeninteresse på flere måter.

Som nevnt gjennom empirien var det også på visse områder nær sagt selvfølgelig diskusjoner mellom Forsvaret og industrien selv om det var en enighet om bruk av et strategisk samarbeid som virkemiddel. Dette gjaldt i størst grad strategielementene og tilpasninger til den praktiske gjennomføringen av anskaffelser innen samarbeidet. Det var tydelig på diskusjonsområdene at aktørene hadde sine interesser, Forsvaret gjennom sine behov og industrien gjennom søken etter mer tilretteleggelse for å styrke industrien internasjonalt. Tross at strategien skulle bygge på Forsvarets behov, argumenterte FLO, FST og FSJ at dette til tider var vanskelig å se, men samtlige aktører som deltok i styringsgruppen hevdet at gruppens ledelse var god, og at de ble hørt og tatt hensyn til under prosessen. Ut fra denne varianten av perspektivet kan dette gi uttrykk for noe heterogenitet i prosessen og at en heterogen organisasjonstenkning nødvendiggjorde at FD tok inn FFI i prosessens ledelse, men bare til en viss grad. Et argument mot dette heterogenitetsaspektet i favør av å se prosessen som mer homogen, er at interessene fra prosessens aktører hevdet gjennom høringsuttalelsene, som nevnt i liten grad kan tolkes å ha hatt stor innflytelse i prosessen. Dermed kan den hierarkiske variantens forklaring anses som sterk og prosessen er mer lukket enn antagelsene innen forhandlingsvarianten predikerer.

Så godt som alle dokumenter utarbeidet under prosessen er tilgjengelig på internett og viser til et aspekt ved prosessen som gir åpenhet om arbeidet. Prosessen ble lagt frem med et klart utgangspunkt. Industrien og næringspolitikken innen forsvarssektoren skulle styrkes, dog etter Forsvarets behov. En slik prosess kan gi enkelte aktører eller et politikkkfelt økt makt og påvirkningsmulighet, som kan utfordre andre aktørers opparbeidede maktgrunnlag. Samtidig kan mengden ressurser aktørene legger i prosessen, påvirke deltakelse og gjennomslag. Prosessen viser et sterkt forhold og samstemthet mellom den nye Regjeringen, FD, FFI og industrien. Innvendingene fra FMO kan ha blitt tilsidesatt noe, tross at det var mulig å få frem sine synspunkter i styringsgruppen.

Industrien var en sterk pådriver for en iverksettelse av et arbeid mot en ny strategi, og samtidig kan deres store engasjement ses som å være knyttet til Regjeringens grunnlag for iverksetting hvor hensikten var rettet mot en forbedring for forsvarsindustrien. En endring i maktgrunnlaget kan også ses i sammenheng med at Bondeviktiden var over hvor Forsvaret i stor grad hadde blitt prioritert ved å anskaffe produkter Forsvaret trengte der og da uten å dra

inn norsk forsvarsindustri i stor grad. Utviklingen den nye Regjeringen la til grunn kan tolkes å svekke maktgrunnet Forsvaret hadde innen næringspolitikken til fordel for industrien. Forhandlingsvarianten går ut fra at eksisterende organiseringsmåte kan være et resultat av tidligere kjøpslåing og kompromisser, samt at strukturene kan legge føringer for nytt arbeid på området. Med dette kan nye prosesser innen et politikkområde skape konflikter fordi gamle konfliktmønstre tvinges frem igjen, og det kan føre til endring i disse. Den historiske gjennomgangen viser at det har vært en vridning over tid innen vektlagte interesser fra politisk og administrativ ledelse. Fra Brundtlands-regjeringenes industrielle fokus, Bondevikregjeringer, markedsliberalisme og operasjoner i Afghanistan, til arbeidet mot den nye næringspolitiske strategien. Dette gjør det vanskelig å hevde at tidligere kjøpslåing mellom aktørene avspeiles i maktfordelingen i prosessen. På den annen side kan endringene over tid når det gjelder regjeringsmakt og politisk styring av næringspolitikken forklare en endring av maktgrunnet mellom Forsvaret og industrien.

Utfallet av prosessen mot en ny næringspolitisk strategi forventes ut fra forhandlingsvarianten å utgå fra konflikter, konstellasjoner og forhandlinger mellom heterogene likeverdige aktører. Det reelle utfallet av prosessen synes i størst grad å ha kommet ut av at FD delvis styrte prosessen fra start til mål, og det synes som om dette har en rimelig forklaringskraft. Selv om det er mulig å se aktørene fra Forsvaret på den ene side og industrielle organisasjoner på den andre siden som to koalisjoner, synes det som om FD i størst grad har virket til at dokumentene utarbeidet av FD og FFI er således like. Dette som en liten motsetning til prosessen mot de teknologiske kompetanse- og satsningsområdene hvor FD omgjorde deler av forslaget fra FFI og styringsgruppen. Føringerne FD gav fra arbeidets begynnelse mot den nye strategien er klare i samtlige dokumenter gjennom hele prosessen. Dette kan tolkes i retning av at FDs mål og hensikt ligger til grunn for organisasjonstenkningen i prosessen uten at forhandlinger eller kompromisser har spilt stor rolle, og hatt innvirkning på prosessens utfall.

Strategien legger grunnet for et videre arbeid som i stor grad skal skje innen samarbeidet mellom Forsvaret og industrien. Dette kan få konsekvenser for prosessen videre i den grad aktørene med interesser, problemer og løsninger kan skape utfordringer for operasjonalisering og implementering av strategien og gjennomføring av anskaffelser sammen med FD3 og FD4. En mer heterogen prosess kan dermed oppstå i videre bruk av strategien med svakere styring av FD. Om man skal vente seg en videre rollefordeling, synes det likevel naturlig ut fra tidligere maktfordeling at FD fortsatt vil prege prosessene. Innen

den hierarkiske varianten av perspektivet legges det som nevnt til grunn en fullstendig rasjonalitet som det kan synes som FD gjennom styringen av prosessen til dels opprettholder. Ved å gi en analyse ut fra en forhandlingsvariant hvor det kan argumenteres for at det ikke er en totalt entydig og heterogen kilde til kontroll og rasjonell kalkulasjon, kan denne varianten sies å ha en viss forklaringskraft. Det kan legges til grunn en tolkning av prosessens utfall ved at FD hadde mulighet til innflytelse på beslutningsatferd på en substansiell måte ved å kontrollere prosessens design, bevisst designe strategenes struktur og innholdet i næringspolitikken. Dette gir grunnlaget for en begrenset rasjonalitet hvor handlinger skjer innenfor strukturelle rammer, med ufullstendig kjennskap til alternativer og konsekvenser.

5.3 Policyens utvikling og endring II

5.3.1 Ut fra en institusjonell tilnærming

Et alternativt utgangspunkt til det instrumentelle er det institusjonelle. Innenfor denne tilnærmingen kan man i beslutningsprosesser oppleve at allerede eksisterende struktur, kultur og policyer, binder opp gjennom etablerte normer og verdier. Dette definerer hvordan det er passende å handle innenfor denne organisasjonen. Mye ressurser har allerede blitt investert, eller man har stivhengighet med lange tradisjoner for en bestemt løsning på eksempelvis utforming av en policy eller bestemte fysiske løsninger. Stivhengighet eller passende atferd vil dermed binde opp fremtidige beslutninger. Dette gjelder så vel deltakelsesrettigheter som organisasjonstenkningen. Omgivelsene har også innvirkning på organisasjoner og prosesser. Omgivelsene gjør seg gjeldende i første rekke ved at handlinger innen en prosess som svarer til det omgivelsene ser på som positivt, kan skape legitimitet i en prosess. Det tas altså høyde for både institusjonaliserte og tekniske omgivelser.

5.3.2 Kulturperspektivet

Dette perspektiv har fokus på kulturelle normer og verdier. Historisk utviklede normer og verdier vil være styrende for prosesser. Det legges til grunn at normer og verdier har regulerende og definerende virkning på hvem som ses på som «passende» deltakere i en prosess mot en næringspolitisk strategi. Hvem som deltar, blir ikke valgt ut av prosessens ledelse, men normer og verdier som tilsier at aktører bør delta. Med bakgrunn i dette kan også aktører uten formell deltakelsesrettighet få deltakelse. Det forventes at ulike aktører bringer med seg egne normer og verdier som kan virke inn i organisasjonstenkningen i prosessen

Først kan det nevnes at slutten på den kalde krigen for Forsvarets vedkommende nok betød en brå endring i omgivelsene. Selv om det har skjedd store hendelser i verden også i

ettertid kan disse anses som katalysatorer i transformasjon av Forsvaret fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. Iverksettingen og bruken av begrepet transformasjon kan oppfattes i den retning at FD ønsket en gradvis strukturell og kulturell endring mot en mer smidig og fleksibel organisasjon, hvor det institusjonelle lederskapet skulle hjelpe transformasjonen fremover. I endringsprosesser innen en strategi som det er snakk om her, vil det institusjonelle lederskapet stå frem med en dobbeltrolle. Det må administrere nødvendigheten av historien. Her menes det at man må være sensitiv overfor kulturell tradisjon og vokte over historiske stier. De vil også ha i oppgave gradvis å endre kulturelle tradisjoner for å tilpasse seg nye og endrede omgivelser og kontekst. Dette gjør at endringene i Forsvaret fra begynnelsen på 1990-tallet og frem til i dag kan sies å være preget av en gradvis endring. Endringene som skjedde i næringspolitikken kan også uttrykkes som små og gradvise i samme periode, noe som kan tyde på en viss stivhengighet.

Den første næringspolitiske strategien for Forsvarets anskaffelser ble påbegynt arbeidet med i 1991 under en Brundtland-regjering. Ut fra fordelingen i det norske politiske systemet vet man historisk sett at det er forskjell mellom hvordan en AP-regjering og Høyre-regjering ser på gjennomføringen av næringspolitikken innen forsvarssektoren. Brundtland-regjeringen tidlig på 1990-tallet førte en politikk som la til rette for industrien, mens Bondevikregjeringenes politikk var tuftet på markedsliberalisme, og kun konkurransedyktig industri ville klare seg. I 2005 da Stoltenberg II fikk makten kom industrien igjen i fokus. Det skal sies at gjennom samtlige regjeringer har det tross forskjellig politikk blitt uttalt at anskaffelser skal gjennomføres etter Forsvarets behov. Spørsmålet har i størst grad vært hva slags virkemiddel som skal brukes for å nå målene satt for næringspolitikken, ikke hva målene skulle være. Dette kan tolkes som en kontinuitet eller stivhengighet i regjeringers politikk hver for seg, altså de kulturelle normene og verdiene som tidligere ble satt. Disse legger føringer på politikken som blir ført på et senere tidspunkt. En institusjonaliseringsprosess har gjort at røttene til tidligere gjennomført politikk har festet seg og gjør seg gjeldende i senere endringer som en stivhengighet.

Innen en regjeringsperiode er det vanskelig å ta store, kanskje kontroversielle avgjørelser. Regjeringsperioder over fire år anses i tilknytning til forsvarsanskaffelser som en kort periode. Anskaffelser kan totalt gå over 20-30 år, og store avgjørelser tatt i en regjeringsperiode kan få følger langt frem i tid. Dette var synlig under endringen av Forsvaret på 1990-tallet hvor det var en vegring mot å ta store avgjørelser, og det oppsto motstand mot endringene. Gjennom regjeringsperioder på fire år ble det et dilemma for både politisk og

faglig ledelse å ta store avgjørelser når det gjaldt Forsvarets struktur på dette tidspunktet. Motstanden mot endring kan tyde på å ligge i den store omveltningen og nedstruktureringen som lå i overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. Spørsmålet for en politiker blir om man ønsker å ta populære avgjørelser i løpet av en regjeringsperiode på fire år for å sikre gjenvalg, eller om man har vilje til å ta sjansen på å gjøre større endringer som kan være av en kontroversiell art der og da, men som på sikt vil kunne gi positive effekter. En antagelse om generelt endringsprosessene i Forsvaret på 1990-tallet kan være at problemene og utfordringene som oppsto, var så nære i tid at hvis man ikke ville ta tak i saken der og da, burde man kanskje vurdert å be om ikke å vinne neste valg siden problemet bare ville bli enda sterkere ved neste periode. Dette skapte utfordringer for endringene som ble iverksatt etter den kalde krigen, og kan være et problem i politikken innen alle saksfelt (Informant).

Deltakelsesrettighetene i prosessen synes godt forklart gjennom den instrumentelle tilnærmingen ved formelle deltakelsesrettigheter på formelle deltakelsesarenaer. En alternativ tolkning av deltakelsesrettigheter og arenaer peker i retning av at normer og verdier viser hvordan det har blitt en tradisjon å opprette styringsgrupper med en tilhørende bred aktørgruppe som knyttes til arbeid innenfor næringspolitiske prosesser. Det fremgår også gjennom variantene av det instrumentelle perspektivet at organiseringen av prosessen synes som tradisjonell og konvensjonell. Dette kan tyde på at tidligere prosessorganisering har vist seg hensiktsmessig og passende for videreføring. Uformelle normer og stivhengighet kan ha definert deltakelsesstrukturen og deltakelsesarenaen i prosessen.

Når det gjelder iverksettingen av arbeidet mot en ny næringspolitisk strategi, kan det innen et kulturelt perspektiv være at strategien blir institusjonalisert inn i virksomheten slik at problemer innen anskaffelsesprosesser løses gjennom en kopling mellom situasjon og identitet. Dette gjør at det blir forutsigbarhet, stabilitet og mindre usikkerhet mellom Forsvaret og industrien i gjennomføringen av samarbeidet og anskaffelser. Dette skaper et grunnlag for argumentene rundt at strategien er en formalisering av et allerede eksisterende samarbeid for å løse utfordringer på området.

Ut fra det kulturelle perspektivet er det grunn til å tro at forskjellige regjeringers politikk kan ha innvirkning på hvordan strategien for de næringspolitiske anskaffelser, eller elementer ved en slik strategi, endrer seg. Dette kan ses gjennom strategiens fokus på gjenkjøp og da terskelverdien for gjenkjøp som under Brundtland tidlig på 1990-tallet var 50 mill. kroner. I 2001 satte Bondevik I terskelen opp til 75 mill. kroner, og i 2008 ble den igjen senket til 50 mill. kroner av Stoltenberg II. Totalt kan endringene som skjedde over tid i

strategien tolkes kun å være gradvise med få store endringer. Dette peker i retning av at stivhengigheten legger premisser for endring innen den næringspolitiske strategien. Når det gjelder endring innen den generelle næringspolitikken kan denne ses i forholdet til nasjonal industri samt bruken av de etablerte teknologiske kompetanse- og satsningsområdene. Et tidlig fokus på industriell tilretteleggelse vendte seg som nevnt over til en prioritering av Forsvarets behov, før industrien igjen skulle gis rammebetingelser både nasjonalt og internasjonalt. En slik endring over tid kan anses ikke direkte å være knyttet til strategien, og er ikke større enn at innarbeidete regler og rutiner innen næringspolitikken definerer det passende, og dermed kan stivhengigheten legge føringer også for den generelle politikken på anskaffelsesområdet. Totalt kan dette peke i retning av at Forsvaret som organisasjon er i sterk grad knyttet til kontinuitet i prosessen med stor grad av stivhengighet.

I nyere tid ønsker Forsvaret å fremstå som en fleksibel og dynamisk organisasjon, med en sterk kultur for kunnskapsdeling og innovasjon. Det samme gjelder nasjonal industri i sammenheng med å rette seg mot et internasjonalt marked. Slik sett kan et forsvarsindustrielt samarbeid sies å være et godt virkemiddel for åpne arbeidsprosesser og gi stor grad av involvering mellom parter i samfunnet. En slik samhandling mellom det offentlige og private som et institusjonelt arrangement legger til grunn en utnyttelse av synergier mellom aktørene for å løse utfordringer til det beste for begge parter. Forsvaret sto overfor viktige utfordringer knyttet til strukturelle endringer, behov for kompetanse, kontroll med driftsutgifter, ledelse og kultur. Forsvarsindustrien ønsket hjelp fra Forsvaret til å fronte sine produkter og for å få innpass på utenlandske forsvarsmarked.

Når det gjelder involveringen av industrien i Forsvaret og utfordringer den strukturelle endringen medførte, kan det antas at det iverksettes tiltak som ikke nødvendigvis er kompatible med hvordan det er passende å handle ut fra organisasjonens eksisterende normer og verdier. Forsvaret var en komplett organisasjon med i stor grad det meste av kompetanse internt for de fleste systemer og hadde i mindre grad involvering av industrien tross i at det alltid har vært noe samarbeid. Innad i endringene fra et mobiliseringsforsvar mot et innsatsforsvar lå det altså en stor strukturell endring som også skapte en kulturell endring. Her oppsto det en treghet hvor omstillingen nærmest stoppet opp og kostnadseffektiviteten ble ikke bedre. Ut i fra et kulturelt perspektiv knyttes dette til hva som kalles historisk ineffektivitet, det vil si at en offentlig organisasjon som Forsvaret kan sies å fungere relativt bra selv om den reagerer tregt mot press for forandring og ikke nødvendigvis lever opp til effektivitetskrav (Christensen m.fl. 2004:55). Kompatibiliteten i omstillingstiltakene var

neppe helt i tråd med den kulturen som satt igjen i mobiliseringsforsvaret, og det oppsto en motvilje mot nedstruktureringen med konsekvens for blant annet kompetansemiljøer innad i FMO på slutten av 1990-tallet. I omleggingsfaser er det viktig med et institusjonelt lederskap og dets dobbeltrolle. I 2005 oppsto også omstendigheter som førte til at det måtte til en kulturell endring for å redde legitimiteten for anskaffelser generelt og omdømme til samarbeidet mellom Forsvaret og industrien på grunn av korrupsjonsskandaler.

Det argumenteres fra flere hold at den nye strategien er mer en formalisering av samarbeidet mellom Forsvaret og industrien, som allerede hadde eksistert lenge, og at det ikke ble lagt frem mye nytt (Informanter). Dette igjen kan ses på som at den nye Regjeringen i 2005 hadde et stort næringspolitisk markeringsbehov og dermed iverksatte et arbeid mot en «ny» næringspolitikk innen forsvarssektoren uten at et reelt problem hadde oppstått. Det kan altså synes som at normer og verdier som lå i FD fra tidligere ble lagt til rette for å utføre handlinger, men bare under en ny benevnelse. Den nye strategien skulle ta utgangspunktet i Forsvarets egen investeringsplan, eksisterende materiell, innfasing og anskaffelse av nytt materiell, fremtidig drift og vedlikehold samt etablere nødvendig støtte for gjennomføringen av investeringer. Utgangspunktet viser forbindelsen til tidligere gjennomførte prosesser på feltet og innflytelse på en ny strategi gjennom etablert passende praksis og stivhengighet.

Omgivelsenes normer og verdier sammen med interne normer og verdier om hvordan offentlige anskaffelser skal gjennomføres bidrar til at et bredest mulig deltakelsesmønster ønskes oppnådd for å skape legitimitet i omgivelsene. En bred involvering av aktører i en prosess som strategiprosessen skaper en bred forståelse og enighet for iverksettelsen av en ny strategi og innholdet i strategien. Tiden til rådighet under prosessen har vært god, og det har blitt lagt vekt på at samtlige aktører i prosessen skal være omforent med alle fasene. En bred tilnærming er ofte mer passende enn instrumentell styring, men tiden kan ved en bred deltakelse vise seg som knapp ved at flere aktører kan få hevde interesser.

Gjennom prosessen fra arbeidet ble startet i 2005 og frem til 2008 var det flere aktørgruppen som var tilknyttet prosessen. Innen et kulturelt perspektiv kan det ventes at aktørene som følge av institusjonalisering av normer og verdier opplevde en ny strategi som til dels truende overfor deres posisjon innen arbeid med forsvarsanskaffelser. Dette gjennom hva slags identiteter og kultur aktørene har bygd opp over tid innen organisasjonen og arbeidet innen forsvarsindustrielle samarbeid. Det kan som nevnt vanskelig spores noen motstand mot iverksettelsen av arbeidet mot en ny strategi. Det var en bred enighet om dette, og den motstanden som oppsto var mest knyttet til enkelte elementer innenfor strategien som i

første omgang støttet dels mot noen forestillinger om hvordan Forsvaret så på betegnelsen «Forsvarets behov» tradisjonelt. Forsvaret hadde hatt en periode hvor deres behov hadde blitt prioritert. Det var delvis motstand mot å endre praksis for å ta større høyde for de næringspolitiske aspektene ved forsvarsanskaffelser, tross at det i en større sammenheng ble argumentert for at industriell støtte skulle hjelpe Forsvaret med tjenester og materiell. Dette for å ta vare på Forsvarets operative virksomhet. FD hadde som nevnt en utfordring mellom FD3 og FD4 med forskjellig hensyn som skulle vektlegges i prosessen, og det samme gjelder forholdet mellom Forsvaret og industrien som vektlegger hensyn til egne interesser. Dette beviser noen ulike definisjoner av problemer, løsninger og organisasjonstenkning under prosessen, men det ble gjennom offentlige dokumenter lite fokus på dette, og det fikk i liten grad noe å si for prosessens utfall.

Oppsummert er den viktigste endringen innen næringspolitikken at forskjellige regjeringers politikk skapte en endring i fokus innen næringspolitikken gjennom 1990-tallet og frem til 2008. Den næringspolitiske strategien i seg selv har ikke endret seg mye og er i stor grad farget av stivhengigheten som ligger i politikken og strategien har heller ikke endret seg i stor grad. Det kan synes som om stivhengigheten har skapt utgangspunkt og rammebetingelsen for de endringene det er snakk om. Et av de viktigste poengene som står igjen for fremtiden vil være for Forsvaret og industrien sammen å jobbe mot en felles forståelse for materiellanskaffelser innen et strategisk samarbeid.

5.3.3 Omgivelsesperspektivet

Legitimitet er et nøkkelord innen dette perspektivet. Aktører som anses fra omgivelsene å være knyttet til forsvarsindustrielt samarbeid og hensiktsmessige og legitime deltakere i prosessen mot en ny næringspolitisk strategi forventes deltakelsesrett i prosessen. En slik deltakelsesrett og en bredt sammensatt gruppe av aktører appellerer sannsynligvis til omgivelsen og gir prosessen legitimitet. Organisasjonstenkningen gjennom myter eller moter som anses som hensiktsmessige og effektive på forsvarsmarkeder i omgivelsene vil gi en reorganisering av en policy på området og gi legitimitet ved bruk. Dette fører til en organisering omgivelsene ser på som rasjonell, effektiv og moderne. Løsninger som disse kan bli tatt for gitt som gode.

Omgivelsene til det norske forsvaret har endret seg de siste 20-30 årene. Våre sikkerhetspolitiske omgivelser er dynamiske og i kontinuerlig endring. Stivhengigheten sto sterkt frem til slutten på 1990-tallet før press fra omgivelsene måtte tas hensyn til for fullt når det gjaldt den strukturelle endringen i Forsvaret. Endring i en policy eller strategi kan ikke

bare tolkes å være et resultat av design og bevisste forvaltningspolitiske tiltak. Det er også tilpasning til situasjonsbestemte forhold og til omgivelsesfaktorer mer generelt både nasjonalt og internasjonalt. Et press fra omgivelsene mot Forsvaret kan være et krav om å bli mer forandringsdyktig, og kontinuerlig kunne tilpasse seg rådende strategiske omgivelser. En oppfyllelse av kravene kan gi et grunnlag for å kalle Forsvaret et sikkerhetspolitisk virkemiddel. Press fra omgivelsene og press internt i Norge mot Forsvaret som en krevende kunde og en konkurransedyktig industri, kan ut fra perspektivet ses som styrende for utviklingen av en ny næringspolitisk strategi iverksatt ut fra manglende resultater og uoppfylte krav fra omgivelsene. Samtidig kan samfunnet virke å ha utviklet seg i retning av at det ikke lenger er nok at Forsvaret fremstår som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, men at det også må ha en samfunnsmessig betydning ved å gi verdiskapning generelt i samfunnet som igjen skaper legitimitet i omgivelsene rundt Forsvarets drift.

Kostnadene ved å holde et forsvar på beina er stigende slik at behovet for å legitimere forsvarsbevilgninger og utgifter i Norge er økende. Dette er en utfordring i en tid hvor flere og flere mennesker hverken husker Berlin-muren eller Sovjetunionen. Disse hensynene veid mot hverandre gjør driften av Forsvaret i lys av et omgivelsesperspektiv til en legitimitetsøvelse for at man får mer enn bare forsvar for pengene. Hensikten med iverksettingen av arbeidet med en ny strategi kan tolkes å inneha elementer fra dette som ble nevnt her. Eksempelvis stiller omgivelsene krav til en alliert i operasjoner, og det stilles krav til bruk av bevilgninger på en hensiktsmessig måte samt bruk av passende organiseringsformer eksempelvis innen forsvarsindustrielle samarbeid for å få innpass på internasjonale marked.

Deltakelsesrettighetene i prosessen ble gitt av FD, og kan vanskelig sies å forklares på en bedre måte enn hva det instrumentelle perspektivet legger til grunn. Samtidig kan det ses ut fra omgivelsesperspektivet som hensiktsmessig med en bred deltakelse i prosessen for å skape legitimitet og vise omgivelsene at de som ses som passende i omgivelsene er tatt inn i prosessen. Dette synes ivaretatt i prosessen ved en bred deltakelse i styringsgruppen og invitasjon til høringsuttalelse. En slik organisering synes å være i tråd med hva som ses på som passende i omgivelsene og vil skape legitimitet og en viss åpenhet om prosessen tross at deltakelsen reelt ble styrt av FD via invitasjoner. Ved å se på andre prosesser vises et sterkt samsvar mellom de som deltok innen denne strategiprosessen og andre prosesser på området tidligere. Dette kan ha en begrunnelse i kompetanse, erfaring, ulike hensyn og tilknytning til anskaffelsesarbeid som kan gi signaler om at prosessen består av aktører med rette egenskaper

og som er hensiktsmessige for gjennomføringen av prosessen. Dette bidrar med legitimerende effekt på prosessen og strategien i omgivelsene. Prosessen viser at operasjonaliseringen av strategien skal skje innen samarbeidet mellom Forsvaret og industrien. Dermed er impliserte parter involvert, synergier utnyttes og verdiskapning bygges for flere parter i samfunnet.

Ved å se spesielt på et omgivelsesperspektiv kan gjennomføringen av prosessen mot en ny næringspolitisk strategi vise seg utført med tanke på å tilfredsstille trekk ved omgivelsene av flere grunner. Spørsmålet om organisering og endring kan ut fra perspektivet bli påvirket av kjennetegn ved omgivelsene. Omorganiseringer skjer ofte om det kommer nye organiseringsformer, og om det synes som eksisterende organiseringsform i en organisasjon ikke stemmer overens med vilkårene i omgivelsene. Den eksisterende organiseringsmåten og strukturen på politikkområdet har innvirkning på hvordan drivkrefter i omgivelsene kommer til uttrykk. Dersom organiseringen ikke samsvarer med krav fra omgivelsene, vil endringsprosessen gå i retning av disse. Dette kan være et relevant grunnlag for Regjeringen og FDs iverksetting av arbeidet mot en ny strategi. Omorganiseringen av den næringspolitiske strategien kan blant annet tolkes å bli gjennomført på bakgrunn av at organiseringen av anskaffelsesprosesser ses som hensiktsmessig i omgivelsene å gjennomføre innen et strategisk samarbeid. Det eksisterer et press fra allierte om at det norske forsvaret må være moderne, fleksibelt og effektivt. Industrien vil også ha press på seg for å være teknologisk kompetent og konkurransedyktig på spesielle områder. Dette kan vanskelig oppnås uten bruk av et slikt strategisk samarbeid. Det kan også nevnes hvordan Regjeringen og dens næringspolitikk søker å fremstille seg overfor eksempelvis NATO-land som en viktig og god samarbeidspartner ved i denne sammenheng å legge til rette næringspolitikken for å utvikle samarbeidet mellom Forsvaret og industrien mot et internasjonalt marked. Nato-land kan være både deler av de institusjonelle og tekniske omgivelsene innen anskaffelsesområdet.

En avhengighet til omgivelsene vises klart gjennom empirien ved forminskningen av Forsvarets struktur og erkjennelsen av at Forsvaret ikke kan ha kompetanse innen alle systemer Forsvaret benytter. Dette peker i retning av at ressurser har blitt en nødvendig forutsetning for organisasjonens eksistens, og dette gjør at det oppstår et avhengighetsforhold som i gitte situasjoner kan være kritisk. En kritisk situasjon kan være om et land går inn i en krig og har et avhengighetsforhold til at annet lands industri med påfølgende etiske komplikasjoner. Innad i det norske forsvaret skulle ressurser overføres til Forsvarets avdelinger som faktisk produserer forsvarsevnen, samtidig som samarbeidet skulle utvikle forsvarsmateriell med høy internasjonal standard, samt bidra i flernasjonale

materiellsamarbeid. Forsvaret spiller en rolle som krevende kunde mot næringslivet, og rollen er vesentlig ved at industri som leverer til eget lands forsvar har større muligheter for å møte krav fra, og få legitimitet i, omgivelsene (FD 2007:21). Med tanke på den formelle målsetningen Regjeringen slo fast for strategien, synes dette kravet essensielt å tilfredsstillere.

Strategien slår fast at de utfordringer, behov og løsninger som ligger til grunn i næringspolitikken skal løses gjennom et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien. Begrepet strategisk samarbeid kan ses på som en myte. En myte kan fremstå som en norm for en organiseringsmåte og kommer ofte som sosialt skapte normer i omgivelsene. Hensikten for Forsvaret kan være å inkorporere en slik myte for å reflektere den utad selv om den ikke nødvendigvis gjør organisasjonen mer effektiv. Et strategisk samarbeid kan dermed på den ene siden ses på som en myte for å løse instrumentelle problemer, hvor løsningen ses på som en passende organiseringsmåte, og dermed søkes legitimitet fra omgivelsene. På den andre siden kan et slikt samarbeid være som et symbol på hensiktsmessig organisering uten stor innvirkning på faktisk organisasjonsatferd. Strategisk er et begrep som i mange tilfeller benyttes innen arbeid for effektivisering, i denne sammenheng et samarbeid med et strategisk mål, altså å gjøre Forsvarets anskaffelser på en hensiktsmessig måte innen et samarbeid. Bruken av en myte som denne skal ha ringvirkninger som er positive opp mot kostnadseffektivitet og kompetanseheving, og anskaffelser skal skje med verdiskapning ikke bare hos aktørene som deltar, men for hele samfunnet. Disse effektene er identiske med de Regjeringen la frem i forkant av prosessen. Når begreper og organiseringsmåter er såpass positivt ladet, kan organisasjoner ta inn tiltak uten store utredninger om alternativer og konsekvenser. Dette vil føre til en svak mål-middel-tankegang, men igjen vil det skape en antatt legitimitet i omgivelsene med bakgrunn i mytens gode rykte. Som konsekvens av dette kan det oppstå en viss treghet og usikkerhet blant aktører som ikke ser tiltaket kompatibelt med egen passende atferd, men som nevnt er ofte myter så positivt ladet at de ofte tas for gitt som gode. Politisk og administrativ ledelse søkte gjennom en bred involvering av aktører og gjennom en bred appellering også til aktører utenfor samarbeidet å oppnå forankring og oppslutning om den næringspolitiske strategien. Dette var viktig også for de store anskaffelsene som ble gjennomført og som skulle gjennomføres i tiden etter at strategien ble vedtatt, som eksempelvis nye kampfly.

Ut fra prosessen kan det tolkes som om en formalisering av samarbeidet mellom Forsvaret og industrien trolig var hensikten med arbeidet, mer enn å legge frem en helt «ny» politikk på området. St. meld. 38 (2006-2007) viser at FD har studert andre lands

anskaffelsesløsninger. Felles for mange land på det internasjonale markedet hvor Norge deltar, er et fokus på samarbeidet mellom forsvar, industri og FoU-miljøene. Felles er det også at landene er spesielt opptatt av å sikre nasjonal forsvarsindustri kompetanse til utvikling. Dette tyder på at FD har tatt inn over seg andre lands bruk av et strategisk samarbeid ved anskaffelser og med bakgrunn i dette iverksatte strategiarbeidet mot et tilsvarende samarbeid, altså at de institusjonelle omgivelsene skapte en løsning som Norge iverksatte et arbeid rundt. Dette kan virke som en myte eller mote, og som tidligere nevnt tyder dette på en svak mål-middel-tankegang gjennom prosessen. Arbeidet kan også ha grunnlag i press fra tekniske omgivelser eksempelvis allierte med krav om resultater fra norsk forsvarsindustri ved gode produkter og god forsvarsevne fra Forsvaret.

Symbolske aspekter kan også ses når det gjelder regjeringsskifte i 2005 som ga et helt annet fokus på næringspolitikken i forsvarssektoren, og med JSF-saken hengende over kan arbeidet med den nye strategien ses på som nødvendig ved å vise en åpen prosess for å legge frem at området ble tatt seriøst og at anskaffelsene ble gjennomført etter retningslinjer. Dette kan gi prosessen legitimitet i omgivelsene og gjøre gjennomføringen av anskaffelsesprosesser lettere, samt vise landet som en legitim aktør på internasjonale marked. Det er også nevnt under det instrumentelle perspektivet hvordan hensikten med den nye strategien kan ses på som rasjonell, men samtidig hadde det også rett før 2005 blitt avslørt en rekke korrupsjonsskandaler. Dette kan gjengi hvorfor strategien også synes fremstilt som et symbol for en forbedring av arbeidet på område for å gjenopprette legitimiteten ved samarbeid mellom Forsvaret og industrien. Det anses også for omgivelsene som viktig at alle nasjonale aktører som arbeider med forsvarsanskaffelse mot internasjonale marked er omforente aktører med en felles målsetning. Dette skaper troverdighet og legitimitet.

Utfallet av prosessen forventes å gjenspeile normene i omgivelsene når det gjelder hvordan en organisering av et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien skal gjennomføres. Det fremgår av prosessen i liten grad noen pro-kontra argumentasjon rundt strategisk samarbeid som virkemiddel. Denne typen samarbeid omtales med bare positive egenskaper, og det kan gjennom dokumentene oppfattes som om det tas for gitt som en god måte å organisere samarbeidet på. Gjennom bruk av en slik myte som uttrykkes som positiv i omgivelsene forventes en bred oppslutning om strategien og utfallet vil anses som legitimt om det har oppstått en imøtekommelse av de institusjonelle omgivelsene.

Regjeringen fremstår med et politisk markeringsbehov, og oppsummert ut fra dette perspektivet kan det se ut til at FD og Regjeringen har benyttet strategisk samarbeid og

innføringen av en ny næringspolitisk strategi som en symbolpolitikk. Dette via at lite nytt blir tatt inn i gjennomføringen av politikken. Balanseringen mellom symbol og handling kan i dette tilfellet å være gjennomført på et hensiktsmessig tidspunkt for å løse utfordringer Regjeringen hadde i omgivelsene og skaffe seg litt handlingsrom rundt arbeidet eksempelvis mot kjøp av nye kampfly, men også med bruk av myten for å løse instrumentelle problem. Et aspekt ved politikken hvor det ikke nødvendigvis er samhandling mellom snakk, handling og effekt, er ikke sjeldent, og dette gir et grunnlag for å gå videre og se aspekter ved dynamikken mellom de teoretiske perspektivene.

5.4 Policyens utvikling og endring III

5.4.1 Ut fra en dynamisk tilnærming til bruk av perspektivene

Alternativt til å bruke perspektivene hver for seg kan være en tilnærming hvor det argumenteres for at det bare unntaksvis er mulig å forstå offentlige organisasjoners virkemåte eller policyprosesser kun som resultat av instrumentelle prosesser, strategier fra ledere, produkt av historisk arv, uformelle normer eller tilpasning til myter. Alternativet er å se dette ut i fra et komplekst samspill mellom strategier planlagt av ledelsen, kulturelle bindinger og ytre press (Christensen m.fl. 2004:68). En antagelse knyttet til beslutningsprosessen denne oppgaven tar for seg er at graden av manøvrering i handlingsrommet for den politiske og administrative ledelsen er influert av faktorer i omgivelsene, politiske trekk og historiske institusjonelle trekk. Disse faktorene kan plassere begrensninger på, og skapte muligheter for, hensiktsmessige valg, deliberativ-instrumentell handling og intensjonelle tiltak (Christensen m.fl. 2002). Spørsmål blir om det er mulig å identifisere om prosessen mot en ny næringspolitisk strategi kan sies å være et resultat av dynamikken mellom perspektivene. I mange prosesser vil det komplekse samspillet mellom faktorer føre til omfattende endringer, men motsatt vil elementene også kunne bli motstridende og gi stabilitet i organisasjonen. I denne delen av analysen vil det ikke bli gitt en komplett gjennomgang av hele prosessen, men en analyse av dynamikken mellom perspektivene opp i mot viktige aspekter ved empirien.

5.4.2 Historiens innvirkning på strategiprosessen

Gjennomgangen av det historiske grunnlaget for prosessen mot en ny helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser og den foregående analysedelen gir liten tvil om at historien og omgivelsene har satt sterke spor i utviklingen og endringen som har skjedd i Forsvaret og innenfor næringspolitikken i forsvarssektoren over tid. De endrede rammebetingelsene i omgivelsene knyttet til instrumentell styring for effektivt å møte ytre

press ved bidrag i internasjonale operasjoner, på forsvarsmarkeder og innen flernasjonale materiellsamarbeid for Forsvaret og industrien, har endret seg. For å møte utfordringene og presset fra omgivelsene ble det blant annet i 1995 innført tiltak gjennom en nasjonal næringspolitisk strategi for å bedre næringspolitikken og forholdet mellom Forsvaret og industrien. Dette var med å sette i gang en strukturell endring i Forsvaret som over tid har gjort at den tradisjonelle militære organisasjonen mange forbinder med en stram byråkratimodell har endret seg i retning av en type nettverksbasert organisasjon. Dette har ikke bare vært en strukturell endring, men også iverksatt en kulturell endring.

De strukturelle endringene som Forsvaret har vært gjennom har fått visse konsekvenser. Tidligere gjennomførte Forsvaret i stor grad alle tjenester selv som en komplett organisasjon og bestrebet å besitte en samlet kompetanse innenfor organisasjonen for å yte utvikling, drift og vedlikehold av alle typer systemer selv. Et eksempel er at overgangen til en ny og mindre struktur har skapt færre og mindre kompetansemiljøer som har ført til en endring i kultur og struktur ved å trekke inn industrien i et samarbeid i stedet for å løse alle utfordringer selv. Denne endringen kan tolkes i retning av å være styrt dels av omgivelsene, og dels instrumentelt av politisk og administrativ ledelse. Disse endringene kan ha fått følger for hvor Forsvaret som organisasjonen retter sitt fokus for å tilfredsstille sine behov. Et mer utadvent fokus vil være naturlig for å tilfredsstille behov Forsvaret selv ikke klarer å håndtere knyttet til eksempelvis tjenester og materiell. Slutten på den kalde krigen kan oppfattes for Forsvarets del som en type brå institusjonell endring, og iverksatte overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et innstasforsvar. En tolkning av det som har skjedd av endring i ettertid innen Forsvaret og på det næringspolitiske feltet, tyder på at endringene har gått over til å bli mer gradvise mot dagens struktur og næringspolitikk. Dynamikken mellom det instrumentelle perspektivet, omgivelsesperspektivet og det kulturelle kan gjennom denne korte fremleggelsen tyde på å ha en reell forklaringskraft innen omleggingen av Forsvaret fra begynnelsen av 1990-tallet og fremover.

Omgivelsens endring på starten av 1990-tallet satte i gang en rekke utfordringer for det norske forsvaret, samarbeidet mellom Forsvaret og industrien og generelt innen anskaffelser. Forsvarsbudsjettet ble mindre, kostnadene ved Forsvaret måtte ned, strukturen ble forminsket, en del kompetansefelt ble tynnere, og trusselen fra gamle Sovjetunionen ble mindre. Tidlig på 1990-tallet ønsket industrien en endring hvor de ville mer inn på forsvarsmarkedet og få mulighet til å være med også internasjonalt å bidra innen forsvarsanskaffelser. Den politiske ledelsen i denne perioden ønsket å bidra instrumentelt og

så det som viktig etter en bankkrise, økt arbeidsledighet og innføringen av EØS-avtalen å styrke industriens muligheter og dermed bidra mot en endring av Forsvarets struktur og organisering mot et mindre mer effektivt innsatsforsvar. Tiltakene fra den første næringspolitiske strategien fra 1995 ble instrumentelt iverksatt kort tid etter. Utover på 90-tallet fikk ikke disse tiltakene de effekter som tilsvarte målsetningene politisk og administrativ ledelse hadde satt seg. Forsvarets struktur ble ikke særlig mindre og kostandene fortsatte derfor å stige.

Utføringen av næringspolitikken i perioden fra 1995 til 2008 kan synes å ha blitt gjennomført ved instrumentell styring av ledelsen med aspekter av historisk ineffektivitet som har ført til at Forsvaret som organisasjon har rettet fokuset mer utad for som nevnt å tilfredsstille sine behov og gjøre seg attraktiv for omgivelsene for oppnåelse av legitimitet og et godt omdømme. Den historiske ineffektiviteten som ble vist innen transformasjonen av Forsvaret på slutten av 1990-tallet kan virke som normal gjennom at offentlige organisasjoner som gjennomgår store endringer, ofte vil prøve å løse instrumentelle problemer, samtidig som de prøver å beholde noen kulturelle basisnormer. De vil implementere de deler av reformen som er tilpasset eksisterende tradisjoner eller smelte disse sammen (Christensen og Læg Reid 1999:173). Den instrumentelle reorganiseringen fra politisk og administrativ ledelse skapte en motstand som kan ses gjennom at tiltakene som ble iverksatt, kan synes i liten grad å være kompatibel med den kulturen som lå i FMO etter den kalde krigen, og dermed skapte en institusjonell treghet i omleggingen av Forsvaret. I forhold til Brundtland-regjeringen hadde regjeringene mot høyresiden som sto ved makten inn mot 2000-tallet et tydelig mindre ambisjonsnivå rundt samarbeidet mellom Forsvaret og industrien. Fokuset deres var rettet mot en markedsliberalisme som fikk konsekvenser for spesielt forsvarsindustrien.

Politisk og administrativ ledelse har instrumentelt gjennom tiden fra 1991 og frem mot i dag lagt næringspolitikken innen forsvarssektoren mot vekselvis Forsvarets behov og tilrettelegging for industrien. Denne vridningen av fokus kan ha å bli gjort ikke bare for å gjennomføre en politikk med Forsvaret som et næringspolitisk virkemiddel, men også for å legitimere næringspolitikken overfor omgivelsene hvor rammebetingelser for forsvarsanskaffelser dynamisk endres. Ut fra omgivelsenes forskjellige press på virksomheter kan omgivelsene når det gjelder arbeid med forsvarsanskaffelser og næringspolitikk virke å ha spilt en rolle på politikken utført av Bondevik-regjeringene. Som et eksempel kan det vises til at etter Brundtlands regjeringer fulgt en høyrevendt regjering opp næringspolitikken med en nedprioritering innen forsvarsindustrien og utviklingen av norske systemer i Norge.

Under Bondevik II-regjeringen involverte Norge seg i Afghanistan og dette skapte et press fra omgivelsene om at Norge måtte delta som en god alliert innen NATO og operasjoner styrt av NATO. Dette hadde trolig en sammenheng med at hyllevarer innen anskaffelser ble prioritert. Norske soldater ble involvert i kamphandlinger hvor alvoret nådde helt hjem til myndighetene, og anskaffelser fikk et hastepreg over seg.

5.4.3 Beslutningsprosessen mot en ny strategi

Etter Bondevik II-regjeringen fikk Stoltenberg II-regjeringen makten, og næringspolitikken innen forsvarssektoren skulle fornyes. Et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien skulle være et virkemiddel for å støtte Forsvarets behov, tilrettelegge for forsvarsindustrien, og bidra til verdiskapning i samfunnet. Legitimitet som begrep har blitt og blir viktigere og viktigere. Derfor kan det også tolkes slik at hensikten og argumentene som ble gitt formelt, altså instrumentelt, rundt arbeidet mot en ny næringspolitisk strategi kan anses å inneha aspekter av symbolpolitikk for å styrke legitimitet og vise en skrivepultsystematikk i anskaffelsesprosesser fra politisk og administrativ ledelse. Dette kan underbygges delvis gjennom at flere av informantene så på den nye strategien som en formalisering av et samarbeid som hadde vært der tidligere, og at den nye Regjeringen hadde et politisk markeringsbehov. Det kan også være andre faktorer som spilte inn på iverksetting av tiltak som eksempel korrupsjonsskandalene som ble avdekket. En fare som kan oppstå gjennom bruk av symbolske effekter i front, er at det kan oppstå problemer med instrumentell implementering eller bevaring av administrativ-kulturell tradisjon. Man kan snakke om nye former mot forskjellige, verdirelaterte merkelapper i stedet for faktisk å gjøre endringer, noe denne prosessen kan peke i retning av (Christensen og Lægred 1999:173).

Et aspekt som kan trekkes frem i prosessen mot den nye strategien, er en antagelse om at kulturelle faktorer kan modifisere effekten av formell struktur, men kulturelle faktorer kan også støtte strukturell endring, og gjøre effektene enda sterkere (Christensen og Lægred 2005:15). Ut fra en slik antagelse kan det trekkes frem hvordan deltakelsesstrukturen ble skapt under prosessen. I de offentlige dokumentene kan det leses at FFI gjennom historien har vært er særdeles viktig aktør innen næringspolitikken som støtte for FD og innen prosjektering, materiellutvikling og anskaffelser til Forsvaret. Dette er ikke uventet ut fra at det er Forsvarets eget forskningsinstitutt, og denne kulturelle bindingen mellom FFI, FD og anskaffelsesområdet kan ha hatt en innvirkning på hvorfor FD overlot noe av ledelsen i prosessen til FFI. Mye tyder også på at de andre aktørene som til synelatende ble instrumentelt invitert inn i prosessen gjennom tradisjoner og tidligere prosesser naturlig skulle

delta, sett bort fra FSJ, som ikke mottok noen invitasjon. Måten det blir sett på som passende kan modifisere effekten av den formelle strukturen gjennom dette eksemplet. Men som nevnt vises også det motsatte, altså hvordan kulturen gjennom stivhengigheten innen den næringspolitiske strategien kan styrke de instrumentelle tiltakene FD gjorde i prosessen, og at effektene av disse dermed forventes å bli sterke og mer positive og kunne gjenkjennes i den tidligere strategien. Dette bringer tankene igjen over til forholdet mellom instrumentell styring og institusjonell ledelse, institusjonelt lederskaps dobbeltrolle, historie, kultur, tradisjoner, endring, omgivelser og kontekst. Stoltenberg II-regjeringen synes å ta høyde for flere av disse aspektene i stor grad. Dette kan forklare gjennomføringen av eksempelvis tiltaket på gjenkjøpsområdet og en tilsynelatende styring etter stien som allerede eksisterte innen politikken samtidig som tiltak blir gjort for en gradvis tilpasning eller endring av samarbeidet mellom Forsvaret og industrien. Ved at aktørene operasjonaliserer og jobber videre med strategien selv, vil antagelig partene kunne nå gode resultat for begge.

Endringen spesielt på gjenkjøpsregimet som skjedde mens prosessen mot den nye strategien pågikk, ble vedtatt av Regjeringen 1. januar 2008. Dette innebar å legge gjenkjøpstærskelen fra 75 mill. kroner til 50 mill. kroner. Endringen var ikke i henhold til ønskene hverken fra Forsvaret eller FFI og industrien. Tærskelen tidlig på 1990-tallet da AP styrte hadde vært 50 mill. kroner, mens tidlig på 2000-tallet økte Bondevik II-regjeringen tærskelen til 75. mill. kroner. Dette kan tolkes som strategisk bruk av stivhengigheten hvor Stoltenberg II-regjeringen benyttet politisk instrumentell styring for å komme inn igjen på den stien AP-regjeringer hadde fulgt tidligere. Sagt på en annen måte har det vært innslag av instrumentell styring fra politisk og administrativ side, uten at store endringer har skjedd. Ut fra stivhengigheten, reflekteres den valgte veien hovedtrekkene ved nasjonale institusjonelle prosesser på anskaffelsesområdet fra tidligere, hvor de institusjonelle røttene bestemmer den stien som blir fulgt i en gradvis tilpasning til internt og eksternt press. Dette kan også ha en viss legitimitet siden det har likhetstrekk med noe som har blitt gjennomført tidligere.

Den politiske tradisjonen som AP innførte tidligere, tok altså Stoltenberg II-regjeringen inn i sin politikk og videreførte. Politiske og strukturelle forhold som her nevnes som fremmende og eller hemmende for politisk styring kan også gjøre at politisk-administrative systemer blir mer sårbare for press fra omgivelsene (Christensen og Lægroid 2004). Dette kan knyttes til den tidligere beskrevne ned-struktureringen i Forsvaret og hvordan sårbarheten til omgivelsene dermed økte med kompetansemangel (Informant). Totalt kan det synes som at de kulturelle forholdene i politikken til en AP-regjering og en Høyre-

regjering i større grad handler om valg av virkemidler for å oppnå mål enn om målet i seg selv siden det innen næringspolitikken i forsvarssektoren gjennom historien kan tyde på at det er en bred politisk enighet med få store endringer innen strategien.

Iverksettingen av arbeidet mot en ny strategi kan antas i sammenheng med tidligere analysepunkter å bli iverksatt ut fra en respons mot eksternt press fra institusjonelle omgivelser. En slik omgivelsesdeterminisme kan være av to typer (Christensen og Lægreid 2007:4-5). Det kan virke som Norge adopterer internasjonalt baserte normer og forestillinger som begrepet strategisk samarbeid, og dermed se hvordan et slikt samarbeid bør bli organisert og enkelt, med bakgrunn i dette, instrumentelt iverksette arbeid mot et effektivt forsvarsindustrielt samarbeid i Norge. Dette kan synes å være en gjennomtenkt og rasjonell adopsjon av en organisasjonsform for å løse instrumentelle problemer med en forutsetning om at organiseringen gir positive effekter. Alternativt kan adopsjonen skje instrumentelt for å redusere usikkerheten både internt knyttet til kulturen og eksempelvis eksternt produsert i markedet. Det viser at Forsvaret ikke lenger kun blir sett på som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, men også gjennom store budsjettbevilgninger må gi verdiskaping til samfunnet. Dermed må Forsvaret fremså positivt mot omgivelsene, noe myndighetene har hovedansvaret for, og gjennomføringen av næringspolitikken innen sektoren må skape legitimitet. Mye kan tyde på at begge disse forklaringene på implementering av samarbeidet har forklaringskraft på hvordan FD tenkte og vurderte et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien.

Strategisk samarbeid som et tiltak kan inneha aspekter av en internasjonal trend, altså en myte for god organisering. Tiltakets ide, løsninger, metode for implementering og bruk og effekter, kommer utenfra. Disse kan endres når de møter forskjellig politisk-administrativ og historisk-kulturell kontekst. En slik transformasjon kan reflektere et tap av kompatibilitet og nasjonale institusjonelle normer og verdier (Christensen og Lægreid 2007:7). Dette kan i realiteten ses inne transformasjonen av Forsvaret fra mobilisering til innsats. Et annet aspekt er hvordan strategisk samarbeid generelt ses på som en optimal løsning på tekniske problemer. Ut fra dette kan en tolkning gå i retning av at myndighetene innfører et slikt samarbeid for å løse problemer skapt av et tap av instrumentell utføring og/eller av økonomisk konkurranse og markedspress (Christensen og Lægreid 2007:5). Det er vanskelig ut fra empirien å kunne si noe om grunnlaget for instrumentell utføring med sammenheng i at Regjeringen kom til makten og iverksatte arbeidet tidlig, og sto relativt rakt gjennom hele prosessen. Det som eventuelt kunne skapt et tap av instrumentell utføring, var tapet av kulturell kompatibilitet de strukturelle endringene på slutten av 1990- og begynnelsen av

2000-tallet hadde med den eksisterende kulturen etter den kalde krigen. Altså om denne tregheten fortsatt preget FMO. Det er uten tvil aspekter av økonomisk konkurranse gjennom de utfordringer som ligger i forsvarsmarkedet og arbeid innen flernasjonale materiellsamarbeid på utenlandske arenaer. Det handler i stor grad om å konkurrere seg inn på et delvis lukket marked, og dette blir i tiden fremover enda viktigere i sammenheng med JSF-samarbeidet hvor alle komponenter ved flyet skal inngå i konkurranse.

Presset fra omgivelsene på både Forsvaret og industrien når det gjelder å vise seg legitime og gode kommer ikke bare fra de institusjonelle omgivelsene, men også fra de tekniske omgivelsene. Dette kan igjen peke i retning av at begrepet strategisk samarbeid som en myte innføres med bakgrunn i dens tilsynelatende teknologiske effektivitet, og det kan gjennom empirien begrunnes ved at myndighetene og Forsvaret ønsket å tilfredsstille eksternt press fra institusjonelle omgivelser og tekniske omgivelser instrumentelt så langt det har latt seg gjøre for først og fremst å styrke næringspolitikken og deres målsetting i Soria Moria I. Tross dette kan det ikke legges skjul på viktigheten av effektene et godt samarbeid og innpass på internasjonale markeder vil ha for Forsvaret, industrien og totalt sett samfunnet.

Tilpasning til eksternt press handler ikke bare om omgivelsesdeterminisme. Dette er implisitt nevnt tidligere, men tilpasningen kan også inneholde intensjonelle elementer knyttet til handlinger fra det politisk-administrative lederskapet (Christensen og Læg Reid 2007:7). Stoltenberg II-regjeringen overtok styringen på et tidspunkt hvor næringspolitikken innen forsvarssektoren lå delvis med brukket rygg (Informant). Korrupsjonsskandaler hadde nærmest stått i kø, og Bondevik II-regjeringen hadde etter industriens mening lagt lokk på samarbeidet mellom Forsvaret og industrien innen materiellanskaffelser (Informanter). Ved at den nye Regjeringen kom til makten kan som nevnt arbeidet mot en ny strategi fremstå som et ønske om å markere seg politisk, samtidig som intensjonen kunne være å bøte på de skadene korrupsjonsskandalene hadde ført med seg, og bygge opp igjen legitimiteten rundt forsvarsindustrielle samarbeid. Kampflysaken lå også i bakgrunn, og det ville være hensiktsmessig for Regjeringen å bygge en solid forankring rundt et slikt samarbeid for å møte utfordringene i omgivelsene knyttet til den prosessen. Samtidig var det nok viktig å ta hånd om utfordringer internt i regjeringssamarbeidet ved de uenighetene som omhandlet denne saken. Dette viser prosessens antatte dynamikk mellom instrumentell handling, kultur og symbolbruk, men det kan ikke sås tvil ved Regjeringens og FDs ønske om å nå hensikten som fremlagt i den nye næringspolitiske strategien med Soria Moria I som grunnlag.

Hovedtrekkene ved politikken, styringsform og formell struktur for beslutningstaking

innen det politisk-administrative apparatet har alle en effekt på statens kapasitet til å realisere administrative tiltak, reorganiseringer og endringer (Christensen m.fl. 2004:183). Fra et instrumentelt synspunkt ligger det til grunn at tiltak generelt må bli sett på som bevisst organisasjonsdesign eller reorganisering. Tiltaket som en instrumentell reorganisering av en strategi, vises med bakgrunn i at tidligere strategi ikke leverte gode nok resultater. Den nye strategien med mål, begrunnelse og hensikt skulle gi en effektiv gjennomføring av næringspolitikken innen forsvarssektoren med fokus på et strategisk forsvarsindustrielt samarbeid. En alternativ dynamisk måte å se dette på er at det politisk-administrative apparatets mulighet for å kontrollere prosessen kan bli påvirket av politiske og strukturelle faktorer. Dette kan styrke deres kapasitet og oppmerksomhet, men også hindre kapasitet og oppmerksomhet under forhandlingsprosesser eller ved tap av kompatibilitet med historiske institusjonelle normer (Christensen og Læg Reid 2007:7). I prosessen kunne mye tyde på at en institusjonell treghet kunne oppstått ved at føringene som ble gitt av FD under prosessen og elementene i FFI-rapporten delvis ble kritisert og motargumentert i høringsuttalelsene fra Forsvarets aktører uten å bli tatt hensyn til. Dette skapte ikke noe utfordring for prosessen ved at ledelsen gjennomførte en sterk styring, men det kan kanskje få konsekvenser under operasjonaliseringen av strategien og gjennom samarbeid mellom partene hvor kulturen og den passende måten å handle på for hver av aktørene vil spille en rolle.

FD har uttrykt en sterk lederrolle også gjennom prosessene på anskaffelsesområdet forut for strategiarbeidet fra 2005. Tross dette kan det trekkes frem at den strukturelle organiseringen av FD med FD3, FD4 med deres hensyn og roller kan skape noen hindringer eller forstyrrelser i prosesser på anskaffelsesområdet. Den kulturelle oppbyggingen av gjennomføringsregimet for anskaffelser hvor Forsvaret og industrien er de viktige aktørene, kan også ved ikke å være direkte kompatibel med den nye strategien skape forsinkelse i anskaffelsesprosesser generelt (Informant). Når det skal gjennomføres en slik endring eller reorganisering av en strateg, må et strategiforslag gå gjennom en kulturell kompatibilitetstest hos aktørene, og det institusjonelle lederskapets dobbeltrolle fremstilles som viktig. Det argumenteres flere ganger gjennom analysen for at FD har styrt prosesser på anskaffelsesfeltet med en sterk hånd. Spørsmålet som kan stilles er i hvilken grad den antatte styringen fra FD er reell, dette satt i sammenheng med at det har vært få endringer i strategien som har gjort at det vises en kontinuitet i den næringspolitiske strategien over tid. Dette kan igjen vise til at stivhengigheten innen strategien har stått sterkt.

Det synes som om dynamikken mellom eksternt press og instrumentell handling innen

politisk-administrativ styring og ledelse har en viss forklaringskraft gjennom prosessen mot den nye strategien. Graden av frihet innen organisasjonsdesign kan som en hypotese bli mer begrenset av eksternt press enn av strukturelle trekk ved en reorganiseringsprosess (Christensen og Læg Reid 2005:15). Dette er overførbart til prosesser innen Forsvaret. Argumentasjonen her går et stykke tilbake i tid. Forsvaret som organisasjon ble som tidligere nevnt sett på som et robust byråkrati, men etter de endringene som har blitt gjennomført mot et innsatsforsvar og et økende avhengighetsforhold til sine omgivelser, tross kulturell motstand, har endringene gradvis gått i den retningen at Forsvaret har innsett at de ikke kan klare å inneha all den kompetansen selv som er nødvendig for å drive alle Forsvarets systemer. Dette er en type ressursavhengighet det eksisterer flere teorier rundt, og dermed er avhengigheten til omgivelsene sterk og organisering på anskaffelsesområdet må følge av dette. Det er grunn til å tro at avhengigheten vil fortsette å øke i kommende tid med et økende press på å drive Forsvaret innen et samfunnsøkonomisk perspektiv, endrede rammebetingelser for anskaffelser og med legitimitet rundt forsvarsbevilgningen. Dette legger strategien formelt til rette for gjennom mål om at det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret og industrien skal ha positive og store ringvirkninger og gi verdiskapning samfunnet.

Det ble gjennom flere av intervjuene hevdet at prosessen mot en ny strategi, og strategien i seg selv tilsynelatende fremsto med lite nytt og at arbeidet kunne tolkes som et politisk markeringsbehov fra Regjeringen. En slik politisk aktivitet kan ses på som en type instrumentell styring uten innvirkning på atferd, og da oppstår igjen myteaspektet. Det verserer flere retninger om hvordan myter blir tatt inn i en organisasjon. Uten å gå inn på mange av disse kan det være en grunnantagelse at et strategisk samarbeid både er et produkt av kulturelle, strukturelle og omgivelsestrekk og samtidig kan gi en grunn for endring i de samme trekkene. En instrumentell innføring av et symbol eller en myte politisk uten innvirkning på atferd synes ikke å ha skjedd i denne prosessen. Arbeidet som ble gjort knyttet til strategien har hatt konsekvenser for atferden til samarbeidspartnerne og utviklingen av nye møtearenaer for koordinering, og formalisering av det strategiske samarbeidet er utviklet.

Helt siden USA ga våpenhjelpen til Norge etter andre verdenskrig har de vært en viktig alliert for Norge. USA har verdens største, men også mest lukkede, forsvarsmarked med mange tiltak for å sikre egen sikkerhetspolitikk. Når det gjelder iverksettelse av prosessen mot en ny strategi, befant Norge seg i en fase hvor det skulle vedtas om det skulle kjøpes amerikanske kampfly eller ikke. Dermed var det viktig at Forsvaret fremsto som en kompetent og legitim kunde, samtidig som forsvarsindustrien i Norge også måtte vise seg

konkurransedyktig og at partene sammen sto frem som troverdige og omforente innen prosjektet og også på forsvarsmarked generelt. Samtidig innen en slik tankegang er det viktig å være oppmerksom på at eksterne krefter ved et konkurransemarked også motsatt kan bli forsterket av strukturelle trekk eller administrativ kultur og tradisjon, og aktører som vil inn på markedet anses kanskje ikke som en kunde andre aktører ønsker samarbeid med. Dette tolkes i retning av et deterministisk aspekt ved press fra omgivelsene og jo sterkere determinisme så vil faktorer bli knytt sammen med en instrumentell tilnærming.

Totalt sett gjennom analysen av dynamikken mellom perspektivene frem til nå kan det synes som om politisk og administrativ ledelse og deres identiteter, ressurser og kapasitet for rasjonell kalkulering og kontroll i stor grad er bundet til omgivelsene, historisk institusjonelle og politiske trekk. Det synes som om de endringene som har skjedd i omgivelsene gjennom tiden fra Berlin murens fall og Sovjetunionens oppløsning, har hatt stor innvirkning på endringene som skjedde i Forsvaret generelt og i innretningen av policyen for materiellanskaffelser spesielt. Dette kan tyde på at prosessens ledelse har fått gjennom en tilrettelegging etter de endrede rammebetingelsene i omgivelsene gjennom den siste næringspolitiske strategien. Tross tiltakene som har blitt gjort er det få tiltak som er så store at det gis inntrykk for noen brå institusjonell eller instrumentell endring i strategien. En tolkning kan være at stivhengigheten har stått sterkt innen reorganiseringen av strategien samtidig som en gradvis utvikling har gitt noen konkretiseringer innen en type samarbeid som altså kan antas å ha vært der fra før, men ikke på samme måte blitt nedskrevet, formalisert og klargjort.

Det fremgår klart at politisk og administrativ ledelse arbeider under spesielle forhold som legger til rette for og begrenser deres handlingsmuligheter til å skape en aktiv administrativ policy. Det kan forventes at konsekvenser og karakteristikk ved tiltak som blir iverksatt vil variere fra prosess til prosess innenfor området for forsvarsanskaffelser med Forsvaret og industrien som strategiske partnere. Dette vises i stor grad gjennom forholdet mellom den nye næringspolitiske strategiens utfallsrom og prinsippene som ligger til grunn for eksempelvis JSF kampflykjøpet. Det ble argumentert for at strategien skulle ligge til grunn for prosessen mot nye kampfly, men mye kan tyde på at denne prosessen i seg selv vil falle utenfor den næringspolitiske strategien gjennom at det er snakk om store summer penger, et annet anskaffelsesprinsipp, sikkerhetspolitiske vurderinger, operative vurderinger, flyets ytelse og så videre. Sannsynlig vil den næringspolitiske strategien ha gjennomslag som et styrende virkemiddel så lenge andre hensyn ikke er politisk enda viktigere, og ikke lenger enn det (Informanter).

Kapittel 6: Avslutning

6.1 Oppsummering av oppgaven

Jeg har gjennom oppgaven satt søkelyset på næringspolitikken rundt Forsvarets anskaffelser. Viktige elementer ved oppgaven ble tidlig klarlagt, og omfattet forutsetningene for gjennomføring av materiellanskaffelser for det norske Forsvaret, rammebetingelser for forsvarsindustrien og myndighetenes politikk på området. For å se på dette har jeg lagt frem et historisk perspektiv på næringspolitikken og samtidig gjort en analyse av prosessen mot St. meld. 38 (2006-2007). Empiriens første del skaper et grunnlag for gjennomgangen av den valgte beslutningsprosessen i empiriens del II. Denne casestudien er gjennomført med datamaterialet fra i hovedsak offentlige dokumenter og intervjuer med nøkkelinformanter knyttet til prosessen mot St. meld. 38 (2006-2007). Oppgavens teoretiske rammeverk omhandler organisasjonsteoretiske perspektiver gjennom et instrumentelt perspektiv og en institusjonell tilnærming med et kultur- og et omgivelsesperspektiv. Empirien blir analysert gjennom dette teoretiske rammeverket for å gi svar på oppgavens problemstilling.

6.2 Problemstillingen i lys av analysens funn

Problemstilling ble lagt frem i innledningskapitlet og var utformet slik:

Hva kjennetegner utviklingen og endringen i den næringspolitiske policyen for Forsvarets anskaffelser, og hva kan forklare endring- og utviklingstrekk?

For å besvare problemstillingen i lys av funn i analysen, vil i stor grad den beskrivende delen bli gjennomgått først før den forklarende delen retter fokuset mot å forklare drivkreftene med innvirkning på utfallet av prosessens utfall. Det historiske grunnlaget som legges gjennom empiridel I legger et grunnlag for besvarelse av problemstillingens første del. Allerede på 60-tallet fikk Norge et godt forhold til USA når det gjaldt forsvar og forsvarsanskaffelser, og finanskrisen og arbeidsledigheten på 1980-tallet kan sammen med slutten på den kalde krigen trolig ha bidratt mot arbeidet Brundtland-regjeringen gjorde for å styrke forsvarsindustrien tidlig på 1990-tallet. Det kan tyde på at en instrumentell iverksetting av et arbeid på denne tiden ble gjort for å løse instrumentelle problemer som var skapt i omgivelsene. Fra tidlig på 90-tallet har oppmerksomheten i næringspolitikken når det gjelder Forsvarets anskaffelse gått i en bane, først med et fokus knyttet til tilrettelegging for forsvarsindustrien i Norge under AP. Bondevik-regjeringene endret fokuset mot markedsliberalisme hvor industrien selv måtte skape sitt grunnlag for overlevelse. Tidlig på 2000-tallet da Norge startet sin involvering i

Afghanistan, måtte det til nytt materiell, og dette var trolig noe av grunnlaget for Bondevik-regjeringens fokus på å kjøpe ferdig utviklet hylleware i større grad enn å utvikle og produsere materiell nasjonalt. Dette viser en endring innen næringspolitikken knyttet til politisk ståsted. I denne perioden ble det ikke gjennomført store endringer innen den næringspolitiske strategien. Hovedelementene som er å trekke frem er fokuset som ble lagt på de teknologiske kompetanse- og satsningsområdene, endring i gjenkjøpsterskelen og generelt altså en endring i fokuset fra regjeringer. Strategien kan anses som nærmest uendret, og at næringspolitikken kun gradvis endret seg noe. Dette tyder på at stivhengigheten innen strategien og politikken på området synes sterk og at politikerne har styrt etter denne i deres valg for å forbedre næringspolitikken innen forsvarssektoren.

Overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar og en medfølgende strukturell nedskjæring for å tilfredsstille krav internt og eksternt kan være mye av grunnlaget for de endringene som gjennom tiden har skjedd. Dette vil sannsynligvis påvirke Forsvarets virke i tiden som kommer også. Omgivelsene har siden den kalde krigens slutt utviklet seg til å bli mindre forutsigbare og mer krevende. For å løse statens sikkerhetspolitiske oppgaver som i stor grad kommer som press fra omgivelsene ble det formelt uttalt at det måtte iverksettes et arbeid mot en ny strategi for de næringspolitiske aspekter ved forsvarsanskaffelser med Forsvaret og forsvarsindustrien som strategiske partnere.

Et kjennetegn ved prosessen mot en ny næringspolitisk strategi for forsvarsanskaffelser, og store deler av historien, er at den politiske og administrative ledelsen har stått for mye av styringen og kontrollen på anskaffelsesfeltet. Prosessen mot den nye strategien synes i førsteomgang som en strømlinjeformet og rasjonell prosess. Offentlige dokumenter viser klart definisjonen av mål og hensikt, og utfordringene skal løses gjennom et strategisk samarbeid med forventede positive resultater. Dette gjør at det instrumentelle perspektivet synes å ha en reell forklaringskraft gjennom prosessen. Dokumentene sammen med intervjuene har skapt en større forståelse av iverksettingen av arbeidet mot en ny strategi, som ikke uttrykkes så instrumentelt som det først så ut til. Alternative grunnlag for iverksettingen av arbeidet mot en ny strategi er at den nye Regjeringen hadde interne utfordringer rundt kjøp av nye kampfly og et politisk markeringsbehov. Det hadde vært korrupsjonsskandaler og det eksisterte et press fra omgivelsene for legitimering av forsvarsanskaffelser og forsvarsbevilgninger.

Ved siden av den politiske og administrative ledelsens styring har også Forsvaret og industrielle aktører deltatt med interesser i prosesser. Omgivelsene har gjennom endringer og

historiske bindinger lagt rammebetingelser for hvordan Regjering og FD har styrt politikken for å styrke en konkurransedyktig forsvarsindustri og et moderne og fleksibelt forsvar. Den første strategien fra 1995 og de historiske bindingene synes å ha gitt den nye næringspolitiske strategien et preg av stivhengighet. Samtidig synes det gjennom denne prosessen som om Stoltenberg II-regjeringen strategisk styrer mot den politiske stien tidligere AP-regjeringer har fulgt innen næringspolitikken i forsvarssektoren. Dermed ble det generelle fokuset igjen vridd mot tilrettelegging for forsvarsindustrien.

Tross at deltakelsen gjennom prosessen har vært til dels bred og at det har blitt gjennomført en tradisjonell og konvensjonell prosess, synes det som om ledelsen til en viss grad har overkjørt disse, og instrumentelt styrt seg mot målene satt i Soria Moria I. Dette peker i retning av at dynamikken mellom omgivelsesperspektivet og det instrumentelle perspektivet innehar en reell forklaringskraft ved en styring knyttet til eksternt press, og hvordan styringen skjer for å påvirke omgivelsene. Samtidig vises det historisk hvordan det kulturelle perspektivet har hatt innvirkning etter den kalde krigens slutt og deretter en gradvis endring i Forsvaret, innen den næringspolitiske strategien og næringspolitikken generelt. Dynamikken mellom det instrumentelle- og kulturperspektivet synes også godt. Tross at det også har skjedd store endringer i verdenssamfunnet, har disse bare vært pådrivere for den gradvise endringen og for instrumentell styring fra FD og regjeringer.

Resultatet av prosessen endte opp i en strategi nært opp til det utgangspunktet Stoltenberg II-regjeringen satte for arbeidet, og derfor kan prosessen ut fra dette anses som rasjonell. Politisk og administrativ ledelse ønsker relativt sterk styring, og politikken synes å variere noe etter hvem som innehar den politiske makten i landet. Forsvaret er en organisasjon som er sterkt knyttet til kulturelle normer og verdier, dette skaper premisser for hva som anses som passende løsninger på oppgaver. Omgivelsene fremstår som mer og mer viktige for Forsvaret og industrien, og dette gjør at myndighetene må legge til rette for at aktørene står frem som legitime for omgivelsene. Samtidig må press fra omgivelsene forøvrig tilfredsstilles reelt eller symbolsk for at forsvarsanskaffelser og forsvarsbevilgninger skal bli samfunnsmessig akseptert. Et komplekst samspill mellom disse faktorene utløste arbeidet mot en ny næringspolitisk strategi og vil videre ha innvirkning på rammebetingelser for og hvordan forsvarsanskaffelser gjennomføres. I oppgavens innledning stilte jeg spørsmålet om hvem det strategiske samarbeidet faktisk er mellom. Noen vil si at det har utviklet seg i retning av et samarbeid mellom myndighetene og industrien mer enn Forsvaret og industrien.

Jeg vil ikke gå inn på dette mer enn å slå fast at politisk og administrativ ledelse styrer næringspolitikken, med et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og industrien.

6.3 Relevansen av teori og implikasjoner

Som vist i oppgaven var slutten på den kalde krigen et vendepunkt for Forsvaret. Dette gir et grunnlag for å se relevansen av et instrumentelt perspektiv i sammenheng med antatt forsøk på å designe organisasjonen hensiktsmessig for å oppnå mål satt av både Forsvaret, FD og regjeringer. Om man ser på offentlige dokumenter og utformingen av tiltak som har blitt iverksatt innen sektoren kan et instrumentelt perspektiv og innsikt i hvordan dette perspektivet ser på prosesser i offentlig sektor være relevant for bruk på en reorganisering av en policy som oppgaven tar for seg.

Kulturperspektivet og organisasjonskultur kan det vanskelig argumenteres for at ikke har noen relevans når offentlige organisasjoner eller policyer som har fulgt tiden skal analyseres. Forholdet mellom det sivile- og det militære vesen, politisk og administrativ ledelse, offentlige og private organisasjoner og organisasjoner i inn- og utland skaper et grunnlag for å se kulturelle aspekter som kan påvirke prosesser som gjennomføres i en offentlig sektor som forsvarssektoren.

I JSF-samarbeidet som Norge er en del av kan man se det norske forsvaret som en liten brikke i et stort spill, hvor store og viktige omgivelser har mye å si for en anskaffelse. Etter 1945 var Norge avhengig av omgivelsene for å bygge opp et forsvar som sto i stil til de norske landområdene. Denne avhengigheten kan ha minsket noe mot slutten på 1970 og gjennom 1980-årene før den kom igjen etter den kalde krigen. Dette vises gjennom nedstruktureringen i Forsvaret og dermed et stort behov for industriell kompetanse for å støtte Forsvarets behov. Forholdet til allierte gjennom NATO og andre land gjennom utvikling av forsvarsmateriell viser også relevansen av innsikt i et omgivelsesperspektiv.

Med dette forsøket på å fremheve relevansen av de valgte teoretiske perspektivene oppstår det også et «men». Noen vil hevde at hver for seg forklarer perspektivene lite, mens sammen forklarer de alt. Hensikten med valget av å analysere empirien ut i fra hvert enkelt perspektiv først og deretter gjennom dynamikken mellom dem, er for å se om det kan sies at perspektivene hver for seg har forklaringskraft. Samtidig som en erkjennelse av at endringer som skjer innen offentlig sektor ikke bare er et resultat av en aktiv nasjonal forvaltningspolitikk og administrative reformer, slik de nedfelles i nye formelle strukturer, prosedyrer, prosesser og beviste forsøk på endring i forvaltningskulturen gir grunnlaget for å se på dynamikken mellom perspektivene. Tilpasning til etablert tradisjoner, moderne trender,

til press og krav fra omgivelsene er også viktig (Christensen og Læg Reid 2002:27).

Bruken av de teoretiske perspektivene i studien ble en blanding mellom en konkurrerende og en komplementerende tilnærming. Dette har vært nyttig for å gi en bred forståelse av prosessen ut i fra perspektivene, og vise hvordan perspektivene sammen kan være et godt redskap i en analyse. Om det skal trekkes frem noen implikasjoner kan det fremheves noen tanker ved bruken av en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet kontra et kulturperspektiv. Det kulturelle perspektivet har aspekter som fremhever kollektive aktørers institusjonelt medierende maktkamp og maktfunderende interaksjon. Eksempelvis fordeler politiske institusjoner makt via regulering av adgang til innflytelse og samt etablering av rammer for beslutningsprosesser. Dette kan henholdsvis vanskeliggjøre, til og med umuliggjøre forskjellige utfall (Nilsen 2007:25). Om man ser dette opp mot en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet kan det være en utfordring å trekke frem antagelser med et klart skille mellom verdier og interesser. Selv om perspektivene er ulike, kan det være vanskelig å vurdere om de empiriske funnene kommer av interessehevding eller av normer og verdier som ligger i organisasjonen.

Den generelle enigheten politisk og samfunnsmessig om en endring i den næringspolitiske strategien kan være noe av grunnlaget for forhandlingsvariantens noe mindre forklaringskraft sett opp mot resterende perspektiver. Gjennom metoddelen ble det redegjort for hvordan det var tatt høyde for en instrumentell slagside på oppgaven ved å benytte intervjuer, men det må poengteres at det fortsatt eksisterer muligheter for at det var større forhandlingstrekk ved prosessen mot den nye strategien enn det som ble fanget opp.

Offentlige dokumenter som grunnleggende instrumentelle, og noen informanter som reserverte seg for å svare på visse spørsmål de oppfattet som kontroversielle kunne skapt noen utfordringer. På tross av dette var informantene relativt åpenhjertige og faren for at denne oppgaven har fått en instrumentell slagside synes mindre etter gjennomførte intervjuer, enn om utgangspunktet for datamaterialet kun hadde vært offentlige dokumenter. Med mulighet for manglende elementer rundt forhandlingsaspektet ved prosessen synes allikevel enigheten om en ny strategi som så stor at studiens resultat trolig gir en god pekepinn på realiteten.

6.4 Avsluttende betraktninger og bruk av strategien i fremtiden

Etter vedtaket rundt strategien i Stortinget begynte prosessen med operasjonalisering og implementering av strategien. Operasjonaliseringen har tatt lang tid, og det jobbes med dette den dag i dag. Dette kan ha noe med måten Forsvarets anskaffelsesvirksomhet er organisert på. FD sitter på overordnet nivå og gir oppdragene og legger de store planene. Det har blitt

utviklet forskjellige arenaer som integrerte programkonferanser og programkonferanser der hvert program inviterer industrien for å få innsyn i planer. Her vises forventede oppdrag, og man kan posisjonere industrien og industrien kan posisjonere seg selv. Det er også fra FD kommet krav om at det skal gjennomføres en næringsstrategisk analyse i alle forarbeider til anskaffelser. Det skal bli gjort en vurdering om et prosjekt er noe norsk industri bør delta i eller om det skal gå til åpen konkurranse. Kvalitetssikring og anskaffelsesprosesser tar tid. Dette betyr at å lage en komplett fremskaffelsesløsning og forberede et materiellkjøp frem til politisk godkjenning er en omstendelig prosess, og det skal lite til før prosessen snubler. Dette kan få konsekvenser for bevilgninger og bruk av bevilgninger innen budsjettperioder.

Det ligger til grunn et behov for en forenkling av anskaffelsesregimet slik at man får anskaffelser raskere gjennom fra ide til materielle levering. Perioden er i dag for lang, og det betyr at man i tilfeller kan bli innhentet av teknologisk, strategisk og politisk utvikling. Om man hadde fått en mer stringent og sammenpresset anskaffelsesprosess kunne det vært med på å løse problemet mellom det kortsiktige og langsiktige perspektivet. Dette vil føre til at det vil bli lettere for politisk og administrativ ledelse å kunne ta faglige og politiske beslutninger innen et kortere tidsperspektiv. Forbedringspotensialet for strategien argumenteres det for at ligge innen å prøve å finne konstellasjoner internasjonalt mot både kunde og leverandørsiden som kan gi bedre effekt både i form av lavere priser for Forsvaret, og også et større marked for industrien. Sannsynligvis vil strategien bli utfordret gjennom det nye EU-direktivet for anskaffelser, og det blir trolig ikke så lett lenger å produsere norsk.

Det vil også kunne ha en innvirkning på generelt næringspolitikken når norske styrker nå etterhvert trekker seg ut av Afghanistan og spesielt kjøpet av nye kampfly. Finansieringen av flyene vil ikke omtales her, men det er argumenter som går i retning av at endringer i Forsvaret generelt vil bli gjennomført i årene som kommer for å kunne gjennomføre finansieringen av nye kampfly. Når det gjelder JSF-samarbeidet, bygger dette på «best value», og med konkurranse rundt alle deler av flyet, vil det være spesielt viktig for Norge at en konkurransedyktig industri klarer å konkurrere seg inn i samarbeidet. Innen missilteknologi og kompositt-teknologi har på mange måter politikerne støttet KDA i utviklingen av teknologiene for å gjøre dem i stand til å møte krav innen samarbeidet. Dette sammen med støtte til NAMMO for utvikling av ammunisjon kan anses som et politisk virkemiddel knyttet til oppfyllelse av mål i Soria Moria I og II. Blant andre private aktører finnes argumenter som går i retning av en for snever innblanding av norsk industri mot dette prosjektet. Det vil kunne være en risiko ved å få oppfylt Faremos uttalelse om å få like for

like gjennom prosjektet om ikke amerikanerne vedtar bruk av NSM til sine fartøy, og at partnerlandene i JSF-samarbeidet tar JSM inn som missil til det nye kampflyet. Om dette skulle inntreffe, kan mye tyde på at en gullfugl er skutt.

Om man løfter blikket og ser inn i fremtiden når det gjelder næringspolitikk, er det flere argumenter for hvordan Europe, NATO og forsvarsmarkeder vil være med å ha innvirkning på generelt forsvarsanskaffelser. Det argumenteres for at det nye EU-direktivet vil få innvirkning på Norge gjennom EØS-avtalen, men at dette innehar unntaksbestemmelser helt opp på traktatsnivå og at nasjoner vil bruke dette for alt det er verdt slik at kommisjonens hensikt å skape et åpent marked vanskelig lar seg gjøre. Tross dette kan Kommisjonen få et formelt grunnlag til å begynne å intervensere markedet og gjøre forsøk på endring. Utfordringer her ligger i om det vil gi noen positive resultater for Kommisjonen eller europeisk industri (Informanter).

En alternativ tolkning mot fremtiden er knyttet til graden av forsvarsintegrasjon land i mellom. Dette vil avhenge veldig av hvilken strategi for forsvarsintegrasjon som velges, og i NATO er det flere muligheter som diskuteres. Rollespesialisering er et prinsipp som trekkes frem. Utgangspunktet er at spekteret av konvensjonelle militærkapasiteter som et moderne forsvar består av, blir for dyrt å opprettholde i et meningsfullt antall for små og mellomstore land. Innenfor dette igjen argumenteres det for flere løsninger, og en løsning er å tenke eksempelvis anskaffelser innenfor en allianse eller innenfor et mindre kløster av nasjoner. Et eksempel kan være at når dere har ubåter, og vi har fregatter og et tredje land har mineryddere, og hvis vi får bruk for det ene eller det andre vi ikke har selv, så er det slik at den ene kommer den andre til unnsetning også videre (Informanter).

Alternativet til dette er et konsept som eksisterer i Norden. Her tas utgangspunkt i at alle skal få beholde alle kapasiteter, men det lages stordriftsfordeler ved å rasjonalisere styrkeproduksjonen slik at alle land beholder stridsvogner, men i og med at det bare vil være 50 hos hver så er det meningsløst å ha en komplett logistikk med tunge verksteder og høyere linjes vedlikehold i hvert land. Løsningen kan være at et land tar hele logistikken på et system, et annet land tar logistikken på et annet system, og en type utdannelse går vi sammen om å ha i bare ett land. Da får man et system der det ikke på samme måte forutsetter at man stiller opp for hverandre i en krise fra første «stavgang», men du får i stedet et system basert på at man har de samme typene hovedmateriell. Dette kan gi en sikkerhetspolitisk enklere løsning fordi alle har den samme kapasiteten som gjør at alle kan drive nasjonal krisehåndtering uten å spørre om hjelp, men man må kjøpe i utgangspunktet det samme

materiellet, og ha en felles anskaffelsespolitikk, hvilket for alle praktiske formål betyr at man må ha en felles langsiktig forsvarsplanlegging. Dette har igjen industrielle konsekvenser, for da er det ikke opp til Regjeringen å si at nå har vi lyst til å kjøpe noe fordi man er i et større samarbeid hvor man må forplikte seg til å kjøpe noe annet (Informanter).

Litt avhengig av hvilke strategi for forsvarsintegrasjon Europe kommer til å velge, kommer man til å måtte gjøre noe, men avhengig av hva man velger så kommer det til å ha industrielle konsekvenser. Konsekvenser for det faktum at modellvalget i seg selv vil påvirke valget fordi den ene modellen har en potensiell sikkerhetspolitisk ulempe hvis det blir krise og krig, mens den andre modellen har en garantert politisk kostnad her og nå. Dette ved at man må gjøre noen tøffe industripolitiske valg og det vil i seg selv kunne skape vanskeligheter for politikere hva gjelder politiske valg innenfor regjeringsperioder (informanter). Det er mange som vil hevde at en slik tankegang er utopisk, og at Storbritannia, Tyskland og Italia aldri vil akseptere en slik løsning og vil utvikle sine forsvarsmarkeder til å fremstå som mer om mer proteksjonistiske i en verden hvor vern om egen sikkerhetspolitikk er viktig (Informanter).

Litteraturliste

- Adcock, R. and Collier, D. (2001): "Measurement Validity: A Shared Standard of Qualitative and Quantitative Research". *American Political Science Review*, 2001. 95:3: 529-546.
- Brunsson, N. and Olsen, J.P. (1993): *The reforming organization*. London and New York: Routledge
- Brunsson, N. (2006): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley & Sons. 2. utgave.
- Christensen, T. (1987): "How to Succeed in Reorganizing: The Case of the Norwegian Health Administration". University of Oslo. *Scandinavian Political Studies*. 1987. Vol. 10 – No.1
- Christensen, T. and Lægreid, P. (1999): "New Public Management – Design, Resistance or Transformation?" *Public productivity and management review*, 1999. 23, 2, 169-193.
- Christensen, T. and P. Lægreid (eds) (2007): *Transcending New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2002): *Reform og lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2003): "Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice", *Public Organization Review*, 2003. 3(1): 3-27.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2004): "Governmental Autonomization and Control. The Norwegian Way", *Public Administration and Development*, 2004. 24: 129-135.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2005): "Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?". Working paper 4-2005. Stein Rokkan Centre for Social Studies. UNIFOB AS.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2006): "The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reforms". Working paper 6-2006. Stein Rokkan Centre for Social Studies. UNIFOB AS.
- Christensen, T., Lægreid, P., og Ramslie, A.R. (2006): *Styring og Autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. Lægreid, P. Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget. Utgave I.
- Christensen, T. Lægreid, P. Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget. Utgave II.
- Christensen, T. Lægreid, P. og Wise, L.R. (2002): "Transforming Administrative Policy", *Public Administration* Vol. 80 No. 1, 2002 (153-178)
- Cyert, R.M. and March, J.G. (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall. (2. utgave, Oxford: Blackwell, 1992).

- Dahl, R.A. and Lindblom, C. (1953): *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper and Row.
- Diesen, S. (2005): "Mot et avnasjonalisert forsvar" (Kap.5), i: Matlary, J.H. og Østerud, Ø. (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Egeberg, M. (1987): "Designing public organizations", in: Kooiman, J and Eliassen, K.A. (eds.): *Managing Public Organizations*. Sage, London
- Egeberg, M. (1992): "Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 1992(8), 3:185-204
- Egeberg, M. (2003): "How bureaucratic structure matters: An Organizational Perspective", in: B.G. Peters og Pierre, J (eds.): *Handbook of public administration*. London: Sage.
- FAD (2007): FFIs rapport til Forsvarsdepartementet om en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser – Høringsutalelse. Fornyings- og administrasjonsdepartementet. 02.05.2007.
- Faremo, G. (2010): "Forsvaret og industrien – strategiske partnere". Åpningsforedrag INFO/ERFA – konferansen 14.04.2010.
- FD (2001): St. prp. Nr. 45 (2000-2001). Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005. Forsvarsdepartementet. Oslo.
- FD (2004): St.prp. Nr. 42 (2003–2004). Den videre omlegging av Forsvaret i perioden 2005-2008. Forsvarsdepartementet. Oslo.
- FD (2005): St. prp. 1. (2005-2006) Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 23. september 2005. For budsjettåret 2006.
- FD (2007a): St.meld. nr. 38 (2006–2007). Forsvaret og industrien – strategiske partnere. En helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Forsvarsdepartementet. Oslo.
- FD (2007b): FFIS' rapport til Forsvarsdepartementet om en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser – Høring. Forsvarsdepartementet (Invitasjon til høring). 30.03.2007.
- FD (2008): Forsvarsdepartementet. Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren (ARF). 14. 03. 2008.
- FFI (2005):FFI-rapport 2005/01678: Revisjon av de teknologiske kompetanse- og satsningsområder for forsvar og norsk forsvars industri. Forsvarets forskningsinstitutt, 01.06.2005.
- FFI (2007): FFI-rapport 2007/00915: Næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Forsvarets forskningsinstitutt. 29. Mai 2007.
- Forsvarets verdigrunnlag (2011):Forsvaret verdigrunnlag. Hentet fra:
<http://www.pefo.no/site/content/search?SearchText=verdigrunnlag&SearchButton=S%C3%B8k>. 11.04.12

- Forsvarskomiteen (2005): Budsjett-innst. S. nr. 7 (2005-2006). Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2006, kapitler under Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8). 28.11.2005.
- Forsvarskomiteen (2008): Innst. S. nr. 117 (2007-2008). Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen jf. St. meld. nr 38 (2006-2007). Oslo
- FSI (2007): FFIS' rapport til Forsvarsdepartementet om en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser – Høring. Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening. 30.04.2007
- FSJ (2007): FFI-Rapport om næringsaspekter ved Forsvarets anskaffelser - Høringskommentar. Forsvarssjefen. 27.04.2007.
- FST (2007): FFIs rapport til FD om en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved forsvarets anskaffelser – høringsuttalelse. Forsvarsstaben og Forsvarets logistikkorganisasjon. 30.04.2007.
- F-35 industrisamarbeid: Forsvarsdepartementet, F-35 industrisamarbeid. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/kampfly-til-forsvaret/F-35-industrisamarbeid.html?id=614520>. 11.04.12
- Gerring, J. (2007): *Case Study Research. Principles and practices*. New York. Cambridge University Press.
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulick, L. (1937): "Notes on the Theory of Organization", in: Gulick, L. and Urwick, L.F. (eds.): *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- King, G. Keohane, R.O. and Verba, S. (1994): *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Konkurransetilsynet (2007): Høring - en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Konkurransetilsynet 24.04.2007.
- Krasner, S. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective ", *Comparative Political Studies*. 1988. 21: 66–94.
- KRD (2007): FFIs rapport til Forsvarsdepartementet om en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser – Høring. Kommunal- og regionaldepartementet. 02.05.2007.
- LO (2007): Høring - FFIS' rapport til Forsvarsdepartementet om en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Landsorganisasjonen (LO). 07.05.2007.
- March, J.G. (1994): *A primer in decision making*. New York: The Free Press.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1983): "Organizing Political Life: What Administrative reorganization Tells Us About Governance". *American Political Science Review*, 1983. 77(2):281-296).

- March, J. G. and Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1994): "Institutional Perspectives on Governance ", in: Derlien, H.U., Gerhardt, U and Scharpf, F. W. (eds.): *Systemrationalitet und Partialinteresse*. F.W. Baden-Baden: Nomos.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1996): "Institutional Perspectives on Political Institutions ". Stanford University, CA; University of Oslo, Norway *An International Journal of Policy and Administration*, 1999. Vol. 9, No. 3, (pp. 247-264).
- March, J.G. og Simon, H. (1958): *Organizations*. New York: Wiley.
- Matlary, J.H. (2005): "Internasjonaliseringen av militærmakten – makt eller avmakt " (Kap.6), i: Matlary, J.H. og Østerud, Ø. (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Matlary, J.H. og Østerud, Ø. (red.). (2005): *Mot et avnasjonalisert forsvar*, (Kap.1). Oslo: Abstrakt forlag.
- Meyer, J. W., and Scott, R.W. (1983): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- NHD (2007): Forsvaret Forskningsinstitutt (FFI) rapport til FD om helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser – Høringsuttalelse. Nærings- og handelsdepartementet. 02.05.2007.
- NHO (2007): Rapport om helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser – høring. Næringslivets hovedorganisasjon. 03.05.2007.
- Nilsen, K. (red). (2007):*Institutionell teori. En tverrfaglig introduction*, (Kap.1). Roskilde Universitetsforlag. Fredriksberg. 2. oplag.
- NITO (2007): NITOs innspill til FFIs rapport "Næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser". Norsk ingeniør- og teknologorganisasjon. 30.04.2007.
- OECD (2005): *Modernising Government. The Way Forward*. Paris: OECD.
- Olsen, J.P. (1986): "Administrative Reform and Theories og Organization", in; Campbell, C og Peters, B.G. (eds.): *Organizing Government..* Pittsburgh: Univerity of Pittsburgh Press.
- Olsen, J.P. (1989): "En ny dimensjon i norsk politikk? ", i: Olsen, J.P: *Petroleum og politikk*. Oslo: TANO.
- Olsen, J.P. (1992): "Analyzing Institutional Dynamics". *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2: 247-271.
- Olsen, J.P.(1996): "Norway: Slow learner-Or another triumph of the tortoise? ", in: Olsen, J.P. & Peters, B. G. (eds.): *Lessons from experience. Experiential learning in administrative reforms in eight democracies* (pp. 180-213). Oslo,Norway: Scandinavian University Press.

- Olsen, J.P. og Peters, B.G. (1996): "Learning from experience? ", in: Olsen, J.P. and Peters. B.G. (eds.) *Lessons from experience: Experimental learning in administrative reforms in eight democracies* (pp.1-35). Oslo, Norway: Scandinavian University Press.
- Oppland (2007): Regional utvikling; FFI's rapport til forsvarsdepartementet om en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser – Høringsuttalelse. Oppland fylkeskommune. 26.04.2007.
- Pedersen, P. (2008): Forsvaret i en ny tid. En studie av beslutningsprosessen forut for etableringen av integrert strategisk ledelse i Forsvaret. Mastergradsoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Peters, G. B. (2005): *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Hampshire. Ashford Colour Press Ltd, Gosport
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2.edition.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teori og strategier i studiet av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, P.G. (2005): "Statsvitarfaget og organisasjonsutforming" (Kap.7), i: Døving, E og Johnsen, Å. (red.): *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (2007): *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundres organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sahlin-Andersson, K. (2001): National, International and Transnational Constructions of New Public Management, in: Christensen, T and Lægreid, P. (eds): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, pp. 43-72. Aldershot: Ashgate.
- Schramm, W. (1971): *Notes on Case studies of instructional media projects*. Stanford University. Calif. Inst. for communication research.
- Scott, R.W. (2003): *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, H. (1947): *Administrative Behavior. A study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan. (4. utgave, New York: Simon & Schuster, 1997).
- Sköns, E. (2005): "Omstrukturering av vesteuropeisk forsvarsindustri – markedskreftenes logikk" (Kap.7), i: Matlary, J.H. og Østerud, Ø. (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Solstrand, R.H. (2005): "Offentlig-Privat partnerskap i det nye Forsvaret" (Kap.4), i: Matlary, J.H. og Østerud, Ø. (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Soria Moria I: Soria Moria-erklæringen (2005-2009). Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. 13. okt. 2005
- Soria Moria II: Soria Moria-erklæringen (2009-2013). Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. 7. okt. 2009
- Stortingsmøte (2008): Stortinget - Møte tirsdag den 5. februar 2008. Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvaret og industrien - strategiske partnere
- Streeck, W. and Thelen, K. (eds.). (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, UK: Oxford University Press. (pp. 1-57).
- Strøm-Erichsen, A.G. (2007): "Samarbeid mellom Forsvaret og industrien". INFO/ERFA-konferansen 2007. Tale, 17.04.2007.
- Troms (2007): FFIS rapport til Forsvarsdepartementet om en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter V/ Forsvarets anskaffelser – Høringsuttalelse. Troms fylkeskommune. 03.05.2007/16.05.2007
- Tsebelis, G. (1990): *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. California: University of California press.
- Whist, E. og Christensen, T. (2011): Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter. Concept rapport Nr 26. NTNU, 23.02.2011.
- Yin, R. (2009): *Case Study Research: Design and Methods*, 4. edition. Thousand Oaks, CA: Sage
- Østerud, Ø. (2005): "Militærmakt på markedet" (Kap.3), i: Matlary, J.H. og Østerud, Ø. (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Østerud, Ø. Engelstad, F. og Selle, P. (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendals Norske Forlag AS.

Vedlegg 1 - Generalisert intervjuguide

Historien

1. Hvordan vil du beskrive utviklingen innen policyen for forsvarsanskaffelser fra slutten på den kalde krigen til i dag?
2. Hvilke drivkrefter vil du trekke frem som viktige for utviklingen av policyen over tid?
3. Hvilke innflytelsesrelasjoner fremstår som viktige gjennom utviklingen av policyen?
4. Hvordan vil du beskrive maktforholdet mellom Forsvaret, industrien og myndighetene i utviklingen av policyen over tid?
5. Når kan man si at omstillingen etter den kalde krigen for alvor begynte å materialisere seg i forhold til omlegging av materiell?
7. Hvordan mener du policyens utvikling er tilpasset det endrede verdensbildet etter DKK.

Prosessten

1. Hva tror du var grunnlaget for iverksettelse av arbeidet mot en ny strategi?
2. Hvordan vil du beskrive prosessen fra arbeidet ble igangsatt til vedtaket om en ny strategi ble fattet?
3. Hvordan vil du beskrive forholdet mellom Forsvaret, industrien og myndighetene i prosessen?
4. Hva betyr omgivelsene for utviklingen av en slik strategi? (Europa, USA, osv)
5. Hva vil du si om endringen i gjenkjøpsterskelen?
6. Fremstår strategien som et styrende virkemiddel for materiellanskaffelser? Hvordan materialiserer dette seg?
7. Hvordan mener du denne strategien er tilpasset industrien og Forsvarets forutsetninger for å delta i internasjonale materiellsamarbeid i dag?
8. Er det tilstrekkelig engasjement fra aktørene slik at strategien blir benyttet etter uttalt hensikt? Hva slags engasjement fremstår som viktigst?
9. Er strategien tilstrekkelig klar til å formalisere den operasjonelt, slik at det er mulig å se konsekvenser av et strategisk samarbeid i detalj?
10. Er det forhold som IKKE har blitt tatt med i utviklingen av strategien som er av spesiell viktighet for Forsvarets anskaffelser?
11. Har det blitt utarbeidet mer presise mål og retningslinjer ut i fra strategien?
12. Er det andre aktører som burde vært invitert inn i prosessen sett i ettertid?