



Bjørn Wessel Mykkelbost

Styringsutfordringer i forsvarssektoren

En studie av NH90-helikopteranskaffelsen

Masteroppgave i styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Det er mye som skal klaffe når resultatet skal bli en masteroppgave. Det er ikke til å legge skjul på at balansen mellom studier, familie og jobb til tider har krevd tøffe prioriteringer. Fritidsaktiviteter har blitt satt på pause, frem mot innleveringsfristen. Den opprinnelige planen var at innleveringen skulle finne sted sommeren 2023. Covid-19 sykdom gjorde at det var behov for en utsettelse. Denne lille forsinkelsen har gitt mulighet til å la prosjektet modne.

Temaet som tas opp i oppgaven - styring i forsvarssektoren - har ikke blitt mindre aktuelt i perioden skriveprosessen har pågått. Forsvarssektoren har gjentatte ganger vært i medienes søkelys og blitt minnet på behovet for god styring. Det er krig i Europa, og uro i verdensdelens nærområder. Dette kan aktualisere behovet for et godt og troverdig Forsvar.

Studiet i styring og ledelse ved OsloMet har gått over tre lærerike år. Takk til alle forelesere og medstudenter som har bidratt med kunnskap, erfaring og inspirasjon i studietiden. At min arbeidsgiver, Forsvarsmateriell, har gitt meg denne muligheten setter jeg umåtelig pris på. Anita Schjølset og Pål Veiden har bidratt med veiledning og tilbakemeldinger, det er jeg takknemlig for.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke min familie for deres tålmodighet i en periode der jeg har vært mer student enn pappa og ektemann.

Heggedal, 29. november 2023

Bjørn Wessel Mykkelbost

Sammendrag

Formålet med studien har vært å sette søkelyset mot styringsutfordringer i forsvarssektoren. I en sikkerhetssituasjon der både Norge og landets allierte ser betydningen av et styrket Forsvar, kan ikke feil som har blitt begått tidligere gjentas. Denne oppgaven kan være et lite bidrag til økt innsikt i temaet.

NH90-anskaffelsen ble valgt som case, da materiellanskaffelsen kan representere et tilfelle som er unikt og som kan belyse tematikken. Forsvarsmateriellanskaffelser er komplekse samarbeid og involverer mange aktører. Manglende måloppnåelse i materiellanskaffelsene kan medføre blant annet manglende operativ evne og sløsing med offentlige midler.

Det teoretiske rammeverket som blir benyttet i studien er Ansell & Gash kjennetegn ved institusjonelt design og samarbeidsprosessen. Datagrunnlaget er utvalgte offentlige dokumenter. Dokumentstudier er valgt som analysemetode. Studien har belyst en rekke trekk ved samarbeidet i helikopteranskaffelsen som kan gi innsikt i utfordringer ved samarbeid i offentlige organisasjoner.

Ved undersøkelse av det institusjonelle designet ble det belyst at mange aktører var involvert. Forsvarssektoren har gjennomgått organisasjonsendringer som kan ha påvirket betydningen av rollene. Studien viser at det med tiden kan ha blitt økt grad av formalisering av styringsstrukturene og innsats for å fjerne kommunikasjonsbarrierer. Men det kan ikke fastslås om dette har påvirket NH90-anskaffelsen. Det er presentert flere eksempler på behov for konsensusorientering. Kjennetegn ved bruk av tidsfrister er adressert og drøftet.

Flere utfordringer ved samarbeidsprosessen har blitt diskutert. Kommunikasjon, tillitsbygging, grad av forpliktelse til samarbeidsprosessen og felles forståelse for problemet er variabler som har blitt belyst i diskusjonen. Det ble i tillegg diskutert om det var mulig å finne motivasjon gjennom små seiere underveis. Betydelige forsinkelser og manglende resultater kan ha gjort at det i liten grad har vært grunn til å feire.

Abstract

The purpose of the study has been to focus on governance challenges in the defense sector. In a security situation where both Norway and its allies recognize the importance of a strengthened defense, mistakes made in the past cannot be repeated. This study may contribute in a small way to increased insight into the topic.

The NH90 procurement was chosen as a case study, as the material acquisition can represent a unique case that can illuminate the issues. Defense material acquisitions involve complex collaborations and many stakeholders. Failure to achieve goals in material acquisitions can result in, among other things, a lack of military capability and wastage of public funds.

The theoretical framework used in the study is Ansell & Gash's characteristics of institutional design and the collaborative process. The data used in the study consists of selected public documents, with document studies chosen as the analytical method. The study has highlighted various aspects of collaboration in the helicopter procurement that can provide insights into challenges in collaboration within public organizations.

In examining the institutional design, it was highlighted that many actors were involved. The defense sector has undergone organizational changes that may have influenced the significance of roles. The study indicates that over time, there may have been an increased degree of formalization of governance structures and efforts to remove communication barriers. However, it cannot be conclusively determined whether this has affected the NH90 procurement. Several examples of the need for consensus orientation have been presented. Characteristics of deadline use have been addressed and discussed.

Several challenges in the collaboration process have been discussed. Communication, trust-building, the degree of commitment to the collaboration process, and a shared understanding of the problem are variables highlighted in the discussion. It was also discussed whether it was possible to find motivation through small wins along the way. Significant delays and lack of results may have left little reason to celebrate.

Innhold

Forord I

Sammendrag II

Abstract III

Figurliste VI

Tabelliste VI

1. Innledning 1

1.1. Problemstilling 2

1.2. Disposisjon 3

2. Beskrivelse av materiellinvesteringsprosessen i forsvarssektoren 3

2.1. Prosjektstyring i materiellanskaffelser 4

2.2. Underliggende etaters betydning i gjennomføring av materiellprosjekter 5

2.3. NH90 anskaffelsesprosessen 7

3. Teori 9

3.1. Samarbeid 10

3.2. Institusjonelt design 12

3.3. Samarbeidsprosessen 13

4. Metode 15

4.1. Case 15

4.2. Data 16

4.3. Datainnsamling 17

4.4. Dokumentstudier 20

4.5. Pålitelighet og gyldighet 22

4.6. Etikk 24

5. Analyse 25

- 5.1. *Hva kjennetegner organisering og styring av materiellanskaffelser i forsvarssektoren? 26*
 - 5.2. *Hvem samarbeidet, og hvilke ansvar og myndighet hadde de i materiellanskaffelsen NH90? 32*
 - 5.3. *Hvordan påvirket aktørenes roller og ansvar samarbeidet og utfallet av anskaffelsesprosessen? 41*
- 6. Avslutning 45**
- 6.1. *Oppsummering og besvarelse av oppgavens problemstilling 45*
 - 6.2. *Oppgavens betydning for praksis og videre forskning 47*
- Litteraturliste 48**

Figurliste

Figur 1: Prosjektstyringsfasene	4
Figur 2: Roller i prosjektstyringsprosessen	5
Figur 3: Tidslinje NH90-anskaffelsen	8

Tabelliste

Tabell 1: Empiri til dokumentstudiet	19
Tabell 2: Instrumentet som benyttes i analysen	21
Tabell 3: Roller og rolleinnhavere i materiellprosjekter	28
Tabell 4: Tydelighet i grunnregler og transparent prosess	29
Tabell 5: Positive og negative effekter ved tidsfrister	32
Tabell 6: Roller og rolleinnhavere i NH90-anskaffelsen	38

1. Innledning

Etter at anskaffelsen av NH90-helikoptrene hadde pågått i mer i 20 år fikk Forsvarsminister Bjørn Arild Gram nok av forsinkelser og helikoptre som ikke møtte Forsvarets behov. Forsvarsdepartementet ba Forsvarsmateriell si opp kontrakten med leverandøren sommeren 2022 og kreve pengene tilbake (Fondenes Øvrebø et al., 2022). For Forsvaret har den mislykkede anskaffelsesprosessen betydd redusert forsvarsevne i over ti år uten funksjonelle maritime helikoptre og kostnader på mer enn 8 milliarder kroner av statens budsjetter (Riksrevisjonen, 2018, s. 7). Forsvaret fremstår med en bevilgning på 75,8 milliarder kroner, en økning på 6,8 milliarder kroner sammenlignet med 2022 budsjettet, som en budsjettvinner. Med økte tildelinger i statsbudsjettet fra og med 2023, og opptrapping lagt inn i langtidsplanen for Forsvaret, så skal forsvarsevnen styrkes (Langved & Furuly, 2022).

«Skandaleprosjektet» NH90 er bare en av flere saker som stilt spørsmål ved styring og ledelse i forsvarssektoren. Våren 2022 rapporterte nyhetskilder om manglende håndtering av flere titalls varslingsaker i Forsvaret. Flere av varslene var mot toppledere. Befalets fellesorganisasjon mente at flere varsler mot ledere ikke ble tatt på alvor og at de kunne blitt håndtert bedre (Higraff et al., 2022). Seinere samme år var Forsvaret nok en gang i medienes søkelys. En rapport fra Riksrevisjonen hadde avdekket at etatens informasjonssystemer var for dårlige. Det ble rapportert om mangler ved Forsvarets kommando- og kontrollinformasjonssystemer både når det gjelder samvirke og sikkerhet. Riksrevisjonen brukte betegnelsen «svært alvorlig» om det som hadde blitt avdekket (Riksrevisjonen, 2022c, s. 8). Det tok ikke lang tid før Riksrevisjonen på nytt kunne melde om betydelige mangler ved Forsvarets materiellsystemer. Denne gangen var det en oppfølging av en sak som var avdekket allerede i 2016 om alvorlige mangler ved Forsvarets fregatter (Riksrevisjonen, 2022a). Styringsutfordringene i forsvarssektoren sår tvil om forsvarsministerens økte tildelinger alene kan løse utfordringene som sektoren står overfor. Det er behov for å forstå og adressere forsvarssektorens styringsutfordringer, før økte budsjetter vil kunne bidra til økt forsvarsevne.

Forsvarsministeren påpeker at det er alvorlige svakheter i hvordan forsvarssektoren organiseres og styres. Derfor utvikler Forsvarsdepartementet en ny sektormodell som skal gi tydeligere skillelinjer mellom departement og etat, sier han (Regjeringen, 2022a). I et innlegg i DN skriver Gram (2022a) at det er behov for en tillitsreform i forsvarssektoren. Reformen kan innebære flytting av oppgaver, ansvar og ansatte mellom virksomhetene i sektoren.

Tildelingsbrevene til Forsvaret og Forsvarsmateriell understreker også viktigheten av god styring, og påpeker at styringen i forsvarssektoren ikke er god nok.

Økt rivalisering mellom stormaktene, Russlands invasjon av Ukraina, økt konfliktnivå i Midtøsten, mistanke om sabotasje mot gassledninger og -spionasje mot oljeinstallasjoner, er forhold som aktualiserer behovet for et styrket forsvar. Forsvaret er avhengig av materiell for å gjennomføre sine oppgaver, og må sees på som et viktig premiss for løsning av samfunnsoppdraget. Konsekvensene av manglende materiellstyring kan føre til svekkelse av Forsvarets operative evne.

Et eksempel på manglende styring er NH90-anskaffelsen, der det gikk så galt at Forsvaret mistet en viktig materiellkapasitet. Med de nevnte kritikkverdige forholdene som bakteppe kan helikopteranskaffelsen benyttes som en case for å undersøke styringsutfordringer i materiellanskaffelsene. Den nye styringsmodellen aktualiserer behovet for å se på dagens styring av materiellanskaffelser til Forsvaret, da dette innebærer endringer i samarbeidet i sektoren. Styringsutfordringene som har blitt påpekt bør ikke gjentas, slik at tilliten til sektorens bruk av tildelte midler kan gjenreises. Denne studien kan være et bidrag til å økt kunnskap innen noen av de utfordringer sektoren står ovenfor.

1.1. Problemstilling

Den overordnede målsettingen med studien er å undersøke styringsutfordringer i forsvarssektoren. For å kunne adressere dette har jeg formulert følgende problemstilling i undersøkelsen av helikopteranskaffelsen: *Hva særpreger styringsutfordringer ved materiellanskaffelser i forsvarssektoren, og hvordan har eventuelle styringsutfordringer påvirket prosessen med helikopteranskaffelsen NH90?*

For å svare på problemstillingen fokuserer jeg på følgende forskningsspørsmål:

1. Hva kjennetegner organisering og styring av materiellanskaffelser i forsvarssektoren?
2. Hvem samarbeidet, og hvilke ansvar og myndighet hadde de i materiellanskaffelsen NH90?
3. Hvordan påvirket aktørenes roller og ansvar samarbeidet og utfallet av anskaffelsesprosessen?

I Riksrevisjonens (2018) rapport ble det rettet særlig kritikk mot at forutsetningene for at helikopteranskaffelsen ikke er godt nok fulgt opp, at det er svakheter i kontrakten med

leverandøren, -mangler i planleggingen, -svak styring og lite effektiv koordinering i anskaffelsesprosessen. Kritikken ble rettet både mot Forsvarsdepartementet, etatene i forsvarssektoren og leverandøren. En av konklusjonene var at en enkeltanskaffelse som NH90 kan «gi viktig lærdom om at anskaffelser som involverer mange aktører, krever ekstra oppmerksomhet med hensyn til styring, organisering og klare ansvarsforhold» (Riksrevisjonen, 2018, s. 16). Jeg avgrenser styringsperspektivet til horisontal styring i forsvarssektoren, altså samarbeid mellom Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarets logistikkorganisasjon, Luftforsvaret og Sjøforsvaret. Forsvarsdepartementets rolle belyses når det tolkes som at denne kan ha påvirket samarbeidet.

God styring av prosesser ved opprustning og modernisering av forsvarsmateriell er en forutsetning for forsvarsevnen. Dette antyder at erfaringene fra styringsutfordringene knyttet til anskaffelsen av NH90 kan gi innsikt som kan være overførbart til andre anskaffelsesprosesser. En tilspisset og stadig omskiftelig sikkerhetssituasjon gjør denne tematikken særlig aktuell.

1.2. Disposisjon

I neste kapittel vil forsvarssektoren, anskaffelser og NH90 anskaffelsen beskrives nærmere. I det påfølgende kapittelet vil det legges frem teorier som er relevante for å studere styring og samarbeid. Kapittel fire vil ta for seg valg av metode og undersøkelsesdesign for å svare på problemstillingen. I kapittel fem vil jeg analysere og diskutere forskningsspørsmålene opp mot valgt teori og empiri. Avslutningsvis vil jeg i det siste kapittelet oppsummere resultatene og svare på problemstillingen. I tillegg vil oppgavens betydning for videre forskning belyses.

2. Beskrivelse av materiellinvesteringsprosessen i forsvarssektoren

Forsvarssektoren består av Forsvarsdepartementet og fire underliggende etater. Etatene har ulike roller i investeringsprosessen. I denne studien vil det kun være etatene Forsvaret og Forsvarsmateriell som omtales. De øvrige etatene har ingen betydning for undersøkelsen. Forsvarets og Forsvarsmateriells betydning i materiellanskaffelser vil bli omtalt i et eget delkapittel.

Materiellinvesteringsprosessen i forsvarssektoren består av de to prosessene porteføljestyring og prosjektstyring (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 8-9).

Porteføljestyringsprosessen er overordnet prosjektstyringsprosessen og skal ivareta langsiktige investeringer, og helhetlig styring av investeringene i sektoren. Porteføljestyringen

foregår i all hovedsak i Forsvarsdepartementet. Grensesnittet mot prosjektstyringsprosessen omtales i neste delkapittel. For å kontekstualisere casen vil jeg innledningsvis beskrive prosjektstyring i forsvarssektoren. Deretter vil jeg beskrive underliggende etaters betydning i materiellanskaffelsene. Avslutningsvis vil jeg beskrive NH90 anskaffelsesprosessen.

2.1. Prosjektstyring i materiellanskaffelser

Prosjektstyringsprosessen er fasedelt og består av fasene idefasen, konseptfasen, forprosjektfasen, gjennomføringsfasen og avslutningsfasen. Det er et grensesnitt mellom prosjektstyringen og porteføljestylingen ved at anmodninger om avvik og endringer behandles av i Forsvarsdepartementet, i de tilfellen der underliggende etater ikke har myndighet til å behandle dem selv. Dette er en overforenkling av grensesnittet, men for denne studien vil ikke det være av betydning. Figur 1 viser de fem prosjektstyringsfasene.



Figur 1: Prosjektstyringsfasene (Forsvarsmateriell, u.å.-b)

Idefasens hensikt er å synliggjøre et behov og vurdere gjennomførbarheten og antatte projektkostnader til et materiellprosjekt. I *konseptfasen* samarbeider de underliggende etatene om å utrede ulike alternativer og anbefaler hvilken løsning som bør velges. Beslutningen tas av Forsvarsdepartementet. Det utarbeides en mer detaljert anbefaling om det valget som er tatt i konseptfasen i *forprosjektfasen*. Avhengig av prosjektets viktighet tas det beslutning om gjennomføring av prosjektet enten av Forsvarsdepartementet, eller av Forsvaret. I *gjennomføringsfasen* gjennomføres aktivitetene som er nødvendige for å anskaffe materiellet. Dersom det oppstår endringer, eller avvik i materiellprosjektene skal de dokumenteres og besluttes (Forsvarsmateriell, u.å.-a). Den siste fasen i prosjektstyringen er avslutningsfasen. Hensikten med denne fasen er å overføre materiellet slik at det kan settes i drift i Forsvaret. Deretter avsluttes materiellprosjektet. I denne casen er det gjennomføringsfasen som er mest sentral, og det er denne fasen som legges til grunn i neste delkapittel.

2.2. Underliggende etaters betydning i gjennomføring av materiellprosjekter

Beskrivelsen av prosjektstyringsprosessen er basert på retningslinjene fra 2019

(Forsvarsdepartementet, 2019). Prosessen har også blitt beskrevet før dette

(Forsvarsdepartementet, 2004; Forsvarsdepartementet, 2016). Det har blitt gjort noen

justeringer av prosessen, blant annet med hensyn til rollebeskrivelsene. Hvilke aktører som

har hatt ulike roller og ansvar i materiellprosjektene har endret seg og hatt betydning for

materiellprosjektene. For å beskrive disse endringene vil jeg innledningsvis beskrive de ulike

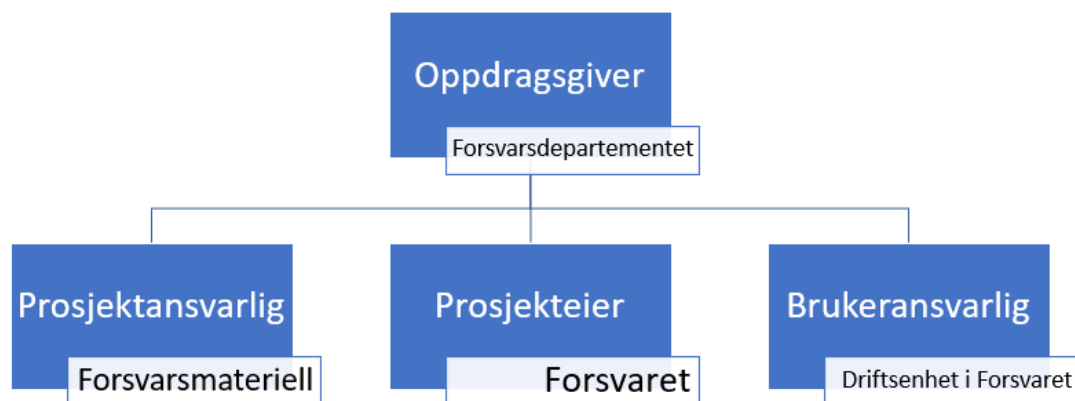
rollene, aktørene som utfører dem i dag og hvilke oppgaver de har. Deretter vil jeg

oppsummere organisasjonsendringer som har hatt betydning for gjennomføring av

materiellanskaffelsene. Avslutningsvis vil jeg beskrive de vesentligste endringene med

hensyn til hvilke aktører som har utøvd de ulike rollene i perioden NH90-anskaffelsen pågikk.

Rollene i materiellprosjektene er oppdragsgiver, prosjekteier, prosjektansvarlig og brukeransvarlig. Rollene og hvem som normalt utfører dem vises av figur 2.



Figur 2: Roller i prosjektstyringsprosessen (Forsvarsdepartementet, 2019)

Det er Forsvarsdepartementet som er *oppdragsgiver*, og er ansvarlig for å definere de overordnede kravene og målene for prosjektene. Oppdragsgiver gir også styringsrammene og budsjettet for prosjektene, og gir instruksjoner til prosjekteieren om å gjennomføre prosjektet i samsvar med disse kravene og retningslinjene. Oppdragsgiver har det overordnede ansvaret for industrisamarbeidsavtaler og internasjonalt samarbeid. I større prosjekter er det oppdragsgiver som avgjør endringer i anskaffelsene. *Prosjekteier* er ansvarlig for å definere og godkjenne prosjektene, og for å sikre at prosjektene er i tråd med forsvarssektorens strategier og planer. Prosjekteieren har også ansvar for å sikre at prosjektet har tilstrekkelige ressurser og at det gjennomføres i samsvar med retningslinjene for investeringer i

forsvarssektoren. Det er prosjekteieren som gir prosjektansvarlig i oppdrag å gjennomføre materiellprosjektet. Av figur 2 vises det at det vanligvis er Forsvaret som er prosjekteier. I prosjekter av stor strategisk betydning, som for eksempel NH90-ankaffelsen, er det Forsvarsdepartementet som utfører prosjekteierrollen. I materiellprosjektene er Forsvarsmateriell *prosjektansvarlig*. Denne rollen er ansvarlig for å sikre at prosjektene gjennomføres i henhold til oppdraget fra prosjekteier og retningslinjene i forsvarssektoren. Prosjektansvarlig rapporterer vanligvis til prosjekteieren og må sikre at prosjektet blir gjennomført innenfor de krav, tidsrammer og budsjetter som er fastsatt. Eventuelle avviks eller endringsanmodninger skal fremmes til prosjekteier. Ved behov for industrisamarbeid utføres forhandlinger av prosjektansvarlig. *Brukeransvarlig* er den organisasjonen som skal bruke materiellsystemet. Det er vanligvis en driftsenhet i Forsvaret som utøver rollen. En forsvarsgren, som for eksempel Luftforsvaret, kan være en driftsenhet. Brukeransvarlig er ansvarlig for å definere brukerkravene og -behovene ved å gi tilbakemeldinger til prosjektansvarlig i gjennomføringsfasen. Brukeransvarlig spiller en viktig rolle i å sikre at det endelige produktet oppfyller brukernes behov og krav, samt at planlegging av mottak av materiellsystemene gjennomføres. I gjennomføringsfasen av prosjektstyringsprosessen samarbeider de fire rollene tett sammen for å sikre at materiellprosjektet blir gjennomført på en effektiv måte, og at det endelige materiellsystemet oppfyller kravene og behovene til Forsvaret.

Det har blitt gjennomført flere organisasjonsendringer som har påvirket rollene i prosjektgjennomføringen. Forsvarets logistikkorganisasjon ble besluttet opprettet i år 2000. Før det var det flere aktører i Forsvaret som utførte logistikkoppgaver. Omorganiseringen ble gjennomført ved å slå sammen de delene av Forsvaret som hadde utført logistikkoppgaver tidligere (Prop. 55 (1999-2000)). En slik oppgave var anskaffelse av materiell. Logistikkvirksomheten i Forsvaret ble med dette samlet under en felles ledelse. Mellom 2004 og 2016 gikk Forsvarets logistikkorganisasjon gjennom flere omorganiseringer (Prop. 12 (2003-2004); Prop. 1 (2008-2009); Prop. 73 S (2011-2012)). Staten Forsvarsmateriell ble besluttet opprettet i 2016 og skulle bestå av de delene som tidligere hadde utført materiellinvestering og materiellforvaltning i Forsvarets logistikkorganisasjon. Hensikten med opprettelsen av materielletaten var å samle ansvaret for innkjøp og forvaltning av materiell i en etat, for å øke effektiviteten i forsvarssektoren. Samtidig skulle styrings og ansvarslinjene

forkortes og forenkles mellom departementet og den nye etaten, samt at portefølje- og prosjektstyringen skulle forbedres (Prop. 1 S (2015-2016), s. 133-135).

Rollene som har blitt beskrevet tidligere i kapittelet er en forenkling av rollebeskrivelsene fra 2020 (Forsvarsdepartementet, 2019). Dette vil ikke ha noen praktisk konsekvens for undersøkelsen av casen. Men hvem som har utøvd rollene har blitt justert i forbindelse med omorganiseringene. Før retningslinjene trådte i kraft var det 2 retningslinjer fra 2016 som var gjeldende: Retningslinjer for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren og Retningslinjer for logistikkvirksomheten i forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2016b; Forsvarsdepartementet, 2016c). Sistnevnte gjelder fremdeles. Etter at Forsvarsmateriell ble opprettet var det tre roller som var beskrevet i retningslinjene: Prosjekteier, prosjektansvarlig og brukeransvarlig. I det vesentligste er rollebeskrivelsene fra 2016 samsvarende med beskrivelsene fra 2019, men prosjekteierrollen ble utført av Forsvarsdepartementet før 2019. Rollen som oppdragsgiver er ikke beskrevet som en egen rolle i retningslinjene fra 2016. Disse retningslinjene beskriver likevel Forsvarsdepartementets oppgaver slik oppdragsgiverrollen er beskrevet i retningslinjene fra 2019 (Forsvarsdepartementet, 2016b; Forsvarsdepartementet, 2019). I perioden før Forsvarsmateriell ble opprettet var gjennomføringsfasen forholdsvis lik slik den var etter opprettelsen. Det som likevel er verdt å merke seg er at det som utgjorde Forsvarsmateriells virksomhet da befant seg i Forsvarets logistikkorganisasjon. Prosjektansvarligrollen ble derfor utøvd av denne aktøren (Forsvarsdepartementet, 2004, s. 15-17).

2.3. NH90 anskaffelsesprosessen

I år 2000 vedtok Stortinget anskaffelsen av 14 maritime helikoptre. Helikoptrene skulle være en kapasitet på de nye fregattene og skulle erstatte datidens Lynx helikoptre på kystvaktfartøyene (St.prp. 1, (2000-2001), s 35). Forsvarssektoren inngikk kontrakt med NATO Helicopter Industries [heretter NHI] i 2001 om leveranse av helikoptrene. De skulle leveres innen utgangen av 2008. Det første helikopteret ble først levert i 2011, i en foreløpig versjon. Det første helikopteret i endelig versjon ble levert i 2017.

I 2018 la Riksrevisjonen frem en revisjonsrapport for Stortinget om anskaffelsen. Saken ble ferdigbehandlet i Stortinget i 2019 med følgende vedtak:

Stortinget ber regjeringen om å holde Stortinget løpende oppdatert om den videre oppfølging av saken, herunder komme tilbake til Stortinget på egnet måte med

vurderinger av om alternative helikoptre kan være mer formålstjenlig for deler av Luftforsvarets behov grunnet forventede driftskostnader og flytid. (Innst. 237 S (2018–2019), s 16)

Saken ble fulgt opp av Riksrevisjonen i en ny rapport i 2022 (Riksrevisjonen, 2022b, s. 74-79). Saken ble behandlet i Stortinget året etter (Innst. 161 S (2022-2023), s 32-33). I 2022 ba regjeringen Forsvarsmateriell som prosjektansvarlig om å si opp kontrakten med NHI (Regjeringen, 2022b). Basert på Riksrevisjonens (2018, Utbrett) tidslinje for NH90 anskaffelsen, beskrivelsen av prosjektstyringsprosessen, rollene i gjennomføringsfasen og NH90 anskaffelsesprosessen, er det utarbeidet en tidslinje for anskaffelsen. Tidslinjen vises av figur 3.



Figur 3: Tidslinje NH90 anskaffelsen

Hvilken tidsperiode som vil bli studert i denne undersøkelsen vil bli beskrevet i metodekapittelet.

I kapittelet har det blitt beskrevet at det er flere aktører med ulike roller som samarbeider i materiellprosjektene. Anskaffelsesprosessen og hvem som har vært aktører i den har endret seg over tid. NH90-anskaffelsen har pågått i perioden der organisasjons- og prosessendringene har skjedd. Stortinget besluttet at NH90 skulle være Forsvarets nye maritime helikopter i år 2000. Dette skjedde omtrent samtidig med at logistikkvirksomheten i Forsvaret ble sentralisert. Helikopteranskaffelsen bar preg av forsinkelser helt frem til Regjeringen ba Forsvarsmateriell om å heve kontrakten med leverandøren.

3. Teori

I dette kapittelet vil det teoretiske grunnlaget presenteres. Teoretiske nøkkelbegreper og modeller som er sentrale med hensyn til besvarelsen av problemstillingen vil legges frem. Dette vil danne et rammeverk for analysen. For å få til dette vil jeg innledningsvis belyse styringsformer i offentlig sektor. Deretter vil jeg velge den styringsformen som legges til grunn for å dekke styringsbegrepet i oppgaven. Dette vil bli fulgt opp med å beskrive samarbeid som styringsform, for deretter å presentere Ansell & Gash (2008) rammeverk for samarbeid. Rammeverket danner det teoretiske grunnlaget for oppgavebesvarelsen.

Hierarkier, markeder og samarbeid er tre styringsformer som går igjen i litteratur om styringsformer (Bradach & Eccles, 1989; Ouchi, 1980). I Hierarkier er det gjerne ordrer og regler som er koordineringsmekanismen. I markedene er det signalene prisene gir som sørger for samordningen. Mens det er tillit og normer som gjør at ulike aktører er i stand til å samarbeide. Trekk fra styringsformene kan vi kjenne igjen i de tre styringsparadigmene tradisjonell offentlig styring, ny offentlig styring og offentlig samstyring. Paradigmene kan sees på som idestrømmer og styringslogikker som har preget historien som omhandler hvordan offentlig sektor skal styres, ledes og organiseres. Idestrømmene har formet offentlig sektors innretning og praksis. Hva som har vært riktig styring i offentlig sektor har endret seg over tid og nyere paradigmer har kommet som en motreaksjon mot det som tidligere var rådende. I tradisjonell offentlig styring kan vi kjenne igjen trekk som rasjonalitet og regelstyring som også er kjennetegn ved hierarkisk styring. Som en reaksjon på denne byråkratiske måten å styre på vokste det frem en ny idestrøm som skulle reformere offentlig sektor. Markedsmekanismer og konkurranse skulle reformere offentlig sektor gjennom styringsparadigmet som omtales som ny offentlig styring. De teoretiske røttene i ny offentlig styring er prinsippal-agent teorien som sier at mennesker drives av rasjonell egenmaksimering. Som en reaksjon på denne styringslogikken utviklet det seg en ny idestrøm som ofte omtales

som offentlig samstyring. Motreaksjonen bestod i å øke demokratiseringen og avspeile kompleksiteten i styringen av offentlig sektor. Spesielt styringsmekanismer som samarbeid og relasjoner er viktige kjennetegn ved dette styringsparadigmet. Deltagelse og involvering skjer ikke kun internt i en organisasjon, men kan også foregå i horisontale relasjoner mellom offentlige organisasjoner. Styring i dette paradigmet blir sett som et felles anliggende der styring kan foregå horisontalt i relasjoner mellom offentlige organisasjoner, horisontalt mellom borgere, offentlige- og private organisasjoner, eller vertikalt mellom over og underordnet (Bentzen, 2018, s. 42-50). I denne oppgaven er det horisontal styring og styringsformen samarbeid som legges til grunn for å dekke styringsbegrepet.

En måte å kategorisere samarbeid på kan være å benytte Madelaine McNamaras konseptuelle rammeverk for å kategorisere ulike former for interorganisatorisk interaksjon mellom organisasjoner. Formene for interorganisatorisk interaksjon kan deles inn i kategoriene cooperation, coordination og collaboration. Cooperation innebærer at to eller flere parter arbeider sammen om en felles oppgave, men beholder sine egne ansvarsområder og beslutningsprosesser. Coordination går et skritt videre, med hensyn til interorganisatorisk interaksjon, og involverer å planlegge og organisere handlinger og ressurser mellom parter for å oppnå et felles mål. Collaboration involverer en dypere interorganisatorisk interaksjon, der parter deler ansvar for beslutninger og handlinger og jobber tett sammen for å oppnå felles mål (McNamara, 2012, s. 389-401). I sin masteroppgave fra 2020 har Odd Arvid Tveit (2020) undersøkt hvor på skalaen samarbeid i forsvarsmateriellanskaffelsene ligger. Ifølge hans analyse var det forholdsvis høy grad av interorganisatorisk interaksjon i samstyringen i materiellprosjektene. Av de tre nevnte formene for samarbeid hadde investeringsprosessen flest oppfylte kriterier i samarbeidsformen collaboration (Tveit, 2020, s. 44). Dette er et godt utgangspunkt for å snevre inn et teoretisk grunnlag for min undersøkelse. I denne oppgaven vil samarbeid defineres som collaboration.

3.1. Samarbeid

Ansell & Gash (2008) har utarbeidet et rammeverk for samarbeid. Modellen er utarbeidet etter en rekke undersøkelser av styringsformen. Forfatterne har definert samarbeid slik:

En form for offentlig styring der en eller flere offentlige etater direkte engasjerer ikke-statlige interessenter i en kollektiv beslutningsprosess som er formell,

konsensusorientert og kalkulert og som tar sikte på å lage eller iverksette offentlig politikk eller administrere offentlige programmer eller eiendeler. (s. 504)

Samarbeidet innebærer to-veis kommunikasjon, og at det er en kollektiv prosess. Dette er kriterier som i stor grad har fellestegn med materiellprosjekter, til tross for at i hvor stor grad av konsensus utøves kan diskuteres. Deltagelse i samarbeid er stort sett frivillige av natur. Mangelen på autoritet, en begrenset rolle ved representasjon og et ønske om å oppnå felles resultater kan likevel tendere mot konsensusorientering (Ansell, 2016, s. 39-40). Likevel har de ulike aktørene roller som utfyller hverandre og er nødvendige for å komme frem til et ønsket resultat, som i denne oppgavens tilfelle er anskaffelse av en operativ maritim helikopterkapasitet til fregatter og kystvaktfartøy. I oppgaven velges det å benytte rammeverket da definisjonen i stor grad passer godt med kjennetegn ved styring i materiellprosjektene. Definisjonen inkluderer kollektiv beslutningstaking blant både offentlige og private aktører, men i denne oppgaven vil fokuset rettes mot de offentlige aktørene. I følge Ansell og Gash (2008, s. 545) er det noen forskere som beskriver tverretattlig koordinering som samarbeid. Noe som indikerer at det ikke er noe galt å benytte begrepet på denne måten. Offentlige aktører har en spesiell ledelsesposisjon i samarbeid og derfor kan det være naturlig å avgrense undersøkelsen til dem (Ansell & Gash, 2008, s. 546).

Rammeverket består av fire variabler som kan påvirke resultatet av samarbeidet. Variablene er situasjonsbetingelser, institusjonelt design, tilretteleggende ledelse og samarbeidsprosessen. For oppgaven er ikke alle variablene like aktuelle å undersøke. De mest sentrale variablene for problemstillingen er samarbeidsprosessen og institusjonelt design. Institusjonelt design refererer til regler og normer som er gjeldende i samarbeidet. Samarbeidsprosessen kan beskrives som en ikke-lineær prosess som fører til et utfall (Ansell & Gash, 2008, s. 557-561). Dette kan benyttes som modell for å kartlegge samarbeid i materiellanskaffelsen. I den tidligere nevnte masteroppgaven analyserte Tveit graden av samarbeid i samhandlingen og konsekvenser innen ledelse (Tveit, 2020, s. 34). Han analyserte blant annet ulike elementer som kjennetegner grad av samarbeid ved å benytte McNamaras modell. Flere av de kjennetegnene han undersøkte har trekk som er sammenliknbare med situasjonsbetingelsene i Ansell & Gash (2008) sin modell. I hans analyse av konsekvenser innen ledelse benyttet han rollebeskrivelsene til Ansell & Gash (2012, s. 8) for tilretteleggende ledelse. Tilretteleggende ledelse er en av variablene i Ansell & Gashes (2008,

s. 550) modell for samarbeid. Siden Tveit hadde sitt fokus mot situasjonsbetingelser og tilretteleggende ledelse kan det være en grunn til å velge en annen innfallsvinkel i denne undersøkelsen, slik at nye perspektiver av samarbeid blir belyst. Det teoretiske rammeverket for institusjonelt design og samarbeidsprosessen vil gjenfinnes som konkrete størrelser i empirien.

3.2. Institusjonelt design

En av de mest sentrale designproblemene er hvem som skal og hvem som ikke skal delta. Bred deltagelse i samarbeid bør tilstrebes, og det bør forsikres om at kritiske interessenter deltar. Der det motsatte skjer kan dette true med å undergrave legitimiteten til samfunnsnyttene av samarbeidet. Men interessentene kan ha svake insentiver for samarbeid. Der dette er tilfelle kan interessentene velge andre arenaer for å få gjennomslag for sin agenda. Det samme kan skje dersom de blir ekskludert. Dersom det derimot ikke er noe annet godt alternativ enn deltagelse i samarbeidet, vil det være enklere å motivere interessentene til deltagelse.

Andre sentrale trekk ved design er tydelige grunnregler og en transparent prosess. Dette kan forstås som prosedyrisk legitimitet og tillitsbygging. Muligheter bør undersøkes for kompromisser og gjensidig vinning. Når samarbeid innledes kan skepsis være et trekk flere interessenter kan kjenne seg igjen i. Formalisering av styringsstrukturene kan ofte bli sett på som en viktig del av designet. Utformingen av designet dreier seg om innsats for å fjerne barrierer for samhandling og deltagelse, men er ikke nødvendigvis om motiver for effektivitet (Klijn & Koppenjan, 2016, s. 185).

Viktigheten av regler om konsensus er det uenighet om i litteraturen. Likevel er det god støtte for at samarbeid er konsensuorientert, men at konsensus likevel ikke alltid oppnås. Konsensus blir kritisert for å føre til «minste fellesnevner» løsninger, eller fastlåste situasjoner.

Bruk av tidsfrister kan både ha positive og negative effekter. Bruk av tidsfrister kan føre til fremdrift og unngåelse av uendelige møter. Samtidig kan frister føre til at omfanget blir vilkårlig begrenset. Tidsfrister bør være realistiske dersom de benyttes (Ansell & Gash, 2008, s. 555-557). For å undersøke hva som kjennetegner organisering og styring av materiellanskaffelser i forsvarssektoren vil jeg benytte kjennetegnene ved institusjonelt design som er nevnt over. Rammeverket vil også legges til grunn når hvem som samarbeidet og hvilke ansvar og myndighet de hadde i NH90-anskaffelsen undersøkes.

I governancelitteraturen kan begrepet institusjonelt design også vise til en form for metastyring. Denne forståelsen av begrepet henviser til at styring av samstyring skjer gjennom blant annet organisatoriske grep som utvikling av kultur, historiefortelling og identitet for institusjonen (Røiseland & Vabo, 2016, s. 48). Siden denne oppgaven definerer samarbeid som collaboration, og ikke som samstyring, vil Ansell & Gash (2008) sin forståelse av institusjonelt design legges til i grunn.

3.3. Samarbeidsprosessen

Noen kilder beskriver samarbeidsprosessen som en prosess som foregår over flere etapper. Andre kilder beskriver samarbeid som mer syklisk enn lineær. Etappevise modeller kan gi oppmerksomhet til endring i strategier etter hvert som samarbeidet utvikler seg. Det kan likevel være vanskelig å beskrive samarbeidsprosessen som lineær, på grunn av dens iterative og ikke-lineære karakter. Det kan til og med være vanskelig å vite hvor i den sykliske prosessen det er naturlig å beskrive at samarbeid starter. En syklisk eller gjentakende prosess er viktig i alle etapper av et samarbeid. En slik prosess kan beskrives til å bestå av fem deler: Kommunikasjon, tillitsbygging, forpliktelse til prosessen, felles forståelse og midlertidige resultater (Ansell & Gash, 2008, s. 550-558).

Kommunikasjon er en nøkkelkomponent for å nå felles mål. Samarbeid og forhandlinger bygger på dialog mellom aktører. Dialog kan bidra til å bryte kommunikasjonsbarrierer, og er en sentral faktor for å bygge tillit. Men dialog kan også bidra til å styrke stereotyper, eller øke forskjeller mellom aktørene. Kommunikasjon er nødvendig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å bygge tillit. Likevel kan det være vanskelig å forestille seg samarbeid uten kommunikasjon (Ansell & Gash, 2008, s. 558).

En annen viktig komponent i samhandlingsprosessen er tillitsbygging. Det er ikke uvanlig at tillit er mangelvare i starten av et samarbeid. Dersom det er en forhistorie med antagonisme blant interessentene, kan tillitsbygging ofte bli det mest fremtredende aspektet i en tidlig fase av samarbeid. Et utgangspunkt med lav tillit kan gjøre det utfordrende å dyrke samarbeid. Tillitsbygging er en tidkrevende prosess som krever langvarig forpliktelse for å få effekter (Ansell & Gash, 2008, s. 558-559).

Aktørenes grad av forpliktelse til samarbeidsprosessen er en kritisk variabel som kan forklare suksess eller fiasko. Dette kan være forpliktelse til oppgaver, problemer og verdigrunnlag. Spesielt på høynivå i offentlige organisasjoner kan manglende forpliktelse være en utfordring. Forpliktelse er nært relatert til grunnmotivasjonen for samarbeid. Men

interessentenes motivasjon for å delta kan også være å sikre at deres synpunkt ikke blir oversett, å sikre sin posisjon, eller for å oppfylle en juridisk forpliktelse. Forpliktelse til prosessen vil derimot innebærer en tro på at forhandlinger, og en annerkjennelse av at gjensidig avhengighet, er den beste måten å oppnå politiske målsetninger. Dette må ikke misforstås som et altruistisk syn. Aktører kan ha ulike mål, men likevel være gjensidig avhengig av andre interessenters innsats og være åpne for å utforske felles nytte. Delt eierskap til prosessen forutsetter også en vilje fra starten av samarbeidet om å akseptere resultatene til tross for at aktørene ikke støtter dette fullt ut. Dette kan oppleves som et dilemma.

Forpliktelse baserer seg på tillit til at aktørene respekterer perspektivene og interessene til hverandre. Eierskap innebærer et syn på delt ansvar for prosessen blant interessentene (Ansell, 2016, s. 48). Men delt eierskap kan møte hindringer som ubalanse i makt, eller ulike perspektiver på hvem som skal ta initiativet. Spesielt når samarbeid er pålagt kan dette være krevende, for eksempel ved manglende insentiver til å delta, eller når det er manglende engasjement. Samarbeid er spesielt godt egnet i de tilfellene der samarbeid er gjentakende, og potensiale for nye samarbeid eksisterer (Ansell & Gash, 2008, s. 559-560).

I et samarbeid må interessentene utvikle en felles forståelse for problemdefinisjonen og hva de kan oppnå sammen. Felles problemforståelse krever at aktørene utforsker deres forskjeller (Ansell, 2016, s. 43-44). Felles forståelse kan beskrives på flere måter: Blant annet felles oppdrag, hensikt, eller mål. Utvikling av felles forståelse bør sees som kollektiv læring som oppstår som følge av samarbeid (Ansell & Gash, 2008, s. 560).

For et vellykket samarbeid bør små seiere kunne feires. Samarbeid har større sannsynlighet for å lykkes dersom hensikter og fordeler med samarbeid er konkrete, og at snarlige resultater er innenfor rekkevidde. De små seirene gir ikke nødvendigvis stor effekt, men er kritiske for å opprettholde motivasjon og for å ha fremgang i samarbeid. De fører til tillitsbygging og forpliktelse hos aktørene. Dette er spesielt viktig ved tidligere historie med motstand blant interessenter og beslutningstakere (Ansell & Gash, 2008, s. 561). De fem delene av samarbeidsprosessen som er beskrevet over vil jeg benytte i undersøkelsen av hvordan aktørenes roller og ansvar påvirket samarbeidet og utfallet av anskaffelsesprosessen.

Styring i forsvarsmateriellprosjekter foregår i samarbeid mellom flere aktører i forsvarssektoren. NH90-anskaffelsen er ikke et unntak. I dette kapittelet har det teoretiske fundamentet for å undersøke problemstillingen blitt presentert. Sentrale teoretiske begreper og

modeller som vil benyttes i analysen har blitt belyst. Det er spesielt det institusjonelle designet og samarbeidsprosessen fra modellen som benyttes som teoretisk grunnlag i analysen.

4. Metode

I dette kapitlet vil metodiske valg bli gjort rede for. Det er problemstillingen og forskningsspørsmålene som danner grunnlag for valgene. Dette vil jeg gjøre ved at jeg innledningsvis argumenterer for valg av case som forskningsdesign. Deretter vil valg av data diskuteres og konkluderes. Generering av data vil dernest bli diskutert. Først ved diskusjon av datainnsamlingsmetode. Deretter vil jeg presentere hvordan dokumentstudier vil bli benyttet som analysemetode for å besvare problemstillingen. Dette vil bli etterfulgt av en diskusjon av kvaliteten på dataene og fremgangsmåten på datainnsamlingen. Avslutningsvis vil forskningsetiske spørsmål relatert til oppgaveløsningen bli presentert og diskutert.

4.1. Case

Problemstillingen med forskningsspørsmål retter seg mot å undersøke et spesifikt og avgrenset fenomen, NH90 anskaffelsen. Samtidig viser problemstillingen til et komplekst problem med flere variabler, med et stort rom for fortolkninger. Det vil bli utfordrende å argumentere for én objektiv virkelighet og dermed å innta et positivistisk standpunkt. For studiens del innebærer det at det legges opp til at det er meningsinnholdet i empirien som avdekkes. I oppgaven vil empirien dekke data fra fortiden, men skal forstås og skape mening i dag. Empirien omfatter en materiellanskaffelse som ble avsluttet for omtrent et år siden når tolkningen av teksten finner sted. Tidsmessig er det dermed ikke stor avstand mellom fortid og nåtid. Likevel vil forståelsen utgjøre et forhold mellom to størrelser leser og tekst (Krogh, 2014, s. 52). I følge Gadamer (2003) er:

Et hvert møte med tradisjon som finner sted innenfor historisk bevissthet [...] opplevelse av en spenning mellom tekst og nåtid. (s. 162)

Med dette som bakgrunn ansees det som naturlig å velge en hermeneutisk posisjon når fenomenet skal studeres. Dette utgangspunktet vil være retningsgivende både for datainnsamlingen og dataanalysen. Det er med teorien som «briller» forskeren undersøker fenomenet. Samtidig vil empirien danne nyttige nye innsikter om hvordan teorien kan tolkes i

undersøkelsen av helikopteranskaffelsen. Dette kan tale for en abduktiv tilnærming, der forskeren pragmatisk beveger seg mellom teori og empiri (Busch, 2021, s. 51).

Problemstillingen og forskningsspørsmålene legger opp til en undersøkelse av et komplekst problem med mange variabler. Målingen vil kreve undersøkelser med ulike innfallsvinkler for å dekke de ulike variablene. Empirien som undersøkes vil være noe avgrenset. Samtidig er spørsmålene knyttet til et fenomen, i en gitt kontekst. Både fenomenet (NH90 anskaffelsen) og konteksten (styringsutfordringer i materiellanskaffelser) er relativt avgrenset. En slik avgrensing går i retning av et forholdsvis intensivt design når det gjelder metodevalg. Et slikt valg begrenser samtidig de mulighetene som ligger i et mer ekstensivt design der et stort utvalg kan undersøkes.

4.2. Data

I intensive design med en avgrenset empiri og flere variabler vil det være en fordel å benytte kvalitative data. Et slikt valg gir gode muligheter for å undersøke data med rikt innhold, der det gis rom for fortolkninger av komplekse sammenhenger. Samtidig gir valget fordelene av å gi økt dybdeforståelse og kontekstuell innsikt i problemet. Ulempene ved et slikt valg er samtidig at fordelene ved å benytte kvantitative data velges bort. Et slikt valg kunne gitt muligheter for å undersøke flere, eller mer generelle fenomener som igjen kunne gitt større muligheter for generaliserbarhet eller overførbarhet til andre situasjoner. Utvalget av datakilder kunne også vært bredere enn ved et kvalitativt metodevalg. Siden problemstillingen er avgrenset, og er formulert mot et komplekst problem, benyttes et kvalitativt forskningsdesign.

Dataene som benyttes må være relevante for undersøkelsens problemstilling. Hvilket tidsperspektiv som velges for undersøkelsen kan ha påvirkning på dataenes pålitelighet. Problemstillingen viser til styringsutfordringer ved NH90 anskaffelsen til Forsvaret og det er derfor viktig at dataene som benyttes dekker den perioden anskaffelsen foregikk. Data som omhandler andre materiellinvesteringer vil ikke være relevante, med mindre de har hatt betydning for helikopteranskaffelsen. I tillegg vil det være behov for å studere data som omhandler prosedyrer for organisering og styring av materiellanskaffelser.

Det finnes en rekke ulike hoveddesign som kan benyttes i kvalitative studier. Diskusjonen så langt i metodekapittelet bør likevel sees på som en argumentasjon for, og en avgrensning til, at et casedesign er det beste valget. I et casedesign er fenomenet sterkt knyttet til konteksten. Undersøkelsen er målrettet og baserer seg på et teoretisk utgangspunkt (Busch,

2021, s. 55-56). Dette er viktige forutsetninger for å kunne svare på problemstillingen. NH90 anskaffelsen ønskes undersøkt på grunn av at det symboliserer et avvik fra det som er ønskelig med hensyn til materiellanskaffelser til Forsvaret. Johannessen, et.al (2020, s. 213) hevder at et enkeltcasesdesign kan velges når dette symboliserer noen som kritisk, ekstremt eller unikt. Enkeltcasen er avgrenset og det er avgrenset hvor mange datakilder som kan belyse fenomenet. En ulempe ved å studere en enkelt case er at funnene ikke er like robuste som ved flercasestudier. Samtidig gir enkeltcasestudiet mulighet til å gå mer i dybden av et spesielt fenomen, og det er det problemstillingen viser til.

4.3. Datainnsamling

I casestudier åpnes det for en rekke muligheter når det gjelder generering av data, og det vil derfor være nødvendig med en diskusjon rundt datainnsamlings- og analysevalg (Tjora, 2021, s. 48). Mulighetene innen kvalitative studier spenner mellom flere former for datagenerering som intervjuer, fokusgrupper, observasjoner og dokumentstudier. De har alle sine styrker og svakheter, men det er problemstillingen med de tilhørende forskningsspørsmålene, samt de tidligere valgene innen metode og teori, som danner grunnlag for hvordan datainnsamlingen skal foregå. Problemstillingen viser til undersøkelse av et fenomen, i en gitt kontekst, i et gitt tidsperspektiv. Tidsperspektivet problemstillingen viser til er den perioden anskaffelsesprosjektet foregikk. Anskaffelsen foregikk over flere år, og av den grunn er det behov for data som kan kaste lys over denne perioden. Både intervjuer og fokusgrupper kan gi nyttig innsikt i informanters meninger holdninger og erfaringer, enten individuelt, eller i relasjon med andre informanter (Tjora, 2021, s. 127-140). Problemstillingen søker ikke denne innsikten og metodene er derfor ikke egnet for formålet. Observasjonsstudier vil av praktiske årsaker ikke la seg gjennomføre, da det er for sent å observere et materiellprosjekt som er avsluttet. I tillegg ville en slik form for datainnsamling både være svært ressurskrevende, og blitt opplevd som innvandrende på organisasjonen som ble studert.

Generering av data gjennom dokumentstudier kan gjennomføres dersom det allerede eksisterer data som kan belyse fenomenet og den konteksten fenomenet opptrer i. Tekstdata kan være alle mulige tekstlige kilder som er utarbeidet for et annet formål enn forskning (Leseth & Tellmann, 2018, s. 107). Dokumenter kan for eksempel være avisartikler, rapporter, prosedyrebeskrivelser og offentlige- og politiske dokumenter. Kildene må kunne gi grunnlag for å besvare forskningsspørsmålene.

I det første spørsmålet spørres det om kjennetegn ved styring og ledelse i forsvarsmateriellanskaffelser. I det andre spørsmålet er formålet å finne ut hvem som samarbeidet i NH90 prosjektet og hvilket ansvar og myndighet de hadde. I det siste forskningsspørsmålet spørres det om hvilke roller og ansvar i materiellanskaffelsen som påvirket utfallet av den. Siden dokumenter inngår i en rekke konkrete praksiser og selv bidrar til å forme disse praksisene kan dokumentstudier gi et godt datagrunnlag til å undersøke forskningsspørsmålene (Asdal & Reinertsen, 2020, s.15). Dette gir likevel ikke svar på hvilke kilder som skal danne datagrunnlaget.

Det er en forutsetning at det faktisk eksisterer dokumenter som dekker det praksisfeltet som ønskes undersøkt (Asdal & Reinertsen, 2020, s.18). For å kunne svare på det første forskningsspørsmålet vil det være behov for å søke i datakilder som beskriver organisering og styring av materiellanskaffelser i forsvarssektoren. Forsvarssektoren har egne beskrivelser av hvordan materiellanskaffelser skal gjennomføres. De to siste forskningsspørsmålene er mer konkret rettet mot helikopteranskaffelsen. Forsvarsdepartementets tildelingsbrev til etatene (tidligere kalt iverksettingsbrev) og årsrapporter kan kaste lys over hvem som samarbeidet, og hvilke ansvar og myndighet de hadde i NH90 anskaffelsen. Riksrevisjonen har utarbeidet flere rapporter som gir nyttige data til analysen av det tredje forskningsspørsmålet.

Riksrevisjonens undersøkelse av NH90 anskaffelsen omfatter tiden fra og med 2010 (Riksrevisjonen, 2018, s. 7). Av den grunn kan det være hensiktsmessig å avgrense også denne studiens datamateriale til dette året. Datamaterialet som er hentet spenner seg over en tidsperiode fra 2010 til 2022. Datamaterialet er i all hovedsak funnet på Forsvarsdepartementets, Forsvarets, Forsvarsmateriells og Riksrevisjonens internettsider. Av vedlegg 1 kommer det frem at jeg anmodet om innsyn i to dokumenter som ikke var tilgjengelige på Forsvarsdepartementet sine nettsider. Vedlegg 2 viser at anmodningen ble innvilget. Oversikt over dokumenter som benyttes i dokumentstudiet kommer frem av tabell 1.

Utgiver	Tittel	Utgitt
Forsvarsdepartementet	Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren.	2004
Forsvarsdepartementet	Retningslinjer for: Fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren. *	2016
Forsvarsdepartementet	Retningslinjer for: Logistikkvirksomheten i forsvarssektoren.	2016
Forsvarsdepartementet	Retningslinjer for: Investeringer i forsvarssektoren. *	2019
Forsvarsdepartementet	Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2010	2010
Forsvarsdepartementet	Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011	2010
Forsvarsdepartementet	Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2012	2011
Forsvarsdepartementet	Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden for 2013–2016	2016
Forsvarsdepartementet	Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020	2020
Forsvarsdepartementet	Tildelingsbrev for Forsvaret 2021	2020
Forsvarsdepartementet	Tildelingsbrev for Forsvaret 2022	2021
Forsvarsdepartementet	Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2021	2021
Forsvarsdepartementet	Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2022	2021
Forsvaret	Forsvarets årsrapport 2010	2011
Forsvaret	Forsvarets årsrapport 2011	2012
Forsvaret	Forsvarets årsrapport 2012	2013
Forsvaret	Årsrapport 2013	2014
Forsvaret	Forsvarets årsrapport 2014	2015
Forsvaret	Årsrapport 2015	2016
Forsvaret	Årsrapport 2016	2017
Forsvaret	Årsrapport 2017	2018

Forsvaret	Årsrapport 2018	2019
Forsvaret	Årsrapport 2019	2020
Forsvaret	Årsrapport 2020	2021
Forsvaret	Forsvarets årsrapport 2021	2022
Forsvaret	Forsvarets årsrapport 2022	2023
Forsvarsmateriell	Årsrapport 2016	2017
Forsvarsmateriell	Årsrapport 2017	2018
Forsvarsmateriell	Årsrapport 2018	2019
Forsvarsmateriell	Årsrapport 2019	2020
Forsvarsmateriell	Årsrapport 2020	2021
Forsvarsmateriell	Årsrapport 2021	2022
Forsvarsmateriell	Årsrapport 2022	2023
Riksrevisjonen	Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne (Ugradert dokument 3-13)	2017
Riksrevisjonen	Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90) (Dokument 3:3)	2018
Riksrevisjonen	Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget (Dokument 3:1)	2022
*Etter innsynsbegjæring.		

Tabell 1: Empiri til dokumentstudiet.

Styring av Forsvarsmateriell er inkludert i iverksettelsesbrevene for Forsvaret til og med 2020. Forsvarets årsrapporter til og med 2015 inkluderer materiellanskaffelser til Forsvaret, herunder det som ble Forsvarsmateriells virksomhet etter opprettelsen av etaten. Fra og med 2016 utga Forsvarsmateriell egne årsrapporter.

4.4. Dokumentstudier

Det innsamlede datamaterialet vil innledningsvis bli analysert mot den delen av Ansell & Gash (2008, s 555-557) modell som omhandler institusjonelt design. Hensikten er å undersøke kjennetegn ved organisering og styring av materiellanskaffelser i forsvarssektoren.

Forsvarsdepartementets retningslinjer for investeringer vil bli brukt som empiri i analysen. Men det vil også være behov for å kartlegge NH90 anskaffelsens institusjonelle design, slik at det blir mulig å analysere hvem som samarbeidet og hvilke ansvar og myndighet de hadde. Tildelingsbrev, iverksettelsesbrev og årsrapporter vil utgjøre datagrunnlaget for denne analysen. Avslutningsvis vil det være behov for å undersøke selve samarbeidsprosessen med et spesielt søkelys mot hvordan aktørenes roller og ansvar påvirket samarbeidet og utfallet av anskaffelsesprosessen (Ansell & Gash, 2008, s. 557-561). Riksrevisjonsrapportene vil utgjøre datagrunnlaget for denne delen av analysen.

For å finne meningsinnholdet i dokumentene vil Ansell & Gashs (2008, s. 555-561) beskrivelse av institusjonelt design og samarbeidsprosessen undersøkes i den valgte empirien. Det er ikke selvsagt at empirien benytter de samme begrepene som det teoretiske grunnlaget benytter. Det kan bli nødvendig å oversette og fortolke dataene i datagrunnlaget, slik at empirien gir mening opp mot teorien som benyttes i analysen. De valgte dokumentene ble lest, innholdet ble fortolket opp mot variablene i det teoretiske grunnlaget, og merket ut fra min forståelse av meningsinnholdet. Vedlegg 3 gir en oversikt over instrumentet som ble benyttet i kartleggingen. En forenklet versjon vises av tabell 2.

Forskningsspørsmål	Variabel	
1. Hva kjennetegner organisering og styring av materiellanskaffelser i forsvarssektoren? 2. Hvem samarbeidet, og hvilke ansvar og myndighet hadde de i materiellanskaffelsen NH90?	Institusjonelt design	Deltagelse
		Tydelige grunnregler og transparent prosess
		Konsensusorientering
		Tidsfrister
3. Hvordan påvirket aktørenes roller og ansvar samarbeidet og utfallet av anskaffelsesprosessen?	Samarbeids- prosessen	Kommunikasjon
		Tillitsbygging
		Forpliktelse til samarbeidsprosessen
		Felles forståelse for problemdefinisjonen
		Snarlige resultater

Tabell 2: Forenklet versjon av instrumentet som ble benyttet til å organisere og dele inn data.

Ved undersøkelsen av de to første forskningsspørsmålene vil variablene til det institusjonelle designet bli benyttet. Variablene i samarbeidsprosessen vil bli benyttet for å analysere empirien i undersøkelsen av det siste forskningsspørsmålet.

4.5. Pålitelighet og gyldighet

Sentrale begreper for å vurdere kvaliteten på kvalitativ forskning er pålitelighet og gyldighet. Pålitelighet handler om vurdering av kvaliteten på dataene og kvaliteten på fremgangsmåten på datainnsamlingen. I kvalitativ forskning blir forskningsprosessen påvirket av forskeren, både når det gjelder fremgangsmåte og fortolkninger underveis (Leseth & Tellmann, 2018, s. 107).

Dataene som benyttes i oppgaven er forsvarssektorens interne prosedyrer, tildelingsbrev, årsrapporter og riksrevisjonsrapporter. Foruten riksrevisjonsrapportene er de øvrige dokumentene utarbeidet internt i forsvarssektoren. Fordelene ved å undersøke prosedyrer og tildelingsbrev er at de dokumenterer og definerer de rammene sektoren velger å gjennomføre materiellprosjekter innenfor, og at dokumentene har en iboende formalisme. Samtidig vil ikke kildene rette et kritisk blikk på hvordan materiellanskaffelsene gjennomføres. Årsrapporter gir innblikk i hva etatene rapporterer at de har utført. Men rapportene kan glorifisere måloppnåelsen da etatene har mulighet til å velge bort det de ikke ønsker å vektlegge i dem. Samtidig kan årsrapportene gi et innblikk i hva etatene ønsker at omverden skal oppfatte om blant annet resultater, styring og kontroll, og vurderinger. Dette er relevant for å besvare problemstillingen. Riksrevisjonsrapportene har til hensikt å kontrollere og undersøke Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren for øvrig, og danner dermed et kritisk blikk på helikopteranskaffelsen. NH90-anskaffelsen hadde et utfall som ikke var ønsket. Riksrevisjonsrapportenes mulighet for å kritisere anskaffelsen gir et godt grunnlag for å undersøke problemstillingen. Kombinasjonen av sektorens egenrapportering gjennom årsrapporter og riksrevisjonens undersøkelser øker oppgavens pålitelighet. Som ansatt i forsvarssektoren er jeg kjent med at det finnes organisasjonsinterne dokumenter som gir flere detaljer om styring og organisering av materiellanskaffelser enn de kildene som er åpne for allmenheten. Dette er kilder som av blant annet sikkerhetsmessige årsaker ikke er tilgjengelige for offentligheten (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2021, s. 3). En studie av både åpne og virksomhetsinterne dokumenter ville bli svært omfattende. Studien har ikke et slikt ambisjonsnivå. Samtidig vil benyttelse av organisasjonsinterne dokumenter svekke studiens

etterprøvnbarhet. Åpne kilder vil belyse problemstillingen uten at det går ut over studiens kvalitet.

Gyldighet handler om dataene i undersøkelsen er gyldige for problemstillingen (Busch, 2022, s. 61). En annen måte å definere troverdighet på er om undersøkelsen reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten (Johannessen, et.al, 2020, s. 250).

I metodekapittelet har jeg begrunnet de valgene og fremgangsmåtene som jeg har benyttet. Det er også beskrevet hvordan jeg har gått frem for å undersøke dataene i dokumentene. Dette bidrar til å øke oppgavens gyldighet. Datagrunnlaget representerer ulike vinklinger ved styring, organisering og samarbeid i materiellanskaffelser til Forsvaret og det er valgt en empiri som dekker hele perioden anskaffelsesprosjektet pågikk. Likevel dekker riksrevisjonsrapportene kun en avgrenset tidsperiode av anskaffelsen. Perioden anskaffelsen pågikk etter 2017 har ikke blitt belyst i rapportene. Rapportene vil ikke kunne avdekke kritikkverdige forhold etter 2018 og frem til anskaffelsen ble avsluttet. Dette er en begrensning ved oppgaven. Likevel kan forsvarssektorens egne årsrapporter kunne kaste lys over noen av problemene ved anskaffelsen også etter den tid. På sin nettside skriver regjeringen at:

Årsrapporten skal gi eit dekkande bilde av verksemda sine resultat og gi departementet grunnlag for å vurdere korleis ein oppnår sine mål og bruk av ressursar. (Regjeringen, u.å.)

Årsrapportene kan likevel ha iboende svakheter. Ved at rapportene tilgjengeliggjøres for offentligheten, og skrives av etatene selv, kan det være nærliggende å anta at de i mindre grad enn riksrevisjonsrapportene presenterer svakheter ved styring i forsvarssektoren. Dette er forhold som kan påvirke validiteten negativt. Dokumentene kan ansees som tidsriktige da de ble gitt ut. Ved å benytte kilder som spenner over flere år vil dataene representere en virkelighet over tid. Dette er en styrke sammenliknet med data innsamlet ved dybdeintervjuer på et tidspunkt. Dersom den samme tidsperioden skulle blitt dekket gjennom intervjuer, ville informantenes hukommelse utgjøre en svakhet, dersom de hadde blitt spurt om forhold tilbake i tid. Dokumentanalyse for å generere data gir derfor økt troverdighet ved besvarelse av problemstillingen.

Siden jeg er ansatt i forsvarssektoren og jobber i Forsvarsmateriell har jeg god innsikt i hvordan sektoren styres og organiseres. Likevel har mine arbeidsoppgaver noe avstand fra selve anskaffelsesprosessene. Samtidig jobber jeg i et anskaffelsesmiljø og omgås med de begrepene som benyttes. Dette er forhold som kan påvirke mine fortolkninger og mine fremgangsmåter.

4.6. Etikk

Etikk handler i hovedsak om hva mennesker kan og ikke kan gjøre. Det kan oppstå etiske spørsmål og dilemmaer i forskning og særlig innen samfunnsforskning. Denne oppgaven er et eksempel på slik forskning. Det er spesielt tre typer hensyn en forsker bør tenke gjennom: Informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade (Johannessen, et.al, 2020, s. 45).

Leseth & Tellmann (2018, s. 144) har beskrevet at metodevalg også er etiske valg. I denne oppgaven er dokumentstudier valgt som metode for å generere kvalitative data. I all forskning har vi et ansvar for å redusere belastningen på deltakerne i studien. Ved dokumentstudier er det ikke informanter på samme måte som ved for eksempel dybdeintervjuer og fokusgrupper. Tradisjonelt blir dokumentstudier oppfattet som ikke-påtrengende metoder (Tjora, 2021, s. 195). Den valgte empirien er offentlig og tilgjengelig for alle.

Forsvarssektoren er en spesiell sektor der ikke all informasjon kan være offentlig tilgjengelig. Forskerens ansvar for å unngå skade bør derfor belyses med hensyn til dette. I Nasjonal sikkerhetsmyndighets veileder (2021) står det at:

Informasjon er skjermingsverdig dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser at informasjonen blir kjent for uvedkommende, går tapt, blir endret eller blir utilgjengelig. (s. 3)

Det kan være ulike grunner til hvorfor informasjon er skjult for offentligheten: For eksempel at den er fortrolig, at den er sikkerhetsgradert, eller for å ivareta likebehandling i forbindelse med offentlige materiellanskaffelser med videre. Spesielt de to siste forholdene kan være tilfelle for helikopteranskaffelsen og bør være grunn nok til ikke å undersøke dokumenter som ikke er offentlig tilgjengelig. Dette er likevel ikke helt uproblematisk da dette ikke gir

mulighet til å undersøke innholdet i nettopp slike dokumenter. Når det er sagt vil det være tilstrekkelig å undersøke de valgte dokumentene for å belyse problemstillingen. At empirien er offentlig styrker for øvrig oppgavens etterprøvbarehet. Personopplysninger blir ikke behandlet i prosjektet og det er derfor ikke meldepliktig til Sikt.

I dette kapitlet har det blitt gjort rede for metodiske valg for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. Det er argumentert for valg av case som forskningsdesign. Kvalitative data vil innsamles ved dokumentanalyse. Dokumentene som undersøkes og analyseres er både forsvarssektorinterne og utarbeidet av Riksrevisjonen. Fordeler og ulemper ved valgene er diskutert for å belyse studiens kvalitet.

5. Analyse

Det er utformet tre forskningsspørsmål for å presisere og avgrense problemstillingen: «*Hva særpreger styringsutfordringer ved materiellanskaffelser i forsvarssektoren, og hvordan har eventuelle styringsutfordringer påvirket prosessen med helikopteranskaffelsen NH90?*».

For å besvare forskningsspørsmålene vil jeg analysere den valgte empirien opp mot Ansell & Gashs (2008) modell for samarbeid. Det er det institusjonelle designet og samarbeidsprosessen i modellen som vil danne det teoretiske rammeverket i analysen. NH90 anskaffelsen har blitt valgt som case for å undersøke styringsutfordringer i forsvarssektoren.

Innledningsvis vil jeg undersøke hva som kjennetegner organisering og styring av forsvarsmateriellanskaffelser. Forsvarssektorens retningslinjer for investeringer vil analyseres opp mot rammeverket for institusjonelt design (Ansell & Gash, 2008, s. 555-557).

Besvarelsen av det første forskningsspørsmålet har til hensikt å skape en ramme for undersøkelsen av hvem som samarbeidet, og hvilke ansvar og myndighet de hadde i NH90-anskaffelsen. Jeg vil benytte iverksettelsesbrev, tildelingsbrev og årsrapporter i denne delen av analysen. Også her vil rammeverket for institusjonelt design benyttes. Deretter vil jeg benytte riksrevisjonsrapporter for å analysere hvordan aktørenes roller og ansvar påvirket samarbeidet og utfallet av anskaffelsesprosessen. Jeg vil benytte Ansell & Gashs (2008, s. 557-561)

rammeverk for samarbeidsprosessen som teoretisk rammeverk for denne delen av analysen. Avslutningsvis, i hvert av delkapitlene, vil de oppsummeres for å besvare forskningsspørsmålene.

5.1. Hva kjennetegner organisering og styring av materiellanskaffelser i forsvarssektoren?

I det følgende vil jeg undersøke det institusjonelle designet ved materiellanskaffelser i forsvarssektoren. I denne delen av analysen er det valgt at det institusjonelle designet skal representere organisering og styring av anskaffelsene og at dette kommer til uttrykk gjennom *deltagelse, grunnregler og transparent prosess, konsensusorientering og tidsfrister*. Dette er variablene som vil diskuteres opp mot retningslinjene som er gitt ut i tidsrommet 2004 til 2019 (Forsvarsdepartementet, 2004; Forsvarsdepartementet, 2016b; Forsvarsdepartementet, 2016c; Forsvarsdepartementet, 2019). I analysen vil jeg kartlegge den administrative praksisen ved materiellanskaffelser i forsvarssektoren.

5.1.1. Deltagelse

Det var flere roller som var gjennomgående og sentrale i perioden som NH90-anskaffelsen pågikk. Rollene prosjekteier, prosjektansvarlig og brukeransvarlig har blitt brukt som betegnelse i retningslinjene både fra 2016 og 2019. I tillegg ble rollen oppdragsgiver introdusert fra 2019. Dersom en sammenlikner beskrivelsen av prosjekteierrollen fra 2016 med rollene prosjekteier og oppdragsgiver fra 2019 kan det virke som den opprinnelige prosjekteierrollen i det vesentligste ble splittet i de to rollene prosjekteier og oppdragsgiver fra og med 2019. Et eksempel på dette er at retningslinjene fra 2019 viser oss at «oppdragsgiver iverksetter endringer til prosjektoppdraget gjennom presiseringer, endringer og tillegg» (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 13). Dette var en oppgave som tidligere ble utført av prosjekteierrollen (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 6). Rollene prosjektansvarlig og brukeransvarlig har i mindre grad vært gjenstand for endringer. Hvem som har innehatt rollene kan si noe om deltagelsen i materiellanskaffelsene (Ansell & Gash, 2008, s. 555). Forsvaret har vært brukeransvarlig og Forsvarsmateriell har vært prosjektansvarlig siden 2016. I 2016 var det Forsvarsdepartementet som var prosjekteier. Da rollen ble splittet opp i 2019 ble oppdragsgiverrollen ivaretatt av departementet, mens den nye prosjekteierrollen skulle normalt bli utført av Forsvaret. I retningslinjene fra 2019 står det:

Brukeransvarlig og prosjekteier vil som oftest komme fra samme etat, men vil være to adskilte roller i prosjekt gjennomføringen. (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 15)

I de fleste forsvarsmateriellprosjekter blir brukeransvarligrollen utført av en forsvarsgren som for eksempel, Luftforsvaret.

Liknende rollebeskrivelser ble ikke beskrevet i «Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren» (Forsvarsdepartementet, 2004). Ansvars- og oppgavefordelingene ble likevel synliggjort i vedlegg 1 til konseptet, som viser en prosessuell fremstilling av ansvar og oppgaver for blant annet Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og Forsvarets logistikkorganisasjon. I det vesentligste viser vedlegget at departement utførte oppgaver som prosjekteier, Forsvaret som brukeransvarlig og Forsvarets logistikkorganisasjon som prosjektansvarlig. Den største forskjellen mellom konseptet fra 2004 og retningslinjene fra 2016 er at rollen prosjektansvarlig ble utført i Forsvaret av underenheten Forsvarets logistikkorganisasjon, før etaten Forsvarsmateriell ble opprettet i 2016. Til tross for at rollebetegnelse har vært relativt stabile i perioden, har analysen vist at hvem som har utført dem har blitt endret. Forsvaret har blitt gitt større myndighet etter at prosjekteierrollen ble delegert i 2019. I enkelte tilfeller vil Forsvarsdepartementet likevel utføre rollen, for eksempel når prosjekter er av strategisk betydning (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 14). Etter at Forsvarsmateriell ble etablert i 2016 ble prosjektansvarligrollen flyttet ut av Forsvaret. Forsvarsmateriell ble sideordnet Forsvaret. Brukeransvarligrollen har ligget i Forsvaret i hele perioden. Foruten oppdragsgiver og prosjekteierrollen har rollebeskrivelsene vært forholdsvis stabile.

Den administrative praksisen for hele perioden som har blitt kartlagt indikerer at det ikke har vært noe godt alternativ til deltagelse i samarbeidet for rolleinnhaverne. Ifølge Ansell & Gash (2008, s 556) vil dette gjøre det enklere å motivere interessentene til deltagelse. En forenklet fremstilling av roller, hovedoppgave og rolleinnhavere basert på empirien vises i tabell 3.

Rolle	Hovedoppgave	Innehaver
Oppdragsgiver	Iverksetter investeringsprosjekter	Forsvarsdepartementet
Prosjekteier	Koordinere på tvers av forsvarssektorens etater	Forsvaret*
Prosjektansvarlig	Planlegge og gjennomføre materiellprosjekter	Forsvarsmateriell**
Brukeransvarlig	Fremme operative og beredskapsmessige behov og krav	Forsvaret***
<p>*Frem til 2019 ble rollen ivaretatt av Forsvarsdepartementet. I prosjekter av stor strategisk betydning utføres rollen av departementet også etter 2019.</p> <p>**Rollen ble utført av Forsvarets logistikkorganisasjon før 2016.</p> <p>***Utføres normalt av en forsvarsgren i Forsvaret. Det vil si Hæren, Sjøforsvaret eller Luftforsvaret.</p>		

Tabell 3: Roller og rolleinnhavere i materiellprosjekter.

5.1.2. Tydelige grunnregler og transparent prosess

Forsvarssektorens retningslinjer danner rammene for organisering og styring av materiellinvesteringer og beskriver sektorens overordnede grunnregler og prosess. Spesielt gjelder dette formaliseringen av styringsstrukturene i materiellanskaffelsene (Forsvarsdepartementet, 2016c, s. 13). For undersøkelsen av NH90-anskaffelsen er det grunnregler og transparent prosess for gjennomføringsfasen som er aktuell å undersøke da det er denne fasen som passer best med den valgte empirien.

Hvor tydelige grunnreglene er, har endret seg i perioden som har blitt undersøkt. Detaljeringsgraden i prosedyrene har økt i takt med tiden. I de tidligste retningslinjene ble prosessen i gjennomføringsfasen omtalt som anskaffelsesfasen. I et vedlegg til retningslinjen ble gjennomføringsfasen tydeliggjort i et prosesskart (Forsvarsdepartementet, 2004, vedlegg 1). Prosesskartet skiller seg fra de seinere retningslinjene ved at det er visuelt fremstilt. Samtidig mangler den en tekstlig beskrivelse av grunnregler og prosesser. I retningslinjene fra 2016 har anskaffelsesfasen blitt beskrevet med tekstlig innhold, og har et klart start- og sluttidspunkt. I retningslinjene som trådte i kraft i 2019 har tydeliggjort hva hensikten med gjennomføringsfasen er:

Hensikten med gjennomføringsfasen er å gjennomføre de aktiviteter som er nødvendige i fremskaffelsen av det definerte materiell- [...] tiltaket [...].

(Forsvarsdepartementet, 2019, s 9)

I de sistnevnte retningslinjene ble i også de ulike rollenes arbeidsoppgaver beskrevet mer detaljert for gjennomføringsfasen, enn hva som var tilfellet tidligere.

Endringshåndtering har blitt beskrevet i alle retningslinjene, men håndtering av avvik ble først beskrevet i 2016. I de nyeste retningslinjene ble endrings- og avvikshåndtering viet størst oppmerksomhet. Det kan derfor sees på som en tydeliggjøring av retningslinjene hva omhandler utforming av designet for å fjerne barrierer. I samtlige av retningslinjene blir det vist til at PRINSIX er forsvarssektorens prosjektstyringsverktøy. Konseptet fra 2004 påpeker at PRINSIX bør endres til også å bli et beslutningsstøtteverktøy. Det fremkommer ikke av retningslinjene fra 2016 eller 2019 at PRINSIX har blitt endret til også å ivareta den funksjonen.

Av empirien fremkommer det at formaliseringsgraden av styringsstrukturene har blitt tydeligere i takt med tiden. Designet har også blitt mer eksplisitt i sin beskrivelse av innsats for å fjerne barrierer gjennom endrings- og avvikshåndtering. Gjennomføringsfasens tydelighet hva angår grunnregler og transparent prosess er forsøkt oppsummert i tabell 4. Formalisering av styringsstruktur og innats for å fjerne barrierer er synliggjort fra undersøkelsens start, i 2010 til helikopteranskaffelsen ble avsluttet i 2022.

	Retningslinjer 2010*	Retningslinjer 2016	Retningslinjer 2019
Formalisering av styringsstrukturer	Lav	Middels	Høy
Innsats for å fjerne barrierer	Lav	Middels	Høy
*Forsvarsdepartementet (2004)			

Tabell 4: Tydelighet i grunnregler og transparent prosess.

5.1.3. Konsensusorientering

Allerede i de første retningslinjene ble behovet for konsensusorientering gjennom samarbeid beskrevet. Det ble beskrevet behov for samarbeid gjennom anskaffelsesstrategier som for eksempel offentlig privat samarbeid og bruktkjøp (Forsvarsdepartementet, 2004, s. 5). Men

også flernasjonalt samarbeid ble beskrevet som en foretrukket strategi for måloppnåelse. Dette ble beskrevet ytterligere detaljert i 2016 (Forsvarsdepartementet, 2016c, s. 20-23). Da ble også samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn presentert. Dette beskriver i all hovedsak strategiene der forsvarssektoren har behov for samarbeid med forsvarsindustrien ved anskaffelse av forsvarsmateriellet både nasjonalt og internasjonalt. Samtidig fortalte konseptet fra 2004 at det er behov for å samarbeide tett også internt i forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2004, s. 8-9). I retningslinjene fra 2016 ble det stadfestet at konseptet var grunnlaget for utviklingen av disse retningslinjene (Forsvarsdepartementet, 2016b, s. 3). Dette kan forstås som at prinsippene for samarbeid både i og utenfor sektoren ble videreført. I retningslinjene fra 2016 ble det ytterligere tydeliggjort hvordan samarbeidet burde foregå mellom aktørene i sektoren:

Et av investeringskonseptets grunnprinsipper er gjennomgående og integrerte arbeidsprosesser. For å legge til rette for disse er det derfor etablert en rekke samhandlingsarenaer. Samhandlingsarenaene bidrar til effektiv planlegging og gjennomføring av materiellinvesteringsprosjektene i hele forsvarssektoren, reduserer usikkerhet, forsterker kontakten mellom strategisk og operativt nivå og øker forståelsen for ulike roller. (Forsvarsdepartementet, 2016b, s. 8)

Forsvarsdepartementet har delegert myndighet til etatene i sektoren (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 4). Dette kan indikere at samarbeid mellom etatene i Forsvarssektoren kan bli enda viktigere når departementet gir fra seg noe av den vertikale styringen. I retningslinjene fra 2019 har departementet beskrevet viktigheten av samarbeid og at dette krever avklarte roller, ansvar og myndighet. Retningslinjene var ment å bidra til det. Dette kan tolkes som at prinsippene for konsensusorientering i det vesentligste ble videreført.

Ut fra empirien tolker jeg at beskrivelsene om konsensusorientering har utviklet seg frem til og med 2016. Etter dette har ikke dette området blitt ytterligere omtalt. Likevel kan behovet for konsensusorientering øke etter at Forsvarsdepartementet delegerte myndighet til underliggende etater i 2019, og at behov for samarbeid mellom aktørene dermed kan bli viktigere.

5.1.4. Tidsfrister

Begrepet tidsfrister har ikke spesifikt blitt nevnt i retningslinjene, men tid er nevnt ved flere anledninger, blant annet i form av milepæler for måloppnåelse. Der ikke begrepet milepæl har blitt uttrykkelig nevnt er det flere steder vist til overganger mellom de ulike fasene i materiellinvesteringsprosjektene. Resultatmålene i milepelene er tid, kost og ytelse (Forsvarsdepartementet, 2016c, s. 30).

At materiellsystemene må være tidsriktige har blitt beskrevet allerede i de tidlige retningslinjene. Dette indikerer at det er behov for en viss fart i gjennomføringen av materiellanskaffelsene slik at ikke materiellet er utdatert når det tas i bruk av Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2004, s. 1-2).

Det har blitt argumentert for at sektoren skulle benytte både nasjonal og internasjonal industri for å få effektive materiellanskaffelser for at løsningene skulle bli billige og helhetlige (Forsvarsdepartementet, 2004, s. 6). Dette er argumenter som er videreført i retningslinjene som ble utgitt i 2016.

Forsvarsdepartementet har slått fast hvem som er ansvarlig for måloppnåelsen:

Prosjektansvarlig leder gjennomføring av prosjektet [...] og er ansvarlig for resultatmåloppnåelse [...]. (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 15)

Samtidig viser retningslinjene at også de øvrige rollene er bidragsyttere til måloppnåelse i materiellprosjektene. Et eksempel på det er endrings- og avvikshåndtering som er omtalt i analysen av behov for tydelige grunnregler og transparent prosess. To andre eksempler er at det er Forsvarsdepartementet, som oppdragsgiver, som setter de overordnede rammebetingelsene, mens prosjekteier, normalt Forsvaret, som støtter med ressurser til prosjektgjennomføringen (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 13-14). Dette indikerer at, til tross for at Forsvarsmateriell har ansvar for måloppnåelsen i materiellprosjektene har også øvrige deler av virksomheten i forsvarsektoren roller som har innvirkning på fremdriften.

Av analysen har det kommet frem at tidsaspektet har blitt omtalt i retningslinjene i form av milepæler. Både tid, kost og ytelse er resultatmål i materiellprosjektene. I følge Ansell & Gash (2018, s. 557) kan tidsfrister føre til at omfanget som diskuteres kan bli vilkårlig begrenset. Hvorvidt tidsfaktoren har gått ut over resultatmålene kost og ytelse, kan være et nyttig poeng å ta med videre i analysen av NH90-anskaffelsen. Av tabell 5 er funnene fra analysen oppsummert for både positive og negative effekter ved bruk av tidsfrister.

	Positive og negative effekter ved bruk av tidsfrister
Bruk av tidsfrister kan føre til fremdrift	<ul style="list-style-type: none"> • Tidsriktige materiellsystemer • Benytte industri for å oppnå effektive anskaffelser
Bruk av tidsfrister kan føre til begrensning av omfang	<ul style="list-style-type: none"> • Resultatmålene: Kostnad og ytelse kan konkurrere med faktoren tid • At en etat er ansvarlig for måloppnåelsen, men flere er bidragsytere indikerer høy kompleksitet i det institusjonelle designet

Tabell 5: Positive og negative effekter ved tidsfrister

I analysen har organisering og styring av forsvarsmateriellanskaffelser blitt undersøkt med forsvarssektorens retningslinjer som empiri og institusjonelt design som teoretisk rammeverk. Rollene i materiellprosjektene har vært forholdsvis stabile i perioden. Noen justeringer har likevel forekommet som følge av organisasjonsendringer, og som følge av at Forsvarsdepartementet har delegert ansvar til underliggende etater. Tydelighet i grunnregler og transparent prosess har gjort seg gjeldende som økt formalisering av styringsstrukturer og økt innsats for å fjerne barrierer. Beskrivelser om konsensusorientering har utviklet seg frem mot 2016. Etter dette kommer det frem indikasjoner på at behov for horisontalt samarbeid kan øke etter at Forsvarsdepartementet delegerte myndighet til underliggende etater. Analysen viser at bruk av tidsfrister kan ha både positive og negative effekter. Funnene i analysen vil benyttes som et bakteppe ved analysen i neste delkapittel. En begrensning ved analysen er at den kun tar for seg de overordnede rammene og ikke tar for seg den mer detaljerte praksisen som beskrives i sektorinterne dokumenter.

5.2. Hvem samarbeidet, og hvilke ansvar og myndighet hadde de i materiellanskaffelsen NH90?

I dette delkapittelet vil jeg undersøke ansvar og myndighet blant de som samarbeidet i NH90 anskaffelsen. Også i denne undersøkelsen vil jeg benytte institusjonelt design som teoretisk rammeverk. Iverksettelsesbrev, tildelingsbrev og årsrapporter fra 2010 til 2022 vil presenteres og diskuteres. Det er etatene Forsvaret og Forsvarsmateriell som vil bli undersøkt. I tiden før opprettelsen av etaten Forsvarsmateriell er det kun Forsvaret som undersøkes.

Empirien som benyttes for å besvare forskningsspørsmålet er av et forholdsvis stort omfang. For å gjøre delkapittelet mest mulig oversiktlig vil jeg innledningsvis presentere en narrativ analyse av dokumentene. I kapittel 2 ble det gitt en overordnet beskrivelse av NH90 anskaffelsesprosessen, fra Stortinget besluttet anskaffelsen i 2000 til regjeringen besluttet å avslutte den i 2022. Forskjellen på denne, og den kommende beretningen, er at denne avgrenses til empirien som er valgt for å besvare forskningsspørsmålet. Deretter vil jeg benytte denne beretningen om forløpet til anskaffelsen til å drøfte opp mot funnene fra analysen av forsvarssektorens retningslinjer, fra forrige delkapittel. Dette vil jeg gjøre for å finne meningsinnholdet i empirien. Hensikten med analysen er å diskutere hvordan den administrative praksisen har påvirket samarbeidet i NH90-anskaffelsen. Til slutt vil det hele oppsummeres for å besvare forskningsspørsmålet.

5.2.1. Empirien som beskriver NH90 anskaffelsen

Frem til og med 2020 utstedte Forsvarsdepartementet iverksettelsesbrev for å styre etatene i sektoren. Fra og med 2021 ga departementet tildelingsbrev til etatene som ivaretok den samme funksjonen som iverksettelsesbrevene gjorde tidligere. Tildelingsbrevene ble gitt til hver av etatene, mens de tidligere iverksettelsesbrevene ble gitt samlet til både Forsvaret og Forsvarsmateriell. Årsrapporter har blitt utarbeidet av etatene Forsvaret og Forsvarsmateriell siden 2016. Før den tid var den virksomheten som ble Forsvarsmateriell i 2016 inkludert i Forsvarets årsrapport. Mens Iverksettelsesbrevene og tildelingsbrevene representerer det Forsvarsdepartementet forventer at etatene gjør, representerer årsrapportene det etatene vil vise at de har gjort.

Jeg vil først beskrive relevante data fra iverksettelsesbrev og årsrapport for 2010, da det er dette året som er starten på undersøkelsen. Deretter vil jeg beskrive perioden frem til Forsvarsmateriell ble etablert i 2016. Avslutningsvis beskriver jeg perioden fra og med 2016, og frem til og med 2022.

5.2.2. Styring og rapportering i 2010

De 14 NH90 helikoptrene som skulle anskaffes til Forsvaret skulle tilhøre Luftforsvaret, men de skulle bli brukt til operasjoner på fregatter og kystvaktfartøyer i Sjøforsvaret (Forsvarsdepartementet, 2010, s. 36). Forsvaret skulle forberede og påbegynne et testprogram av de maritime helikoptrene. Det var Luftforsvaret som hadde ansvaret for dette, mens Sjøforsvaret og Kystvakten skulle støtte test og evaluering av helikoptrene. Forsvarets

logistikkorganisasjon skulle gjennomføre materiellinvesteringene (Forsvarsdepartementet, 2010, s. 49-53).

Allerede i 2010 rapporterte Sjøforsvaret at forsinkelser i leveransene av helikoptrene medførte at det ble gjennomført lavere seilingsaktivitet. I tillegg var det forsinkelser på leveranser av fregatter og kystvaktfartøyer som førte til lavere operativ evne enn det som var normalt (Sunde, 2010, s. 2). Samtidig meldte Sjøforsvaret at det daværende maritime helikopteret, Lynx, hadde noe redusert mulighet til å fly på grunn av at de var gamle. Likevel hadde Sjøforsvaret tro på at NH90 helikoptrene i fremtiden ville føre til bedre evne til å håndheve norsk suverenitet, samt å ivareta norsk myndighetsutøvelse til havs. Sjøforsvaret meldte at det hadde blitt utført tilpasninger på fregatter og kystvaktfartøyer for at helikoptrene skulle kunne operere ut fra dem. Forsvarets logistikkorganisasjon rapporterte om lavere evne enn planlagt hva angår fremdrift i materiellinvesteringsprosjekter. Det første helikopteret ankom i 2010 (Sunde, 2011).

5.2.3. Tiden fra 2011 til materielletaten ble opprettet

I årene frem mot 2016 ble aktivitetene som pågikk i 2010 videreført. I tillegg hadde Forsvarsdepartementet forventninger om at Luftforsvaret i samarbeid med Sjøforsvaret skulle etablere en maritim helikopterbase på Haakonsværn for understøttelse av fregatt- og kystvaktoperasjoner. Planen var at basen skulle bli etablert og kunne brukes innen utgangen av 2014. Stortinget hadde en forventning om at fregatter og kystvaktfartøy med NH90 helikoptre skulle være operative innen 2012 (Prop. 48 (2007–2008), s. 87-90). Forventningen ble ikke innfridd. Forsvarssjefen skulle fremlegge alternative løsninger for helikopterstøtte til Kystvakten, i tilfelle leveransene av NH90 helikoptrene skulle bli vesentlig forsinket (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 138). I perioden 2013 -2015 bidro Forsvarets logistikkorganisasjon i test og evaluering av NH90 helikoptre sammen med Luftforsvaret og Sjøforsvaret (Forsvarsdepartementet, 2016a, s. 230-232). Forsvarets logistikkorganisasjon skulle øke sin evne til anskaffelser både ved å forbedre kompetanse og kapasitet.

I 2015 hadde leverandøren kun levert totalt 5 av 14 helikoptre, men ingen av dem var i en ferdig versjon. I tillegg til forsinkelser i helikopterleveransene, rapporterte Forsvaret at det var forsinkelser og mangler på reservedeler. De gamle Lynx helikoptrene ble faset ut i 2015 og den siste operative flygningen med helikoptertypen ble gjennomført desember 2014 (Bruun-Hansen, 2015, s. 66; Bruun-Hansen, 2016, s. 20). Dette gikk ut over Kystvaktens tilgjengelighet på helikopterstøtte og rekkevidde og dermed også evnen til norsk

myndighetsutøvelse. Forventning om at de nye helikoptrene ville bidra til fregattenes evne til anti-overflate og anti-ubåt operasjoner kunne heller ikke innfris da leverandøren ikke var i stand til å levere helikoptrene slik det var forutsatt. Forsvarets logistikkorganisasjon hadde styrket sin gjennomføringsevne med midlertidige ansettelse og kjøp av konsulenttenester. Mot slutten i 2015 støttet Forsvarets logistikkorganisasjon med etableringen av den nye materielletaten, Forsvarsmateriell (Bruun-Hansen, 2016, s. 29).

5.2.4. Perioden fra 2016 til beslutning om å avslutte anskaffelsen

I perioden fra 2016 til 2020 skulle Sjøforsvaret integrere NH90 helikoptrene på fregattene og kystvaktfartøyene. Luftforsvaret hadde på sin side ansvaret for å utvikle en driftsorganisasjon for mottak og drift av NH90, slik at de skulle bli i stand til å benyttes i maritime operasjoner. Luftforsvaret skulle også videreutvikle helikopterbasen på Haakonsværn til å inkludere en vedlikeholdsfunksjon (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 51-53). Basen ble åpnet i september 2016 (Chamdid et al., 2016). Forsvarsdepartementet bemerket seg at det var forsinkelser i leveransene og at dette i all hovedsak «skyldes leverandørens manglende evne til å levere med avtalt kvalitet til rett tid» (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 65). Departementet skulle følge opp anskaffelsen gjennom en rutinemessig rapportering av status og avvik som ble etablert i 2017. Forsvarsmateriell hadde som ansvar å anskaffe helikoptrene, herunder reservedeler. Departementet påpekte at det var viktig at milepæler ble overholdt på bakgrunn av at det var mange aktører som skulle samordne mottaket av materiellet (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 78).

Med bakgrunn i forsinkelsene i helikopteranskaffelsen rapporterte Forsvaret at Kystvakten hadde hatt begrenset evne til blant annet overvåkning, fiskerioppsyn og annen utøvelse av myndighet til havs. I tillegg hadde fregattvåpenet redusert operativ evne. Fartøyenes mangel på NH90 helikoptre, herunder mangler på reservedeler og uforutsette vedlikeholdsbehov, reduserte Sjøforsvarets mulighet til trening (Bruun-Hansen, 2017; Bruun-Hansen, 2018; Bruun-Hansen, 2019; Bruun-Hansen, 2020; Kristoffersen, 2021; Kristoffersen, 2022). Også Forsvarsmateriell meldte om at materielletaten og Forsvaret hadde iverksatt flere tiltak for å bedre situasjonen. I tillegg skulle Forsvarsdepartementet følge opp NH90 anskaffelsen spesielt. Departementet og Forsvarsmateriell økte og intensiverte sin oppfølging av leverandøren (Sørfonden, 2016, s. 26). Det var Forsvarsmateriell som skulle anskaffe materiellet, og helikoptrene skulle bli overført til Forsvaret når anskaffelsene hadde blitt gjennomført (Bruun-Hansen, 2017, s. 49). I Forsvaret var det Luftforsvaret som skulle ta imot

helikoptrene, men det var Sjøforsvaret som skulle benytte dem på fregatter og kystvaktfartøyer. Forsvarsmateriell samarbeidet med Forsvaret om driftsavtalene til NH90 helikoptrene (Sørfonden, 2019, s. 18). Med bakgrunn i manglende tilgang på maritime helikoptre, uforutsatt vedlikehold og mangler på reservedeler vurderte forsvarssektoren i 2021 opphevelse av kontrakten (Kristoffersen, 2022, s. 3). Av årsrapportene til Forsvaret og Forsvarsmateriell fra 2022 kunne vi lese at regjeringen i samråd med forsvarssektoren hadde valgt å avslutte NH90 anskaffelsen (Kristoffersen, 2023, s. 14; Jære, 2023, s. 5). På regjeringens nettside uttalte forsvarsminister Bjørn Arild Gram at:

Det er en alvorlig avgjørelse, men uansett hvor mange timer personellet jobber, og uansett hvor mange deler vi bestiller, så vil ikke NH90 kunne møte Forsvarets behov. Basert på en omforent anbefaling fra forsvarssektoren, har regjeringen besluttet å avslutte innfasingen av NH90, og gitt Forsvarsmateriell oppdrag om å heve kontrakten med leverandøren. (Regjeringen, 2022b)

Gjennom hele perioden har Forsvarssjefen rapportert at strukturutviklingen i Forsvaret har gått etter planen, med et unntak: NH90 helikoptrene. Forsvarsmateriell har gjennomgående vurdert materiellinvesteringssporteføljen som tilfredsstillende med de maritime helikoptrene som et unntak (Sørfonden, 2020, s. 16). Dette understreker hvor unik og spesiell denne forsvarsmateriellanskaffelsen var. NH90 anskaffelsen utgjorde en så høyt prioritert kapasitet at den ble fulgt opp av Stortinget (Prop. 14 S (2020-2021); Prop. 151 S (2015-2016); Prop. 48 (2007-2008); Prop. 73 S (2011-2012)). Helikopterprosjektet omtales i tillegg som et strategisk materiellprosjekt i Forsvarsmateriells egne årsrapporter. Forsvarsmateriell ble gitt i oppdrag å utnytte den tidligere omtalte PRINSIX-modellen. Hensikten med dette var å benytte modellen ved utvikling av anskaffelsesstrategier for å få raskere og mer smidige anskaffelsesprosesser (Forsvarsdepartementet, 2021c, s. 14).

Av beretningen kan vi sammenfatte at Forsvarets logistikkorganisasjon hadde ansvar for materiellanskaffelsen, det vil si anskaffelsen av helikoptre og reservedeler, frem til Forsvarsmateriell ble opprettet som etat i 2016. Forsvarets logistikkorganisasjon fikk styrket sin evne til å gjennomføre materiellanskaffelser frem mot materielletaten ble opprettet. Luftforsvaret og Sjøforsvaret har fylt ulike funksjoner. Luftforsvaret stod for mottak av

helikoptrene og etablering av infrastruktur på land, mens Sjøforsvaret ivaretok tilpasninger på fartøyene. Luftforsvaret samarbeidet med Sjøforsvaret om opprettelse av helikopterbasen på Haakonsværn. Denne ble omtrent 2 år forsinket. Det var Sjøforsvaret som hadde behov for å benytte helikoptrene i operasjoner på fregattene og kystvaktfartøyene. Det var dermed fregattvåpenet og kystvakten som merket konsekvensene ved manglende maritim helikopterkapasitet i en periode der gamle Lynx helikoptre ble faset ut, samtidig med at NH90 helikoptrene ikke ble levert som planlagt. Luftforsvaret, Sjøforsvaret og Forsvarets logistikkorganisasjon samarbeidet om test og evaluering av NH90. Mot slutten av anskaffelsen samarbeidet Forsvaret og Forsvarsmateriell for å bedre situasjonen, uten at empirien gir svar på hva dette innebar. Samtidig påpekte Forsvarsdepartementet viktigheten av å overholde tidsfrister med bakgrunn i hvor mange aktører som samarbeidet og kompleksiteten i anskaffelsen. Helikopteranskaffelsens strategiske betydning kan bety at departementet har et spesielt ansvar for å følge dette opp. Det var regjeringen som besluttet å avslutte innfasingen av NH90 helikoptrene i 2022. I det følgende vil funnene fra beretningen benyttes til å analysere det institusjonelle designet ved NH90 anskaffelsen.

5.2.5. Deltagelse

Av tabell 3 vises rollene og rolleinnhaverne som er beskrevet i forsvarssektorens retningslinjer. Frem til materielletaten, Forsvarsmateriell, ble opprettet i 2016, var det Forsvarets logistikkorganisasjon som utførte dennes oppgaver som prosjektansvarlig. Forsvaret og Forsvarsmateriell mottok oppdrag gjennom iverksettelsesbrev og tildelingsbrev, og rapporterte gjennom etatsvise årsrapporter. Dette indikerer at departementet har hatt en overordnet styring av etatene. Regjeringens beslutning om opphevelse av anskaffelseskontrakten kan indikere Forsvarsdepartementets posisjon som oppdragsgiver. Av beretningen kan vi se at Forsvarets logistikkorganisasjon ivaretok rollen som prosjektansvarlig frem til Forsvarsmateriell overtok ansvaret i 2016. Dette er i tråd med besvarelsen av det første forskningsspørsmålet. Hvem som har utført rollen som prosjekteier er ikke like tydelig basert på gjennomgangen av dataene, men med bakgrunn i NH90 anskaffelsens strategiske betydning, kan departementet ha hatt en tettere oppfølging enn det som er normalt for materiellprosjekter. I tillegg er det verdt å merke seg at anskaffelsen har pågått over to tiår. Det kan indikere at rollen ikke har blitt delegert på samme måte som nyere anskaffelser som følger retningslinjene fra 2019. I Forsvaret var det spesielt Sjøforsvaret og Luftforsvaret som var de tydeligste aktørene. Luftforsvaret utførte rollen som brukeransvarlig,

men det var Sjøforsvaret som merket de operative utfordringene med manglende maritim helikopterkapasitet. Dette er en rolle som ikke er beskrevet i forvasssektorens retningslinjer. For at også Sjøforsvarets deltagelse skal synliggjøres velger jeg å benytte betegnelsen sluttbruker om dem. Basert på tabell 3 og analysen av deltagelse i NH90 anskaffelsen er det laget en oversikt over roller og rolleinnhavere. Oversikten vises i tabell 6.

Rolle	Hovedoppgave	Innehaver
Oppdragsgiver	Iverksetter investeringsprosjekter	Forsvarsdepartementet
Prosjekteier	Koordinere på tvers av forsvarssektorens etater	Forsvarsdepartementet og/ eller Forsvaret *
Prosjektansvarlig	Planlegge og gjennomføre materiellprosjekter	Forsvarsmateriell**
Brukeransvarlig	Fremme operative og beredskapsmessige behov og krav	Luftforsvaret
Sluttbruker	Aktør i Forsvaret som benytter materiellet i operasjoner	Sjøforsvaret
<p>*Av empirien kan dette ikke slås fast. Normalt er Forsvaret prosjekteier. Stor strategisk betydning og et materiellprosjekt som har pågått over flere tiår kan tilsi ivaretagelse av departementet.</p> <p>**Rollen ble utført av Forsvarets logistikkorganisasjon før 2016.</p>		

Tabell 6: Roller og rolleinnhavere i NH90 anskaffelsen.

5.2.6. Tydelige grunnregler og transparent prosess

I det første delkapittelet av analysen ble det beskrevet at de formelle styringsstrukturene er en vesentlig del av det institusjonelle designets grunnregler og prosess. Av tabell 4 fremgår det at både formalisering av styringsstrukturer og innsats for å fjerne barrierer har økt siden 2010 i retningslinjene. Av tildelingsbrevet til Forsvarsmateriell fra 2022 kan vi lese at handlingsrommet til PRINSIX skal utnyttes. Hensiktene med dette er at «anskaffelsesstrategier bør [...] i større grad tilpasses behovet for mer smidige prosesser og raskere tilgang til moderne teknologi, materiell og tjenester» (Forsvarsdepartementet, 2021c, s. 14). At forsvarssektoren nå ønsker å benytte PRINSIX som et beslutningsstyringsverktøy slik det ble beskrevet i de første retningslinjene indikerer økt formalisering av styringsstrukturen (Forsvarsdepartementet, 2004, s. 11). Av analysen kan det ikke slås fast i

hvilken grad formalisering av styringsstrukturer og innsats for å fjerne barrierer har påvirket NH90 anskaffelsen.

5.2.7. Konsensusorientering

Et av de mest sentrale poengene i forsvarssektorens retningslinjer var er at arbeidsprosessene i anskaffelsene skal være gjennomgående og integrerte, og fremme samarbeid (Forsvarsdepartementet, 2016b, s. 8). Dette kan tolkes som et behov for konsensusorientering. I retningslinjene ble det beskrevet behov for samarbeid både internt i forsvarssektoren, men også samarbeid med eksterne samarbeidspartnere. Med bakgrunn i oppgavens avgrensning, er det konsensusorientering internt i sektoren som vil bli diskutert. Det er flere eksempler på samarbeid i den gjennomgatte empirien. Et eksempel på dette var Luftforsvarets og Sjøforsvarets samarbeid om etablering av en helikopterbase på Haakonvern. Et annet var Luftforsvaret, Sjøforsvaret og Forsvarets logistikkorganisasjon samarbeid om test og evaluering av helikoptrene. At forsvarssektoren kom med en omforent anbefaling om å avslutte anskaffelsen er et tredje eksempel. I hvilken grad det ble oppnådd enighet i sektoren sier ikke empirien noe om, men de tre eksemplene kan tilsi at det har vært en viss konsensusorientering. Spesielt i det siste eksempelet, der forsvarssektoren kom med en omforent anbefaling, er dette tydeligst. I årsrapportene til Forsvaret og Forsvarsmateriell fremkommer det også enighet om situasjonen med manglende leveranser fra leverandøren. Et eksempel på dette kan vi finne i etatenes årsrapporter fra 2021. «NH90 har fortsatt utfordringer og leverer vesentlig færre flytimer enn planlagt», ble det skrevet av Forsvaret (Kristoffersen, 2022, s. 3). «For NH90 helikopter har det fortsatt vært utfordringer knyttet til leveransene og logistikkunderstøttelsen», kunne Forsvarsmateriell formidle i sin rapport (Jære, 2022, s. 23). Dette viser oss at etatene var forholdsvis samstemte i sitt syn på helikopterleveransen.

5.2.8. Tidsfrister

Det kan knyttes både positiv og negative effekter ved bruk av tidsfrister, fremgår det av besvarelsen av det første forskningsspørsmålet. Ifølge forsvarssektorens retningslinjer har Forsvaret behov for tidsriktige materiellsystemer. I de gjennomgatte dokumentene kommer det frem at anskaffelsene har blitt forsinket ved flere anledninger. Av figur 3 kom det frem at helikoptrene var planlagt levert til Forsvaret innen 2008. Av den gjennomgatte empirien fremgår det likevel at leveransen ikke hadde blitt ferdigstilt selv i 2022. I en periode hadde

Forsvaret redusert maritim helikopterkapasitet, da de gamle Lynx helikoptrene ikke kunne brukes lengre. Dette kan tyde på at forsvarssektorens aksepterte de operative ulempene overskridelse av tidsfristene hadde. Et annet prinsipp som kom frem av kartleggingen av den administrative praksisen, var at sektoren skulle benytte industri for å oppnå effektive anskaffelser. Hva bakgrunnen er for NH90-leverandørens forsinkelser sier ikke iverksettelsesbrevene, tildelingsbrevene og årsrapportene noe konkret om. Men forsinkelsene kan antyde at bruk av industrien, i dette tilfellet, ikke har gitt ønsket effekt.

Av de mulige negative effektene ved bruk av tidsfrister ble det diskutert om resultatmålene kostnad og ytelse kunne konkurrere med faktoren tid. Hvorvidt kostnadsfaktoren har påvirket overtredelsene av tidsfristene, kan det ikke med bakgrunn i empirien som er gjennomgått konkluderes med. Likevel kan det virke som ytelseskomponenten har blitt betydelig berørt ved at både helikoptre og reservedeler ble forsinket (Bruun-Hansen, 2016, s. 38). En annen mulig negativ effekt som har blitt påpekt er kompleksiteten til det institusjonelle designet. Forsvarsdepartementets påminnelse om hvor viktig det er at tidsfrister blir overholdt på grunn av at det er mange aktiviteter og aktører som skal koordineres, kan være en indikasjon på hvor komplekst det institusjonelle designet var (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 78).

Av analysen kommer det frem at det har vært flere aktører involvert i materiellanskaffelsen. Foruten Forsvarsdepartementet har de mest sentrale interessentene vært Forsvaret og Forsvarsmateriell på etatsnivå. I Forsvaret har Luftforsvaret og Sjøforsvaret vært de tydeligste aktørene, i tillegg til Forsvarets logistikkorganisasjon før materielletaten ble opprettet. Styringsstrukturene i form av formalisering og innsats for å fjerne barrierer har utviklet seg over tid i forsvarssektorens retningslinjer for materiellanskaffelser. I tillegg ønsker Forsvarsdepartementet at Forsvarsmateriell utvikler PRINSIX prosjektstyringsverktøy til et beslutningsverktøy. Empirien kan likevel ikke fastslå at disse strukturene har påvirket denne helikopteranskaffelsen konkret. Av analysen vises det til flere eksempler som indikerer behov for konsensusorientering i samarbeid. I tillegg fremkommer det at etatene er samstemte med hensyn til situasjonsforståelsen om helikopteranskaffelsen. Det er ikke mye som tyder på at bruk av tidsfrister har ført til fremdrift i anskaffelsen. Selv de egenskapene som tabell 5 viser at kan ha positiv effekt på fremdriften, kan det se ut til at ikke har gitt ønsket virkning i dette tilfellet.

5.3. Hvordan påvirket aktørenes roller og ansvar samarbeidet og utfallet av anskaffelsesprosessen?

Hvordan aktørenes roller og ansvar påvirket ansvaret og utfallet av NH90 anskaffelsesprosessen vil undersøkes med Ansell & Gashs modell for samarbeid som teoretisk rammeverk (Ansell & Gash, 2008, s. 557-561). Riksrevisjonen har utarbeidet to rapporter som kritiserer håndteringen av henholdsvis NH90-anskaffelsesprosessen og fregattenes operative evne (Riksrevisjonen, 2017; Riksrevisjonen, 2018). Et dokument har i tillegg belyst eventuelle forbedringer i forvaltningen (Riksrevisjonen, 2022b;). Rapportene vil danne det empiriske grunnlaget for analysen. I det teoretiske rammeverket er det kartlagt fem deler i som inngår i den ikke-lineære samarbeidsprosessen: Kommunikasjon, tillitsbygging, forpliktelse til prosessen, felles forståelse og foreløpige resultater. Delene utgjør variablene som vil drøftes mot den valgte empirien.

5.3.1. Kommunikasjon

Kommunikasjon er en nøkkelkomponent for felles måloppnåelse ifølge Ansell & Gash (2008, s. 558). Ansvaret for forsinkelsene er av Forsvarsdepartementet bedyret at hovedsakelig er forårsaket forhold hos leverandøren, NHI. Men ifølge Riksrevisjonen er det også forhold i forsvarssektoren som kan være skyld i forsinkelsene. Ifølge rapporten har departementet vært kjent med forsvarssektorens svake evne til å gjennomføre NH90-anskaffelsen. Dette har etatene i sektoren rapportert i Forsvarsdepartementet gjennom resultatrapporter siden 2013 (Riksrevisjonen, 2018, s. 12). Men informasjon om lavere antall flytimer enn forventet, og konsekvensene dette har hatt for Fregattvåpenet og Kystvakten har ikke blitt rapportert videre til Stortinget. Dette kan tyde på at til tross for at manglene ved anskaffelsen har blitt kommunisert internt i forsvarssektoren, har likevel ikke Stortinget blitt tilstrekkelig informert om disse forholdene.

Vedlikeholds- og forsyningsstudie og materiell driftsplan er dokumentasjon som skal etableres ved alle store materiellanskaffelser. Likevel ble ikke dette etablert for NH90-anskaffelsen. Dette medførte at Luftforsvaret ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for sin planlegging av mottak av helikoptrene. Dette var et ansvar som skulle blitt utført av Forsvarets logistikkorganisasjon. Det har i tillegg vært flere organisasjonsendringer i Forsvarssektoren som kan ha blitt grunnlag for uklare ansvarsforhold og dermed kommunikasjonsbarrierer.

Det er Forsvarsdepartementet som er definert som prosjekteier, men dette var en oppgave departementet delegerte til Forsvarsstaben. Forsvarsstaben på sin side har vist til at Luftforsvaret har «ansvaret for å følge opp og koordinere alle leveranser innenfor rammen av totalprosjektet» (Riksrevisjonen, 2018, s. 14). Dette i tillegg til at Luftforsvaret opplevde at de ikke hadde nødvendig myndighet til å koordinere med aktørene i forsvarssektoren, kan tyde på at det kan ha oppstått kommunikasjonsbarrierer som burde vært unngått. Ifølge Riksrevisjonen er dette forhold Luftforsvaret har forsøkt å få avklart uten at Forsvarsstaben har vært i stand til å gjøre det.

Tverrgående prioriteringer mellom ulike prosjekter og aktører i forsvarssektoren har Riksrevisjonen også meddelt at har vært en utfordring. Dette kan kompliseres ved at det er Luftforsvaret som er brukeransvarlig, mens «Sjøforsvaret er den egentlige brukeren» av helikoptrene (Riksrevisjon, 2018, s. 15). Koordineringsutfordringene har blitt møtt med å opprette flere nye arenaer for koordinering. Ifølge respondenter som Riksrevisjonen har snakket med har enkelte møter blitt oppfattet som statusmøter, til tross for at de var ment for å være beslutningsmøter. I fregattprosjektet derimot skal møtearenaer mellom aktører i sektoren angivelig ha «bidratt til å sikre et felles situasjonsbilde og felles forståelse for hva som må til for å sikre måloppnåelse» (Riksrevisjonen, 2022, s. 35). Dette kan indikere at erfaring mellom materiellprosjekter med hensyn til koordinering kan motvirke kommunikasjonsbarrierer. Forsvarsdepartementet ha opplyst om at de med bakgrunn i erfaringene fra NH90-anskaffelsen skal skape koordineringsarenaer med blant annet Forsvaret og Forsvarsmateriell, slik at måloppnåelse i tilsvarende prosjekter blir fulgt opp i fremtiden (Riksrevisjonen, 2022, s. 77).

Nøkkelkomponenten som har manglet i NH90-anskaffelsen har vært «en aktør, overordnet alle de øvrige, som har tatt ansvaret for å forestå effektiv samordning og beslutningstaking» kunne Riksrevisjonen (2018, s. 15) meddele. Dette kan tyde på at de tiltakene forsvarssektoren har forsøkt å innføre som følge av koordineringsproblemene i anskaffelsen ikke har hatt tilstrekkelig effekt på å forbedre kommunikasjonen. I oppfølgingen av denne saken informerte Forsvarsdepartement Riksrevisjonen om at etatene har blitt gitt økt handlefrihet til å løse oppgavene sektoren selv (Riksrevisjonen, 2022b, s. 36-39).

5.3.2. Tillitsbygging

Av analysen av kommunikasjon i NH90 anskaffelsen kom det frem blant annet at Luftforsvaret manglet grunnlag for planlegging, det var uklare ansvarsforhold i sektoren, samt

at Sjøforsvaret og Luftforsvaret hadde ulike interesser. Tiltakene for å møte utfordringene viste det seg at ikke ga ønsket effekt. Dette kan ha gitt utfordringer med koordinering og styring, samt grobunn for kommunikasjonsbarrierer. I følge Ansell & Gash er tillitsbygging en viktig komponent i et samarbeid. Dialog er viktig for å bryte ned kommunikasjonsbarrierer og bygge tillit (Ansell & Gash, 2008, s. 558-559). Analysen kan antyde at forholdene nevnt i forrige delkapittel ikke nødvendigvis la til rette for tillit blant aktørene i helikopteranskaffelsen.

5.3.3. Felles forståelse

Ifølge Stortinget skulle fregattene med tilhørende maritime helikoptre utgjøre «ryggraden i Sjøforsvaret» (Innst. 287 S (2006–2007), s. 14). Det var også en forutsetning at Kystvakten fikk nødvendig helikopterkapasitet (Innst. 234 S (2003-2004), s. 31). Riksrevisjonen har pekt på at noe av formålet med NH90-anskaffelsen var å redusere driftskostnader og at helikoptret i størst mulig grad skulle være ferdig utviklet (Riksrevisjonen, 2018, s. 8-11). Men ifølge Riksrevisjonsrapporten har likevel flere respondenter og kilder meddelt at NH90-anskaffelsen ble et utviklingsprosjekt, uten nødvendige krav om driftssikkerhet til leverandøren. Forsvarsmateriell på sin side mente at til tross for at helikoptret var umodent så var teknologien kjent. En viktig faktor i et samarbeid at aktørene har en felles problemforståelse (Ansell & Gash, 2008, s. 560). Empirien tilsier at det kan være en viss avstand mellom de politiske målsetningene og prosjektansvarligs tolkning av dem.

Både Luftforsvaret og Sjøforsvaret var involvert i anskaffelsen og empirien antyder at prosessen var sammensatt, med «mange aktører, delleranser og innbyrdes avhengigheter» (Riksrevisjonen, 2018, s. 13). Samtidig peker rapporten på at departementet involverte seg for seint. De nevnte forholdene sammen med manglende måloppnåelse kan antyde at sektoren ikke har lyktes med å utvikle nødvendig forståelse for aktørenes forskjeller.

5.3.4. Forpliktelse til prosessen

Helikoptrene skulle i utgangspunktet blitt levert til Forsvaret i perioden 2005 til 2008. Det var ingen helikoptre som ble levert etter planen. De første helikoptrene ble levert flere år seinere. Det kontraktfestede taket i anskaffelsen gjorde at forsvarssektoren hadde begrensede sanksjonsmuligheter ovenfor NHI etter 2011 (Riksrevisjonen, 2018, s. 12). Dette kombinert med at Forsvarsmateriell aksepterte forsinkelsene kan indikere at aktørene som var involvert fra materielletaten og Forsvarsdepartementet ikke var i stand til å utforme juridiske

forpliktelser som hadde tilstrekkelig effekt. Hvor mye aktørene forplikter seg til anskaffelsesprosessen kan være en faktor som kan forårsake suksess eller fiasko. Dette kan spesielt gjelde på høynivå i offentlige organisasjoner (Ansell & Gash, 2008, s. 559).

Det skal likevel sies at statsråden, Frank Bakke Jensen, i et tilsvarende til riksrevisjonsrapporten ikke fullt ut var enig i Riksrevisjonens kritikk. Han mente at det var andre virkemidler i kontrakten enn dagmulker som ikke hadde blitt benyttet. De hadde Forsvarsmateriell fått føringer fra Forsvarsdepartementet om å benytte dersom helikoptrene ble ytterligere forsinket ifølge hans uttalelse (Forsvarsdepartementet, 2018, s. 5). Dette kan tolkes som en ulik forståelse av hvilket handlingsrom forsvarssektoren hadde med hensyn til benyttelse av virkemidler. Den manglende forpliktelsen til anskaffelsesprosessen kan indikere lav evne til å nå de politiske målsetningene om de maritime helikoptrene.

5.3.5. Foreløpige resultater

Analysen i dette delkapittelet viser at det har vært vesentlige forsinkelser og gjentatte utsettelse i materiellanskaffelsen. Konsekvensene har vært et fregattvåpen og en kystvakt med manglende helikopterkapasitet. Dette kan antyde at det har vært få anledninger til å feire. Ansell & Gash hevder at det er større sannsynlighet for at samarbeid lykkes dersom snarlige resultater er innenfor rekkevidde. Dette kan understreke et inntrykk av et samarbeid med vesentlige utfordringer. Små seiere kunne bidratt til forpliktelse og tillitsbygging hos aktørene i forsvarssektoren (Ansell & Gash, 2008, s. 561).

Da Forsvarsdepartementet besluttet å heve kontrakten med NHI i juni 2022, ble dette gjort med samlet tilslutning fra aktørene i sektoren (Riksrevisjonen, 2018, s. 76). Året etter informerte forsvarsminister Bjørn Arild Gram at det har blitt valgt nye maritime helikoptre som skal leveres i perioden 2025 til 2027 (Regjeringen, 2023). Dersom helikoptrene kommer som planlagt kan sektoren ha grunn til å feire under forutsetning at ikke de samme kritikkverdige forholdene som kom frem av Riksrevisjonens rapporter gjentas. Det kan være spesielt viktig med seirene i den nye helikopteranskaffelsen da det har vært en historie med motstand i et tidligere materiellprosjekt (Ansell & Gash, 2008, s. 561).

I undersøkelsen av forskningsspørsmålet har kritikkverdige forhold ved NH90-anskaffelsen blitt diskutert mot Ansell & Gash rammeverk for samarbeidsprosessen. Rammeverket viser til hvilke egenskaper som kan legge til rette for at en samarbeidsprosess blir vellykket.

Forholdene som er adressert i analysen har hatt sitt fokus mot utfordringer ved

helikopteranskaffelsen. Av diskusjonen kan vi se at de kritikkverdige forholdene har blitt diskutert som utfordringer ved kommunikasjon, tillitsbygging, grad av forpliktelse til samarbeidsprosessen og felles forståelse for problemet. I tillegg til har det blitt drøftet om det har vært mulig å feire små seire i samarbeidet.

Av analysen har det blitt diskutert flere utfordringer som kan ha ført til kommunikasjonsbarrierer, og at barrierene ikke nødvendigvis la til rette for tillit i anskaffelsesprosessen. Det har vært ulik forståelse av problemdefinisjon på ulike nivåer i organisasjonen. Dette kan ha vært medvirkende til at prosjektet ble langt mer komplisert enn det Stortinget besluttet. Incentivene i kontrakten med leverandøren var svake, og forståelsen av rekkevidden av sanksjonsmulighetene var ikke omforent i forsvarssektoren. Konsekvensene har blant annet vært gjentatte forsinkelser og manglende helikopterkapasitet på Sjøforsvarets fartøyer.

6. Avslutning

Dette kapittelet vil jeg innlede med en oppsummering for deretter å besvare problemstillingen. Avslutningsvis vil jeg gjøre noen refleksjoner rundt forskningsprosessen, for deretter å rette blikket fremover og se på oppgavens betydning for videre forskning.

6.1. Oppsummering og besvarelse av oppgavens problemstilling

NH90-anskaffelsen var en anskaffelse der allmenhetens interesse ble intensivert frem mot det var et faktum at prosjektet skulle avsluttes. Riksrevisjonen (2018) undersøkte flere forhold ved anskaffelsen og kom blant annet med følgende anbefaling:

NH90-anskaffelsen er en viktig enkeltanskaffelse som involverer flere våpengrener og organisatoriske enheter. Riksrevisjonen mener at den bør gi viktig lærdom om at anskaffelser som involverer mange aktører, krever ekstra oppmerksomhet med hensyn til styring, organisering og klare ansvarsforhold. (s. 16)

Denne masteroppgaven kan være et lite bidrag til å gi den innsikten som Riksrevisjonen har anbefalt. Problemstillingen som ble utformet for studien var: *Hva særpreger styringsutfordringer ved materiellanskaffelser i forsvarssektoren, og hvordan har eventuelle styringsutfordringer påvirket prosessen med helikopteranskaffelsen NH90?* Det ble utformet tre forskningsspørsmål som har blitt forsøkt besvart i analysen. Ansell & Gash (2008) sitt

rammeverk for henholdsvis institusjonelt design og samarbeidsprosessen har vært det teoretiske rammeverket i oppgaven. Forsvarssektorens retningslinjer, styringsdokumenter, etatenes årsrapporter og riksrevisjonsrapporter er benyttet som empirisk grunnlag til dokumentstudiet. Oppgaven kan også sees på som en oppfølging av Odd Arvid Tveits (2020) masteroppgave der han undersøkte vertikal og horisontal styring av investeringsprosessen i forsvarssektoren. I teoridelen av oppgaven har jeg forsøkt å argumentere med hvordan de to oppgavene kan sees i sammenheng.

Analysen antyder at den overordnede styringen av anskaffelsen har blitt utsatt for kritikk. Det kan virke som at det har vært utydelig hvem som skulle håndtere prosjekteierskapet, og usikkerhet om Luftforsvaret hadde tilstrekkelig myndighet til å koordinere materiellprosjektet blant aktørene i sektoren. I tillegg er det indikasjoner på at det har vært utfordringer ved det horisontale samarbeidet. Dette kan blant annet ha gjort seg gjeldende med interessekonflikter mellom Luftforsvaret og Sjøforsvaret. I tilfeller der det har oppstått kommunikasjonsutfordringer har dette blitt møtt med å opprette flere samarbeidsarenaer. Arenaene har ikke nødvendigvis effektivisert samarbeidsprosessen. Til tross for at analysen viser at retningslinjene har utviklet seg i retning av økt formalisering av styringsstrukturer og økt innsats for å fjerne barrierer, kan de se ut til at styringen av NH90-anskaffelsen har vært fragmentert.

Det kan se ut til at problemdefinisjonen i oppstart av anskaffelsen har hatt ulike fortolkninger. Dette kan antyde at det ikke er skapt en felles forståelse av hva aktørene kan oppnå sammen. At hensikten med anskaffelsen er oppfattet som både en hyllewareanskaffelse og et utviklingsprosjekt, kan tyde på et sprik i problemforståelsen. Dette kan ha påvirket gjennomføringen av-, og tidsbruken i prosjektet.

Muligheter for, og oppfølging av, sanksjonsmuligheter kan ha vært for svak. I tillegg er det antydninger om at utsettelse fra leverandørens side har blitt akseptert. Leveransene ble gjentatte ganger forsinket. Konsekvensen var at fregattene og kystvaktfartøyene i flere år har hatt redusert operativ evne.

NH90-anskaffelsen ble valgt som case da det kunne belyse et materiellprosjekt som hverken nådde politiske målsetninger, eller oppnådde operativ effekt. For å besvare problemstillingen har jeg tatt en posisjon som forsker der jeg har søkt å finne meningsinnholdet i empirien. Både dette og mine metodiske og teoretiske valg kan ha påvirket resultatet.

6.2. Oppgavens betydning for praksis og videre forskning

I oppgavens ble styring definert som samarbeid, og samarbeid definert som collaboration (McNamara, 2012, s. 392). Samtidig er det antydninger i undersøkelsen av NH90-anskaffelsen som viser større behov for tydelighet i den vertikale styringen. Dette er i liten grad adressert i oppgaven med bakgrunn i dens avgrensning. Mer vertikal styring kan antyde andre former for samarbeid enn det teoretiske rammeverket denne oppgaven har lagt til grunn. Undersøkelser av andre former for samarbeid, enn collaboration, kan være et innspill til videre undersøkelser av styring i forsvarssektoren.

Forsvarsminister, Bjørn Arild Gram, har uttalt at det er på tide med en endring i måten forsvarssektoren styres på, og at det er behov for en tillitsreform. Gjennomføringstakten i materiellinvesteringene går ikke raskt nok, fortalte han (Gram, 2022b). Bentzen hevder i sin bok at tillitsbasert styring handler om å skape betingelser for selvstyring (Bentzen, 2018, s. 51-55). Hvorvidt dette gir bedre forutsetninger for raskere materiellanskaffelser, kan være en annen mulighet for videre undersøkelser.

Deler av Riksrevisjonens anbefaling i undersøkelsen av NH90-anskaffelsen er gjengitt i besvarelsen av problemstillingen, men Riksrevisjonen (2018) anbefalte også følgende:

NH90-anskaffelsen viser [...] betydningen av å holde fast ved grunnleggende forutsetninger for anskaffelsen, av grundig vurdering og oppfølging av leverandøren i store anskaffelser og av god risikohåndtering. (s. 16)

Dette er forhold som er viet liten oppmerksomhet i oppgavebesvarelsen. Aktualiteten og viktigheten av god styring av komplekse forsvarsmateriellanskaffelser kan likevel tyde på at dette med fordel kan forskes på i fremtiden.

Litteraturliste

- Ansell, C. (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. I J. Torfing & P. Triantafyllou (Red.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (s. 35-53). Cambridge University Press.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C. & Gash, A. (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), artikkel 7
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse: En praksisorientert metode*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bentzen, T. Ø. (2018). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Bruun-Hansen, H. (2014). *For alt vi har. Og alt vi er* (Forsvarets årsrapport 2013). Forsvarsstaben. https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets_aarsrapport_2013.pdf/_attachment/inline/04b4bb11-6074-45f9-beb4-61668a4ec4f8:9b7fdde6586b6d28aa7b09c8222b391af489ca6d/Forsvarets_aarsrapport_2013.pdf
- Bruun-Hansen, H. (2015). *Verden i endring* (Forsvarets årsrapport 2014). Forsvarsstaben. https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets%20Aarsrapport%202014.pdf/_attachment/inline/12d03532-8a01-4377-8e0c-8ac661858172:79b2664006d8264bebee1d29840ac6963892dc1b/Forsvarets%20Aarsrapport%202014.pdf
- Bruun-Hansen, H. (2016). *Årsrapport 2015* (Forsvarets årsrapport 2015). Forsvarsstaben. https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets%20arsrapport%202015%20-utskriftsvennlig.pdf/_attachment/inline/7f922d81-3717-4097-841c-de41572b70d2:bc0818773082c731bf27c3e01b8a331cc5f49a65/Forsvarets%20arsrapport%202015%20-utskriftsvennlig.pdf

- Bruun-Hansen, H. (2017). *Årsrapport 2016* (Forsvarets årsrapport 2016). Forsvarsstaben.
https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvaretsaarsrapport2016tilutskrift.pdf/_/attachment/inline/4647cb74-4c64-4d09-8487-528dc9fb5d7e:cbaa17bc27ac148f3045a116783b4fcc049a9fa0/Forsvaretsaarsrapport2016tilutskrift.pdf
- Bruun-Hansen, H. (2018). *Årsrapport 2017* (Forsvarets årsrapport 2017). Forsvarsstaben.
https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets_aarsrap_2017_utskriftsvennlig.pdf/_/attachment/inline/8fc2e174-b756-455c-8ff5-ec60afe3ae9c:ec82a8a23a449af6fb74051afc1ac8414870e642/Forsvarets_aarsrap_2017_utskriftsvennlig.pdf
- Bruun-Hansen, H. (2019). *Årsrapport 2018* (Forsvarets årsrapport 2018). Forsvarsstaben.
https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvaret%20aarsrapport%202018_ORG_Utskrift.pdf/_/attachment/inlin e/dee9a26e-a56e-4986-b5ad-8f10138adaa7:d175f0689148092ad9bce2b3c9df6ecc852c23c6/Forsvaret%20Årsrap port%202018_ORG_Utskrift.pdf
- Bruun-Hansen, H. (2020). *Årsrapport 2019* (Forsvarets årsrapport 2019). Forsvarsstaben.
https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/forsvarets-aarsrapport2019_utskrift.pdf/_/attachment/inline/3a7a5b42-eac4-4813-82bf-567c9d88e731:1749dfa34262c7785f73f1781122aad66ad4a51e/forsvarets-aarsrapport2019_utskrift.pdf
- Bradach, J. L. & Eccles, R. J. (1989). Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97-118.
<https://www.jstor.org/stable/2083220>
- Busch, T. (2021). *Akademisk skriving: For Bachelor- og masterstudenter* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Chamdid, F., Helgheim, S. V. & Johansen, E. N. (2016, 28. september). Ny helikopterbase åpnet: – Dette er starten på en ny tid. *NRK*. <https://www.nrk.no/vestland/soreide-apnet-den-nye-helikopterbasen-pa-haakonvern-1.13153877>

Fondenes Øvrebø, E., Tørmoen, A. & Sviggum, S. K. (2022, 10. juni).

Helikopterskandalen: Forsvarsdepartementet sier opp milliardkontrakt. VG.

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/jaWze0/helikopterskandalen-forsvarsdepartementet-sier-opp-milliardkontrakt>

Forsvarsdepartementet. (2004). *Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren.*

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fd/reg/2004/0039/ddd/word/20003-investeringskonsept.doc>

Forsvarsdepartementet. (2009). *Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2010* [Brev].

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/budsjettdokumenter/ivb-2010_18-des-2009.pdf

Forsvarsdepartementet. (2010). *Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011* [Brev].

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/budsjettdokumenter/ivb-2011_30des2010.pdf

Forsvarsdepartementet. (2011). *Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2012* [Brev].

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/budsjettdokumenter/ivb-forsvaret-2012-hoveddok.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2016a). «Et forsvar for vår tid» - *Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden for 2013–2016* [Brev].

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/u-ivb-ltp--2013-2016_-pet-24.pdf

Forsvarsdepartementet. (2016b). *Retningslinjer for: Fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren.*

Forsvarsdepartementet. (2016c). *Retningslinjer for: Logistikkvirksomheten i*

forsvarssektoren. https://www.fma.no/prinsix/sok/_/attachment/download/9a0ca07e-debd-4e10-b63b-03e36d000051:9543a49833e39e23d4d68e97bdae1d06820614a6/Retningslinjer_for_logistikkvirksomheten_i_forsvarssektoren-2016-01-18.pdf

Forsvarsdepartementet. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90) – Statsrådens uttalelse til utkast til dokument 3:X (2018-2019)* [Brev].

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/anskaffelsenoginnfasingenmaritimehelikoptreforsvaretnh90.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2019). *Retningslinjer for: Investeringer i forsvarssektoren.*

https://www.fma.no/prinsix/_/attachment/download/457de596-7a5d-46f5-937b-a2fee3eb6982:6c892801fe3dd27f5e5999a0d47833491f06d2c3/Retningslinjer-forsvarssektoren-2020.pdf

Forsvarsdepartementet. (2020a). *Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020* [Brev].

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/ivb-ltp-2017-2020.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2020b). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2021* [Brev].

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d88b9ee605634445a3165501cc0f8d12/ugradert-versjon-av-forsvarets-tildelingsbrev.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2021a). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2022* [Brev].

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d88b9ee605634445a3165501cc0f8d12/tildelingsbrev-for-forsvaret-2022.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2021b). *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2021* [Brev].

<https://www.regjeringen.no/contentassets/37238588cfef455d88b5eed8b49e2687/tildelingsbrev-for-forsvarsmateriell-2021.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2021c). *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2022* [Brev].

<https://www.regjeringen.no/contentassets/37238588cfef455d88b5eed8b49e2687/forsvarsdepartementets-tildelingsbrev-for-forsvarsmateriell-2022.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2023a). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2023* [Brev].

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d88b9ee605634445a3165501cc0f8d12/tildelingsbrev-2023-forsvaret.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2023b). *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2023* [Brev].

<https://www.regjeringen.no/contentassets/37238588cfef455d88b5eed8b49e2687/forsvarsmateriells-tildelingsbrev-til-2023.pdf>

- Forsvarsmateriell. (u.å.-a). *Håndtering av endring og avvik på enkeltprosjekt*. Hentet 30. januar 2023 fra <https://www.fma.no/prinsix/prosjektfaser/endring-avvik>
- Forsvarsmateriell. (u.å.-b). *PRINSIX Prosjektmodell*. Hentet 1. oktober 2023 fra <https://www.fma.no/prinsix/Prosjektmodell>
- Gadamer, H.-G. (2003). Hermeneutical understanding. I G. Delanty & P. Strydom (Red.), *Philosophies of Social Science*. (s. 158-163). Open University Press.
- Gram, B. A. (2022a, 1. desember). Behov for tillitsreform i Forsvaret. *DN*.
<https://www.dn.no/innlegg/forsvaret/bjorn-arild-gram/offentlig-styring/behov-for-tillitsreform-i-forsvaret/2-1-1362929>
- Gram, B. A. (2022b, 5. desember). *Behov for tillitsreform i Forsvaret*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/behov-for-tillitsreform-i-forsvaret/id2949579/>
- Higraff, M., Strand, T., Bye Skille, Ø. & Svendsen, C. (2022, 24. mai). Varsler mot 17 toppledere i Forsvaret: Toppledere slipper unna, mener fagforening. NRK.
https://www.nrk.no/norge/varsler-mot-17-toppledere-i-forsvaret_-toppledere-slipper-unna_-mener-fagforening__-1.15974462
- Innst. 161 S (2022-2023). *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen: Dokument 3:1 (2022-2023)*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2022-2023/inns-202223-161s.pdf>
- Innst. 234 S (2003-2004). *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Forsvarskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2003-2004/inns-200304-234.pdf>
- Innst. 237 S (2018-2019). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90) - Dokument 3:3 (2018-2019)*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2018-2019/inns-201819-237s.pdf>

Innst. 287 S (2006-2007). *Innstilling fra forsvarskomiteen om investeringar i Forsvaret*. Forsvarskomiteen.

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2006-2007/inns-200607-287.pdf>

Johannessen, A., Christoffersen, L., og Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk- administrative fag* (4. utg.). Abstrakt forlag.

Jære, G. (2022). *Årsrapport 2021* (Årsrapport 2021). Forsvarsmateriell.

https://www.fma.no/aktuelt-og-media/arsrapport/_/attachment/download/e0bdca2d-35d8-4398-a996-cc286a36e690:8bf9beba7e82588bb7096c1cb2e661349233647/Forsvarsmateriell_%C3%A5rsrapport%202021_Single.pdf

Jære, G. (2023). *Årsrapport 2022* (Årsrapport 2022). Forsvarsmateriell.

https://www.fma.no/aktuelt-og-media/arsrapport-2022/_/attachment/download/50755af5-2aac-4934-a07f-f4150c723e43:f84e5ff9609ab0451c48434334de088c66a92a33/Forsvarsmateriell%20%C3%A5rsrapport%202022.pdf

Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge

Kristoffersen, E. (2021). *Årsrapport 2020* (Forsvarets årsrapport 2020). Forsvarsstaben.

https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets%20Årsrapport%202020.pdf/_/attachment/inline/eecff3b1-d61d-4edb-9395-e1dcb8938bb3:429ee7d627f628b49cd327723da087fafd915e65/Forsvarets%20Årsrapport%202020.pdf

Kristoffersen, E. (2022). *Forsvarets årsrapport 2021* (Forsvarets årsrapport 2021).

Forsvarsstaben. https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets-aarsrapport-2021.pdf/_/attachment/inline/24bff7d2-ef5c-4377-9223-e7027d9ee83d:5e6ebdf48530aab3bfca5b04455c672579db6444/Forsvarets-aarsrapport-2021.pdf

- Kristoffersen, E. (2023). *Forsvarets årsrapport 2022* (Forsvarets årsrapport 2022). Forsvarsstaben. [https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/\(U\)_Forsvarets_Arsrapport_2022.pdf/_/attachment/inline/4f35ffdf-160c-4b00-b9a7-bff5c04bee97:15a95807a777185c168808eb0190879f995702a9/\(U\)_Forsvarets_Arsrapport_2022.pdf](https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/(U)_Forsvarets_Arsrapport_2022.pdf/_/attachment/inline/4f35ffdf-160c-4b00-b9a7-bff5c04bee97:15a95807a777185c168808eb0190879f995702a9/(U)_Forsvarets_Arsrapport_2022.pdf)
- Krogh, T. (2014). *Hermeneutikk: Om å forstå og fortolke* (2. utg.). Gyldendal akademisk.
- Langved, Å. & Furuly, J. G. (2022, 6. oktober). Forsvaret er budsjettvinner, men ingen penger til innkjøp av stridsvogner eller nye helikoptre. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/4o7lpg/forsvaret-er-budsjettvinner-men-ingen-penger-til-innkjoep-av-stridsvogner-eller-nye-helikoptre>
- Leseth, A. B. & Tellmann, S. M. (2021). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- McNamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*, 35(6), 389–401. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.655527>
- Nasjonalt sikkerhetsmyndighet. (2021). *Veileder i verdivurdering av informasjon*. [Veileder]. https://nsm.no/getfile.php/136610-1625134946/NSM/Filer/Dokumenter/Veiledere/Veileder%20i%20verdivurdering%20av%20informasjon%202021_07_01.pdf
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129-141. <https://www.jstor.org/stable/2392231>
- Prop. 1 (2008-2009). *For budsjettåret 2009*. Forsvarsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/7012be9bd2ea4f89a86435c802b520ad/no/pdfs/stp200820090001_fdddddpdfs.pdf
- Prop. 1 S (2015-2016). *For budsjettåret 2016*. Forsvarsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/10336d68c60e42bcb37d92a27b333012/no/pdfs/prp201520160001_fdddddpdfs.pdf
- Prop. 12 (2003-2004). *Iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a9d177f39b8544eea6e976cbbbed5e4f4/no/pdfs/stp200320040012000dddpdfs.pdf>

- Prop. 14 S (2020-2021). *Evne til forsvar – vilje til beredskap: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/81506a8900cc4f16bf805b936e3bb041/no/pdfs/prp202020210014000dddpdfs.pdf>
- Prop. 151 S (2015-2016). *Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>
- Prop. 48 (2007-2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/93a935d7abc149509595f5e873a38041/no/pdfs/stp200720080048000dddpdfs.pdf>
- Prop. 55 (1999-2000). *Forsvarets logistikkfunksjoner - Framtidig virksomhet, styring og organisering*. Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/83bcb68dfd634e8592fd93ff56c601d9/no/pdfa/stp199920000055000dddpdfa.pdf>
- Prop. 73 S (2011-2012). *Et forsvar for vår tid*. Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e6b0d7ef3c26457ab6ef177cd75b5d32/no/pdfs/prp201120120073000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2022a, 4. oktober). *Forsvarsministeren: -Alvorlige funn fra Riksrevisjonen*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvarsministeren-alvorlige-funn-fra-riksrevisjonen/id2931087/>
- Regjeringen. (2022b, 10. juni). *Norge leverer tilbake NH90 helikopteret*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-leverer-tilbake-nh90-helikopteret/id2918079/>
- Regjeringen. (2023, 14. mars). *Styrker Forsvaret med kjøp av nye helikoptre*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-forsvaret-med-kjop-av-nye-helikoptre/id2966519/>
- Regjeringen. (u.å.). *Tildelingsbrev, instruksar og årsrapportar*. Hentet 30. januar 2023 fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokument/tidelingsbrev-og-arsrapportar/id2357472/>

- Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne* (Ugradert sammendrag av Dokument 3:13 (2015–2016)).
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2016-2017/fregattoperativeevne.pdf>
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)* (Dokument 3:3 (2018–2019)).
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/anskaffelsenoginnfasingenmaritimelicoptreforsvaretnh90.pdf>
- Riksrevisjonen. (2022a, 27. oktober). Forsvarets fregatter har fortsatt betydelige mangler. *NTB Kommunikasjon*. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/forsvarets-fregatter-har-fortsatt-betydelige-mangler?publisherId=17846918&releaseId=17944377&lang=no>
- Riksrevisjonen. (2022b). *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet i Stortinget* (Dokument 3:1 (2022-2023)).
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/oppfolging-2022.pdf>
- Riksrevisjonen. (2022c). *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner* (Ugradert versjon av Dokument 3:3 (2022–2023)).
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/forsvarets-informasjonssystemer-ugradert-versjon.pdf>
- Rognstrand, A. (2022, 8. desember). Storberget med forsvars-varsku: Kjente mangler, svarer Forsvaret. *Forsvarets forum*. <https://forsvaretsforum.no/forsvarskommissjon-politikk/storberget-med-forsvars-varsku-kjente-mangler-svarer-forsvaret/298808>
- Røiseland, A. & Vabo. S. I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk* (2. utg). Fagbokforlaget.

- Sunde, H. (2011). *Forsvarets årsrapport 2010* (Forsvarets årsrapport 2010. Forsvarsstaben.
https://www.forsvaret.no/forskning/forskning-utvikling-ved-forsvarets-hogskole/institutt-for-forsvarsstudier/forskningsressurser/forsvarets-arsrapporter/2010%20Forsvarets%20arsrapport.pdf/_/attachment/inline/dac67721-9c70-419a-8ba5-9baf380ec29e:c066ba0897a46f4f6c30f14f922d398302dacc8b/2010%20Forsvarets%20arsrapport.pdf
- Sunde, H. (2012). *Forsvarets årsrapport 2011* (Forsvarets årsrapport 2011. Forsvarsstaben.
https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets-aarsrapport-2011.pdf/_/attachment/inline/bf0b6bc7-92a8-4a11-9a31-fe9850fa1f1f:1846714f98c283c4cf311f1dfd768ec0d6d1c839/Forsvarets-aarsrapport-2011.pdf
- Sunde, H. (2013). *Forsvarets årsrapport 2012* (Forsvarets årsrapport 2012. Forsvarsstaben.
https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets-aarsrapport-2012.pdf/_/attachment/inline/91179d7a-bd86-41ab-b9ee-2cabe39dfd08:9a715b3d900bda45c99bcfdf13faa2226760b3be/Forsvarets-aarsrapport-2012.pdf
- Sørfonden, M. (2017). *Årsrapport 2016* (Årsrapport 2016). Forsvarsmateriell.
https://www.fma.no/aktuelt-og-media/dokumenter-og-publikasjoner/_/attachment/download/24aef3f6-da50-4680-ac00-6333652a0743:8e4ef20afe971d12ce7e8eb2d3a7abd1103a75ba/2017-arsrapport-2016-forsvarsmateriell.pdf
- Sørfonden, M. (2018). *Årsrapport 2017* (Årsrapport 2017). Forsvarsmateriell.
https://www.fma.no/aktuelt-og-media/dokumenter-og-publikasjoner/_/attachment/download/3bb751db-7caa-48ee-9577-29f0df28fa53:1266afa2e31859727083bb1a372cd8e494db4498/2017-arsrapport-forsvarsmateriell.pdf

Sørfonden, M. (2019). *Årsrapport 2018* (Årsrapport 2018). Forsvarsmateriell.

https://www.fma.no/aktuelt-og-media/dokumenter-og-publikasjoner/_/attachment/download/8e3d94ee-7393-409e-a5e4-18a7f92198bb:1c1a73c568da122041e74d89f92ef60b3c0525b9/2019-Arsrapport-2018-forsvarsmateriell.pdf

Sørfonden, M. (2020). *Årsrapport 2019* (Årsrapport 2019). Forsvarsmateriell.

https://www.fma.no/aktuelt-og-media/dokumenter-og-publikasjoner/_/attachment/download/03991b57-98cd-4d33-a91f-d0df49b892f9:df43d97245f5e3fda4adbc76177bdf68f07f8771/A%CC%8Arsrapport%202019.pdf

Sørfonden, M. (2021). *Årsrapport 2020* (Årsrapport 2020). Forsvarsmateriell.

https://www.fma.no/aktuelt-og-media/dokumenter-og-publikasjoner/_/attachment/download/91ccfe5d-4681-4c10-b58f-aca3fa61567d:2bc197a7e10f36a0e7b71b86b5e84b23d9dc17ce/Forsvarssmateriell_a%CC%8Arsrapport%202020.pdf

Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal.

Tveit, O. A. (2020). *Linjestyring eller samarbeid? – en analyse av styringen i investeringsprosessen i forsvarssektoren* [Masteroppgave]. OsloMet – storbyuniversitetet.



Vedlegg 1: Innsynskrav

Fra: Bjørn Wessel Mykkelbost <mykkelbost@hotmail.com>

Sendt: søndag 1. oktober 2023 16:27

Til: postmottak@fd.dep.no

Emne: Innsyn retningslinjer for materiellanskaffelser

Ber om innsyn i følgende dokumenter:

Retningslinjer for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren (2016)

Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren (2019)

Fint om de kan oversendes som fil.

Med vennlig hilsen

Bjørn Wessel Mykkelbost

Sendt fra [E-post](#) for Windows

Vedlegg 2: Svar på innsynskrav

Fra: Forsvarsdepartementet - P360 <postmottak@fd.dep.no>

Sendt: tirsdag 10. oktober 2023 22:24

Til: mykkelbost@hotmail.com

Emne: Dokument 23-78-3 Innsyn i retningslinjer for materiellanskaffelser sendt fra Forsvarsdepartementet

Hei Bjørn Wessel Mykkelbost,

Dokumentet **23-78-3 Innsyn i retningslinjer for materiellanskaffelser** for sak **Innsynskrav i retningslinjer for materiellanskaffelser** er blitt sendt fra **Forsvarsdepartementet**. Se vedlagte fil.

Dette er en systemgenerert e-postmelding som ikke kan besvares.

Vedlegg 3: Organisering og inndeling av data

Problemstilling: Hva særpreger styringsutfordringer ved materiellanskaffelser i forsvarssektoren, og hvordan har eventuelle styringsutfordringer påvirket prosessen med helikopteranskaffelsen NH90?

Forsknings spørsmål	Dokument	Variabel	Markering i dokumentet*	
1. Hva kjennetegner organisering og styring av materiellanskaffelser i forsvarssektoren?	Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren (2004).	Institusjonelt design	Deltagelse	Gul
	Retningslinjer for: Fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren (2016).		Tydelige grunnregler og transparent prosess	Rød
	Retningslinjer for: Investeringer i forsvarssektoren (2019).		Konsensusorientering	Grønn
			Tidsfrister	Blå
2. Hvem samarbeidet, og hvilke ansvar og myndighet hadde de i materiellanskaffelsen NH90?	Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2010	Institusjonelt design	Deltagelse	Gul
	Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011			
	Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2012			
	Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidperioden for 2013–2016			
	Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidperioden 2017–2020			
	Tildelingsbrev for Forsvaret 2021			
	Tildelingsbrev for Forsvaret 2022			
	Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2021		Tydelige grunnregler og transparent prosess	Rød
	Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2022			
	Forsvarets årsrapport 2010			
	Forsvarets årsrapport 2011			
	Forsvarets årsrapport 2012			
	Årsrapport 2013 (Forsvaret)			

	Forsvarets årsrapport 2014 Årsrapport 2015 (Forsvaret) Årsrapport 2016 (Forsvaret) Årsrapport 2017 (Forsvaret) Årsrapport 2018 (Forsvaret) Årsrapport 2019 (Forsvaret) Årsrapport 2020 (Forsvaret) Forsvarets årsrapport 2021 Forsvarets årsrapport 2022 Årsrapport 2016 (Forsvarsmateriell) Årsrapport 2017 (Forsvarsmateriell) Årsrapport 2018 (Forsvarsmateriell) Årsrapport 2019 (Forsvarsmateriell) Årsrapport 2020 (Forsvarsmateriell) Årsrapport 2021 (Forsvarsmateriell) Årsrapport 2022 (Forsvarsmateriell)		Konsensusorientering Tidsfrister	Grønn Blå
3. Hvordan påvirket aktørenes roller og ansvar samarbeidet og utfallet av anskaffelsesprosessen?	Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne (Ugradert dokument 3-13) (2017) Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90) (Dokument 3:3) (2018) Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget (Dokument 3:1) (2022)	Samarbeidsprosessen	Kommunikasjon Tillitsbygging Forpliktelse til samarbeidsprosessen Felles forståelse for problemdefinisjonen Snarlige resultater	Gul Rød Grønn Blå Rosa

*Markeres teksten i dokumentene med fargen som korresponderer med meningsinnholdet i dataene. Kategoriseres etter farge for hver av variablene.