



FFI Forsvarets
forskningsinstitutt

23/01656

FFI-RAPPORT

Fra kjøttkaker til cyberspace

– muligheter og utfordringer ved
strategisk samarbeid for forsvarssektoren

Gunn Alice Birkemo
Julie Celine Bergaust
Olger Breivik Pedersen

Fra kjøttkaker til cyberspace – muligheter og utfordringer ved strategisk samarbeid for forsvarssektoren

Gunn Alice Birkemo
Julie Celine Bergaust
Olger Breivik Pedersen

Emneord

Beredskap
Forsvarsanskaffelser
Outsourcing
Sourcing
Strategisk partnerskap
Krigens folkerett

FFI-rapport

23/01656

Prosjektnummer

1619

Elektronisk ISBN

978-82-464-3513-8

Engelsk tittel

From meatballs to cyberspace – opportunities and challenges in strategic cooperation for the defence sector

Godkjenner

Stig Rune Sellevåg, *forskningsleder*
Janet Martha Blatny, *forskningsdirektør*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammendrag

Strategisk samarbeid har siden 2011 fått stadig større oppmerksomhet i forsvarssektorens langtidsplaner. Dette skyldes Forsvarets behov for rask skalering av kapasitet og kompetanse i tråd med en endret sikkerhetspolitisk situasjon og et begrenset økonomisk handlingsrom. Kunnskap knyttet til bruken av strategiske samarbeid mellom privat næringsliv og forsvarssektoren er avgjørende for at samarbeidet skal få den ønskede effekten. Formålet med denne studien er å kartlegge hva beslutningstakere må ha kompetanse om når de skal vurdere og inngå strategisk samarbeid mellom kommersielle aktører og forsvarssektoren. Vi identifiserer muligheter, utfordringer og dilemmaer ved slike samarbeid. Studien tar utgangspunkt i Forsvarets behov og dekker temaer som indirekte eller direkte påvirker Forsvarets operative evne, nemlig operative forhold, teknologi, kompetanse, økonomi, merkantile forhold og krigens folkerett.

De viktigste mulighetene er at strategisk samarbeid kan gi både økt operativ evne som følge av økt kapasitet og mer relevante leveranser som følge av økt forståelse for brukerbehovet. De viktigste utfordringene er usikkerhet knyttet til reell kapasitetsøkning og leveransesikkerhet. Vi har identifisert 14 dilemmaer som beslutningstakerne bør ha kunnskap om for å kunne gjøre helhetlige vurderinger og beslutninger knyttet til valg av leverandører (sourcingstrategi) generelt og strategisk samarbeid spesielt. Disse dilemmaene indikerer hvilke risikovurderinger som forsvarssektoren må gjøre og hvilken risiko som sektoren potensielt må være villig til å akseptere for å oppnå de fordelene et strategisk samarbeid potensielt kan gi. Vi har identifisert en rekke spørsmål som bør besvares for å gi beslutningstakere et bedre kunnskapsgrunnlag og større forståelse for risiko, når man vurderer strategisk samarbeid. Spørsmålene kan også bidra til mer helhetlig styring av forsvarssektorens verdikjeder.

For å etablere pålitelige strategiske samarbeid som gir den ønskede effekten for forsvarssektoren, anbefaler vi flere tiltak som vil gi beslutningstakerne den nødvendige kunnskapen. Disse er å:

1. gjennomføre en systematisk evaluering av effekter og erfaringer fra eksisterende strategiske samarbeid, som ledes av Forsvarsdepartementet eller Forsvarsstaben.
2. gjennomføre en mer detaljert analyse av beslutningstakeres behov for kunnskap og kompetanse innen hvert av de identifiserte dilemmaene.
3. etablere formelle mekanismer og styrende dokumenter som sikrer avklarte roller, ansvar og myndighet og tilgjengelige muligheter ved et strategisk samarbeid.
4. bygge kompetanse for å øke evne til å etablere og styre strategiske samarbeid og sikre deres leveranser ved krise og krig i tråd med prinsippet «train as you fight».
5. forbedre dialog mellom Forsvarsdepartementet og departementer med fagansvar for å avklare ressursprioritering i ulike scenarioer før etablering av strategiske samarbeid.
6. avklare begrepsbruken knyttet til strategisk samarbeid for å unngå misforståelser internt i sektoren og i leverandørforholdet.
7. avklare hvilken type standard som skal gjelde ved direkte deltakelse i fiendtligheter, og hvilken risiko Norge er villig til å utsette sivile for, i lys av Manual i krigens folkerett.

Summary

Due to the Norwegian Armed Forces' need for rapid scaling of capacity and concurrent limited financial resources the Norwegian long-term defence plans have since 2011 increased their focus on strategic cooperation with commercial actors. Knowledge about strategic cooperation is crucial to obtain the desired objectives of the cooperation. The purpose of this study is to examine what knowledge decision-makers need to have to assess and potentially establish strategic cooperation, through identifying potential opportunities, challenges and dilemmas in such cooperation. The study covers topics that directly or indirectly affect the operational capability of the Armed Forces, namely operational conditions, technology, competence, economy, mercantile conditions, and law of armed conflict.

An important opportunity identified is the increased operational capability due to increased capacity and more relevant deliveries. Important challenges identified regards actual security of supplies and capacity increases, which may be reduced due to unclear roles, responsibilities and authorities, protection needs, use of foreign personnel, etc. Furthermore, we have identified 14 dilemmas that decision-makers need to understand to make comprehensive assessments and choices related to sourcing strategies such as strategic cooperation. These dilemmas indicate risks that the defence sector must be willing to accept to gain the potential benefits obtained through strategic cooperation. We recommend the following actions to improve the defence sector's knowledge about strategic cooperation:

1. perform a systematic evaluation of effects and experiences from previous and existing strategic cooperations.
2. perform a detailed analysis of decision-makers' needs for knowledge within each of the identified dilemmas.
3. establish formal mechanisms and governing documents that clarify roles, responsibilities, authorities and available opportunities.
4. develop competency within the defence sector, to be able to establish and govern strategic cooperations that ensures relevant deliveries in case of crisis and war and in accordance with the principle of 'train as you fight'.
5. clarify resource prioritisation in various scenarios amongst the Ministry of Defence and other relevant ministries before establishing strategic cooperation.
6. clarify the terminology related to strategic cooperation to avoid misunderstandings within the defence sector and in the supplier relationship.
7. clarify the standards that need to be applied when assessing direct participation in hostilities and the risk Norway is willing to expose civilians to with respect to the Norwegian Manual for the Law of Armed Conflict.

Innhold

Forord	8
1 Innledning	9
1.1 Formål og problemstilling	11
1.2 Begrepsavklaring	12
1.3 Avgrensning	13
1.4 Rapportens disposisjon	14
2 Studiens funn og anbefalinger	15
2.1 Muligheter og utfordringer ved strategisk samarbeid	15
2.2 Dilemmaer ved strategiske samarbeid	17
2.3 Anbefalinger	19
3 Strategisk samarbeid	20
3.1 Sourcingstrategier	20
3.2 Transaksjonsbaserte og samarbeidsbaserte leverandørforhold	21
3.3 Strategiske samarbeid i forsvarssektoren	24
3.3.1 Beredskapsavtaler i Forsvarets logistikkorganisasjon	24
4 Operative forhold	27
4.1 Kartlegging og beskrivelse	27
4.2 Muligheter	29
4.2.1 Økt beredskapsevne i sikkerhetspolitiske gråsoner	29
4.2.2 Økt reaksjonsevne	30
4.2.3 Økt utholdenhet	31
4.2.4 Skalerbarhet	31
4.2.5 Økt forståelse for brukerbehovet	33
4.3 Utfordringer	33
4.3.1 Leveransesikkerhet	33
4.3.2 Roller, ansvar og myndighet	36
4.3.3 Lovverk som kan overstyre leveranser til Forsvaret i krise og krig	37
4.3.4 Sikkerhetsmessige forhold	38
4.3.5 Økt sårbarhet og redusert reaksjonsevne	39

5	Teknologiske og kompetansemessige forhold	40
5.1	Kartlegging og beskrivelse	40
5.2	Muligheter	40
5.2.1	Teknologi	41
5.2.2	Økt kompetanse og innovasjon	42
5.2.3	Kapasitet	44
5.2.4	Organisering	44
5.2.5	Nasjonal teknologi vs. internasjonalisering	45
5.3	Utfordringer	45
5.3.1	Teknologi	46
5.3.2	Kompetanse	47
5.3.3	Organisering	49
6	Økonomiske forhold	51
6.1	Kartlegging og beskrivelse	51
6.2	Muligheter	52
6.2.1	Økt kapasitet og beredskap	52
6.2.2	Utnytte ressurser og kompetanse som allerede finnes i markedet	53
6.2.3	Prioritere ressurser og driftsmidler til kjernevirksomheten	54
6.2.4	Skape en variabel kostnadsstruktur	55
6.2.5	Langvarige avtaler kan bidra til lavere transaksjonskostnader	56
6.3	Utfordringer	56
6.3.1	Krevende å utnytte stordriftsfordeler og effektiviseringspotensial	56
6.3.2	Høye oppstarts-, bruks- og avhendingskostnader	58
6.3.3	Vellykkede samarbeid er ressurskrevende	59
6.3.4	Langsiktighet kan gi økte transaksjonskostnader og redusert fleksibilitet	60
7	Merkantile forhold	62
7.1	Kartlegging og beskrivelse	62
7.2	Forhold som definerer det merkantile handlingsrommet	62
7.2.1	Hva er en strategisk avtale?	62
7.2.2	Hva ønsker forsvarssektoren å oppnå?	64
7.2.3	Hvordan går vi frem for å oppnå det?	65
7.2.4	Roller, ansvar og myndighet i et økosystem av aktører	67
7.2.5	Regulatoriske forhold	69
7.2.6	Sikkerhetsloven	70
7.3	Muligheter og utfordringer	72
7.3.1	Skrive kontrakt	72
7.3.2	Hvilke aktiviteter settes bort?	73
7.3.3	Valg av leverandør	73

7.3.4	Kontroll over den bortsatte aktiviteten	73
7.3.5	Andre muligheter	74
7.3.6	Andre utfordringer	74
8	Forhold tilknyttet krigens folkerett	75
8.1	Kartlegging og beskrivelse	75
8.2	Muligheter	77
8.2.1	Bruke sivile der krigens folkerett tillater det	77
8.2.2	Saniteten er beskyttet	79
8.2.3	Eksisterende system for å vurdere krigføringsmetoder	80
8.2.4	Utnytte tidligere vurderinger	80
8.3	Utfordringer	81
8.3.1	De vanskelige vurderingene bør gjøres på strategisk nivå	81
8.3.2	Ordninger for å omdisponere fra sivile til lovlig stridende er begrenset	83
8.3.3	Sikre at motstander ikke mister incentiver til å følge krigens folkerett	86
8.3.4	Sikre at allierte og motpart har samme forståelse	87
8.3.5	Sikre tilgang på personell uavhengig av nasjonalitet	87
9	Oppsummering	89
	Forkortelser	91
	Referanser	92
	Vedlegg A Metode	105
A.1	Problemformulering	105
A.2	Datainnsamling	105
	Litteratur- og dokumentgjennomgang	105
	Strukturert idémyldring	106
A.3	Kvalitetssikring av funn	109
	Vedlegg B Utsendt informasjonsskriv	110
	Vedlegg C Spørsmål som bør besvares	114

Forord

Gjennom prosjektet «Totalforsvaret mot 2040» bidrar FFI til å utarbeide et nødvendig kunnskapsgrunnlag for langsiktig videreutvikling av totalforsvarevnen. I denne studien støtter prosjektet spesielt Forsvarsdepartementet, som har etterspurt et kunnskapsgrunnlag knyttet til strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører.

Studien dekker flere temaer enn det forfatterne har egen ekspertise på. Denne rapporten er derfor et resultat av bidrag fra en rekke eksperter. Vi vil takke alle ekspertene fra Forsvaret (Cyberforsvaret, Hæren, Luftforsvaret, Sjøforsvaret, Heimevernet, Forsvarets logistikkorganisasjon, Forsvarets høgskole og Forsvarsstaben), Forsvarsmateriell og FFI som deltok på idémyldringen. Videre vil vi rette en stor takk til alle som har bidratt til å kvalitetssikre resultatene i denne studien. Vi vil spesielt takke Jan Ronny Raae, Henriette Nordlie Nøkleby, og Øyvind Skalstad Larsen i FLO, Espen Persønn Flagstad ved Forsvarets Høgskole, og Solveig Elgsaas-Hilstad med kollegaer i FMA, for grundige og utfyllende muntlige og skriftlige svar på spørsmål, gjennomlesning og svært nyttige innspill i skriveprosessen. Vi vil også takke vår kollega Andrea Ulshagen for støtte til gjennomføring og dokumentering av idémyldringen. Avslutningsvis vil vi takke våre kollegaer ved FFI Lea Bjørgul, Ann Kristin Elstad, Ole Jakob Sendstad, Ronny Windvik, Jan Erik Voldhaug og Sverre Kvalvik for gjennomlesning og nyttige innspill i skriveprosessen, og kollega Susanne Knoph Larsen for gode diskusjoner.

Selv om vi har fått forslag til rettelser og mange gode og konstruktive innspill til rapporten, er det forfatterne selv som er ansvarlige for innholdet og eventuelle feil og mangler.

Kjeller, 11. januar 2024
Gunn Alice Birkemo
Julie Celine Bergaust
Olger Breivik Pedersen

Rettelse av definisjon av forsvarssektoren på side 12 og fotnote 46: Forsvarsbygg er lagt til.

Kjeller, 22. februar 2024
Gunn Alice Birkemo

1 Innledning

Dagens totalforsvarskonsept bygger på prinsippet om gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. Overordnet går dette ut på å utnytte samfunnets ressurser best mulig (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 31). Samarbeid mellom forsvarssektoren og næringslivet har fått stadig større oppmerksomhet i løpet av de tre siste langtidsplanperiodene (Arbeiderpartiet & Senterpartiet, 2021; Forsvarsdepartementet, 2021a, 2016, 2020a; 2022a). I gjeldende langtidsplan for forsvarssektoren (LTP) står det at «Strategisk samarbeid med NATO, allierte, næringslivet og andre statlige virksomheter skal intensiveres for å legge til rette for raskere implementering av nye teknologiske muligheter» (Forsvarsdepartementet 2020a, s. 108).¹ Motivasjonen for et slikt samarbeid er blant annet at det har vært behov for å utvikle løsninger som kan bidra til å sikre nødvendig reaksjonsevne, utholdenhet og robusthet innenfor et begrenset økonomisk handlingsrom (Forsvarsdepartementet, 2021a, 2016). Samarbeid med kommersielle aktører har blitt sett på som løsningen for å oppnå dette. Det er allerede samarbeid innen en rekke ressurskategorier i dag (Forsvarskommisjonen, 2023). Dette omfatter alt fra matleveranser til utvikling av teknologiske løsninger for Forsvaret, noe rapportens tittel indikerer.

Ifølge den nasjonale forsvarsindustrielle strategien skal strategisk partnerskap med næringslivet «bidra til å sikre langsiktig tilgang til materiell, tjenester og kompetanse, og til å forbedre forsvarssektorens evne til å løse oppgaver ut fra prinsippet ‘så sivilt som mulig og så militært som nødvendig’» (Forsvarsdepartementet, 2021a, s. 48). Videre legger strategien opp til at avtaler om strategisk partnerskap med industri og næringsliv skal benyttes der dette er hensiktsmessig. I Hurdalsplattformen legges det også opp til at strategiske avtaler med kommersielle leverandører skal brukes til å sikre beredskap og kapasitet til alliert mottak, samt til å effektivisere logistikken. Samtidig ønsker regjeringen å se nærmere på faktorer som sikkerhet, beredskap, kompetanse og krigens folkerett i samarbeidet mellom forsvarssektoren og private aktører (Arbeiderpartiet & Senterpartiet (2021), s. 76), noe denne studien tar for seg.

Innen logistikk² er det det siste tiåret etablert en rekke strategiske partnerskap³ med norske næringslivsaktører som skal bidra til å komplettere Forsvarets egne kapasiteter (Forsvarsdepartementet, 2021a, 2016). Gjennom klausuler i beredskapsavtalene med disse partnerne sikrer Forsvaret tilgang på sivile ressurser som transport og infrastruktur, også i situasjoner der beredskapsloven og rekvisisjonsloven⁴ ikke er tredd i kraft eller andre tiltak fra beredskapssystemet for forsvarssektoren (BFF) er iverksatt. Formålet med dette er å gi en

¹ Strategisk samarbeid er definert i kapittel 1.2.

² Natos definisjon av logistikk inkluderer «1) Design and development, acquisition, storage, movement, distribution, maintenance, evacuation and disposition of materiel; 2) Transport of personnel; 3) Acquisition, construction, maintenance, operation and disposition of facilities; 4) Acquisition or furnishing of services; 5) Medical and health service support (NATO, 2018).

³ I forsvarssektoren kalles disse leverandørene strategiske partnere eller beredskapspartnere.

⁴ Merk at rekvisisjonsloven legger opp til at Forsvaret i størst mulig grad skal benytte ordinære forsyningskanaler og ikke rekvisisjon. Avtalene planlegges derfor med å kunne benyttes i hele konfliktspekteret. Rekvisisjon blir en nødløsning, hvis avtalepartner ikke leverer iht. avtale eller dersom Forsvaret underveis i krigen får behov for mer eller en annen kapasitet enn det som er avtalt.

fleksibilitet som Forsvaret ikke er i stand til å etablere internt under nåværende økonomiske rammer (Birkemo *et al.*, 2019; Birkemo & Graarud, 2023).

Teknologisk utvikling er også et område der strategisk samarbeid vurderes å være svært aktuelt. Gjeldende LTP legger opp til fortsatt økt omfang av strategisk samarbeid mellom næringslivet og forsvarssektoren for å oppnå raskere implementering av ny teknologi (Forsvarsdepartementet, 2020a). I mai 2022 ble det signert en partnerskapsavtale mellom Forsvarsmateriell og Kongsberg Defence & Aerospace (KDA) som strategisk partner i program Mime - Kampnær IKT^{5,6} til Forsvaret. I 2021 ble det utlyst en konkurranse til en verdi av inntil 16 milliarder kroner, der en strategisk samarbeidspartner skulle bidra til å sikre Forsvaret moderne og funksjonelle informasjons- og kommunikasjonstjenester (Arstad, 2021) gjennom programmet «Militær anvendelse av skytjenester», MAST (Forsvarsmateriell, 2022). I MAST-programmet var formålet med en strategisk partner «å bidra til å oppfylle forsvarssektorens behov for effektive, innovative og fremtidsrettede IKT-tjenester» slik at «Forsvaret raskere får tilgang til ny teknologi, og at Forsvaret kontinuerlig drar nytte av den teknologiske utviklingen» (Forsvarsmateriell, 2021a). Denne konkurransen ble imidlertid avlyst i februar 2023. En viktig årsak var vurderinger om at Forsvaret ikke kunne gjennomføre en driftsoverføring av dagens systemer og tjenester til kommersielle aktører. Det planlegges likevel et strategisk samarbeid med kommersielle aktører, men der oppgavene primært vil omfatte modernisering og utvikling av nye løsninger. Disse endringene vil gå ut over de rammene som er satt for konkurransen, noe som medfører en ny utlysning av konkurransegrunnlaget (Sævoid, 2023).

Samtidig har en stadig mer krevende og kompleks sikkerhetspolitisk situasjon det siste tiåret ført til mer sektoroverskridende trusler (Etterretningstjenesten, 2022). På grunn av dette er Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) helt tydelig på at sårbarheter som eksisterer langs verdikjedene utnyttes stadig mer målrettet av trusselaktører enn tidligere. Det er ofte langs ytterkantene av verdikjedene vi er mest sårbare og nettopp der vi kan være mest utsatt for sikkerhetstruende virksomhet (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2022, 2023a). Trusselaktører forsøker å skaffe seg tilgang til sensitiv informasjon gjennom tilsynelatende legitime oppkjøp og investeringer i norske selskaper. NSM mener derfor at verdikjedene må kartlegges, og sikkerhetsstyringen av leverandører og underleverandører må prioriteres høyere. For enkelte virksomheter kan det innebære at de må forenkle verdikjedene for å oppnå forsvarlig sikkerhet i tråd med sikkerhetsloven (Sikkerhetsloven, 2018, §1-3)⁷. Dette vil påvirke hvordan man bør innrette strategiske samarbeid mellom kommersielle aktører og forsvarssektoren.

Det er en rekke muligheter og utfordringer, og tilhørende dilemmaer, knyttet til strategisk samarbeid mellom kommersielle aktører og forsvarssektoren. Strategiske samarbeid har et stort potensial for å øke Forsvarets operative evne. Gitt langtidsplanens føringer om økt bruk av

⁵ IKT: informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

⁶ Med kampnær IKT menes IKT-løsninger som skal understøtte mobile operative aktiviteter i Forsvaret.

⁷ Sikkerhetsloven gjelder helt eller delvis for virksomheter som: a) behandler sikkerhetsgradert informasjon b) råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner c) driver aktivitet som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Virksomhetsikkerhetsforskriften gir mer utfyllende informasjon om bestemmelser i sikkerhetsloven som er relevant for de ulike virksomhetene.

strategisk samarbeid er det derfor nødvendig å identifisere hvilke dilemmaer beslutningstakere må kunne håndtere og hvilken kompetanse de bør ha om strategisk samarbeid.

1.1 Formål og problemstilling

Denne rapporten dokumenterer en studie av forsvarssektorens⁸ sourcingstrategier⁹, med fokus på strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører. Formålet med studien er å kartlegge hva beslutningstakere må ha kompetanse om når de skal vurdere sourcingstrategi og inngå strategiske samarbeid mellom kommersielle aktører og forsvarssektoren, ved å

- 1) identifisere muligheter, utfordringer og dilemmaer ved inngåelse av strategisk samarbeid,
- 2) gi overordnede anbefalinger knyttet til strategisk samarbeid.

Studien dekker følgende forhold: Operative, teknologiske, kompetansemessige, økonomiske og merkantile forhold, samt krigens folkerett. Dette er forhold FFI har vurdert å være de mest kritiske temaene beslutningstakere må ha kompetanse om. Rapporten bidrar primært til å gi beslutningstakere bevissthet om hvilke faktorer det er avgjørende å undersøke og forstå før man beslutter hvilke leveranser (varer og tjenester) til forsvarssektoren som kan løses gjennom et strategisk samarbeid. Rapporten bidrar imidlertid også til økt forståelse for bortsetting generelt. Vi peker videre på faktorer som bør undersøkes nærmere, da denne studien ikke gir et komplett grunnlag for å gi beslutningstakerne den nødvendige kompetansen. Studien må derfor sees på som ett av flere bidrag til kunnskapsgrunnlaget som må ligge til grunn for at Forsvaret og forsvarssektoren selv skal kunne gjøre selvstendige analyser og fatte egne beslutninger om å etablere strategisk samarbeid.

For å kunne svare ut disse problemstillingene har vi i arbeidet med denne rapporten gjennomført en todagers idèmyldring med eksperter fra store deler av Forsvaret, samt FMA og FFI, samt supplert med informasjon fra faglitteratur, tidligere FFI-studier og andre relevante rapporter. En detaljert beskrivelse av idèmyldringen og metoden for øvrig finnes i vedlegg A.

Målgruppen for rapporten er primært beslutningstakere i Forsvarsstaben, Forsvarsdepartementet og eventuelt på Stortinget, men rapporten vil også være nyttig for personell i forsvarssektoren med ansvar for strategiske anskaffelser og utforming av sourcingstrategier, offentlige aktører med interesse for forsyningsikkerhet eller offentlig-privat samarbeid samt aktuelle kommersielle aktører.

⁸ I denne rapporten benyttes begrepet «Forsvarssektoren» som et samlebegrep for Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell og Forsvaret, dvs. de enhetene vi mener denne rapporten er mest relevant for.

⁹ En sourcingstrategi er de strategiske valgene knyttet til hvorvidt en aktivitet skal utføres med interne ressurser, om den skal organiseres som et rent transaksjonsbasert tjenestekjøp eller som et samarbeid med en ekstern virksomhet.

1.2 Begrepsavklaring

Dette delkapittelet tar for seg sentrale begreper som benyttes i rapporten.

Beredskap: evne til å reagere i rett tid, på rett sted, med tilstrekkelig kapasitet. Begrepet knyttes normalt til planlegging, forberedende tiltak og reaksjonstid (Forsvarsstaben, 2019).

Beredskapsavtaler: avtaler med klausuler om beredskap, som både skal kunne benyttes i fredstid, krise og i en beredskapssituasjon.

Bortsetting: paraplybetegnelse for all kontraktfestet bruk av eksterne leverandører for utførelse av en oppgave eller for leveranse av tjenester. Se kapittel 3.1 for utfyllende beskrivelse.

Forsvarets kjernevirksomhet: Primæraktivitetene i Forsvaret. Dette er strategisk viktige aktiviteter som med mangelfull utføring vil få store konsekvenser. Støtteaktivitetene er de aktivitetene som er nødvendige forutsetninger for at primæraktivitetene skal skape verdi, eksempelvis knyttet til ulike former for anskaffelser og infrastruktur. Støtteaktiviteter i Forsvaret omtales gjerne som tilretteleggende virksomhet.

Forsvarssektoren: Med forsvarssektoren menes vanligvis Forsvarsdepartementet og alle Forsvarsdepartementets underliggende etater (Forsvaret, Forsvarsbygg (FB), Forsvarsmateriell (FMA), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). I denne rapporten benyttes imidlertid begrepet forsvarssektoren om de enhetene i sektoren som primært er involvert i eller påvirkes av et strategisk samarbeid, nemlig Forsvarsdepartementet, Forsvaret, FB og FMA.

Innsider: en nåværende eller tidligere ansatt, konsulent eller kontraktør som har eller har hatt legitim tilgang til virksomhetens systemer, prosedyrer, objekter og informasjon, og som misbruker denne kunnskapen og tilgangen for å utføre handlinger som påfører virksomheten skade eller tap (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023a).

Langsiktighet: Langsiktighet er et relativt begrep og avhenger av type leveranser. Det er derfor ikke mulig å gi en generisk definisjon av begrepet.

Leverandørforhold: kortform av «kunde-leverandørforhold». Det kan beskrives som en relasjon hvor den ene parten (dvs. leverandøren) kan tilby noe av verdi som den andre parten (dvs. kunden) er villig til å gjengjelde med noe annet av verdi. Se kapittel 3.2 for utfyllende beskrivelse.

Samarbeidsbasert leverandørforhold: en langsiktig relasjon hvor de involverte partene samarbeider, deler informasjon, og jobber sammen for å planlegge og tilpasse deres virksomhet for at begge parter skal yte bedre. Et samarbeid oppstår når organisasjonene jobber sammen for å nå ett eller flere felles mål, eller når de aktivt jobber for å hjelpe hverandre å nå hver av organisasjonenes respektive mål. Se tabell 3.1 for utfyllende beskrivelse.

Sourcing: aktivitet med sikte på å sikre tilgang på nødvendige ressurser, produkter og tjenester for å dekke de ulike behovene en organisasjon har. Se kapittel 3.1 for utfyllende beskrivelse.

Sourcingstrategi: de strategiske valgene knyttet til hvorvidt en aktivitet skal utføres med interne ressurser, om den skal organiseres som et rent transaksjonsbasert tjenestekjøp eller som et samarbeid med en ekstern virksomhet. Se kapittel 3.1 for utfyllende beskrivelse.

Strategisk avtale: En avtale som forventes å ha maksimal varighet, inkludert mulighet for unntak fra det ordinære anskaffelsesregelverket og EØS-regelverket når det gjelder varighet. Ved særskilte behov kan det avvikes fra regelen om 4–7 års varighet på en avtale, som diskutert i kapittel 7.2.5.¹⁰

Strategisk samarbeid: Et leverandørforhold med en eller flere eksterne aktører, som favner bredere enn en leverandøravtale. Intensjonen med en strategisk samarbeidsavtale er at partene skal få mer ut av samarbeidet enn bare en leveranse etterfulgt av en finansiell transaksjon. Et strategisk samarbeid fordrer en avtale som binder partene tettere sammen enn de gjøres for en leverandøravtale i et mer langsiktig perspektiv, der forpliktelsene går ut over de økonomiske. (Forsvarsmateriell, 2023).

Strategisk partnerskap: Et langsiktig kunde-leverandørforhold som preget av hyppig interorganisatorisk interaksjon hvor leverandøren involveres og tildeles ansvar for et stort omfang av oppgaver og aktiviteter (knyttet til utvikling, anskaffelse, leveranser eller forvaltning av et materiell eller en tjeneste). Dette vil som hovedregel gjelde utviklingsprosjekter av materiell eller leveranser av tjenester som er spesielt utviklet for å imøtekomme sektorens særegne behov, og hvor materiellets eller tjenestens betydning for Forsvarets evne til å utføre sin kjernevirksomhet er stor (Pedersen mfl., pågående arbeid).

Transaksjonsbasert leverandørforhold: en kjøp- og salgavtale hvor de involverte partene gjennomfører forretninger i en avgrenset tidsperiode i henhold til rammer og betingelser fastsatt i en standard kontrakt. Se tabell 3.1 for utfyllende beskrivelse.

Verdikjede: et nettverk av ulike organisasjoner som er gjensidig avhengige av hverandre gjennom ressurser, prosesser og aktiviteter som direkte eller indirekte inngår i produksjon og leveranse av en vare eller tjeneste.

1.3 Avgrensning

Det er gjort flere avgrensninger i denne studien. Rapporten kartlegger og diskuterer primært muligheter/fordeler og utfordringer/ulempen ved strategisk samarbeid, men tar inn enkelte momenter knyttet til bortsetting generelt, der vi mener det er relevant og nyttig for å belyse problemstillingen. Vi gjør imidlertid ikke tilsvarende vurderinger knyttet til transaksjonsbaserte kunde-leverandørforhold. En bredere diskusjon av dette er dekket av Pedersen (2023).

Strategisk samarbeid kan inngås mellom ulike typer aktører, noe som blant annet er beskrevet i den forsvarsindustrielle strategien (Forsvarsdepartementet, 2021b). Denne studien tar imidlertid

¹⁰ Ettersom det ikke eksisterer en tydelig definisjon av en strategisk avtale eller beredskapsavtaler, vil dette begrepet brukes i liten grad i denne rapporten.

kun for seg strategisk samarbeid mellom kommersielle aktører og forsvarssektoren, såkalte vertikale relasjoner. Det vil si at forsvarssektorens samarbeid med andre offentlige aktører, nasjoner eller andre institusjoner (horisontale relasjoner) er utelatt.

Studien vurderer ikke hvordan bruken av strategisk samarbeid bør innrettes fremover, men presenterer muligheter, utfordringer og dilemmaer som beslutningstakere må være klar over for å kunne gjøre denne vurderingen. Denne studien diskuterer heller ikke eventuell bruk av forhåndsrekvisisjoner og konsekvenser av et strategisk samarbeid ved aktivering av rekvisisjonsloven.

Muligheter og utfordringer diskuteres med utgangspunkt i Forsvarets behov. Kommersielle og andre offentlige aktørers perspektiver er i liten grad undersøkt i denne studien.

Etter at datainnsamlingen i denne studien var ferdig, publiserte Forsvarsmateriell en veileder om strategisk samarbeid som tar for seg flere relevante momenter (Forsvarsmateriell 2023). I tillegg ble det i slutføringen av denne rapporten offentliggjort at prosjekt «Forsvarssektoren 24» (F24) også jobber med flere av de utfordringene som diskuteres i denne rapporten (Forsvaret, 2023). Forfatterne har verken vært involvert i, eller kjenner til detaljene, i dette prosjektet. Prosjektets arbeid er derfor i liten grad diskutert i denne rapporten.

1.4 Rapportens disposisjon

Denne rapporten består av ni kapitler og tre vedlegg. På grunn av rapportens omfang og tematiske bredde har den en noe utradisjonell disposisjon, med oppsummering av funnene allerede i kapittel 2 og metodebeskrivelse i Vedlegg A. I kapittel 2 presenteres de overordnede funnene og anbefalinger fra denne studien. Dette kapitlet oppsummerer muligheter, utfordringer og dilemmaer som er identifisert i studien og som beslutningstakere må kunne gjøre en avveining av når de vurderer strategisk samarbeid, før det avslutningsvis gir en rekke anbefalinger. I kapittel 3 presenterer vi kort hva samarbeidsbaserte leverandørforhold innebærer og strategiske samarbeid i forsvarssektoren i dag. I de påfølgende kapitlene går rapporten i dybden på de identifiserte mulighetene og utfordringene ved strategisk samarbeid med hensyn til operative forhold (kapittel 4), teknologiske og kompetansemessige forhold (kapittel 5), økonomiske forhold (kapittel 6), merkantile forhold (kapittel 7) og krigens folkerett (kapittel 8). Flere av eksemplene som nevnes er aktuelle innen flere av forholdene som er analysert, og vil derfor nevnes i flere kapitler. Dette gir noe repetisjon, men gjør det samtidig mulig å lese enkeltstående kapitler og ikke hele rapporten. Flere av de identifiserte mulighetene henger tett sammen med enkelte utfordringer. Derfor anbefaler vi at et delkapittel som tar for seg muligheter og leses og ses i sammenheng med delkapittel som tar for seg tilhørende utfordringer. Vi oppsummerer kort funnene fra studien i kapittel 9.

Det er tre vedlegg i rapporten. Som nevnt presenteres metoden i vedlegg A, mens vedlegg B viser informasjonsskrivet som ble sendt ut til deltakerne i idemyldringen. Vedlegg C lister opp en rekke spørsmål som bør besvares når man vurderer strategisk samarbeid som en sourcingstrategi og er basert på forsvarssektorens erfaringer med strategisk samarbeid.

2 Studiens funn og anbefalinger

Dagens totalforsvarskonsept bygger på prinsippet om gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid i hele krisespekteret og evne til å utnytte samfunnets ressurser best mulig. Det siste tiåret har samarbeid mellom forsvarssektoren og næringslivet fått stadig større oppmerksomhet, og kompetanse knyttet til dette samarbeidet er avgjørende for nettopp å utnytte samfunnets ressurser best mulig for at Forsvaret skal oppnå ønsket operativ evne og evne til mottak og understøttelse av allierte uten at dette får negative konsekvenser for sivilsamfunnet.

Som et bidrag til beslutningstakernes kompetanse om strategisk samarbeid, har denne studien undersøkt muligheter, utfordringer og dilemmaer ved bruk av strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører.

Vi har sett nærmere på fem temaer vi mener det er avgjørende å ha kompetanse om når beslutningstakere skal vurdere å etablere strategiske samarbeid. Disse temaene er: operative forhold, teknologi og kompetanse, økonomiske forhold, merkantile forhold og forhold tilknyttet krigens folkerett. Kapitlene 4–8 beskriver hvordan vi innen samtlige temaer, og med støtte fra en rekke eksperter, har identifisert både muligheter og utfordringer som ligger i rammen av bortsetting generelt, og strategisk samarbeid spesielt, mens vi innen temaet merkantile forhold (kapittel 7) i tillegg vurderte seks forhold som definerer det merkantile handlingsrommet. Basert på dette har vi identifisert 14 viktige dilemmaer som beslutningstakere må være klar over – og ha tilstrekkelig kunnskap om – for å kunne gjøre gode beslutninger knyttet til valg av sourcingstrategi og for å vurdere om strategisk samarbeid er den beste løsningen.

Dette kapitlet oppsummerer de viktigste mulighetene og utfordringene vi har identifisert i denne studien, før vi gjennomgår de 14 dilemmaene og avslutningsvis kommer med anbefalinger knyttet til kunnskapsbehov og behov for videre forskning.

2.1 Muligheter og utfordringer ved strategisk samarbeid

I denne studien har vi kartlagt en rekke muligheter og utfordringer ved bortsetting generelt og ved strategisk samarbeid spesielt. Tabell 2.1 oppsummerer de viktigste mulighetene og utfordringene som er identifisert innen de fem forholdene, eller temaene, som er studert. Som nevnt forklares og diskuteres hver av disse ytterligere i egne delkapitler i kapittel 4–8.

Tema	Mulighet	Utfordring
Operasjoner	<ul style="list-style-type: none"> Økt beredskapsevne i sikkerhetspolitiske gråsoner Økt reaksjonsevne Økt utholdenhet Økt kapasitet Økt forståelse for brukerbehovet 	<ul style="list-style-type: none"> Usikker leveransesikkerhet Uklare roller, ansvar og myndighet (RAM) kan redusere operativ effekt av samarbeidet Beredskapslovverk kan overstyre sivil ressursallokering og redusere tilgang Sikkerhetsloven begrenser bruk av utenlandsk personell Beskyttelsestiltak binder Forsvarets ressurser
Teknologi og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> Tilgang på moderne teknologi Økt kompetanse og innovasjon Økt kapasitet Mer egnet organisering, inkludert interoperabilitet, av teknologiske løsninger Økt evne til kontinuerlig evaluering Nasjonal industriutvikling for eksport gir nasjonal tilgang 	<ul style="list-style-type: none"> Teknologien er suboptimal for Forsvarets behov Mister kontroll på teknologiske løsninger Manglende kompetanse om forsvarssektoren hos samarbeidspartner Kritisk kompetanse hos utenlandsk personell Forsvarssektoren mangler bestiller-kompetanse Mangel på helhetlig styring av samarbeidspartner og de løsningene som leveres
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> Kostnadseffektiv tilgang på ressurser Kostnadseffektiv tilgang på kompetanse Stordriftsfordeler Variabel kostnadsstruktur Lavere transaksjonskostnader 	<ul style="list-style-type: none"> Utfordrende å utnytte effektiviseringspotensial og stordriftsfordeler Høye oppstarts- og brukskostnader Vellykkede samarbeid er ressurskrevende Langsiktighet kan gi økte transaksjonskostnader Uklare reelle kostnader på leveransene
Merkantile forhold	<ul style="list-style-type: none"> Helhetlig kontrakt, inkludert klare felles mål og exit-strategier Velge riktig aktivitet og leverandør Opprettholde kontroll over den bortsatte aktiviteten Helhetlig/systematisk merkantil metode Sikre bestillerkompetanse Utnytte mulighetsrom i FOSA 	<ul style="list-style-type: none"> Dårlig kontrakt Sette bort uegnet aktivitet eller bruke feil leverandør Miste kontroll Uklare RAM i styringen av strategiske samarbeid Overse personellutfordringer Overse skjulte kostnader
Krigens folkerett	<ul style="list-style-type: none"> Bruke sivile der krigens folkerett tillater det Saniteten er beskyttet Eksisterende system for vurdering av krigføringsmetoder Utnytte tidligere vurderinger 	<ul style="list-style-type: none"> Vanskelige vurderinger krever tydeligere avklaringer Begrensede ordninger for å omdisponere personer fra sivile til lovlig stridende Motpart kan miste insentiv til å følge krigens folkerett Allierte og motpart har ikke samme forståelse Tilgang på personell uavhengig av nasjonalitet

Tabell 2.1 Oppsummering av muligheter og utfordringer innen de fem temaene (operasjoner, teknologi og kompetanse, økonomi, merkantile forhold og krigens folkerett) som er vurdert i denne studien. Hvert av punktene under diskuteres grundigere i kapitlene 4–8. FOSA: Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.

2.2 Dilemmaer ved strategiske samarbeid

Basert på kartleggingen av muligheter og utfordringer er det identifisert 14 dilemmaer som vi mener det er avgjørende at beslutningstakerne kjenner godt til for valg av sourcingstrategi og for å oppnå gode strategiske samarbeid. Dilemmaer ble identifisert direkte i løpet av idémyldringen og ved å sammenstille de identifiserte mulighetene innen et tema med identifiserte utfordringer innen samme tema, gjennom ytterligere innspill fra deltakere og kvalitetssikring, samt gjennom analysearbeidet.

Det er viktig å være bevisst på disse dilemmaene for å vurdere usikkerhet og risikoaksept knyttet til muligheten for å skalere kapasiteten gjennom avtaler med kommersielle aktører. Kunnskapsgrunnlag knyttet til disse dilemmaene er dermed en forutsetning for å kunne å gjøre helhetlige vurderinger av sourcingstrategier, og av strategisk samarbeid som løsning.

Vi har identifisert 14 dilemmaer innen operative (O1–O3), teknologiske og kompetansemessige (T4–T7), økonomiske (Ø8–Ø10), merkantile (M11–M12) og folkerettslige (F13–F14) forhold, presentert i tabellen under.

Disse dilemmaene indikerer hvilke risikovurderinger som forsvarssektoren må gjøre og hvilken risiko som sektoren potensielt må være villig til å akseptere for å kunne utnytte de mulighetene et strategisk samarbeid potensielt kan gi. For å øke forståelsen for denne risikoen lister vi opp en rekke spørsmål som bør besvares for å gi beslutningstakere et bedre kunnskapsgrunnlag for egne beslutninger, samtidig som de kan bidra til mer helhetlig styring av forsvarsektorens verdikjeder. Spørsmålene (vedlegg C) er identifisert med grunnlag i Forsvarets erfaringer med strategiske samarbeid og strategiske partnerskap.

Tema	Dilemma
Operasjoner	<ul style="list-style-type: none"> • O1: Det er uklart om Forsvaret eller sivile aktører vil få prioritet i krisesituasjoner der det er knapphet på ressurser. • O2: Bruk av sivile kan frigjøre militære ressurser til å gjøre militære oppgaver, men det vil også kunne binde opp militære styrker for å beskytte de sivile. • O3: Økt bruk av kommersielle aktører kan øke operativ evne, men økt omfang av aktører fører til økt kompleksitet som igjen kan føre til forsinkelser og misforståelser, noe som igjen kan redusere operativ evne.
Teknologi og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • T4: Strategisk samarbeid skal vurderes innen områder som ikke inngår i Forsvarets kjernevirksomhet eller utgjør kjernekompetanse, samtidig som at kjernevirksomhet og kjernekompetanse ikke er definert. • T5: Langvarige avtaler skaper økt forståelse for forsvarssektorens teknologiske behov, men øker samtidig risikoen for innlåsing. • T6: Ønsket om å redusere kostnader ved forsvarsanskaffelser kan gå på bekostning av ønsket om å opprettholde teknologisk overlegenhet.¹¹ • T7: Ønsket om å utvikle operative fortrinn basert på innovativ og rask bruk av sivil teknologi kan gå på bekostning av langsiktig investering i Forskning og utvikling innenfor militær (våpen)teknologi..
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Ø8: Strategisk samarbeid kan inngås med mål om å oppnå kostnadseffektivisering, men innebærer også risiko for kostnadsøkning som følge av høy usikkerhet, manglende kostnadskontroll, koordineringskostnader og feil implementering av det strategiske samarbeidet. • Ø9: Bortsetting av oppgaver kan gi økonomiske gevinster som følge av større andel variable kostnader, men medfører risiko for økte total kostnader som påløper i løpet av avtalens varighet. • Ø10: Militær måte å styre samarbeidspartneren på er mer hierarkisk og kan stå i strid med samarbeidspartnerens mer pragmatiske måte å organisere/produsere/levere på (som ofte er en forutsetning oppnå kostnadseffektive løsninger).
Merkantile forhold	<ul style="list-style-type: none"> • M11: Offentlige aktører har andre overordnede mål enn kommersielle aktører, mens et vellykket strategisk samarbeid forutsetter felles målsettinger.¹² • M12: Dagens praksis der Forsvarsdepartementet har ansvar for avtaler med leverandører mens Forsvarets logistikkorganisasjons har ansvar for innholdet i avtalene kan gi tvetydig styring av leverandøren.
Krigens folkerett	<ul style="list-style-type: none"> • F13: Totalforsvarskonseptet med vekt på sivilt-militært samarbeid, og krigens folkerett som har distinksjon mellom det sivile og det militære som et viktig prinsipp, kan tidvis være motstridende. • F14: Ønske fra strategisk nivå om sivilt-militært samarbeid gjennom bruk av kommersielle aktører, uten tydelig føringer på hvor begrensningene for denne formen for samarbeid ligger innen rammene av krigens folkerett bidrar til klarhet.

Tabell 2.2 Tabellen gir en oversikt over de 14 dilemmaene som er identifisert innen operative (O1–O3), teknologiske og kompetansemessige (T4–T7), økonomiske (Ø8–Ø10), merkantile (M11–M12) og folkerettslige (F13–F14) forhold.

¹¹ Se Bjørk *et al.* (2020), s. 106.

¹² Se for eksempel De Backer & Rinaudo (2019).

2.3 Anbefalinger

Basert på funnene i denne studien anbefaler FFI flere tiltak som vil bidra til økt kompetanse om strategisk samarbeid blant beslutningstakere og dermed bedre rammebetingelser for etablering av vellykkede strategiske samarbeid.¹³ FFI anbefaler at:

- det gjennomføres en systematisk evaluering av effekter og erfaringer fra tidligere og eksisterende strategiske samarbeid, som ledes av Forsvarsdepartementet eller Forsvarsstaben.¹³ Dette kan kompensere for vesentlige kunnskapsmangler og skape et mer relevant kunnskapsgrunnlag for beslutningstakere.
- det for hvert av de identifiserte dilemmaene blir gjort en mer detaljert vurdering av beslutningstakeres behov for kunnskap og kompetanse.
- beslutningstakere etablerer mekanismer styrende dokumenter som sikrer avklarte roller, ansvar og myndighet og tilgjengelige muligheter ved et strategisk samarbeid.
- Forsvarsdepartementet, i samarbeid med relevante fagdepartementer, bidrar til å bygge kompetanse for å øke evne til å etablere og styre strategiske samarbeid og sikre deres leveranser ved krise og krig i tråd med prinsippet «train as you fight».
- Forsvarsdepartementet i dialog med relevante departementer, først og fremst Justis- og beredskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, avklarer ressursprioritering i ulike scenarioer, og hvordan dette kan påvirke leveransene fra strategiske samarbeidspartnere. Dette bør gjøres før strategisk samarbeid inngås.
- Forsvarsdepartementet eller Forsvarsmateriell¹³ tar ansvar for å avklare begrepsbruken innen temaet strategisk samarbeid
- forsvarssektorens anskaffelsesmiljøer i samarbeid med FFI kartlegger hva slags informasjon og opplæring ansatte hos strategiske samarbeidspartnere får om den risikoen de ansatte potensielt kan bli utsatt for, og i hvilken grad denne informasjonen vil påvirke deres forsvarsvilje.

Avslutningsvis anbefaler FFI at det innen krigens folkerett kommer flere avklaringer på departementalt nivå knyttet til vurderingene som må gjøres og hva slags standard som skal gjelde ved vurdering av direkte deltakelse i fiendtlighetene, slik at dette ikke blir en beslutning som må tas hos etatene. Dette inkluderer også hvilken risiko en er villig til å utsette de sivile for. En tilnærming er for eksempel å inkludere dette i den reviderte versjonen av Manual i krigens folkerett som forventes publisert i 2024.

¹³ Hvem i forsvarssektoren som bør ha ansvar for de ulike tiltakene kan endre seg dersom resultatene av prosjekt F24 fører til signifikante endringer med hensyn til ansvar og myndighet i forsvarssektoren.

3 Strategisk samarbeid

I Norge skal et strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og næringslivet bidra til å sikre langsiktig tilgang til materiell, tjenester og kompetanse, og til å forbedre forsvarssektorens evne til å løse oppgaver ut fra prinsippet «så sivilt som mulig og så militært som nødvendig» (Forsvarsdepartementet, 2021b, s. 50). Samarbeidet må være robust og forpliktende, og gjelde i fred, krise og væpnet konflikt. Når forsvarssektoren inngår strategisk samarbeid med norske leverandører, velges denne samarbeidsformen fordi det er viktig å sikre langsiktig nasjonal kontroll og beredskap. For at et strategisk samarbeid skal kunne understøtte forsvarssektorens oppgaver mest mulig effektivt er det imidlertid en rekke forutsetninger som må være oppfylt.

Før vi går nærmere inn på hva samarbeid er eller kan være, vil vi gi en mer generisk beskrivelse av ulike måter en organisasjon – som Forsvaret – kan få tilgang på nødvendige ressurser, det vil si hvilken sourcingstrategi de kan ha. Med ressurser menes både personell, materiell, tjenester, forsyninger og infrastruktur. Kapittel 3.1 og 3.2 er i hovedsak basert på en litteraturstudie som er utført av Pedersen (2023).

3.1 Sourcingstrategier

Sourcing og *sourcingstrategier* omhandler hvordan organisasjoner sikrer tilgang på nødvendige ressurser, produkter og tjenester for å dekke de ulike behovene organisasjonen har. Begrepene er nært knyttet til *anskaffelser*¹⁴ (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021; Kvalvik & Fjell, 2011).

I denne studien legges det til grunn at begrepet sourcingstrategi omhandler strategiske valg knyttet til hvorvidt en aktivitet skal utføres med interne ressurser, om den skal organiseres som et rent transaksjonsbasert tjenestekjøp eller som et samarbeid med en ekstern virksomhet, i tråd med Pedersen (2023). Det er flere forhold som kan påvirke denne problemstillingen, men det kan for eksempel vurderes med utgangspunkt i den strategiske betydningen til tjenesten eller varen, hvorvidt det er et velfungerende marked med leverandører som kan tilby den aktuelle tjenesten eller varen, eller organisasjonens egen evne til å utføre tjenesten eller produsere varen (Kvalvik & Fjell, 2011; Pedersen, 2023). Det er viktig å være klar over at det er en del prinsipielle forskjeller mellom hva som er lovlige løsninger for offentlige anskaffelser og anskaffelser som gjennomføres av næringslivsaktører. I en sourcingstrategi for forsvarssektoren er det dessuten enkelte tjenester kun militære organisasjoner har lov til å utføre. Se Pedersen (2023) for en mer utfyllende diskusjon rundt hva som kan tillegges begrepet sourcingstrategi.

¹⁴ Ifølge Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) kan anskaffelser sees på som 'aktivitet med sikte på å dekke et behov for varer, tjenester, bygg og anleggsarbeider'.

3.2 Transaksjonsbaserte og samarbeidsbaserte leverandørforhold

Basert på litteraturstudien foreslår Pedersen (2023) to hovedkategorier av kunde-leverandørforhold, nemlig transaksjonsbaserte leverandørforhold og samarbeidsbaserte kunde-leverandørforhold. I litteraturen omtales transaksjonsbaserte kunde-leverandørforhold også som markedsbaserte, markedsorienterte eller motstridende, og beskrives gjerne som relasjoner hvor partene holder en «armlengdes» avstand til hverandre. De kan defineres som «en kjøps- og salgssavtale hvor de involverte partene gjennomfører forretninger i en avgrenset tidsperiode i henhold til rammer og betingelser fastsatt i en standard kontrakt» (Whipple *et al.*, 2010, s. 107). De ulike samarbeidsbaserte kunde-leverandørforholdene blir på sin side omtalt med begreper som partnerskap og allianser, og beskrives som relasjoner hvor partene jobber koordinert mot et felles, langsiktig mål. Disse kan defineres som «en langsiktig relasjon hvor de involverte partene samarbeider, deler informasjon, og jobber sammen for å planlegge og tilpasse deres virksomhet for at begge parter skal yte bedre» (Whipple *et al.*, 2010, s. 107).

Ulike organisasjoner vil vekte de forskjellige målene ulikt basert på hvilken kundegruppe og hvilke markeder de retter seg mot. Det er et dilemma at offentlige og private aktører ofte har svært ulike og til dels motstridende målsetninger for egen virksomhet. Målsettingen i en militær forsyningskjede, eller verdikjede, er å støtte militære enheter i å oppnå operasjonelle målsetninger for å forsvare landet, mens kommersielle forsyningskjeder først og fremst drives av finansielle mål (Yoho *et al.*, 2013). Den militære kunden har i tillegg ulike krav i fred, ved mobilisering og i krig eller krise. Selv om militære forsyningskjeder består av en rekke kommersielle aktører som i utgangspunktet drives etter finansielle mål og kostnadseffektivitet, bør de kommersielle aktørene likevel innrette seg og sin forsyningskjede for å imøtekomme den militære kundens krav i de ulike fasene (Ekström *et al.*, 2020). Ved samarbeid mellom militære og kommersielle aktører er det med andre ord behov for at det identifiseres hvordan de kan samordne målsettingene uten at målsettingen til den ene aktøren går på bekostning av målene til den andre aktøren.

Selv om det er mulig å sette ulike typer leverandørforhold i avgrensede «båser» basert på visse karakteristikk, er det viktig å forstå at de ulike relasjonene en organisasjon har til de ulike leverandørene ikke nødvendigvis samsvarer med alle karakteristikk ved kun én av kategoriene. Alle relasjoner er unike og kan inneholde elementer, eller karakteristikk, som både forbindes med transaksjonsbaserte og samarbeidsbaserte relasjoner. Enkelte fremstiller derfor leverandørforhold langs et spekter som strekker seg fra rene transaksjonsbaserte relasjoner hvor partene har en «armlengdes» avstand til hverandre og få eller ingen forpliktelser utover selve handelen i den ene enden (dvs. ikke samarbeid mellom partene) til omfattende, samarbeidsbaserte relasjoner i den andre enden (Fawcett *et al.*, 2007; Lambert *et al.*, 1996; Vesalainen & Kohtamäki, 2015). Dette er illustrert i figur 3.1.



Figur 3.1 Samarbeidsspekteret strekker seg fra kortsiktige transaksjonsbaserte leverandørforhold til strategiske samarbeidsbaserte leverandørforhold. Hvor en relasjon befinner seg på spekteret avhenger av graden av samarbeid, som igjen sier noe om omfanget av elementer som informasjonsdeling, koordinering, tidshorisont og gjensidighet (Pedersen, 2023, s. 47).

Figur 3.1 kan omtales som et samarbeidsspekter, siden graden av samarbeid sier noe om hvor leverandørforholdet befinner seg på spekteret. Med utgangspunkt i et slikt spekter kan det dermed hevdes at et samarbeid ikke er et konkret og tydelig definert leverandørforhold eller én bestemt sourcingstrategi. I stedet kan samarbeid sees på som en rekke aktiviteter som en organisasjon i større eller mindre grad gjør sammen med en annen organisasjon. Disse aktivitetene innebærer eksempelvis koordinering og integrering av prosesser og aktiviteter, informasjonsdeling, felles planlegging og utvikling av felles mål og målforståelse. Videre kjennetegnes et samarbeid av langvarige og tette relasjoner hvor partene har høy grad av tillit til hverandre. Tjenestene eller varene som utveksles er gjerne av stor betydning for kunden i relasjonen, for eksempel som følge av behov for spesialtilpasning eller -utvikling, eller som følge av høy forsyningsrisiko. Tabell 3.1 gir en oversikt over ulike kjennetegn ved transaksjonsbaserte og samarbeidsbaserte leverandørforhold. Se Pedersen (2023) for en mer utfyllende beskrivelse av disse generiske leverandørforholdene.

Faktor	Transaksjonsbaserte leverandørforhold	Samarbeidsbaserte leverandørforhold
Mål og fokus	<ul style="list-style-type: none"> • Kortsiktige kostnadsreduksjoner og effektivitet • Minimering av leverandøravhengighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Langsiktig verdiskapning • Styrking av konkurransefortrinn eller kjernevirksomhet • Sikring av leveranser og kvalitet
Tidshorisont	<ul style="list-style-type: none"> • Kortsiktig og forbigående 	<ul style="list-style-type: none"> • Langsiktig og strategisk
Strukturelle faktorer	<ul style="list-style-type: none"> • Klare, definerte organisatoriske skiller 	<ul style="list-style-type: none"> • Motparten sees på som en utvidelse av egen organisasjon • Partene besitter komplementære ressurser og kapabiliteter
Informasjonsdeling	<ul style="list-style-type: none"> • Liten eller ingen informasjonsutveksling utover det som finner sted mellom salgs- og innkjøpsavdelingene • Begrenses til innkjøpsordrer, faktura og lignende 	<ul style="list-style-type: none"> • Betydelig informasjons- og kunnskapsutveksling • Kan inkludere transaksjons- og kostnadsdata, beholdningsstatus og lagerdata, aktivitetsplaner som påvirker fremtidige behov, m.m.
Produkt- og markeds-karakteristikker	<ul style="list-style-type: none"> • Innkjøp av lav viktighet eller kritikalitet for kunden • Standardiserte produkter og tjenester med liten grad av kundetilpasning • Markeder med stort tilbud og konkurranse blant leverandørene • Utgjør ofte de fleste av en organisasjons innkjøp 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisk viktige innkjøp og anskaffelser • «Skreddersøm» og avanserte teknologier • Få tilbydere og høy forsyningsrisiko • Utgjør ofte et lite antall av en organisasjons innkjøp
Forhandlinger og konkurranseform	<ul style="list-style-type: none"> • Nullsumspill; det den ene «vinner» vil den andre «tape» • Forbindes med åpne anbuds-konkurranser og omvendte auksjoner hvor det hovedsakelig konkurreres på grunnlag av pris 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinn-vinn forhandlinger • Leverandøren involveres tidlig i anskaffelsesprosessen • Kjentetegnes av åpenhet og villighet til deling av gevinster, risiko og kostnader
Andre kjennetegn	<ul style="list-style-type: none"> • Formelle relasjoner styrt av kontrakter • Lite eller ingen koordinering av prosesser og funksjoner • Lite ressurskrevende å styre 	<ul style="list-style-type: none"> • Personlige og tillitsbaserte relasjoner • Felles målsettinger og koordinering av aktiviteter • Relasjonsspesifikke investeringer og finansielle bindinger • Ressurs- og kompetansekrevene å styre

Tabell 3.1 Generiske kjennetegn ved transaksjonsbaserte og samarbeidsbaserte leverandørforhold (Pedersen, 2023).

3.3 Strategiske samarbeid i forsvarssektoren

Begrepene strategisk partnerskap og strategisk samarbeid har blitt brukt i en rekke styrende dokumenter, **uten at det er tydelig definert** hva disse innebærer.¹⁵ Begrepene viser både til relasjoner mellom forsvarssektoren og kommersielle leverandører (såkalte vertikale relasjoner) som denne rapporten omhandler, men også til horisontale relasjoner til andre land og andre offentlige aktører. Det er videre ulik forståelse for hva et samarbeid er, og som kapittel 3.2 viser, er det heller ikke enkelt å gi en entydig definisjon. Det er glidende overganger mellom ulike former leverandørforhold. I tråd med dette er det også i forsvarssektoren ulike former for samarbeid, der samarbeidspartnerens ansvar varierer fra leveranseansvar for enkelte typer forsyninger eller tjenester, som drivstoff og transport, til mer helhetlig og kontinuerlig ansvar for utvikling og tilpassing av systemer og tjenester i sammen med samarbeidspartnerens underleverandører.

I forsvarssektoren har FMA og FLO inngått avtaler med ulike industriaktører. Inntil nylig har begrepet strategisk partnerskap blitt brukt om både FMA sine samarbeid med industrien og de strategiske avtalene FLO har inngått med ulike leverandører av varer og logistikkjenester. I dag skiller det imidlertid mellom beredskaps partnere og strategiske partnere.¹⁶ Hva som i praksis er forskjellen mellom disse er imidlertid noe uklart både for forfatterne og ekspertene som har deltatt i denne studien.

Frem til i dag er FLO den organisasjonsenheten i forsvarssektoren med mest erfaring med inn- gåelse og ivaretagelse av strategiske samarbeid. Det påfølgende kapittelet vil derfor trekke frem eksempler på samarbeid mellom FLO og ulike kommersielle leverandører. Det må understrekes at dette ikke er ment å være en uttømmende liste over sektorens samarbeid.

3.3.1 Beredskapsavtaler i Forsvarets logistikkorganisasjon

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har i løpet av det siste tiåret inngått flere strategiske avtaler med nasjonale næringslivsaktører, såkalte strategiske partnere (Birkemo *et al.*, 2019).¹⁷ Det er inngått avtaler som gir tilgang på infrastruktur (baser og havner), transport (land, luft og sjø), vedlikehold, forsyninger og ressurser som er nødvendig i forbindelse med understøttelse av Forsvaret og til mottak av allierte. Hvordan disse samarbeidene praktiseres varierer og avhenger til en viss grad av avtalens omfang. En stor leverandør og samarbeidspartner, Grieg Logistics,¹⁸ har eksempelvis hatt personell utstasjonert i en såkalt koordineringscelle, dvs. arbeidsstasjoner som er samlokalisert med det taktiske ledelselementet til FLO, Norwegian Joint Logistics Support Group (NOR JLSSG). Dette har imidlertid ingen av de resterende nåværende samarbeidspartnerne hatt. Det er også inngått strategiske avtaler med Nammo og Kongsberg

¹⁵ Se for eksempel FMAs veileder i strategisk samarbeid (Forsvarsmateriell, 2023). Merk at denne veilederen ble utgitt etter at idemyldringen ble gjennomført.

¹⁶ Tidligere ble strategiske avtaler brukt om begge disse avtaletypene. Det er uklart hva som konseptuelt skiller disse to typene avtaler.

¹⁷ Ifølge Forsvarsdepartementet er begrepene strategisk avtale og strategisk partner endret til hhv. beredskapsavtaler og beredskapspartnere for alle avtalene med unntak av avtalene med Nammo og Kongsberg Gruppen.

¹⁸ Koordineringscellen blir imidlertid lagt ned i løpet av 1. halvår 2024.

Gruppen. Et utvalg av disse avtalene er beskrevet i listen under. I tillegg ble det i 2021 utlyst en prekvalifisering for strategisk partnerskap innen IKT.

Forsvarsdepartementet har gjennom Forsvarsmateriell og Forsvaret/FLO inngått avtaler med ulike industriaktører. I forsvarssektoren har man inntil nylig brukt begrepet strategisk partnerskap om de strategiske avtalene FLO har med ulike leverandører av varer og logistikkjenester, samt om avtalene med Nammo og Kongsberg Gruppen. Nå skilles det imidlertid mellom beredskaps partnere og strategiske partnere.¹⁹

Kongsberg og Nammo er de eneste aktørene som per 2023 defineres som **strategiske partnere**. Avtalene med disse er (gjeldende per desember 2023):

- **Nammo:** I juni 2019 inngikk FLO formelt sett et strategisk partnerskap med Nammo, som skal levere ammunisjon til trening og bruk, samt bidra aktivt til å bygge opp beredskapslager med ammunisjon for Forsvaret. Nammos eiere er den norske staten og det finske selskapet Patria, som begge eier 50 prosent av selskapet. Kongsberg-gruppen eier 49,9 % av Patria (Kampevoll, 2019).
- **Kongsberg Gruppen ASA:** I juli 2019 inngikk FLO og Kongsberg Defence & Aerospace (KDA) en intensjonsavtale med hensikt, i fellesskap, å utvikle økt vedlikeholds- og ingeniørkapasitet og dertil bidra til styrket nasjonal beredskap. Videre inngikk FLO, KDA og Kongsberg Aviation Maintenance Services (KAMS) en strategisk avtale for vedlikehold av luftsystemer, hvor hensikten er å sikre økt teknisk tilgjengelighet gjennom alle scenarioer i leveransespekteret (Wøllo & Larsen, 2022). Kongsberg Defence & Aerospace (KDA) er også nylig (mars 2022) valgt som strategisk partner i program Mime - Kampnær IKT²⁰ til Forsvaret. Avtalen gir KDA et ansvar for tjeneste- og systemintegrasjon, som også inkluderer programstøtte og arkitektur (Forsvarsmateriell, 2022).

I tillegg har FLO inngått **beredskapsavtaler** med mer enn ti andre norske leverandører (Svanes, 2022). Eksempler på hva disse leverandørene leverer er listet under.

- **Grieg** leverer varer og tjenester knyttet til mottaksoperasjoner ved havner, flyplasser og jernbanestasjoner (såkalte POD-er, Ports of debarcation) (Grieg Logistics, u.å.).
- **Bring og Posten** leverer transporttjenester, det vil si både personell og transportmaterieell for å frakte alle typer gods til alle Forsvarets enheter rundt om i Norge (Dagens næringsliv, 2018; Svanes, 2022).
- **Martinsen transport AS** leverer transport av drivstoff.

¹⁹ Tidligere ble strategiske avtaler brukt om begge disse avtaletypene. Det er uklart hva som konseptuelt skiller disse to typene avtaler.

²⁰ Kampnær IKT er et begrep som benyttes om IKT-løsninger som skal understøtte mobile operative aktiviteter i Forsvaret.

-
-
- **Bertel O. Steen** leverer primært reservedeler og vedlikeholdspersonell (Bertel O. Steen, 2018).
 - **Matvaregrossistene NorgesGruppen, COOP, Rema og Servicegrossistene** styrker matvareberedskapen og sikrer matvareforsyninger over hele landet til Forsvaret og allierte styrker (Norgesgruppen, 2019).

Wilnor Governmental Services (WGS) leverte tidligere ulike typer ressurser som infrastruktur, transport og catering i 7 år. I mars 2022 ble imidlertid FLOs mest omfattende strategiske avtale avsluttet, og en ny anbudskonkurranse pågår, men det er usikkert når nye avtaler skal inngås. Beredskapsavtalene gir tilgang på et bredt spekter av ressurser, inkludert personellressurser, som kan integreres i Forsvarets struktur ved behov, og flere av avtalene har klausuler med beredskapskrav til tid og volum. Beredskapsklausulene gir også Forsvaret mulighet til å avrope en større del av leverandørens varer eller tjenester under gitte omstendigheter. Bruken av kommersielle leverandører gir tilgang på logistikkressurser som ikke finnes i egen organisasjon eller som Forsvaret tidligere ikke har hatt tilgang på i tilstrekkelig stort omfang, og skal dermed være et supplement til Forsvarets egne ressurser.

For å sikre at det sivil-militære samarbeidet fungerer best mulig har det vært lagt opp til felles planlegging mellom sivile og militære om bruk av ressursene. Det ble derfor opprettet koordineringsceller der personell fra to av de største strategiske partnerne, WGS²¹ og Grieg Strategic Services (GSS), var samlokalisert med det taktiske ledelselementet for logistikk, NOR JLSG. Det sivile personellet fra de kommersielle bedriftene har tatt del i planleggingen av den operative logistikken.²² Denne formen for integrasjon sammenfaller med karakteristikkene for samarbeidsbaserte leverandørforhold (kapittel 3.2).

²¹ Koordineringscellen ble lagt ned 1. juli 2022, slik at det per desember 2023 kun er Grieg som har en koordineringscelle i NOR JLSG.

²² Operativ logistikk er en del av den militære logistikken, og defineres som «en samling av midler, ressurser, organisasjoner og prosesser som deler et felles mål om å vedlikeholde kampanjer og militære operasjoner», og består hovedsakelig av transport, vedlikehold og forsyning/etterforsyning (Forsvaret, 2018).

4 Operative forhold

Forsvarets evne til å løse sine oppgaver – operativ evne – er summen av styrkenes evner og kapasiteter, tilgjengelighet, deployerbarhet og utholdenhet (Forsvarsstaben, 2019).²³

Forsvaret er helt avhengig av å bruke sivile ressurser for å løse de mest krevende situasjonene, noe som både Forsvarskommisjonen, Totalberedskapskommisjonen og flere FFI-studier har påpekt (Birkemo *et al.*, 2019; Forsvarskommisjonen, 2023; Heireng & Birkemo, 2016a; Sellevåg *et al.*, 2022; Totalberedskapskommisjonen, 2023). Alle de fem forholdene eller temaene som vurderes i denne rapporten er avgjørende i den sivile kommersielle støtten til Forsvaret. Operative forhold og dermed Forsvarets operative evne kan påvirkes av alle disse forholdene. Dette kapitlet inkluderer derfor flere forhold som også drøftes i kapittel 5–8.

4.1 Kartlegging og beskrivelse

Krig, stormaktrivalisering, klimaendringer og teknologiske endringer fører til uforutsigbarhet og ustabilitet i Norges omgivelser. Forsvarssektoren må derfor kunne respondere raskere på endringer i trusselbildet (Forsvaret, 2023). Forsvaret skal kunne løse ulike oppdrag innenfor de ni overordnede oppgavene som er listet opp i faktaboks 1 (Forsvarsdepartementet, 2020a). Med unntak av oppgave 8 og 9 er disse oppgavene dimensjonerende for utviklingen av Forsvarets struktur og operative kapasiteter. Samtidig er Forsvarets volum blitt mindre, noe som ifølge Forsvarskommisjonen har ført til en senkning i ambisjonsnivået for hva Forsvaret skal være i stand til alene (Forsvarskommisjonen, 2023, s. 168).

Kommersielle aktører har alltid vært en nødvendig del av samfunnets beredskap og Forsvarets operative evne er helt avhengig av deres ressurser. Kontrakter med beredskapsklausuler²⁴ eller rekvisisjonsloven er virkemidler som Forsvaret har for å sikre tilgang på disse ressursene, og vil kunne bidra til Forsvarets operative evne. I dag er det etablert og det planlegges med å etablere stadig flere strategiske samarbeid med kommersielle aktører for å dekke Forsvarets behov i de ni oppgavene Forsvaret alene eller sammen med allierte må kunne håndtere. Disse avtalene dekker i dag primært logistikk og IKT, det vil si ressurser der det i flere analyser og utredninger er identifisert mangler i Forsvarets beredskap.

²³ Forsvarets oppgaver inkluderer planforberedelser og beredskap (Forsvarsstaben, 2019). Stridsevne inngår også i operative evne og er en militær styrkes kampdyktighet og evne til å lykkes med sine operasjoner. Den består av konseptuelle, moralske og fysiske faktorer.

²⁴ Merk at beredskapsklausuler også kan utløses ved ekstraordinære behov i fredstid.

Faktaboks 1 Forsvarets ni oppgaver (Prop. 14 S (2020 – 2021))

1. Troverdigg avskrekking med basis i Natos kollektive forsvar.
2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av Natos kollektive forsvar.
3. Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement.
4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning.
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter.
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder.
7. Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner.
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området.
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

Logistikk er avgjørende for Forsvarets operative evne, både med hensyn til reaksjonstid og utholdenhet. Det er identifisert flere mangler innen logistikk, blant annet drivstoff, noe som både kan påvirke egne operasjoner og Norges evne til å understøtte allierte som en del av vertslandsstøtten. Dessuten er hovedvekten av de sivile ressursene i Sør- og Midt-Norge, som vist i figur 4.1 (Viste & Birkemo, 2023). Det er dermed risiko for at evnen til mottak og understøttelse av allierte i Nord-Norge er lavere enn behovet. Øvelsene Trident Juncture 2018 (TRJE18) og Cold Response 2022 (CR22) synliggjorde mangler på personell med kompetanse på militært mottak og transport (M&T), noe som kan påvirke evnen til å fylle kadrestrukturen til M&T-bataljonen i Forsvaret. Det er også identifisert mangler innen enkelte typer transportressurser og infrastrukturbehov (Birkemo & Graarud, 2023; Forsvarsdepartementet, 2022a).

IKT er en annen avgjørende innsatsfaktor som bidrar til Forsvarets operative evne (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 14), og der det er identifisert flere mangler. Blant annet er dagens løsninger delvis utdaterte (Forsvaret, 2018; Skjelland *et al.*, 2023). Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer konkluderer med at Forsvarsdepartementet over tid ikke har greid å realisere effektive og sikre informasjonssystemer som understøtter Forsvarets operative evne. Undersøkelsene peker på svak styring, overlappende og uklare ansvarsforhold mellom etater og mangel på kompetanse som viktige årsaker (Riksrevisjonen, 2022). Riksrevisjonen betegner manglene som svært alvorlige. Samtidig vurderer Regjeringen at forsinkelser i IKT-investeringene vil kunne ha stor og negativ effekt på Forsvarets operative evne (Forsvarsdepartementet, 2022a; Skjelland *et al.*, 2023).

Det to neste delkapitlene presenterer muligheter og utfordringer knyttet til operative forhold ved et strategisk samarbeid mellom kommersielle aktører og forsvarssektoren. Usikkerhet og forutsetninger knyttet til mulighetene er ytterligere diskutert under delkapittelet som tar for seg utfordringer. Vurderingene som er gjort i dette kapittelet er basert på datainnsamling i forbindelse med idémyldringen, FFIs forskning og akademisk litteratur, som beskrevet i vedlegg A.

4.2 Muligheter

Dette delkapittelet vil gjennomgå de potensielle mulighetene og operative gevinster som strategisk samarbeid med kommersielle aktører kan gi. De ulike kildene som er benyttet er samstemte i at de viktigste fordelene ved et leverandørsamarbeid er tilgang på kapasitet, både av varer, tjenester, teknologi og kompetanse. Basert på de ulike kildene det identifisert fem overordnede muligheter knyttet til operative forhold, som dette delkapittelet er strukturert etter. Disse er:

- økt beredskapsevne i sikkerhetspolitiske gråsoner,
- redusert reaksjonstid,
- økt utholdenhet,
- økt fleksibilitet, og
- økt forståelse for brukerbehovet.

4.2.1 Økt beredskapsevne i sikkerhetspolitiske gråsoner

Internasjonale konflikter spilles i økende grad ut i gråsonen mellom krig og fred (Johansen, 2022), der beredskapslovgivningen ikke er tredd i kraft. Å ha beredskapsevne²⁵ i denne sikkerhetspolitiske sonen får dermed stadig større betydning. Flere FFI-studier har pekt på sikkerhetspolitiske gråsoner som en utfordring for forsyningssikkerheten til Forsvaret (Heireng & Birkemo, 2016a; Kuran & Birkemo, 2015), og på strategisk partnerskap som en mulig løsning (Birkemo *et al.*, 2019; Bjørk *et al.*, 2020, 2022). Dette er også et argument som ble fremhevet av flere av deltakerne på idémyldringen. Begrunnelsen for at strategisk samarbeid (eller partnerskap) potensielt kan bidra til økt operativ evne, er usikkerhet til om beredskapslovverk, som rekvisisjonsloven, er aktivert i denne gråsonen.

En kontrakt om strategisk samarbeid med kommersielle aktører med konkrete leveransekrav i beredskapsavtalen kan dermed bidra til å dekke operative behov i fasen mellom dyp fred til beredskapslovgivningen trer i kraft (Birkemo *et al.*, 2019).²⁶

Leveransemessig kan et strategisk samarbeid med kommersielle aktører dermed fungere som en bro mellom fred og krig. Både forskning²⁷ og deltakerne på idémyldringen mener dette

²⁵ Beredskap er evne til å reagere i rett tid, på rett sted, med tilstrekkelig kapasitet. Begrepet knyttes normalt til planlegging, forberedende tiltak og reaksjonstid (Forsvarsstaben, 2019).

²⁶ Det er mulig å sette de samme beredskapskravene i en kontrakt med leverandører som ikke defineres som en strategisk samarbeidspartner.

²⁷ Se for eksempel Birkemo *et al.* (2019), Bjørk *et al.* (2022) og Pedersen (2023). FFI har i tillegg skrevet flere graderte publikasjoner der dette trekkes frem.

kan gi en fleksibel tilgang på ulike typer varer og tjenester som Forsvaret ikke er i stand til å etablere internt under nåværende økonomiske rammer. Et eksempel er transportkapasiteten som er nødvendig i forbindelse med alliert mottak, der Bring utgjør en viktig veitransportkapasitet. En forutsetning for dette er imidlertid at det settes tydelige og forpliktende beredskapskrav i kontrakten, for eksempel konkrete krav til volum, tid og sted eller sikkerhetskrav som sjåførens nasjonalitet. Disse forutsetningene er ytterligere diskutert under temaet merkantile forhold i kapittel 7.

4.2.2 Økt reaksjonsevne

Den sikkerhetspolitiske utviklingen det siste tiåret har ført til at varslingstiden potensielt er blitt svært lav og at klartidene er redusert for flere avdelinger i Forsvaret (Skjelland *et al.*, 2019, s. 18). Reduserte klartider fører blant annet til at det er behov for større materiell- og personelltilgjengelighet enn tidligere.²⁸ Som nevnt er det identifisert en rekke beredskapsmangler. Mye militært materiell står på tungt vedlikehold, og er derfor ikke tilgjengelig (Skjelland *et al.*, 2023). Dessuten er flere av avdelingene i Forsvaret bygget opp som en kadre²⁹, slik at den komplette avdelingen, som beskrevet i komplett operativ organisasjonsplan (KOP), ikke nødvendigvis er gripbar på kort tid. Flere FFI-studier indikerer at samarbeid med kommersielle aktører kan bidra til økt reaksjonsevne fordi de kommersielle aktørene produserer varer og tjenester i sin daglige virksomhet, som Forsvaret kan få behov for i en beredskapssituasjon (Birkemo *et al.*, 2019; Bjørk *et al.*, 2020). Denne muligheten ble også påpekt av deltakerne på idémyldringen.

Innen drifts- og støttevirksomheten i forsvarssektoren er det flere oppgaver hvor kommersielle aktører har et fortrinn, både i form av stordriftsfordeler i produksjonen av varer og tjenester som følge av at de betjener store kundegrupper, men også kvalitetsmessig i form av kompetanse eller teknologi (Birkemo *et al.*, 2021). Tjenester som transport og vedlikehold, som i dag blant annet leveres av de strategiske beredskapspartnerne Bring og Bertel O. Steen kan bidra til hhv. tidsriktig fremføring av norske og allierte styrker, og til klargjøring av materiell raskere enn ved kun å bruke Forsvarets ressurser (Birkemo *et al.*, 2019; Birkemo & Graarud, 2023), noe som igjen kan bidra til å økt reaksjonsevne. På idémyldringen ble det fremhevet at **strategisk samarbeid kan gjøre det mulig for Forsvaret å løse flere typer oppdrag raskere og på en bedre måte**. Dette begrunnes med at avtaler med kommersielle aktører kan gi tilgang til flere typer materiell og tjenester, og bidra til økt fleksibilitet med hensyn til å håndtere ulike situasjoner.

Ifølge deltakerne er det en rekke forutsetninger som må innfris for at et strategisk samarbeid skal kunne bidra til å øke Forsvarets reaksjonsevne. For det første må den kommersielle aktøren **utvikle og vedlikeholde tilstrekkelig kompetanse om Forsvaret** og Forsvarets særskilte behov. Forsvaret må også kjenne den kommersielle aktøren. Dette kan oppnås ved at samarbeidspartneren jevnlig deltar på relevante militære øvelser i fredstid.

²⁸ Dette gjelder også lagret materiell som forvaltes på vegne av styrkesjefene.

²⁹ I en kadre danner befal og personell en fast kjerne innenfor avdelinger som under krig og øvelser utvides med innkalte vernepliktige.

Videre må det være tilstrekkelig grad av **tillit mellom forsvarssektoren og den kommersielle aktøren**, noe som kan utvikles ved informasjonsdeling. Integrasjon i form av samlokalisering kan også bidra til dette. Ifølge enkelte av deltakerne på idémyldringen bør forsvarssektoren være villig til å ta kostnaden, både med hensyn til økonomi og personell, for å integrere samarbeidspartneren tilstrekkelig og dermed bidra til at de har relevant kompetanse om forsvarssektorens behov.

Flere deltakere på idémyldringen mente at samarbeidspartnerens oppgaver og ansvar også burde integreres i Forsvarets planverk for at et strategisk samarbeid skal kunne bidra til økt reaksjonsevne. Det er imidlertid usikkert om dette lar seg gjøre. Dette skyldes blant annet usikkerhet i det juridiske handlingsrommet, og risiko for at skillet mellom lovlige mål og sivile kan bli uklart i en eventuell væpnet konflikt (Köhler, 2023).

4.2.3 Økt utholdenhet

Som nevnt er Forsvarets egen kapasitet er innen flere ressursområder begrenset på grunn av manglende beredskapslager, materiell på vedlikehold og utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde ansatte (Drevon, 2023; Skjelland *et al.*, 2022, 2023; Strand *et al.*, 2016). Dette påvirker også Forsvarets utholdenhet negativt. **Bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser vil kunne bidra til å øke Forsvarets og alliertes utholdenhet** i en væpnet konflikt (Sellevåg *et al.*, 2022). Flere forhold kan bidra til dette.

Å **utnytte kommersielle aktørers kapasitet** kan bidra til å øke Forsvarets evne til å gjennomføre logistikk i fremre deler av operasjonsområdet, for eksempel ved å sikre tilstrekkelig etterforsyninger til operasjonsområdet. Forsvaret kan prioritere å bruke egne kapasiteter til de skarpeste oppdragene og i fremre deler av operasjonsområdet, mens sivile ressurser kan benyttes i bakre områder og i tråd med folkeretten. Kommersielle aktører representerer også en redundans til Forsvarets egne ressurser innen flere områder, noe som bidrar til økt robusthet og dermed mulighet for å sikre en gitt utholdenhet.

Leveransesikkerhet forutsetter imidlertid en helhetlig innretning på tvers av sektorer. Det er for eksempel behov for tydelige prioriteringsmekanismer dersom det oppstår samtidighetsbehov (Forsvarskommissjonen, 2023, s. 232; Totalberedskapskommissjonen, 2023, s. 170; Heireng & Birkemo, 2016). Dette vil bli ytterligere diskutert i kapittel 4.3.2, som omhandler roller, ansvar og myndighet.

4.2.4 Skalerbarhet

Forsvaret må kunne gjennomføre operasjoner i et bredt spekter av situasjoner – fra fredstidsoperasjoner til krig inkludert vertslandsstøtte, noe som vil gi svært forskjellige kapabilitets- og kapasitetskrav. Nato-styrker som trener eller opererer i Norge og våre nærområder vil ha behov for norsk vertslandsstøtte i et omfang som ikke Forsvaret alene kan levere.

I en innledende periode av en alliert operasjon, fram til alliertes egne forsyningslinjer er etablert, vil behovet være ekstra stort. FFI-studier viser at mottak og fremføring av allierte (*reception, staging and onward movement*, RSOM) vil kunne **mangedoble behovet for infrastruktur og**

transportkapasitet i Norge (Birkemo *et al.*, 2019; Forsvarets forskningsinstitutt, 2021).³⁰ Det vil være behov for at også kapasiteten til å understøtte nasjonale kampavdelinger kan økes i tråd med en sikkerhetspolitisk eskalering. Man kan for eksempel forvente at aktivitetsnivåer, som seilings- og flytid, vil øke dramatisk ved en eskalering, noe som øker behovet for eksempelvis forsyninger og vedlikehold. Behovene kan dermed bli langt høyere enn Forsvarets daglige behov i fredstid, og høyere enn hva Forsvaret kan dekke med sine interne ressurser.

Kapasiteten til de kommersielle aktørene kan gi en skalerbarhet som Forsvaret og allierte avhenger av. Denne fordelten forutsetter imidlertid at den kommersielle aktøren sikrer de stadig mer komplekse verdikjedene, slik at kapasiteten er gripbar for forsvarssektoren (Farsund *et al.*, 2022). Forsvaret har etablert strategiske avtaler og beredskapsavtaler som inngår som en del av Forsvarets logistikksystem, nettopp for å oppnå skalerbar kapasitet. FFIs evalueringer av dette logistikksystemet i de store øvelsene Trident Juncture 2018 og Cold Response 2022, med hhv. 50 000 og 30 000 deltakere, viste at gjennomføringen av mottak og understøttelse av de allierte avdelingene **var helt avhengig av kapasiteten** til de kommersielle samarbeidspartnerne (Birkemo *et al.*, 2020; Birkemo & Graarud, 2023).³¹ Ifølge flere av deltakerne på idémyldringen kan beredskapsavtaler generelt **dekke Forsvarets behov for fleksibilitet ved at det gir mulighet til å utvide både kapasitet og antall varianter av en type ressurs**. Et eksempel som ble nevnt under idémyldringen var Forsvarets eiendom, bygg og anlegg (EBA), som har lavere kapasitet enn hva behovet vil være i forbindelse med vertslandsstøtte til allierte styrker. Ved å utnytte eksisterende sivil EBA kan store deler av behovene dekkes.

I Forsvaret er lagerbeholdningene av både medisiner og enkelte typer drivstoff lave (Pedersen *et al.*, 2022; Skjelland *et al.*, 2023), og i hovedsak dimensjonert for fredstidsoperasjoner. Flere av deltakerne mente at et strategisk samarbeid kan gi **fleksibel tilgang på forsyningsartikler som har begrenset holdbarhet** (se kapittel 6 for flere detaljer). Dette vil kunne bidra til økt tilgjengelighet for varen og dermed også økt operativ evne.

Deltakerne fremhevet også at bruken av strategisk samarbeid forutsetter en **helhetlig og tverrsektoriell nasjonal evne til å understøtte Forsvaret i et totalforsvarsperspektiv**. Dette forutsetter tilstrekkelig felles situasjonsforståelse mellom forsvarssektoren, relevante offentlige sivile sektorer og kommersielle aktører, og at det for eksempel er omforente prioriteringsmekanismer (Forsvarskommisjonen, 2023, s. 287; Heireng & Birkemo, 2016; Sellevåg *et al.*, 2022; Totalberedskapskommisjonen, 2023).

Avslutningsvis kom det innspill om at **forsvarssektoren må være i stand til å styre en strategisk samarbeidspartner slik at positive effekter som skalerbarhet** oppnås i praksis. Det ble understreket at sektorens behov for oppfølging av den kommersielle samarbeidspartneren påvirkes av omfanget av leveransene. Ifølge enkelte deltakere bør forsvarssektoren selv ha en fleksibel kapasitet personellmessig, for å følge opp den strategiske samarbeidspartneren. Dersom

³⁰ I Natos nye styrkemodell vil det bli inntil 300 000 soldater på høy beredskap (10–30 dager), https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf

³¹ I forbindelse med Trident Juncture 2018 hadde for eksempel WGS en omsetning på 1 milliard norske kroner.

strategisk samarbeid får en større rolle innen eksempelvis IKT,³² må derfor forsvarssektorens IKT-virksomhet også ha en viss innebygget skalerbar oppfølgingskapasitet.³³

4.2.5 Økt forståelse for brukerbehovet

Det var bred enighet blant deltakerne om at en viktig fordel med langsiktig samarbeid mellom kommersielle aktører og forsvarssektoren er at dette kan gi økt innsikt i Forsvarets behov. **Økt forståelse for den operative betydningen av leverandørens ressurser kan gi reelle operative synergieffekter**, noe som også i tråd med funnene i Pedersen (2023). En forutsetning for dette er god dialog over tid og at tilstrekkelig informasjon deles, slik at forståelse og tillit utvikles. Dette kan forsterkes ytterligere ved at forsvarssektoren evner å integrere samarbeidspartnere, som beskrevet i kapittel 3.2, og at totalforsvarssystemet som skal sikre Forsvaret nødvendige og relevante ressurser må være «øvd og prøvd». Ifølge juristene som deltok på idémyldringen gir strategiske avtaler mulighet til å trene sammen i fredstid, en mulighet som Forsvaret ikke har gjennom rekvisisjonsloven. I tråd med prinsippet «train as you fight» bør derfor samarbeidspartnere delta på relevante militære øvelser. Øvelsen Trident Juncture 2018 hadde en omfattende involvering av både kommersielle og offentlige totalforsvarsaktører, slik at totalforsvaret etter FFIs vurdering er blitt mer modent enn på flere tiår (Birkemo *et al.*, 2019; Sellevåg *et al.*, 2022).

4.3 utfordringer

Et strategisk samarbeid kan også føre til operative utfordringer eller ulemper på grunn av reduserte eller manglende leveranser. Dette kan skyldes både tilsiktede og utilsiktede uønskede handlinger, men det kan også knyttes til andre hendelser, formelle prosesser eller mekanismer (Meyer, 2009). Dette delkapittelet vil gjennomgå de potensielle utfordringene og operative ulempene som strategisk samarbeid med kommersielle aktører kan føre til. Kapittelet tar for seg fem overordnede utfordringer. Disse er:

- leveransesikkerhet,
- uklare roller, ansvar og myndighet,
- lovverk som kan overstyre leveranser til Forsvaret,
- sikkerhetsmessige forhold, og
- økt sårbarhet og redusert reaksjonsevne.

4.3.1 Leveransesikkerhet

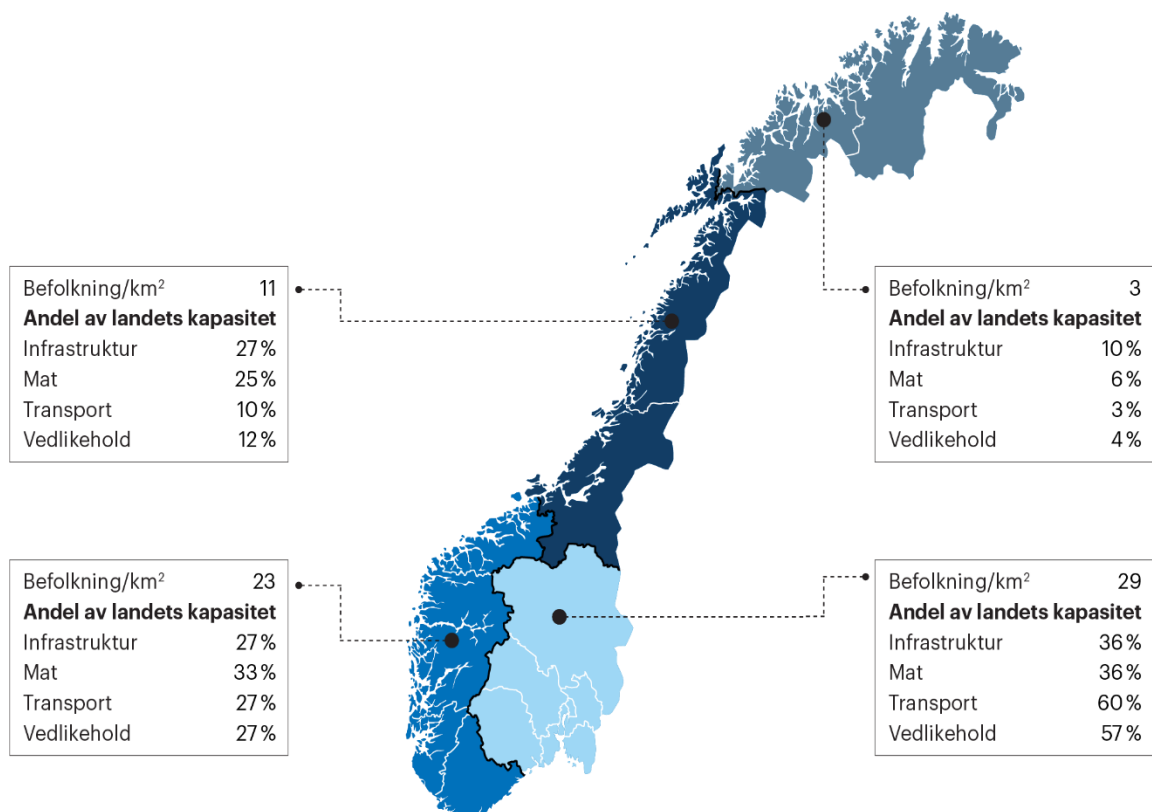
Å eie alle ressurser man trenger til en omfattende og langvarig operasjon sikrer tilgangen, men er svært kostbart og helt urealistisk for Forsvaret med dagens økonomiske rammer. På den annen side vil det alltid være en viss usikkerhet knyttet til leveransene fra en strategisk

³² Se for eksempel artikkelen «Forsvarssjefen om avlyst gigantkonkurranse: – Vi må stykke den opp» på Digi.no, <https://www.digi.no/artikler/forsvarssjefen-om-avlyst-gigantkonkurranse-vi-ma-stykke-den-opp/532290?key=arut5Bl>

³³ IKT-virksomheten omfatter de delene av forsvarssektoren som jobber med utforming, utvikling, videreutvikling, forvaltning og drift av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). I dag er dette CYFOR og FMA IKT kapasiteter. IKT-strategien for forsvarssektoren brukes begrepet IKT-funksjonen om dette.

samarbeidspartner. Generelt kan man si at **økte avhengigheter, økt kompleksitet, manglende systemforståelse hos involverte aktører, manglende barrierer eller manglende redundans vil øke systemets sårbarhet** (Birkemo *et al.*, 2021; Maal *et al.*, 2017). Dette vil utgjøre en risiko for Forsvarets leveranseevne, som kan føre til redusert operativ evne. Det er flere faktorer som kan føre til redusert leveransesikkerhet.

Den første utfordringen er knyttet til geografi. De sivile ressursene Forsvaret kan få behov for er **ikke jevnt fordelt i Norge**. En fersk FFI-studie viser at 63–87 % av sivile ressurser er lokalisert sør for Trøndelag (Viste & Birkemo, 2023), som vist i figur 4.1. Dersom et stort behov oppstår i andre deler av landet – for eksempel i forbindelse med alliert mottak i Nord-Norge – er det derfor en risiko for at behovet ikke dekkes tilstrekkelig raskt.



Figur 4.1 Geografisk fordeling av ressurskategoriene infrastruktur, mat, transport og vedlikehold, samt befolkningstettheten for de fire geografiske områdene landet er delt inn i (sorte grenselinjer). Andel innbyggere per område per 2022 var Øst: 51 %, Vest: 31,4 %, Midt: 13,1 %, Nord: 4,5 %. Fylkesinndelingen (hvite grenselinjer) gjelder fra 1. januar 2024. Figuren er hentet fra Viste & Birkemo (2023).

Dette kan til en viss grad sikres gjennom beredskapsklausuler³⁴ i samarbeidsavtalene, men forutsetter at ressursen er mobil. Beredskapsklausuler kan dessuten gi økte faste kostnader.

En annen faktor som indirekte kan påvirke operativ evne negativt er **samtidighetsbehov nasjonalt eller internasjonalt** – såkalt etterspørselssjokk³⁵ – som fører til at den strategiske samarbeidspartneren ikke får tilgang på en ressurs. Dette kan være ressurser som har utenlandske eiere eller finnes i utlandet når et nasjonalt behov oppstår. Et relevant eksempel er transportfartøyer for sjøtransport av styrker.³⁶ Det er usikkert hvordan Norge kan sikre prioritet i et internasjonalt marked (diskuteres ytterligere i kapittel 7).

Internt i Norge kan det oppstå samtidighetsbehov mellom Forsvaret, andre aktører i totalforsvaret og sivilbefolkningen (Heireng & Birkemo, 2016; Kuran & Birkemo, 2015; Sellevåg *et al.*, 2022). Det er usikkert om Forsvaret får prioritet på ressurser som transport, mat, drivstoff eller et nettverk/fiber ettersom prioriteringsmekanismene³⁷ i liten grad er avklart (Totalberedskapskommisjonen, 2023, s. 202). Et eksempel er Bring, som i tillegg til beredskapsavtalen med Forsvaret, også har ansvar for mye av den sivile varetransporten i Norge. Totalberedskapskommisjonen etterlyser felles planforutsetninger slik at man før en krise oppstår, enklere skal kunne avklare hvem som vil få prioritet (Sellevåg *et al.*, 2022). Dette vil også gi forsvarssektoren et bedre grunnlag for å finne løsninger for å dekke egne operative behov.

Forsvarets behov og samarbeidsavtaler må derfor ses i sammenheng med behovene til sivile deler av totalforsvaret. Dette understøttes av både Forsvarskommisjonen, Totalberedskapskommisjonen, Forsvarssjefens fagmilitære råd og flere FFI-studier (Forsvarskommisjonen, 2023; Forsvarssjefen, 2023; Heireng & Birkemo, 2016; Kuran & Birkemo, 2015; Sellevåg *et al.*, 2022; Totalberedskapskommisjonen, 2023). Ifølge deltakerne kunne denne utfordringen til en viss grad blitt redusert ved å koordinere avtalene med det departementet som har ansvar for en ressurskategori. Forsvarets rekvisisjonsavdeling har utviklet en database med relevante ressurser i ulike deler av landet. Foreløpig er det kun Forsvaret som kan benytte denne databasen for å forberede rekvisisjon. Det bør imidlertid sees på muligheter for å videreutvikle verktøyet for sivilmilitær koordinering av ressurstilgangen.

En tredje faktor som kan påvirke leveransesikkerheten negativt er **uoversiktlige verdikjeder** og organisatoriske endringer som for eksempel kan oppstå på grunn ved oppkjøp av internasjonale aktører (Lindgren *et al.*, 2022). Når det er uklart hvem som eier selskapet og hvem er underleverandørene, er det **risiko for å miste nasjonal kontroll**. Dette er en faktor som gjelder bortsettning generelt (Barthelemy, 2003). Med utenlandske eiere av strategiske samarbeidspartnere eller kritiske underleverandører er det usikkert om Forsvaret får prioritet dersom etterspørselen

³⁴ En beredskapsklausul skrives inn i avtaler for å sikre leveranser og sørge for at nødvendig støtte kan bestilles og leveres på kort varsel, til tross for ekstraordinære omstendigheter. Dette kan skrives inn i både samarbeidsavtaler og i rene transaksjonsbaserte avtaler. I Forsvarets standard rammeavtaler er det såkalt «force majeure»-klausul, som betyr at det ikke er leveringsgaranti ved ekstraordinære omstendigheter (Thommessen, 2020). Eksempler på klausuler er responstid, leveransested og volum av en leveranse.

³⁵ Etterspørselssjokk oppstår når «etterspørselen øker så sterkt at næringslivet støter på kapasitetsbegrensninger som raskt medfører økte markedspriser og som medfører utilstrekkelig tilgang til varer og tjenester».

³⁶ Nærings- og fiskeridepartementet har etablert Norsk Transportberedskap for Skip (NORTRASHIP), et rådgivende og operativt organ innen skipsfartsberedskap. Organet skal sikre at skipsfartens ressurser er tilgjengelig for norske myndigheter og allierte i krisesituasjoner. For mer detaljer se <https://www.rederi.no/om-oss/rederiforbundets-sikkerhets-og-beredskapsarbeid/> og Skiple *et al.*, 2021.

³⁷ FFI har flere ganger anbefalt at dette blir testet i øvelser for å avklare hvem som får prioritet i ulike scenarioer.

øker og den sikkerhetspolitiske situasjonen forverrer seg. Ifølge flere deltakere på idémyldringen kan tillit da bli en avgjørende faktor for å øke leveransesikkerheten.

En fjerde faktor gjelder samarbeidspartnerens kompetanse om Forsvaret generelt og om Forsvarets operative behov, spesielt. Som nevnt i kapittel 3 skal langvarige strategiske samarbeidsavtaler i utgangspunktet kunne bidra til å øke denne kompetansen, men det forutsetter imidlertid at samarbeidspartneren jevnlig benyttes og at de øver og trener sammen med Forsvaret. Lav deltakelse på øvelser kan føre til at leverandørens forståelse for Forsvarets behov reduseres,³⁸ noe som igjen kan føre til redusert tilpasningsevne og mindre relevante leveranser. I øvelsen CR22 var det eksempelvis adskillig lavere involvering av de strategiske samarbeidspartnerne (og offentlige aktører) enn i Trident Juncture 2018, noe som kan føre til lavere forståelse for Forsvarets behov (Birkemo & Graarud, 2023). Ifølge deltakerne bør samtidig øvelsene gjennomføres mest mulig likt det konfliktnivået man trener på, med de mulighetene og begrensningene dette setter. **Mangel på relevant øving og trening kan føre til lav eller feil kompetanse om hvordan Forsvarets behov kan dekkes, noe som kan gi negative operative konsekvenser i en reell situasjon.** Dette avhenger imidlertid av hvilken type ressurs det er snakk om og innretningen av samarbeidsrelasjonen.

Som beskrevet i kapittel 5.3 er det risiko for **tap av Forsvarets eget nøkkelpersonell** dersom viktige oppgaver settes til en ekstern aktør som den strategiske samarbeidspartneren (Barthelemy, 2003; Birkemo *et al.*, 2021). Det er også risiko for tap av sivilt nøkkelpersonell, for eksempel ved selvevakuering til en annen del av landet eller utlandet ved en sikkerhetspolitisk krise (Birkemo *et al.*, 2015), slik at det blir utfordrende å levere kritiske tjenester som en strategisk samarbeidspartner har ansvar for.

Flere av deltakerne på idémyldringen var bekymret for at hensynet til inntjening og eventuell overlevelse i markedet vil være viktigere for en kommersiell aktør enn det å sikre leveranser til Forsvaret i en sikkerhetspolitisk krise. Dette indikerer manglende tillit til kommersielle aktører. Det er mulig dette kan håndteres gjennom insentiver i kontrakten med en samarbeidspartner.

4.3.2 Roller, ansvar og myndighet

Flere FFI-studier har påpekt at fordelingen av roller, ansvar og myndighet (RAM) mellom forsvarssektoren og en strategisk samarbeidspartner er uavklart i krise og krig (Birkemo *et al.*, 2020a, 2021a; Birkemo & Graarud, 2023). Samtlige deltakere var enige i dette. Denne uklarheten kan gi flere utfordringer knyttet til operative forhold. **En kommersiell aktør kan for eksempel ikke underlegges militær kommando.** Det er kun dersom rekvisisjonsloven aktiveres at FOH kan få en viss form for styringsrett over kommersielt tilgjengelige ressurser.³⁹ I tråd med forskrift om militære rekvisisjoner (Forsvarsdepartementet, 1999, §3) fremkommer det likevel at Forsvaret i minst mulig grad skal overta kontrollen over sivile ressurser: «Dekning av Forsvarets behov ved rekvisisjon skal så vidt mulig omfatte varer og tjenester uten at Forsvaret overtar kontroll og ansvar for personell og materiell som ikke anses nødvendig ut fra formålet med rekvisisjonen».

³⁸ Dette gjelder også andre totalforsvarsaktører som Forsvaret må samarbeide tett med i krise og krig.

³⁹ I andre deler av krisespekteret vil det kun være sanksjonsmuligheter i tråd med det som er avtalt i kontrakten (se mer om dette i kapittel 7.2 om merkantile forhold).

Kontroll og styring av et strategisk samarbeid må derfor reguleres gjennom avtaleverket, som diskutert i kapittel 7.

Selv om Forsvaret ikke har kommando over kommersielle aktører vil samarbeidspartnerens leveranser til øvelser og operasjoner, i tråd med samarbeidsavtalen, forutsette en viss oppfølging og styring fra Forsvarets side. Erfaringsmessig kan deler av denne oppfølgingen bli tidkrevende og ta fokus fra andre pågående oppgaver. Det kan derfor bli mer **krevende personellmessig å styre samarbeidspartnerne for å sikre tilgang og relevante leveranser**. Dette kan igjen påvirke operativ evne.

Uklarhet i RAM kan ifølge flere av deltakerne på idémyldringen også føre til ressurskonflikter knyttet til hvilke aktører (sivile eller militære) som får prioritet i ulike deler av konfliktspekteret.

4.3.3 Lovverk som kan overstyre leveranser til Forsvaret i krise og krig

Det er flere juridiske forhold som kan overstyre en samarbeidspartners leveranser til Forsvaret. Disse nevnes kort her, men er ytterligere beskrevet i kapittel 7 (merkantile forhold) og 8 (krigens folkerett).

For å sikre forutsigbar tilførsel av kompetanse til styrkestrukturen, ble det gjennomført endringer i forsvarsloven i 2022. Dette betyr blant annet at Forsvaret har mulighet til å inngå kontrakt med personer som ikke er vernepliktige og utvidet tjenesteplikt for vernepliktige. Endringen omfatter imidlertid ikke strategiske partnere eller sivile firma som skal levere til forsvarssektoren. Ifølge Forsvarsdepartementet har dette følgende konsekvenser: «I den grad Forsvaret i en krigssituasjon har behov for personell ansatt hos strategiske samarbeidspartnere eller andre steder som ikke er tjenestepliktig, vil dette måtte løses med hjemmel i beredskapslovgivningen og de muligheter militære myndigheter har til å rekvirere ressurser» (Forsvarsdepartementet, 2022b, s. 26). Forsvarssektoren har dermed ikke mulighet til å benytte endringen i forsvarsloven til å gjøre avtaler med strategiske partnere. Ansatte hos sivile samarbeidspartnere kan derfor bare disponeres i Forsvarets styrkestruktur dersom personellet allerede har tjenesteplikt gjennom verneplikten.⁴⁰ Det vil dermed være tilfeldig om en ansatt hos en leverandør også er styrkedisponert til en oppgave som ligner arbeidsoppgavene hos en sivil leverandør. Endringene i forsvarsloven bidrar dermed ikke til økt forsyningssikkerhet når det gjelder tilgang på kompetanse i rammen av samarbeidsavtaler. Som en sourcingstrategi er denne lovendringen i praksis utfordrende: **Hvis behovet i en krisesituasjon er av en slik art at det vil kreve uniformering i krigstid, kan ikke forsvarssektoren sette det ut til private aktører i fredstid**. Muligheten til å gjøre om sivil personell til lovlig stridende militært personell er begrenset til de øvrige reglene i forsvarsloven om tjenesteplikt for vernepliktige, eller militært tilsatte. Dette diskuteres ytterligere i kapittel 8.3.2. Forsvarssektoren kan imidlertid stille krav til sivil leverandør om at et gitt antall ansatte er vernepliktige innenfor vernepliktsreglene i forsvarsloven § 6, noe som snevrer inn samarbeidspartnerens mulighetsrom for hvem som kan ansettes.

Ifølge flere deltakere på idémyldringen har **personell fra kommersielle samarbeidspartnere nektelsesrett i tråd med arbeidsretten**, dersom de ikke inngår som vernepliktige i Forsvarets

⁴⁰ Se også debattinnlegget «Endringen i Forsvarsloven går under radaren» i Forsvarets forum, <https://forsvaretsforum.no/meninger-reservist/endringen-i-forsvarsloven-gar-under-radaren/283920>.

struktur. Det vil derfor være en risiko for at ansatte ikke møter opp eller at de lovlig kan si opp sine stillinger, selv om Forsvaret har behov for deres kompetanse.

Næringsberedskapsloven fastsetter at «når det på grunn av risiko for etterspørselssjokk, tilbudsvikt eller logistikkbrist er nødvendig for å sørge for sivile eller militære behov i Norge, eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester, kan regjeringen gi nærmere bestemmelser i forskrift.» (Totalberedskapskommisjonen, 2023, s. 200). Forskriftsbestemmelser kan blant omfatte prioritering, omfordeling, lagring og avståelse av varer og utførelse av tjenester. **Ved samtidighetsbehov mellom kritiske sivile aktører og Forsvaret, er det derfor ikke nødvendigvis Forsvaret som får prioritet.** Dette kan få negative konsekvenser for Forsvarets operative evne.

I tillegg vil krigens folkerett legge en rekke begrensninger på hvordan en kommersiell aktør kan brukes i en militær operasjon, noe som diskuteres ytterligere i kapittel 8.

4.3.4 Sikkerhetsmessige forhold

I denne rapporten tar vi for oss to ulike perspektiver av sikkerhet, og hvordan dette kan påvirke Forsvarets ytelse i en operasjon.

Det første perspektivet som kom fram i idémyldringen er sikkerheten til personellet hos den kommersielle samarbeidspartneren. Personellet er til en viss grad beskyttet gjennom krigens folkerett. I sikkerhetspolitiske gråsoner kan det imidlertid bli behov for ekstra beskyttelsestiltak for den strategiske partneren. Denne gråsonen kan være både juridisk – om situasjonen er definert som en væpnet konflikt slik at personellet kan være beskyttet av folkeretten – og geografisk – der beskyttelsesbehovet avhenger av om samarbeidspartneren har leveranser i bakre, midtre eller fremre del av et operasjonsområde. Deltakerne i idémyldringen påpekte at dette gjelder både for sivilt personell og for sivil infrastruktur. Økt beskyttelsesbehov vil trekke på Forsvarets ressurser, noe som igjen fører til **reduisert evne til å sikre andre objekter som kan være kritiske.**

Det andre perspektivet er brudd på sikkerhetsloven som kan oppstå ved bruk av strategisk samarbeid. Sikkerhet omfatter da både tilsiktede og utilsiktede hendelser. Overordnet finnes det organisatoriske, tekniske og menneskelig årsaker til sikkerhetsbrudd, men mest hyppig er de organisatoriske forklaringene (Elgsaas & Heireng, 2014, s. 65). Å introdusere strategisk samarbeid endrer organiseringen. Med omfanget av informasjonsdeling som denne type samarbeid forutsetter, er det viktig at **risiko for både tilsiktede og utilsiktede hendelser** vurderes. Det er for eksempel svært få leverandører som har tilgang på graderte plattformer. Ifølge deltakerne på idémyldringen kan det føre til «kreativ» kommunikasjon når gradert informasjon skal deles, noe som utgjør en utilsiktet sårbarhet for informasjonssikkerheten. I tillegg har personell- og innsidertrusselen⁴¹ blitt identifisert som økende (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023b; Slagnes, 2023). Ved strategisk samarbeid øker antallet mennesker som har tilgang til sensitiv informasjon

⁴¹ Ifølge sikkerhetsfaglig råd (2023) defineres en innsider som «en nåværende eller tidligere ansatt, konsulent eller innleid som har eller har hatt legitim tilgang til virksomhetens systemer, prosedyrer, objekter og informasjon, og som misbruker denne kunnskapen og tilgangen for å utføre handlinger som påfører virksomheten skade eller tap.»

og innsidertrusselen kan dermed øke (Birkemo *et al.*, 2021; Slagnes, 2023). Vi viser til Slagnes (2023) for en mer detaljert beskrivelse av innsidere.

Jo flere aktører som inngår i en verdikjede⁴², desto større blir kompleksiteten, og det blir dermed utfordrende å få kontroll over alle aktørene i verdikjeden (Birkemo *et al.*, 2021).⁴³ Innen IKT er det for eksempel økende kompleksitet på grunn av mange koblinger og avhengigheter, sammensatte verdikjeder, rask teknologiutvikling og endringshastighet som fører til økt usikkerhet. Uønskede hendelser skjer ikke bare i det digitale rom, men også gjennom oppkjøpsstrategier (Politiet, 2021; Waage *et al.*, 2021). Kinas teknologiske utvikling og Silkevei-strategi er et eksempel på dette, hvor hensikten er å skaffe tilgang til, og kontroll over, kommunikasjon-, samferdsel-, og energiinfrastruktur (Etterretningstjenesten, 2020, 2021). I tråd med sikkerhetsloven er det derfor avgjørende å identifisere usikkerhet og risiko gjennom helhetlige risiko- og verdivurderinger, slik at det kan gjennomføres sikkerhetstiltak som gir et akseptabelt risikonivå og med dette oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå (Birkemo *et al.*, 2021; Endregard *et al.*, 2023; Nasjonal sikkerhetsmyndighet, u.å.; Sikkerhetsloven, 2018). Disse sikkerhetstiltakene må kunne beskytte mot aktører, eget personell og eksterne, som har kapasitet og intensjon/vilje til å utføre sikkerhetstruende virksomhet (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, u.å.). For leveransesikkerheten i en operasjon er det viktig at både **samarbeidspartnere og beslutningstakere har tilstrekkelig forståelse for relevante trusler og sårbarheter**. På et mer overordnet nivå er det også viktig å forstå hvordan **hele verdikjeden kan bli påvirket av strategisk samarbeid**, før en beslutning om strategisk samarbeid blir tatt.

4.3.5 Økt sårbarhet og redusert reaksjonsevne

Flere av de utfordringene som er gjennomgått over, kan ifølge både forskning og deltakerne også føre til økte sårbarheter som igjen fører til redusert reaksjonsevne (Birkemo *et al.*, 2020, 2021; Birkemo & Graarud, 2023). Når flere aktører inngår strategisk samarbeid for å oppnå ressurseffektivisering, kan det føre til flere avhengigheter, økt behov for koordinering, økt kompleksitet, mangelfull systemforståelse hos involverte aktører, manglende redundans og dermed redusert reaksjonsevne. Hvis Forsvaret mangler tilstrekkelig reaksjonsevne i den avgjørende tidlige fasen av krise/krig, vil det kunne bli mindre relevant med utholdenhet. Dette er et dilemma som kan oppstå dersom økt utholdenhet prioriteres foran økt reaksjonsevne.

⁴² Begrepet verdikjede er definert i kapittel 1.3.

⁴³ Merk at noe av hensikten med MAST-utlysningen om et strategisk partnerskap var å innføre tjenesteintegratorer, slik at kompleksiteten knyttet til antall aktører, ble noe redusert.

5 Teknologiske og kompetansemessige forhold

5.1 Kartlegging og beskrivelse

Dette kapitlet gjennomgår potensielle teknologiske og kompetansemessige muligheter og utfordringer som vil følge med et strategisk samarbeid med kommersielle leverandører. Teknologi og teknologirelatert kompetanse⁴⁴ er tett koblet sammen og presenteres derfor i samme kapittel.

Ifølge Forsvarssjefens militærfaglige råd vil effektiv bruk av IKT være en av de største driverne for økt operativ evne i årene som kommer (Forsvarssjefen, 2023, s. 24). Samtidig er forsvarssektoren vurdert som dårlig rustet til å utnytte ny teknologi og til å ha lav forståelse for hvordan IKT kan utnyttes i sektoren. Styring av IKT-virksomheten i forsvarssektoren er i tillegg mangelfull og lite hensiktsmessig og (Riksrevisjonen, 2022; Svendsen-utvalget, 2020). Riksrevisjonens vurdering er at dette kan få alvorlige operative konsekvenser (Riksrevisjonen, 2022).⁴⁵

På en rekke områder er det kun kommersielle aktører som har kompetanse, ressurser og kapasitet til å utvikle ny teknologi, og et strategisk samarbeid kan gi tilgang på både teknologi og kompetanse (Birkemo *et al.*, 2021; Forsvarskommissjonen, 2023, s. 123). Dette kan imidlertid påvirke kompetansen som eksisterer og eventuelle nye kompetansebehov som oppstår i forsvarssektoren.⁴⁶

5.2 Muligheter

Basert på tidligere FFI-studier, utredninger og idémyldringen er det identifisert muligheter knyttet til teknologisk fortrinn, kompetansetilgang og -utvikling, skalerbarhet, omstilling og organisering innen cyberdomenet i Forsvaret. Det er identifisert fem overordnede muligheter innen teknologi og kompetanse. Disse er:

- få tilgang på «moderne» teknologi,
- dra nytte av kompetanse og innovasjon hos samarbeidspartneren,
- få tilgang på samarbeidspartnerens kapasitet,
- utvikle bedre organisering, og
- dra nytte av både nasjonal og internasjonal teknologiutvikling.

⁴⁴ Med kompetanse mener vi å «kunne anvende kunnskap og ferdigheter på selvstendig vis i ulike situasjoner gjennom å vise samarbeidsevne, ansvarlighet, evne til refleksjon og kritisk tenkning», i tråd med EUs definisjon av generell kompetanse: <https://esco.ec.europa.eu/en/about-esco/escopedia/escopedia/competence> [sist besøkt 26.05.2023]. NHO presiserer dette ytterligere med at kompetanse inkluderer en persons kunnskap, ferdigheter, holdninger og hvordan disse brukes i samspill, jf. <https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/kompetanse/kompetanseutvikling/ord-og-uttrykk-om-kompetanse/hvaer-kompetanse/> [sist besøkt 26.06.2023]

⁴⁵ Dette er blant de problemstillingene prosjektet F24 har fokusert mest på.

⁴⁶ Med forsvarssektoren menes primært Forsvaret, FMA, FB og Forsvarsdepartementet.

5.2.1 Teknologi

Forsvarssektoren vil ikke være i stand til å følge den teknologiske utviklingen uten å inkludere kommersielle aktører, mente flere av deltakerne på idémyldringen. Dette ble begrunnet med at **strategisk samarbeid kan øke tilgangen til ledende innovative fagmiljøer med nisjekompetanse og proprietær teknologi**. Dette er en mulighet som forsvarssektoren allerede forsøker å utnytte gjennom Mime⁴⁷-programmet. Andre eksempler er forsvarssektorens mangeårige samarbeid med Kongsberg Defence and Aerospace (KDA) om utvikling av radioer, samt med selskapene ATEA og Sopra Steria om henholdsvis hardware og utvikling. De to sistnevnte er imidlertid ikke formelle strategiske samarbeidspartnere. FMA er i tillegg involvert i et samarbeid med blant annet Telenor og Telia knyttet til 5G.⁴⁸

I idémyldringen kom det fram at utviklingstempo er svært avgjørende i et konkurransebasert marked. Deltakerne mente at **kommersielle aktører har høyere utviklingstempo innen teknologi** enn det Forsvaret generelt har mulighet til å oppnå, og begrunnet dette med at et mangfoldig kundegrunnlag gir utvikling der det er relevant. Samarbeid med kommersielle aktører kan dermed føre til at tiden fra et behov oppstår til løsninger er implementert og gi operative fortrinn, kan bli lavere.

Et tett og langsiktig samarbeid mellom utvikler og forsvarssektoren som bruker av ny teknologi, kan også gi **teknologiske løsninger som er tilpasset større deler av forsvarssektoren**, som en slags stordriftsfordel. Dette kan for eksempel sikre økt interoperabilitet og mer sikker og robust IKT, med et forsvarlig sikkerhetsnivå som møter Forsvarets behov. Den operative effekten oppnås imidlertid ikke ved innføring av teknologien alene, men forutsetter at eksisterende og ny teknologi samvirker, at teknologien samvirker med organisasjon og mennesker, og at teknologien brukes på riktig måte for å løse oppgavene (Bjørk *et al.*, 2022, s. 91).

Forsvaret kan også oppnå fordeler ved å anskaffe hyllevarer⁴⁹ ettersom moden og kommersielt tilgjengelig teknologi kan dekke deler av Forsvarets behov (Bjørk *et al.*, 2020, s. 52). Dette kan bidra til å redusere tid og kostnader knyttet til tunge teknologiske utviklingsprosjekter, for eksempel innen IKT. Det er dermed et potensial for å utnytte kommersielle aktørers tilgang på kompetanse og kapasitet, og deretter bygge og videreutvikle et egnet system sammen med kommersielle aktører.⁵⁰ Ifølge deltakerne gir dette en **dreining fra teknologisk spesifisering til funksjonelle behov**. For Forsvaret sin del kan dette føre til økt bevissthet for generelle behov og hvordan dette kan dekkes av hyllevarer. Anskaffelser av hyllevarer kan også frigjøre tid til anskaffelser av mer spesialisert materiell (Bjørk *et al.*, 2022, s. 77), for eksempel knyttet til

⁴⁷ Mime er et program i Forsvarsmateriell der en rekke investeringsprosjekter innen kampnær IKT er samlet. Programmet skal sikre ivaretagelse av en helhetlig anskaffelse av taktisk informasjonsinfrastruktur, jf. <https://www.fma.no/anskaffelser/virksomhetsprogrammet-mime>.

⁴⁸ Se for eksempel artikkelen «Ny taktisk radio til Forsvaret» i Forsvarets forum, jf. <https://forsvaretsforum.no/forsvaret-forsvarsmateriell-haeren/ny-taktisk-radio-til-forsvaret/334560> [besøkt 06.07.2023]

⁴⁹ Med hyllevarer menes produkter som allerede er ferdig utviklet og testet. Innen IKT er hyllevarer ferdige systemer som kan kjøpes og tas i bruk uten behov for bistand til installasjon og tilpasninger. En del hyllevarer kan også kjøpes som løpende tjenestekjøp hvor du i en gitt periode får tilgang til systemet via internett, jf. <https://anskaffelser.no/nn/hva-skal-du-kjope/it/it-loysingar/hyllevarer>. Det finnes imidlertid ikke en omforent definisjon av begrepet.

⁵⁰ Eksempelvis er NKOM/Nato med på å sette standarder i ny teknologi som er tilpasset både sivilt og militært.

Forsvarets kjerneoppgaver. Ifølge deltakerne er imidlertid en forutsetning for dette at forsvarssektoren har tilstrekkelig kompetanse og vilje til å introdusere teknologiske løsninger på en helhetlig måte som også ivaretar DOTMPLFI⁵¹-perspektivene. Det teknologiske mulighetsrommet for Forsvarets løsninger blir dessuten ikke større enn det som et forsvarlig sikkerhetsnivå i tråd med sikkerhetsloven tillater.⁵² Det er derfor avgjørende at en strategisk samarbeidspartner forstår sikkerhetskravene til Forsvarets teknologiske løsninger og hvordan dette påvirker muligheten til å benytte hyllevarerløsninger. Dersom et strategisk samarbeid skal gi teknologiske fortrinn forutsettes det videre at samarbeidspartnere klarer å innhente kritisk kompetanse raskere enn Forsvaret.

5.2.2 Økt kompetanse og innovasjon

Prinsippet «så sivilt som mulig, så militært som nødvendig» tar utgangspunkt i at militær kompetanse skal benyttes til utøvelse av militær makt der det er behov for dette og til videreutvikling av operativ evne, mens sivil kompetanse brukes som et supplement til militær kompetanse for å understøtte operativ evne (Forsvarsdepartementet, 2021b). Om den militære kompetansen skrev tidligere Forsvarsminister Frank Bakke-Jensen følgende:

Den militære kompetansen er unik og handler om å planlegge, lede og gjennomføre militære operasjoner. Kompetansen er viktig fordi den er forutsetningen for bruk av militærmakt – ett av flere virkemidler en suveren stat har for å verne om sine interesser, sikre nasjonal selvstendighet og politisk handlefrihet. (Bakke-Jensen, 2020)

Forsvaret har ikke kapasitet til å ha dyp kompetanse innen alle relevante temaer. FFI har derfor kartlagt og vurdert åtte typer kompetanse forsvarssektoren og sivile aktører i verdikjeden må ha for å oppnå et vellykket strategisk samarbeid. Oppsummert omfatter dette **virksomhetskompetanse, sikkerhetskompetanse, merkantil kompetanse, innovasjonskompetanse, juridisk kompetanse (inkludert krigens folkerett), integrasjonskompetanse, teknologi-kompetanse og ledelses- og samhandlingskompetanse** (Birkemo *et al.*, 2021). Samtidig har sektoren utfordringer med å rekruttere og beholde rett kompetanse og det er høyt frafall på lavt nivå (Skjelland *et al.*, 2023; Strand *et al.*, 2016), noe deltakerne på idémyldringen også har erfart. Deltakerne mente at forsvarssektoren har satt ut oppgaver som de ikke har kapasitet eller kompetanse til å gjøre selv, samtidig som at bestillerkompetansen i sektoren har flere mangler. Dette fører til at bestillingene ikke alltid er i tråd med behovene, at leveransene blir mindre egnet og at kostnader knyttet til tilpassing øker.

FFI har i flere studier pekt på at kommersielle aktører med oppdatert kompetanse **kan bidra til innovasjon**⁵³ som utfyller kompetansen som forsvarssektoren selv har for lite av (Birkemo *et al.*, 2019, 2021; Bjørk *et al.*, 2020, 2022; Elstad *et al.*, 2022; Pedersen, 2023a), noe også deltakerne argumenterte for. Et strategisk samarbeid kan gi **tilgang på omfattende kompetanse som**

⁵¹ Doktrine, organisasjon, trening, materiell, personell, ledelse, fasiliteter og infrastruktur.

⁵² Se kapittel 8.2.6 for mer om sikkerhetsloven.

⁵³ Med innovasjon menes å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomhet, samfunn eller innbyggere. Formen er eksperimenterende og løsningen er ikke kjent på forhånd, jf. <https://www.digdir.no/innovasjon/innovasjon-i-offentlig-sektor/881>

Forsvaret ikke greier å rekruttere, beholde eller betale for. Dette omfatter blant annet kompetanse på innovasjon, digitalisering og virksomhetsutvikling. Den mulige effekten av å få tilført kompetanse fra en kommersiell aktør er et **oppdatert, moderne og sikkert fundament for digitalisering.** Internt i forsvarssektoren forutsetter dette at de ulike aktørene/enhetene forstår helheten og sammenhengene i det Bjørk *et al.* (2022) kaller for «Forsvarets økosystem for teknologisk innovasjon»,⁵⁴ og at aktørene ser sin egen plass som del av (den digitale) helheten i sektoren (Bjørk *et al.*, 2022, s. 30). Det forutsetter også at forsvarssektoren har en helhetlig tilnærming til valg av partnere, der man investerer i langvarige og tette relasjoner og stor grad av integrasjon og informasjonsdeling (Birkemo *et al.*, 2021; Pedersen, 2023). Videre må samarbeidet utvikles innenfor rammene til reglementet for offentlige anskaffelser, et reglement den kommersielle partneren må kjenne tilstrekkelig godt til.

Ifølge Forsvarssjefen er det avgjørende at Forsvaret fokuserer på å utvikle egen kjernevirksomhet med tilhørende kjernekompetanse for å videreutvikle den operative evnen (Forsvarssjefen, 2023). I tråd med dette mente deltakerne på idémyldringen at industrien har større mulighet til å bidra med teknologisk eller annen spisskompetanse, noe de mente var svært vanskelig å bygge eller vedlikeholde i Forsvaret. Strategisk samarbeid vil derfor kunne øke tilgang på kompetanse som gir **bedre evne til å utnytte ny teknologi til militære formål**, og dermed økt operativ evne (Birkemo *et al.*, 2021; Svendsen-utvalget, 2020). Deltakerne på idémyldringen mente også at tilgang på relevant sivil kompetanse gjennom et strategisk samarbeid kan bidra til at **forsvarssektorens kompetansespenn kan reduseres** innen kompetanseområder der kommersielle aktører har spisskompetanse, *best practise* og høyest kapasitet. Dette omfatter for eksempel dyp kompetanse på ulike teknologier, merkantil kompetanse og evne til å utvikle nye og innovative løsninger. Dette kan potensielt gi **bedre tjenester, bedre hendelseshåndtering og økt tilgjengelighet** til reduserte kostnader. Samtidig er det nødvendig at sektoren selv har tilstrekkelig kompetanse innen de åtte kompetansetyperne vi nevnte på forrige side, slik at man i samarbeidet utfyller hverandre kompetansemessig. Eksempelvis vil offentlige aktører måtte ha adskillig høyere kompetanse om muligheter og begrensninger innen offentlige anskaffelser enn det kommersielle aktører har. Med utgangspunkt i nasjonale sikkerhetsinteresser forutsettes det også at det finnes nasjonal teknologisk kompetanse innen åtte utvalgte områder (Forsvarsdepartementet, 2021b).⁵⁵

Deltakerne mente videre at kommersielle aktører har adskillig større fokus på evaluering og måling av effekt enn det forsvarssektoren har, og at de har mer kontroll på tilstanden i egne produkter og tjenesteleveranser. I et strategisk samarbeid vil forsvarssektoren kunne lære av denne måten å **evaluere og videreutvikle egen kompetanse** og egne prosesser på. Dette kan dermed bidra til mer effektive læringsprosesser og økt kompetanse i forsvarssektoren.

⁵⁴ Dette økosystemet er delt inn i fem områder: rammer og retning, aktører, prosesser og struktur, innsatsområder og infrastruktur. Felles er at de går på tvers av politikk og fagområder for FoU, innovasjon, investeringer, langtidspanlegging, forsvarsindustripolitikk og sikkerhets- og forsvarspolitik (Bjørk *et al.*, 2022, s. 37).

⁵⁵ 1. Kommando-, kontroll-, informasjons-, kommunikasjons- og kampledelsessystemer, 2. Systemintegrasjon, 3. Autonome systemer og kunstig intelligens, 4. Missilteknologi, 5. Undervannsteknologi, 6. Ammunisjon, rakettmotorer og militært sprengstoff, 7. Materialteknologi spesielt utviklet eller bearbeidet for militære formål og 8. Levetidsstøtte for militære systemer.

På idemyldringen kom det også innspill om at forsvarssektoren må være åpen for å rekruttere personell fra sivile sektorer. Fordelen med dette er at man da kan få personell med kompetanse og erfaring som komplementerer personell som er rekruttert via verneplikten.

Langsiktighet⁵⁶ i et strategisk samarbeid gir den kommersielle aktøren mulighet til å bygge omfattende kompetanse på Forsvarets virksomhet og forsvarssektoren kan øke forståelsen for de mulighetene som finnes i samarbeidspartnerens virksomhet (Birkemo *et al.*, 2020b; Pedersen, 2023). Strategisk samarbeid kan derfor føre til raskere forståelse for endringer i Forsvarets behov og samarbeidspartnerens evne til dekke behovet. Kompetanse om Forsvaret kan også føre til at innovasjon som skjer blant kommersielle aktører kan gi økt verdi for de militære behovene. Basert på innspillene i idemyldringen, FFI-studier og internasjonal forskning kan man generelt si at det i et langsiktig samarbeid er et **stort potensial for synergier som gjensidig kompetansebygging, kompetanseoverføring, innovasjon og eksperimentering.**

5.2.3 Kapasitet

Med økt press på de økonomiske rammebetingelsene har ikke forsvarssektoren mulighet til å eie en kapasitet som tilsvarer behovet i de mest omfattende scenarioene FFI tar høyde for i sine analyser. I idemyldringen ble det fremhevet at forsvarssektoren gjennom avtaler med kommersielle aktører kan få **tilgang på deres kapasitet både når det gjelder personell med spisskompetanse, deres evne til innovasjon eller teknologiske løsninger.** Dette gjelder imidlertid alle rammeavtaler, og ikke kun for strategiske samarbeidsavtaler. Aktører med store markedsandeler, men der forsvarssektorens behov utgjør en lav andel av dette gir lavest usikkerhet for tilgang på en ressurs, samtidig som man kan dra nytte av partnerens stordriftsfordeler med hensyn til ulike varer og tjenester (Sendstad & Paulsrud, 2022). Et stort kundegrunnlag i seg selv vil nødvendigvis ikke føre til at det er forsvarssektoren som får prioritet.

5.2.4 Organisering

Ifølge Svendsen-utvalget blir dagens arbeidsformer og organisering i forsvarssektoren utfordret av den raske teknologiske utviklingen (Svendsen-utvalget, 2020, s. 15). Forsvarssektoren har imidlertid et konservativt og til dels rigid system for rekruttering og forvaltning av personell og uoversiktlige prosesser og roller og ansvar (Svendsen-utvalget, 2020, s. 127). Flere av ekspertene som deltok på idemyldringen mente at strategisk samarbeid med kommersielle aktører kan **fremtvinge en raskere omstilling i sektoren** fordi samarbeidspartneren trolig vil stille krav til hvordan man skal jobbe mest mulig effektivt sammen. Et strategisk samarbeid kan derfor både føre til mer effektive prosesser og derigjennom økt evne til å ta i bruk ny teknologi. Dette forutsetter imidlertid en god styringskultur i forsvarssektoren (Bjørk *et al.*, 2022).⁵⁷

⁵⁶ Avgrenset til den varigheten det er rom for i lovverket. Under forskrift for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser er dette 4–7 år uavhengig av om det er en strategisk avtale eller en «ordinær» transaksjonsbasert avtale. Men en leverandør kan vinne kontrakten flere ganger på rad, noe som for eksempel gjør at Sopra Steria har hatt en avtale innen utvikling på Forsvarets sikre plattformer i snart 20 år.

⁵⁷ Problemstillingen behandles imidlertid i prosjektet F24, som har følgende målsetninger: 1) tydeligere mål i sektoren, 2) mer helhetlig beslutningsgrunnlag basert på fakta, 3) mindre fragmentering, 4) tydeligere oppgavefordeling og ansvar og 5) økt styring og kontroll (Forsvaret, 2023).

I tråd med argumentene i avsnittet over nevnte flere deltakere at et samarbeid med kommersielle aktører potensielt kan gi en **mer egnet organisering av cyberdomenet i forsvarssektoren**. Årsaken er at en partner trolig vil sette følgende tre krav:

- 1) mer enhetlige roller, ansvars- og myndighetsforhold i IKT-virksomheten i forsvarssektoren,
- 2) at sektoren gjennomfører jevnlig måling og evaluering av egen organisasjon, og
- 3) at eventuell tilpasning av organisasjonen er basert på disse evalueringene.

Både 1) og 2) er problemstillinger som drøftes i F24, men detaljene i dette arbeidet er ukjent for forfatterne. Forsvarssektorens IKT-virksomhet har samtidig mange interne og eksterne tjenesteleverandører og system-/materiell-leverandører. Dette fører til et enormt kontrollspenn og tilsvarende behov for koordinering av både aktører, materiell og systemer (Birkemo *et al.*, 2021). Det blir derfor også svært krevende å integrere⁵⁸ tjenester i en helhetlig digital verdikjede generelt. I Forsvaret er ansvaret for dette svært fragmentert (per desember 2023), noe som gjør det ytterligere utfordrende å oppnå en helhetlig digital verdikjede. Dette var også et viktig forhold MAST-programmet skulle bidra til å finne løsninger for (Forsvarsmateriell, 2021a). Organisatoriske endringer som følge av arbeidet i F24 vil også kunne forbedre dette.

En siste mulighet som ble nevnt på idémyldringen var at strategisk samarbeid kan føre til **mer effektive prosesser på grunn av integrasjon med eksterne, eksterne bestillere, interoperabilitet og automatiske dataoverføringer**. Eksempelvis blir dataoverføring i stor grad overført manuelt i dag, noe som var spesielt tydelig under Trident Juncture 2018 (Birkemo *et al.*, 2019). Dette kan gi dårligere kvalitet, mindre oversikt og økte kostnader. En potensiell økt effektivitet forutsetter imidlertid at samarbeidspartneren er i stand til å implementere nye løsninger, gitt de særskilte kravene som blant annet stilles til sikkerhet.

5.2.5 Nasjonal teknologi vs. internasjonalisering

I tråd med tidligere FFI-studier (Bjørk *et al.*, 2020; Sendstad & Paulsrud, 2022) mente også deltakerne på idémyldringen at et strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og norsk industri vil gi et **nasjonalt fortrinn for eksport og nasjonal tilgang for Forsvaret**, noe som kan være avgjørende i krise og krig. Samarbeidet kan også gi insentiver til at norsk industri vil etablere nasjonale og mer gripbare fagmiljøer, noe som igjen kan føre til økt kompetanseberedskap nasjonalt.

5.3 utfordringer

Som beskrevet i forrige kapittel kan strategisk samarbeid bidra til å løse forsvarssektorens mangler innen teknologi og kompetanse, men det er flere potensielle utfordringer og fallgruver. Dette delkapittelet tar for seg utfordringer og fallgruver som er identifisert innen teknologi og kompetanse og er basert på tidligere FFI-studier, fagfelleverderte artikler, utredninger og innspill

⁵⁸ Dataintegrasjon kan benyttes til å utvikle informasjon, som fører til mer effektive prosesser, som igjen gir grunnlag for økt operativ evne.

som kom under idémyldringen. Det er identifisert tre overordnede utfordringer innen teknologi og kompetanse. Disse presenteres innen følgende tre temaer:

- teknologi,
- kompetanse, og
- organisering.

5.3.1 Teknologi

Innen teknologi og utvikling av teknologiske løsninger er det identifisert flere utfordringer knyttet til sammenkobling, grad av funksjonalitet, utviklingsmuligheter og kontroll.

Ifølge deltakerne på idémyldringen kan sammenkobling bli en utfordring ved anskaffelse av kommersielt tilgjengelige løsninger. Selv om anskaffelse av hyllevare kan ha flere fordeler, kan det også føre til **ulike standarder og løsninger i ulike deler av Forsvaret**,⁵⁹ samtidig som at Forsvaret ofte har behov for interoperabilitet og sammenkobling, for eksempel innen kommunikasjonsinfrastruktur. Dette er aktuelt på tvers av kampavdelinger i samme gren, mellom forsvarsgrener og allierte styrker eller mellom ulike teknologibaserte systemer for utdanning, trening og øving. Selv om dette generelt ikke er så utfordrende teknologisk, fører sikkerhetskrav til at forsvarssektoren ikke kan benytte standard grensesnitt på sammenkoblingene. Tilpassing til eksisterende systemer, kompetanse og organisasjon kan dermed medføre uforutsette utfordringer og ekstrakostnader (Bjørk *et al.*, 2020, 2022), noe flere deltakere på idémyldringen støttet. De påpekte også at det vanligvis er kostbart å utvikle IKT-løsninger som dekker behovet for sammenkobling mellom ulike systemer og at det ikke er tilstrekkelig drifts- eller investeringsmidler til den sammenkoblingen det er behov for mellom ulike systemer. Dette hemmer muligheten for integrasjon og interoperabilitet.

Videre er det tilfeller der leverandørens standardløsning **ikke dekker eller kan videreutvikles til å dekke Forsvarets behov for funksjonalitet eller robusthet**. Hyllevare dekker eksempelvis ikke alltid behov for sikkerhet, samt teknologi og materiell for bruk i nordområdene og i arktisk klima (Bjørk *et al.*, 2020).

En tredje utfordring som ble identifisert på idémyldringen var at en ferdigutviklet teknologisk løsning også kan ha **for mye funksjonalitet i forhold til behovet**. Dette kan føre til at prosesser blir mer kompliserte og innkjøp mer kostbare enn en enklere løsning. Det er derfor viktig at forsvarssektoren forstår helheten i de teknologiske løsningene som gir operative effekter, inkludert behov for funksjonalitet og sammenkobling. Dette behovet må også formidles til en strategisk samarbeidspartner i forbindelse med forberedelser til avtaleinngåelse og før løsninger utvikles.

Et langvarig samarbeid med stor grad av informasjonsdeling og integrasjon kan også føre til at **Forsvaret blir låst til den strategiske samarbeidspartneren og dennes teknologi** (Pedersen, 2023). Dette kan gi **forsinke eller hemme videreutviklingen av Forsvarets teknologiske**

⁵⁹ En virksomhets- eller entreprisarkitekt kan imidlertid motvirke dette.

løsninger, i forhold til om andre leverandører hadde vært involvert. Tilsvarende vil samarbeidspartneren (med underleverandører) blir premissleverandør for Forsvarets løsninger og valg dersom Forsvaret ikke opprettholder tilstrekkelig bestillerkompetanse til å sette betingelser for samarbeidspartneren.

På idémyldringen ble det også nevnt at det er en risiko for at **leverandøren får de immaterielle rettighetene til teknologien som er utviklet i samarbeid med Forsvaret**, dersom man ikke sikrer dette gjennom kontrakten. Dette kan også føre til at Forsvaret låses til denne leverandøren, dersom de ønsker å beholde samme type teknologi. Innlåsing kan videre føre til økte priser på leveransene og at samarbeidspartneren får konkurransefordeler (se kapittel 6).

Et siste punkt går på det å miste kontroll, noe som betegnes som en av de viktigste fallgruvene ved bortsetting generelt (Barthelemy, 2003; Bjørk *et al.*, 2022). Ved å bruke en samarbeidspartner – med en rekke underleverandører – til å styre IKT-utviklingen i Forsvaret, er det også en risiko for at man ikke får innsyn i teknologien og dermed **kan miste forståelse for og kontroll på de teknologiske løsningene** sektoren bruker. Da kan det også være utfordrende å ha kontroll på hvilken informasjon leverandøren får tilgang på, noe som påvirker sikkerhetsrisikoen (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2020). Deltakerne støttet denne bekymringen og mente det kan bli **utfordrende å få sikkerhetsgodkjente løsninger uten tilstrekkelig detaljert dokumentasjon**. Sikkerhetsmessige forhold må derfor sikres gjennom avtaleverket med samarbeidspartneren.

Forsvarssektoren vil aldri kunne utvikle all nødvendig teknologi selv. Derfor er det viktig at potensielle sårbarheter reduseres i forbindelse med forberedelse til, ved inngåelse av og i oppfølgingen av en avtale med en strategisk samarbeidspartner. Dette forutsetter både relevant kompetanse og gode prosesser hos forsvarssektoren og i samarbeidet med partneren.

5.3.2 Kompetanse

Det er identifisert flere kompetansemessige utfordringer. Noen kan knyttes direkte til et strategisk samarbeid, mens andre utfordringer kan oppstå ved bortsetting generelt.

I en tidligere FFI-studie som kartla hvilken kompetanse militære og kommersielle aktører må ha ved inngåelse av strategisk samarbeid innen IKT, ble virksomhetskompetanse (om forsvarssektoren) hos den kommersielle aktøren identifisert som helt grunnleggende for et vellykket strategisk samarbeid (Birkemo *et al.*, 2021). I idémyldringen ble det nevnt at Forsvaret flere ganger har vært nødt til å sette av dedikert personell for å **understøtte kommersielle samarbeidspartnere med militærfaglig kompetanse**. Langvarige kunde-leverandørrelasjoner kan bidra til å redusere denne utfordringen.

Strategisk samarbeid knyttet til militærteknologisk materiell krever i tillegg spisskompetanse på de teknologiske løsningene. En utfordring som ble påpekt i idémyldringen er at høy rotasjon blant konsulenter hos den kommersielle samarbeidspartneren kan føre til at **kompetansen som bygges opp hos samarbeidspartneren blir kortvarig**. Dette kan føre til mindre relevante leveranser. Basert på Forsvarets erfaringer kan dette indirekte føre til en ytterligere belastning på Forsvarets personell. De må da bruke intern kompetanse – på sektorens teknologiske løsninger og

forsvarssektorens generelle krav – for å utvikle egnede løsninger, noe Birkemo *et al.* (2021) også påpeker. Dette kan redusere den potensielle gevinsten som ligger i å velge en ekstern leverandør.

Ifølge deltakerne kan bruk av utenlandsk personell til å gjennomføre utvikling og eventuell drift av forsvarssektorens teknologiske systemer være i strid med sikkerhetsloven. Dette vil dermed kunne føre til **redusert utviklings- og driftskapasitet**. Samtidig er det ikke nødvendigvis i Norge man finner personell med den beste og mest relevante teknologikompetansen. Likevel er det viktig å være klar over at Norge, gjennom EØS-avtalen, har forpliktet seg til å likestille medlemslandene. Ifølge enkelte deltakere vil dette si at en sikkerhetsklarering fra et annet EØS-land (i praksis et NATO-land) skal likestilles med norsk sikkerhetsklarering.

God bestillerkompetanse vektlegges ofte som avgjørende for å redusere risiko ved inngåelse av et strategisk samarbeid (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2020). Bestillerkompetanse er imidlertid ikke definert på en entydig måte. Vi mener dette må forstås som en sammensetning av flere typer kompetanse, der sammensetningen avhenger av den enkelte anskaffelse (Birkemo *et al.*, 2021). Med den nødvendige kompetansesammensetningen vil forsvarssektoren øke evnen til å vurdere den enkelte anskaffelse i sammenheng med andre anskaffelser og som en del av en helhet, noe flere FFI-studier påpeker (Birkemo *et al.*, 2021, 2020; Bjørk *et al.*, 2020, 2022; Elstad *et al.*, 2022). Deltakerne var enige om at **forsvarssektoren som kunde må ha sammensatt kompetanse for å sikre egnede leveranser fra samarbeidspartneren**. De fremhevet som nevnt tilstrekkelig teknologisk og merkantil kompetanse som viktig. Innen skytjenester bør eksempelvis sektoren forstå om en teknologisk løsning er «plug and play» mellom egne skytjenester og kommersielle skytjenester, eller om data må lastes opp og ned hver gang de brukes, noe som fører til ekstrakostnader. Deltakerne mente også at et strategisk samarbeid kan føre til at denne type teknologisk kompetanse primært bygges opp hos leverandøren, mens den bygges ned i forsvarssektoren. En mulig konsekvens av dette er at samarbeidspartneren blir premissleverandør for forsvarssektorens løsninger og dermed øke risikoen for mindre egnede leveranser.

Flere av deltakerne mente at det å sette ut oppgaver til en kommersiell aktør i tråd med prinsippet «så sivilt som mulig», kan gå på bekostning av «så militært som nødvendig». Det kan oppstå en ubalanse mellom militær og sivil kompetanse, slik at **Forsvaret bevisst eller ubevisst bygger ned eller slutter å vedlikeholde egen kompetanse**, som nevnt i kapittel 4.3 (Barthelemy, 2003; Birkemo *et al.*, 2021). Forsvarets mottaks- og transportkompetanse (M&T) er for eksempel gradvis nedbygget parallelt med inngåelse av strategiske partnerskap og andre rammeavtaler med transportselskaper. I FFIs evalueringer av logistikken i TRJE18 og CR22 ble det avdekket en vi belastning på personell med M&T-kompetanse og en kapasitet som var lavere i 2022 enn i 2018. Samtidig erfarte Forsvaret og allierte at *enkelte* transportoppdrag gjennomført av strategiske samarbeidspartnere var mindre relevante, ble gjennomført av utenlandske sjåfører eller var svært forsinket (Birkemo *et al.*, 2019; Birkemo & Graarud, 2023).⁶⁰ Dette kan få avgjørende betydning i operasjoner.

Det er risiko for **kompetanseflukt fra forsvarssektoren til de kommersielle aktørene** fordi de ofte kan tilby bedre lønns- og arbeidsvilkår. Ifølge deltakerne på idémyldringen har dette skjedd

⁶⁰ Merk at FFI ikke har empiri på punktligheten til Forsvarets egen transport.

i flere deler av Forsvaret og forsvarssektoren.⁶¹ Denne utfordringen må tas i betraktning ettersom personellsituasjonen i forsvarssektoren kan bli kritisk når mange forsvarsansatte i årene framover går av med pensjon (Strand *et al.*, 2016). Flere deltakere hadde imidlertid erfart at tidligere forsvarsansatte kommer tilbake til forsvarssektoren etter noen år hos sivile arbeidsgivere. Dette kan gi verdifull erfaring og kompetanse for forsvarssektoren.

Oppsummert vurderes det å ha **sammensatt kompetanse til å være blant de viktigste faktorene for å redusere risiko knyttet til strategisk samarbeid** (Birkemo *et al.*, 2021; Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2020; Svendsen-utvalget, 2020). Nøyaktig hvilken kompetanse Forsvaret og forsvarssektoren må ha avhenger av at det avklares hvilke oppgaver de skal gjøre selv, og hvilke som blir satt ut til kommersielle aktører (Birkemo *et al.*, 2021). Fagansvaret i forsvarssektoren skal uansett utøves på en måte som ivaretar krav til å beholde kjernekompetanse. Hva som er kjernekompetanse innen ulike funksjoner i sektoren er imidlertid i liten grad konkretisert. For å unngå at kommersielle aktører får nøkkelroller knyttet til operativ evne forutsettes det derfor at Forsvaret identifiserer hva deres kjernekompetanse og kjernevirksomhet er.

5.3.3 Organisering

Når det gjelder organisering ved et strategisk samarbeid er det identifisert fire kritiske utfordringer.

For det første kan det å **anskaffe teknologi uten å ta hensyn til det organisatoriske økosystemet** som det skal fungere i, internt i Forsvaret, ute i felt (og i rammen av totalforsvaret og/eller Nato) føre til at løsningene får adskillig mindre effekt enn de potensielt kunne hatt. Eksempelvis kan integrering bli utfordrende ved svært mange aktører og teknologiske systemer fordi det er flere teknologiske grensesnitt som må passe sammen.⁶² Dette fører både til teknologisk kompleksitet og organisatorisk kompleksitet (Farsund *et al.*, 2022).

Ifølge Riksrevisjonen (2022), FFI (Bjørk *et al.*, 2022) og flere av deltakerne mangler forsvarssektoren evne til å styre strategiske samarbeidspartnere i dag, og den strategiske styringen av for eksempel IKT-utviklingen har uklare rammer. I tråd med Bjørk *et al.* (2022) påpekte også deltakerne at **forsvarssektorens egen kompetanse på styring av samarbeidsrelasjonen må styrkes betraktelig**. Dersom strategisk samarbeid skal bidra til økt operativ evne gjennom relevante, og om nødvendig tilpassede teknologiske løsninger, må forsvarssektoren også være villig til å investere tid og penger på å bygge et funksjonelt samarbeid. Med større bruk av strategisk samarbeid som sourcingstrategi vil det derfor være nødvendig med en virksomhetsutvikling i forsvarssektoren som også kan komme til å endre måten sektoren jobber på. Dette er noe det pågående prosjektet F24 skal bidra til. Det forutsetter at forsvarssektoren utvikler en

⁶¹ Se for eksempel artikkelen «Personellflukt fra Forsvaret i Forsvarets forum, jf. <https://forsvaretsforum.no/bfo-forsvaret-personell/personellflukt-fra-forsvaret-vi-har-ikke-vaert-like-opptatt-av-a-ta-vare-pa-folkene-som-a-lose-oppdrag/331513>.

⁶² Samtidig kan konkurranse redusere fleksibilitet til å ta i bruk teknologi fra andre/mindre utviklere.

helhetlig styringsstruktur som ivaretar strategisk samarbeid på en måte som også sikrer relevante leveranser til avtalt pris.⁶³

En annen utfordring er den **relativt lave endringsevnen i forsvarssektoren** (Bjørk *et al.*, 2022; Svendsen-utvalget, 2020), som er et hinder for å oppnå en egnet organisering, noe deltakerne på idémyldringen også poengterte. Det blir derfor utfordrende for forsvarssektoren generelt og Forsvaret som organisasjon, både å ta i bruk nye løsninger og å oppnå ønsket effekt ved at vante arbeidsmåter forblir tilnærmet uendret. Deltakerne mente at sektoren må **ufarliggjøre bruken av kommersielle aktører og strategiske samarbeid for å oppnå de ønskede synergiene**.

En siste utfordring som ble nevnt av deltakerne var **forsvarssektorens avhengighet av sømløs samhandling med andre aktører i totalforsvaret**, noe Totalberedskapskommisjonen også understreker (Totalberedskapskommisjonen, 2023). Deltakerne mente at dette perspektivet bør inkluderes i behovsgrunnlaget ved utvikling av teknologiske løsninger i samarbeid med kommersielle aktører, slik at man unngår å måtte utvikle nye tilpassinger for å samvirke med sivile beredskapsaktører. Flere deltakere mente derfor at kommunikasjonsteknologiske løsninger bør være sektorovergripende. Gitt den kompleksiteten som allerede eksisterer i Forsvarets løsninger må denne målsetningen prioriteres på strategisk nivå. Det vil si at selv om intensjonen i Forsvarets IKT-strategi er å delegere myndighet nærmere bruker, må IKT-utviklingen skje innenfor tydelige rammer som settes på strategisk nivå.

⁶³ I dag er dette ansvaret spredt mellom FMA og FLO.

6 Økonomiske forhold

6.1 Kartlegging og beskrivelse

Økonomifaget omhandler hvordan knappe ressurser best mulig kan anvendes. I forsvarsplanleggingen vil økonomien alltid spille en avgjørende rolle for hvilken forsvarsstruktur som kan finansieres, hvilke kombinasjoner av strukturelementer som er mest kostnadseffektive og hvilke ressursmessige begrensninger som ligger på strukturutviklingen (Hodnesdal, 2023). For 2023 foreslår regjeringen et forsvarsbudsjett på til sammen 75,8 milliarder kroner, hvorav 35,5 milliarder kroner er tiltenkt Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2022). Til tross for at dette antas å utgjøre en reell økning på 7,8 % sammenlignet med tidligere år (Forsvarsdepartementet, 2022), konkluderer Forsvarskommissjonen i sin rapport fra 2023 at det er behov for en betydelig styrking av forsvarsbudsjettet, både på kort og lang sikt, for å sikre tilstrekkelig beredskap og forsvarsevne gitt dagens sikkerhetspolitiske situasjon (Forsvarskommissjonen, 2023). Veksten i forsvarsbudsjettene, samt de uttrykte behovene for ytterligere budsjettøkninger (Forsvarskommissjonen, 2023; Forsvarssjefen, 2023), antyder ikke bare et behov for å investere og drifte flere militære ressurser; det innebærer også et økt behov for samarbeid med sivile aktører dersom det skal være mulig å oppfylle de operative kravene på en kostnadseffektiv måte (Forsvarskommissjonen, 2023).

Det finnes en rekke økonomiske argumenter for hvorfor militære organisasjoner bør samarbeide eller benytte seg av kommersielle leverandører fremfor å inneha alle ressurser og kapabiliteter selv. Meld. St. 17 (2020-2021) vektlegger for eksempel at strategiske partnerskap med næringslivet generelt skal bidra til kostnadseffektive løsninger som dekker operative behov, blant annet ved å sikre langsiktig tilgang til materiell, tjenester og kompetanse samt ved å utnytte stordriftsfordeler i markedet. Det vektlegges videre at forsvarssektoren i større grad skal kunne fokusere sine ressurser mot Forsvarets kjernevirksomhet ved å benytte seg av kommersielle leverandører innen områder hvor disse er ledende (Forsvarsdepartementet, 2021b). Innen logistikkvirksomheten i Forsvaret har bruk av såkalte beredskapspartnere blitt begrunnet med behovet for å skape et logistikksystem med tilstrekkelig kapasitet for å håndtere krise og krig til en kostnad som kan bæres i fredstid (Birkemo *et al.*, 2019). Det vil si, behovene for logistikkunderstøttelse i krig og krise antas å være så høye at det ikke er realistisk å kunne finansiere en militær struktur som kan imøtekomme disse behovene innenfor dagens økonomiske rammer. Også innen IKT vektlegges det at samarbeid med leverandører skal gi tilgang til ressurser, inkludert kompetanse og teknologi, som Forsvaret ikke innehar selv (Forsvaret, 2021). IKT-samarbeid skal videre bidra til reduserte kostnader gjennom mer kostnadseffektiv utvikling, drift og vedlikehold (Forsvarsmateriell, 2020). I tillegg skal det muliggjøre at Forsvaret i større grad klarer å utnytte standardiserte og eksisterende løsninger (Forsvaret, 2021), noe som kan gi både reduserte og mer forutsigbare kostnader (Presterud *et al.*, 2015).

Til tross for en rekke potensielle fordeler, er tidligere FFI-studier tydelige på at samarbeid mellom kunder og leverandører også kan medføre økt risiko, for eksempel knyttet til opportunistiske aktører, høye transaksjonskostnader, innlåsingeffekter og forhøyede kostnader ved bytte fra en leverandør til en annen (Birkemo *et al.*, 2021; Garred, 2021; Elstad *et al.*, 2022; Pedersen, 2023).

De påfølgende kapitlene drøfter potensielle økonomiske muligheter og utfordringer knyttet til samarbeid mellom kommersielle leverandører og forsvarssektoren. Kapitlene vil diskutere de ulike argumentene til deltakerne i studiens idémyldring opp mot tidligere FFI-forskning og annen relevant forskning, dersom mulig. Først presenteres de identifiserte mulighetene, deretter vil utfordringene gjennomgås.

6.2 Muligheter

Dette kapitlet vil gjennomgå de potensielle økonomiske mulighetene, gevinstene og fordelene strategiske samarbeid med kommersielle leverandører kan gi. I idémyldringen ble det identifisert fem overordnede temaer for de ulike argumentene som ble fremlagt, og som kapitlet er strukturert etter. Disse er:

- økt kapasitet og styrket beredskap på en kostnadseffektiv måte,
- utnyttelse av ressurser som allerede finnes i markedet,
- prioritering av egne ressurser til kjernevirksomhet,
- skape en variabel kostnadsstruktur, og
- reduserte transaksjonskostnader som følge av langvarige kontrakter.

6.2.1 Økt kapasitet og beredskap

Det var relativt stor enighet blant deltakerne om at **en av de viktigste fordelene et leverandørsamarbeid kan gi er tilgang på kapasitet, både av varer, tjenester, teknologi og kompetanse, som forsvarssektoren ikke har mulighet til å finansiere eller å bygge opp selv.** Deltakerne pekte på at ved å inngå samarbeid med kommersielle leverandører, kan forsvarssektoren få tilgang til økt kapasitet uten å måtte bære hele kostnaden selv. Dette vil spesielt kunne være en fordel i tilfeller hvor Forsvaret vil ha behov for enkelte varer og tjenester kun i visse perioder, og i beredskapsøyemed, hvor Forsvaret vil ha et langt høyere behov for varer og tjenester enn hva de har i den daglige driften. **Ved å benytte seg av eksterne leverandører kan Forsvaret unngå å binde opp kapital i ressurser i perioder hvor det ikke er behov for dem,** hevdet deltakerne. I stedet kan det legges til rette for at Forsvaret kan betale for å bruke samarbeidspartnerens ressurser i de periodene hvor behovet for å bruke de faktisk oppstår. Under idémyldringen ble dette eksemplifisert med blant annet tilgang på infrastruktur i forbindelse med mottak av allierte, **men også tilgang til forsyninger av varer med begrenset holdbarhet hvor Forsvarets daglige forbruk i fredstid er for lavt til å sikre rullering av nødvendige beredskapsbeholdninger innen varenes holdbarhet.**

Studier ved FFI bekrefter at behovet for enkelte logistikk- og beredskapsressurser, slik som tungtransport, flyplass- og havneinfrastruktur og forlegning vil kunne bli svært høye i enkelte scenarioer. For eksempel dersom Norge må yte vertslandsstøtte for allierte (Forsvarets forskningsinstitutt, 2021). I en slik situasjon antas det at behovene vil kunne bli langt høyere enn Forsvarets behov til daglig, og høyere enn hva Forsvaret kan dekke med sine interne ressurser. Dermed har også FFI konkludert med at Forsvaret bør utnytte kommersielle aktørers ressurser for å dekke behovstoppe, og **samarbeidsavtaler med de aktuelle leverandørene kan være en**

mulig måte å sikre tilgang på de nødvendige ressursene. Deltakerne på idémyldringen argumenterte imidlertid for at **potensialet for kostnadsbesparelser relatert til dette må sees over en lengre tidsperiode enn bare de enkelte budsjettårene.** Dette fordi tjenestene kan fremstå som vært kostbare akkurat i de periodene hvor de brukes mye. Likevel ble det hevdet at det over tid sannsynligvis vil være mindre kostbart å ha en slik avtale med en leverandør enn hva det vil være å bygge opp og ivareta kapasiteten internt i Forsvaret. Det ble brukt tilsvarende argumentasjon om bruk av strategisk samarbeid innen IKT-virksomheten. Her ble det hevdet at det vil kunne påløpe høye kostnader innledningsvis og at timesprisen for IKT-konsulenter er svært høy, men at det på sikt vil være et stort potensial for mer kostnadseffektiv drift. Dette diskuteres nærmere i kapittel 7.

Når det gjelder beredskapslager av varer med begrenset holdbarhet, har også FFI, med bakgrunn i kvantitative analyser, anbefalt at Forsvaret bør vurdere å inngå samarbeidsavtaler med leverandører som også betjener andre markeder i tillegg til forsvarssektoren (Forsvarets forskningsinstitutt, 2021). På denne måten er det mulig å oppnå mer kostnadseffektive og bærekraftige beredskapsløsninger enn hva som er mulig om Forsvaret skal ivareta slike beredskapslager alene. **En leverandør som betjener en større kundegruppe kan lettere sikre tilstrekkelig rotasjon på varelageret, og dermed unngå unødvendig svinn og kassasjon av varer.** Ved at Forsvaret tilbyr økonomisk kompensasjon for at leverandøren skal holde høyere lagernivåer, kan Forsvaret dermed få tilgang til større beredskapsbeholdninger til en antatt lavere kostnad, samtidig som svinn og kassasjon reduseres. Forsvaret oppnår denne fordelene gjennom gjeldende avtaler om feltrasjoner (Troms og Finnmark fylkeskommune, 2023). FFI har pekt på dette som en mulig løsning for å sikre større beredskapslager for flydrivstoff (Forsvarets forskningsinstitutt, 2021) og innen legemiddelberedskap (Øhrn & Graarud, 2017). Lignende argumentasjon blir brukt av Tang (2006) i sin beskrivelse av strategier for å sikre beredskap og håndtere forstyrrelser og risiko i verdikjeder. Her vises det til at offentlige aktører kan tilby kjøpsgarantier eller andre økonomiske insentiver til kommersielle leverandører, noe som gjør at leverandøren kan ta større risiko når det gjelder hvor store lagerbeholdninger de kan tillate seg å bære (Tang, 2006).

6.2.2 Utnytte ressurser og kompetanse som allerede finnes i markedet

I tråd med intensjonene for strategiske partnerskap mellom forsvarssektoren og næringslivet, slik de er beskrevet i Meld. St. 17 (2020–2021), hevder flere av deltakerne på idémyldringen at det er mulig å oppnå **økonomiske stordriftsfordeler ved å benytte seg av kompetanse og ressurser som allerede finnes i markedet.** For eksempel peker deltakerne på at forsvarssektoren kan utnytte at leverandører allerede har gjort investeringer i kompetanse og materiell fremfor å foreta egne investeringer. Som beskrevet i kapittel 5 kan dette videre resultere i raskere tilgang til ny teknologi, i tillegg til at Forsvaret i samarbeid med leverandøren kan skape mer kostnadseffektive arenaer for innovasjon og eksperimentering, ble det hevdet. Deltakerne i idémyldringen argumenterer også for at innen **drifts- og støttevirksomheten i forsvarssektoren er det flere oppgaver hvor kommersielle aktører har et fortrinn,** både kvalitetsmessig i form av kompetanse eller teknologi, men også i form av stordriftsfordeler i produksjonen av varer og tjenester som følge av at de betjener store kundegrupper. Dette kan gjøre at kommersielle leverandører kan utføre oppgavene både bedre og til en lavere kostnad enn hva forsvarssektoren

selv kan gjøre, ble det påstått. Det ble videre hevdet at utnyttelse av eksisterende ressurser i markedet kan bidra til økt bruk av standardiserte varer, systemer og tjenester, noe som igjen kan skape mer helhetlige løsninger, potensielt redusere silostrukturer og kostnader i forsvarssektoren.

FFI-studier viser også at det er mulig å oppnå en rekke fordeler og gevinster ved å utnytte ressurser og kompetanse som finnes i markedet. Flere FFI-studier peker på at samarbeid med sivile innen IKT-virksomheten kan gi reduserte driftskostnader, økt tilgang til spisskompetanse og økt sikkerhet (Birkemo *et al.*, 2021; Kvalvik *et al.*, 2019). I tillegg kan **det å utnytte ferdigutviklet materiell som er tilgjengelig på markedet gi betydelige gevinster i form av reduserte og mer forutsigbare investeringskostnader** (Presterud *et al.*, 2015). Dette som følge av stordriftsfordeler gjennom lavere enhetskostnader og læringseffekter hos leverandøren. Nyere analyser og beregninger underbygger dette, og at **utnyttelse av allerede utviklet teknologi har et gevinstpotensial i form av blant annet unngåtte utviklings- og tilpassingskostnader, lavere gjennomføringskostnader og færre forsinkelser** (Kvalvik *et al.*, 2019). Likevel var det en reduksjon i andel hyllewareprosjekter og økning i andel utviklingsprosjekter i investeringsplanene for forsvarssektoren fra 2015 til 2019 (Berg & Waage, 2020). Disse FFI-studiene tar imidlertid ikke stilling til hvorvidt samarbeid med sivile leverandører i seg selv bidrar til økt bruk av hyllevarer eller standardiserte varer og tjenester, med unntak av for EBA, hvor Kvalvik *et al.* (2019) peker på at samarbeid om å bygge nye EBA-prosjekter med sivile aktører kan bidra til større grad av standardbygg og redusert risiko for overspesifisering. Presterud *et al.* (2015) viser på sin side til at **samarbeid med industrien og industripolitisk motivasjon kan være en årsak til at forsvarssektoren ofte har valgt å være med å utvikle nye produkter fremfor å kjøpe ferdigutviklede hyllevarer**, noe som kan være med på å nyansere argumentene til deltakerne i idémyldringen noe.

Garred og Lien (2021) viser at å sette bort oppgaver ikke nødvendigvis bare gir positive effekter. I en evaluering av effektiviseringen i forsvarssektoren viser FFI her de ulike effektene som bortsetting av renhold til en ekstern aktør har hatt. Renhold vil i utgangspunktet kunne være en aktuell kandidat for bortsetting, da oppgaven er lett å spesifisere og det vil kunne være lave transaksjonskostnader knyttet til en slik avtale. Likevel viser studien at til tross for forsvarssektoren har spart penger på dette tiltaket, er det krevende å dokumentere at det har vært kvalitetsmessige gevinster (Garred og Lien, 2021).

6.2.3 Prioritere ressurser og driftsmidler til kjernevirksomheten

Ved å sette ut oppgaver innen drifts- og støttevirksomheten til kommersielle leverandører, kan forsvarssektoren redusere kostnader knyttet til utdanning og forvaltning av militært personell til disse formålene, hevdet deltakerne på idémyldringen. Det ble pekt på at Forsvaret på denne måten kan **frigjøre og omprioritere midler til Forsvarets kjernevirksomhet og de militære oppgavene som direkte bidrar til operativ evne**. Deltakerne eksemplifiserte dette med kjøp av IKT-tjenester, hvor bruk av ekstern IKT-kompetanse antas å kunne frigjøre ressurser og tid internt i forsvarssektoren. Dermed vil dette kunne medvirke til at sektoren etterlever prinsippet om å løse oppgaver så sivilt som mulig og så militært som nødvendig, i tråd med Meld. St. 17 (2020–2021).

Forskning ved FFI underbygger disse påstandene, og peker for eksempel på at samarbeid med sivile leverandører innen IKT-virksomheten kan frigjøre ressurser til prioriterte områder i Forsvaret (Birkemo *et al.*, 2021; Kvalvik *et al.*, 2019). Dette blir også vist i studier som evaluerer logistikk- og vertslandsstøtten under Nato-øvelsene Trident Juncture 2018 (Birkemo *et al.*, 2019) og Cold Response 2023 (Birkemo & Graarud, 2023). Under disse øvelsene ble det demonstrert at **sivile aktører kan fylle gap i Forsvarets støttestruktur og dekke midlertidige behov som vil kunne oppstå i forbindelse med skarpe operasjoner**. På denne måten kan Forsvaret fokusere sine militære ressurser til oppgaver som i større grad må utføres av militært personell. Pedersen (2023) viser på sin side til at ønsket om å fokusere på egen kjernevirksomhet er en viktig årsak til at organisasjoner velger å overlate oppgaver til eksterne leverandører. I tillegg viser undersøkelser at organisasjoner i stadig større grad overlater oppgaver som ligger nærme organisasjonens kjernevirksomhet til eksterne, og at det i disse tilfellene benyttes leverandørforhold som kan karakteriseres som strategiske partnerskap eller samarbeid. Denne tendensen kan tyde på at organisasjoner i økende grad ønsker å prioritere sine interne ressurser til de oppgavene eller funksjonene som virkelig utgjør kjernen av organisasjonens virksomhet (Pedersen, 2023).

6.2.4 Skape en variabel kostnadsstruktur

Deltakerne i idémyldringen hevdet at forsvarsektoren kan skape en mer variabel kostnadsstruktur ved å kjøpe tjenester framfor å binde opp kapital i faste kostnader forbundet med EBA, materiell og til dels personell. På denne måten kan investeringskostnader i sektoren reduseres. Det ble imidlertid understreket at **det må påregnes økte driftskostnader. Det ble derfor påpekt at bevilgningene til investeringer ikke bare kan strykes fra budsjettet, men at (deler av) bevilgningene må endres fra investeringsmidler til driftsmidler**.

Disse argumentene sammenfaller til dels med Kvalvik og Fjell (2011), som i sitt forslag til bortsettingskalkyle blant annet viser til at **å overlate en oppgave eller tjeneste til en ekstern part vil medføre andre kostnader enn ved intern utførelse av oppgaven**. Disse vil blant annet omfatte kostnader forbundet med oppfølging av leverandør, koordinering og så videre. **Dette vil komme i tillegg til selve prisen som leverandøren krever for å levere tjenesten, og understreker viktigheten av at det bevilges tilstrekkelig med midler over driftsbudsjettet** dersom en oppgave settes ut til en leverandør eller samarbeidspartner fremfor å investere i egne, interne ressurser.

Om vi ser utenfor forsvarssektoren, viser flere undersøkelser at det å skape en variabel kostnadsstruktur er en viktig motivasjonsfaktor for å sette ut oppgaver til eksterne, uavhengig om det gjelder samarbeid eller mer transaksjonsbaserte leverandørforhold (Corbett, 2004; Deloitte, 2020). **Siden det på relativt kort sikt kan være lettere å si opp en avtale med en leverandør enn hva det er å avhende EBA og materiell eller å si opp personell, muliggjør dette at forsvarssektoren lettere kan omstille seg til nye behov, nye teknologier eller endrede omgivelser og rammefaktorer enn om de selv hadde investert i disse ressursene internt**. I tillegg vil en kostnadsstruktur med stort innslag av variable, aktivitetsdrevne kostnader muliggjøre at sektoren kan redusere kostnadsnivået i enkelte perioder dersom det skulle være behov for å oppnå hurtige besparelser.

6.2.5 Langvarige avtaler kan bidra til lavere transaksjonskostnader

Strategiske samarbeid kjennetegnes av langsiktighet (Pedersen, 2023). Under idémyldringene ble det påpekt at langvarige avtaler kan bidra til å redusere summen av transaksjonskostnader. Dette ble diskutert ut fra flere forhold.

I forbindelse med en anskaffelse vil det påløpe kostnader forbundet med aktiviteter som utforming av konkurransegrunnlag, gjennomføring av anbudsrunder, innhenting av informasjon om markedet, evaluering av leverandører, forhandlinger og så videre. Deltakerne på idémyldringen pekte på at **mer langsiktige avtaler vil kunne resultere i færre anskaffelser, og dermed færre omganger hvor disse kostnadene påløper.**

Videre vil langvarige avtaler kunne redusere kostnader forbundet med opplæring av både nye leverandører, men også av eget personell og egen organisasjon i forbindelse med omstilling til ny leverandør, ble det hevdet. Til sammenligning ble det argumentert for at kortere og mer **transaksjonsbaserte avtaler medfører at forsvarssektoren potensielt kan ende opp med å måtte bytte leverandører relativt hyppig, noe som vil medføre flere omganger med opplæring og omstilling.** Dette er i tråd med læren om transaksjonskostnadsøkonomi. I tilfeller hvor det er behov for å anskaffe et produkt eller tjeneste flere ganger over en lang tidshorison, vil man ut fra dette perspektivet argumentere for at kjøpet bør organiseres gjennom langsiktige avtaler eller samarbeid nettopp for å redusere kostnadene ved å måtte bytte leverandør hyppig (Dyer *et al.*, 1998; Williamson, 1979).

6.3 utfordringer

Dette kapitlet vil gjennomgå de identifiserte økonomiske utfordringene og ulempene som deltakerne mener at strategiske samarbeid med kommersielle leverandører kan gi. Det ble identifisert fire overordnede utfordringer som kapitlet er strukturert etter. Disse er:

- krevende å utnytte potensielle stordriftsfordelene og effektiviseringspotensial,
- samarbeid medfører ofte høye oppstarts- og brukskostnader,
- vellykkede samarbeid er ressurskrevende, og
- langvarige kontrakter kan gi lite fleksibilitet og økte transaksjonskostnader.

6.3.1 Krevende å utnytte stordriftsfordeler og effektiviseringspotensial

Selv om det var stor enighet om at det er et potensial for å oppnå stordriftsfordeler og kostnadsbesparelser gjennom strategiske samarbeid, ble det også pekt på ulike forhold som kan gjøre det krevende å realisere disse gevinstene. Disse omhandler utfordringer knyttet til geografiske forhold, særmilitære krav og behov, og motstridende interesser mellom forsvarssektoren og leverandørene.

Deltakerne på idémyldringen hevdet at **store geografiske avstander mellom lokasjonene som enkelte av Forsvarets avdelinger holder til og hvor leverandørene holder til kan gjøre at**

effektiviseringspotensialet ved å sette ut oppgaven reduseres. Dette ble av flere deltakere eksemplifisert med at materiell og kjøretøy i mange tilfeller må fraktes langt for å bli levert til vedlikehold. Kvalvik *et al.* (2015) konkluderte også med dette i en studie hvor de vurderte alternative vedlikeholds- og forsyningskonsepter for lastevogner i Forsvaret. Her viser de at **selv om vedlikeholdskostnadene kan reduseres ved å sette ut vedlikeholdet til en sivil leverandør, vil det til gjengjeld kunne øke transportkostnadene.** Følgelig vil en endring fra internt vedlikehold til sivilt og eksternt vedlikehold i liten grad påvirke de årlige driftskostnadene (Kvalvik *et al.*, 2015). Vi kan imidlertid ikke konkludere med at dette gjelder alle materielltyper, men budskapet må være at det er viktig å være bevisst alle de potensielle kostnadene som kan påløpe ved bruk av samarbeid og bortsetting av aktiviteter.

I tråd med prinsipper fra transaksjonskostnadsøkonomien angående transaksjonsspesifikke investeringer, ble det nevnt at **enkelte tjenester eller anskaffelser i forsvarssektoren er så spesielle at det vil være få tilbydere og lav konkurranse på leverandørmarkedet.** For eksempel ble det nevnt at det er få potensielle tilbydere av vedlikeholdstjenester for kampfly, og dermed krevende å forhandle frem gode avtaler med hensyn til pris. I motsetning finnes det flere aktuelle leverandører av mer standardiserte varer og tjenester som også etterspørres av andre enn Forsvaret, slik som mat, renhold og veitransport, noe som stiller forsvarssektoren som kunde i en bedre forhandlingsposisjon. Dermed er det lettere å kunne fremforhandle gode avtaler med tanke på pris, ble det påstått. Det ble hevdet at **særmilitære krav kan skape eneleverandørsituasjoner som gir mindre konkurranse, innlåsingeffekter og høye byttekostnader og følgelig svekke leverandørens insentiver til å drive kostnadseffektivt.** Det er ikke bare de militære kravene i seg selv som kan skape disse uheldige effektene, **men også det at Forsvaret til dels holder til i griskrente strøk hvor det ikke finnes velfungerende markeder lokalt,** kom det frem under idémyldringen.

Selv om deltakerne på idémyldringene vektla at konkurranseintensiteten på markedet og antall potensielle tilbydere påvirker hvor store besparelser det er mulig å oppnå, diskuterer Kvalvik og Fjell (2011) at også antall kunder i markedet påvirker potensialet for kostnadseffektivisering. Få andre kunder vil føre til at leverandøren må ta en høyere pris for tjenestene enn hva den kunne gjort i områder hvor de kunne fordelt kostnadene sine på flere kunder. Dette vil kunne være spesielt aktuelt i tilfeller hvor det er behov for at leverandøren foretar investeringer i for eksempel infrastruktur for å kunne betjene Forsvaret som kunde. I slike tilfeller vil leverandøren i stor grad kun ha mulighet til å fordele sine faste kostnader på Forsvaret, og Forsvaret må dermed regne med å måtte dekke inn en betydelig del av investeringene som leverandøren må foreta (Kvalvik & Fjell, 2011).

Deltakerne på idémyldringen nevnte at **forsvarssektoren og kommersielle aktører har motstridende interesser, noe som kan gjøre det vanskelig å finne gode og kostnadseffektive løsninger.** Dette fremheves også i litteraturen som en karakteristikk ved militære verdikjeder; den militære delen av verdikjeden drives etter operasjonelle mål og tenker beredskap, mens den kommersielle delen av verdikjeden i stor grad drives av mål om kostnadseffektivitet og økt profit (Ekström, 2020). Listou (2013) har vist at det kan oppstå en frikobling mellom den militære og sivile delen av verdikjeden som til dels kan forklares med bakgrunn i dette. Deltakerne nevnte at

dette kan resultere i at kommersielle leverandører utnytter forsvarssektorens manglende kompetanse for å oppnå egen økonomisk vinning, dersom det er mulig. Det er med andre ord risiko for at de vil opptre opportunistisk. I tillegg ble det nevnt at forsvarssektoren mangler kompetanse til å oppfatte og til å utfordre dette. Dette er derimot ikke noe som oppstår i samarbeid mellom forsvarssektoren og andre offentlige aktører, hevder deltakerne.

I tillegg til disse momentene ble det også vist til at **det er knyttet usikkerhet til hvilke gevinster Forsvaret er i stand til å hente ut av strategiske samarbeid**. Det ble vist til en evaluering av virksomhetsstyring for Forsvarsstaben (BDO, 2023), hvor det pekes på at Forsvaret har vesentlige mangler innen styring og kostnadskontroll. I tillegg ble det hevdet at det ikke er gjennomført uavhengige og sammenlignbare evalueringer av dagens samarbeid som beviser eventuelle gevinster.

6.3.2 Høye oppstarts-, bruks- og avhendingskostnader

Som diskutert i kapittel 6.2.4, kan forsvarssektoren skape en mer variabel kostnadsstruktur ved å kjøpe tjenester framfor å gjøre egne investeringer. **Hvorvidt dette fører til lavere kostnader sammenlignet med å utføre oppgaven internt må sees i sammenheng med summen av de antatte investerings- og driftskostnadene som ville påløpt for å bygge opp den interne evnen til å utføre oppgaven**. Det var flere deltakere som pekte på at kostnadene som påløper ved kjøp av enkelte tjenester vil være høyere enn driftskostnadene som ville påløpt ved å drifte egne interne ressurser, men da har sektoren til gjengjeld lave eller ingen investeringskostnader. **Deltakerne hevdet likevel at det må påregnes høye oppstartskostnader i tilfeller hvor det er behov for å utvikle eller tilpasse tjenesten eller varen til forsvarssektorens behov**.

Videre forklarte deltakerne på idémyldringen de høye brukskostnadene, eller timeprisene, med at forsvarssektoren må dekke inn leverandørens påløpte kostnader i forbindelse med utvikling av tjenesten eller varen samt deler av leverandørens øvrige faste kostnader. IKT-tjenester og bruk av IKT-konsulenter ble trukket frem som et eksempel hvor dette var tilfelle. Som følge av høye oppstarts- og brukskostnader ble det ytret bekymring for at **brukerne i Forsvaret vil oppleve samarbeidsavtalene som sub-optimale rent kostnadsmessig, da brukerne vil oppleve høye kostnader innenfor de budsjettårene hvor tjenestene benyttes mye**. Dette gjaldt både innenfor logistikk- og IKT-virksomheten. **Effektiviseringspotensialet ved bruk av leverandør-samarbeid må derfor sees over 10–15 år**, ble det påstått.

Deltakerne hevdet også at avvikling av samarbeid med leverandører kan medføre høye kostnader for forsvarssektoren. Dette ble forklart med at for mange strategiske samarbeidspartnere utgjør forsvarssektoren en betydelig andel av virksomheten og at samarbeidspartnerne ofte har gjort betydelige investeringer å kunne betjene Forsvaret. Avvikling av slike samarbeid utgjør derfor en høy økonomisk risiko for leverandøren.

Flere av argumentene fra idémyldringen støttes av FFI-forskning. Presterud *et al.* (2015) viser eksempelvis også at det vil være høye investerings- eller oppstartskostnader ved anskaffelser som krever tilpassing eller utvikling av varer spesifikt til Forsvarets behov. Uavhengig av utvikling eller tilpassing av tjenester, forklarer Kvalvik og Fjell (2011) at det også må påregnes

omstillingskostnader ved endring fra intern til ekstern utførelse av en aktivitet, noe som også kan sees på som en form for oppstartskostnad eller engangskostnad i forbindelse med et leverandørsamarbeid. Disse kan omfatte omskolering av ansatte i forsvarssektoren, sluttpakker til overflødig personell, kjøp av IKT-systemer for å muliggjøre kommunikasjon og koordinasjon med leverandøren, med mer.

Selv om deltakerne trakk frem IKT som et område hvor bruk av tjenester og konsulenter vil medføre høye brukskostnader som følge av at forsvarssektoren må dekke leverandørens faste kostnader og allerede påløpte utviklings- og investeringskostnader, vil dette gjelde de fleste tjenester og kjøp generelt. En leverandør vil alltid måtte kreve et visst påslag på tjenesten eller varen de selger for å dekke sine utgifter. For eksempel ble lignende påstander ytret av FFIs informatanter i forbindelse med øvelsen Cold Response 2022 (Birkemo og Graarud, 2023). Kvalvik og Fjell (2011) viser i tillegg til **at det må påregnes løpende kostnader forbundet med styring, koordinering og oppfølging av leverandørene**, som nevnt i kapittel 6.2.4, og disse kostnadene vil trolig være høyere ved samarbeidsbaserte leverandørforhold enn hva som er tilfelle for transaksjonsbaserte leverandørforhold (Pedersen, 2023). Dette vil kunne være ressurskrevende for forsvarssektoren selv om kostnadene ikke synliggjøres gjennom timespriser eller tilsvarende fra leverandøren.

6.3.3 Vellykkede samarbeid er ressurskrevende

Deltakerne hevder at det er ressurskrevende både å utarbeide gode samarbeidsavtaler og å følge dem opp. Det ble pekt på at de **krever mer tid, ressurser og kompetanse enn for mindre omfattende leverandøravtaler**. Strategiske samarbeid vil også i mange tilfeller skape et behov for å omstille organisasjonen, noe som vil gi potensielle merkostnader. For eksempel ble det ytret at samarbeid vil medføre behov for økt og endret bestillerkompetanse i tillegg til bedre systemer for kontraktstyring. Videre ble det hevdet at langsiktige avtaler gir et større behov for juridisk bistand.

Under idémlydringen kom det frem at forsvarssektoren mangler et motsvar til leverandørens *key-account-manager*. Det vil si, det ble ytret et **behov for at forsvarssektoren har ansatte som har en dedikert rolle knyttet til oppfølging av leverandørsamarbeidene**. Dette er ikke på plass i dag, hevder deltakerne. I tillegg er det behov for at forsvarssektoren opprettholder en viss kompetanse om oppgaven eller aktiviteten som overlates til en samarbeidspartner. Dette for å kunne ta imot og utnytte tjenestene optimalt i tillegg til å kunne følge opp leverandørene, ble det påstått. Dette er også i tråd med FFIs vurderinger (Birkemo *et al*, 2021). Alle disse elementene bidrar ifølge deltakerne til økte transaksjonskostnader i tillegg til andre kostnader enn hva som vil påløpt dersom forsvarssektoren hadde utført oppgaven internt, men også når sektoren benytter seg av mer transaksjonsbaserte leverandørforhold i forbindelse med mindre omfattende leveranser over en kortere tidsperiode.

For at samarbeidene skal kunne gi mest mulig operativ effekt, må også leverandøren øves og trenes sammen med Forsvaret, mener flere av deltakerne på idémlydringen. Basert på erfaringer med beredskapspartnere innen logistikkvirksomheten, ble det hevdet at det er **svært ressurskrevende, både med tanke på pengebruk og personellinnsats, å øve et så stort system**

som det Forsvaret og samarbeidspartnere utgjør. Det ble også påstått at det ikke har vært vilje til å bevilge tilstrekkelig med midler til øving og trening med beredskapspartnerne, noe som resulterer i et understøttelsesapparat som trolig ikke vil fungere optimalt i skarpe situasjoner.

Deltakerne mente videre at bruk av strategiske samarbeid også krever at det bygges kompetanse på øverste nivå i sektoren. Flere opplever i dag at det tas beslutninger på høyt politisk og militært nivå til tross for at det er mangel på kompetanse og forståelse for hva bruken av strategiske samarbeidspartnere innebærer. For eksempel kom det frem at de opplever at beslutningstakere på høyt nivå i forsvarssektoren velger strategi for bruk strategiske samarbeid uten at de gjør realistiske vurderinger av hva tiltakene faktisk koster eller hva et strategisk samarbeid faktisk innebærer. Det ble også nevnt at det mangler en omforent strategi eller plan for hele forsvarssektoren, og at det er mangel på enighet om hvilken vei forsvarssektoren skal gå. Dette gjør at det ikke er mulig å oppnå full effekt av et samarbeid, noe som igjen resulterer i at forsvarssektoren betaler mye for noe som ikke fungerer så bra som det kunne gjort.

At samarbeidsbaserte leverandørforhold krever mer tid, ressurser og kompetanse enn for mindre omfattende leverandøravtaler er i tråd med hva forskning innen dette temaet viser (Pedersen, 2023). Men selv om deltakerne på idémyldringen peker på behov for omstilling og endret kompetanse som en utfordring som spesifikt gjelder strategiske samarbeid, viser Kvalvik og Fjell (2011) at dette vil gjelde ved all bortsetting av tjenester, ikke bare i de tilfellene hvor det er snakk om samarbeid. Likevel kan det tenkes at behovet vil være større ved samarbeid enn ved ikke-samarbeid, for eksempel dersom det er en kompleks eller viktig anskaffelse som forutsetter tett integrasjon og oppfølging av leverandøren. For eksempel viser Birkemo *et al.* (2021) at det vil være behov for at sektoren fortsatt har ansatt en betydelig mengde personell for å følge opp og ivareta samarbeidet ved strategiske samarbeid innen IKT. Også forskning på kunde-leverandørsamarbeid i andre kontekster viser at dedikert personell til å følge opp samarbeidspartnere er avgjørende for å sikre vellykkede samarbeid (se for eksempel Day *et al.*, 2013; Fawcett *et al.*, 2008). I tråd med deltakernes påstander viser også forskning innen logistikkberedskap i militære og humanitære kontekster at det er avgjørende at leverandører og eksterne aktører øves og trenes sammen med systemet de skal understøtte. Dette er avgjørende for å sikre hurtig reaksjon, koordinasjon, kvalitet og lignende ved kriser eller krig (se for eksempel Jahre *et al.*, 2016; Kaneberg *et al.*, 2016; Listou, 2018). Alle disse momentene vil potensielt være kostbare og ressurskrevende, i tråd med hva deltakerne mener.

6.3.4 Langsiktighet kan gi økte transaksjonskostnader og redusert fleksibilitet

I kapittel 6.2.5 var vi inne på at langsiktige avtaler kan redusere transaksjonskostnadene, blant annet ved å redusere frekvensen for inngåelse av nye avtaler, opplæring av leverandør og så videre. Det kom likevel også fram en del potensielle ulemper som kan oppstå som følge av lange samarbeidsavtaler.

Under idémyldringen ble det nevnt at langvarige samarbeid kan medføre høye kostnader når forsvarssektoren først velger å bytte leverandør. Det ble hevdet at det kan være **tidkrevende og kostbart å finne en ny leverandør til å erstatte en avtale som har løpt lenge, og det vil være risiko for at det påløper høye kostnader i forbindelse med omstilling** fra en leverandør til en

annen eller fra ekstern til intern utførelse av en oppgave. Dette kan for eksempel gjelde dersom Forsvaret skal tilbakeføre en aktivitet som i lang tid har vært satt bort til en samarbeidspartner. I et slikt tilfelle vil det kunne være svært kostbart å bygge opp igjen egen kapasitet og kompetanse, mente deltakerne.

Som beskrevet i kapittel 5 mente deltakerne på idémyldringen at **langvarige avtaler kan føre til at Forsvaret låser seg til én bestemt teknologi eller løsning i lang tid, noe som medfører lav fleksibilitet og lavere mulighet til å følge med på den teknologiske utvikling.** Det ble nevnt tilsvarende utfordringer knyttet til at militære organisasjoner også har et behov for å kunne tilpasse seg endringer i sikkerhetssituasjonen, noe som vil kunne være krevende om Forsvaret i stor grad har låst seg til bestemte teknologiske eller organisatoriske løsninger eller til bestemte leverandører. Det må imidlertid understrekes at den potensielle risikoen med tanke på redusert fleksibilitet til å endre organisasjonen eller hvilke teknologier som skal brukes må sees som en sammenligning med kortvarige avtaler, ikke sammenlignet med intern utførelse av en aktivitet. Enkelte deltakere mente at det **fleksibiliteten ved intern utførelse trolig ville blitt enda lavere, da det kan bli kostbart og krevende å omskolere, utdanne, rekruttere eller avskjedige personell, eller å avhende eller investere i nye anleggsmidler.** Enkelte deltakere hevdet i tillegg at langsiktige avtaler vil kunne føre til at leverandørene blir «avslappet» og dermed mangler insentiver for å drive kostnadseffektivt.

Studier ved FFI har også pekt på utfordringer knyttet til byttekostnader forbundet med langvarige samarbeid med kommersielle leverandører, i tråd med hva deltakerne mente (Garred, 2021; Pedersen, 2023). Ett aspekt er kostnadene forbundet med å finne en ny leverandør og den påfølgende omstillingen til ny leverandør. Et annet er at det vil være kostbart å tilbakeføre oppgaver som har vært satt ut i lang tid. Kvalvik og Fjell (2011) støtter opp om dette, og peker på at bortsetting av oppgaver vil kunne medføre tap av strategisk viktig kompetanse i Forsvaret, noe som vil kunne være kostbart å tilegne seg igjen.

I transaksjonskostnadsøkonomien vektlegges det også utfordringer knyttet til kontraktens varighet og usikkerhet om fremtiden. I dette perspektivet antas det at de økonomiske aktørene har begrenset rasjonalitet (Williamson, 1979). Det vil for eksempel si at de ved utforming av en kontrakt prøver å ta høyde for alle forhold som kan inntreffe i løpet av kontraktsperioden, men at de er begrenset til å kun ta høyde for forholdene som de klarer å se for seg at kan være relevante. Dette fører til at kontrakter vil være ufullstendige, og problematikken rundt dette forsterkes videre av tidshorisonten på avtalen, da det er mer krevende å se for seg hva en kontrakt bør omfatte på lang sikt enn hva som er tilfelle på kort sikt. Dette er i tråd med utfordringene som deltakerne på idémyldringen nevnte, og vil kunne medføre økte transaksjonskostnader som følge av behov for reforhandlinger, konflikthåndtering, behov for å inngå nye avtaler eller lignende.

7 Merkantile forhold

7.1 Kartlegging og beskrivelse

Merkantile forhold setter en del premisser for mulighetsrommet ved strategisk samarbeid, strategisk partnerskap og strategiske avtaler, noe som ble påpekt idémyldringen. Det finnes imidlertid lite tilgjengelig forskning om merkantile forhold knyttet til strategisk samarbeid mellom militære organisasjoner og kommersielle aktører.

Innledningsvis i idémyldringen ble det klart at det var **behov for å avklare seks grunnleggende og avgjørende merkantile forhold**, eller problemstillinger, for at forsvarssektoren skal kunne utnytte det merkantile handlingsrommet for bruk av kommersielle leverandører. Som beskrevet i metoden i Vedlegg A2 (Strukturert idémyldring) ble derfor merkantile forhold behandlet noe ulikt fra de resterende temaene som er gjennomgått i denne rapporten. I idémyldringen ble det meste av tiden brukt til diskusjon av følgende seks grunnleggende premisser ved et strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører:

- Hva er en strategisk avtale?
- Hva ønsker forsvarssektoren å oppnå?
- Hvordan går vi frem for å oppnå det?
- Roller, ansvar og myndighet i et økosystem av aktører
- Regulatoriske forhold
- Sikkerhetsloven

Hvert av punktene over ble diskutert for seg, ved at hver deltaker i gruppen kommenterte det enkelte punkt før det ble diskutert i gruppen. I kapittel 7.2 diskuteres deltakernes innspill opp mot relevant forskning fra FFI og mer generisk forskning på bortsetting og strategisk samarbeid. De enkelte merkantile mulighetene og utfordringene ble i mindre grad diskutert, og er identifisert ved en kombinasjon av innspill på idémyldringen, FLOs erfaringer fra arbeid med strategisk samarbeid og Barthelemy (2003). De merkantile mulighetene og utfordringene presenteres i kapittel 7.3.

7.2 Forhold som definerer det merkantile handlingsrommet

7.2.1 Hva er en strategisk avtale?

Basert på funnene i denne studien er det uklart både for forfatterne og ekspertene, hva som i praksis er forskjellen på strategisk partnere og beredskapspartnere.⁶⁴ Pedersen (2023) har også påpekt at det **mangler en felles definisjon av og forståelse for begreper som strategisk avtale, strategisk samarbeid og strategisk partnerskap**. Enkelte deltakere stilte spørsmål ved om det er behov for flere definisjoner for å kunne skille mellom ulike typer strategiske avtaler, eller om

⁶⁴ I denne rapporten er derfor begrepet *strategisk samarbeid* benyttet, som forklart i kapittel 3.2.

dette bare vil føre til økt klarhet. Deltakerne mente uansett at *dersom* begrepet skal benyttes i styrende dokumenter er det behov for en omforent forståelse og bruk av et slikt begrep i forsvarssektoren. Nytteverdien av begrepet «strategisk avtale» avhenger av at både sektoren og aktuelle kommersielle aktører har en felles forståelse for hva dette betyr i hvert enkelt tilfelle.

Betydningen av «strategisk» var også noe uklart for deltakerne, og det ble foreslått at Forsvarsdepartementet internt må presisere dette. En deltaker pekte på at enkelte av dagens strategiske avtaler gjaldt områder hvor Forsvaret er en liten aktør sammenlignet med leverandørenes øvrige kunder. Et eksempel er beredskapsavtalen⁶⁵ med matvaregrossistene, leverandører som har betydelig større kapasitet enn hva Forsvarets behov vil være. Dette kan føre til at kun den ene parten, nemlig forsvarssektoren, ser samarbeidet som strategisk, slik at avhengighetsforholdet og forhandlingsmakten kan bli skjevt fordelt. En annen begrunnelse for å kalle noe for en *strategisk* avtale kan være behovet for økt innovasjonstakt, noe som er vesentlig innen IKT. De åtte satsningsområdene⁶⁶ som beskrives i Meld. St. 17 (2020-2021) ble foreslått som et grunnlag for å definere hva strategisk, strategiske avtaler, strategiske samarbeid og så videre innebærer.

Noen deltakere fokuserte mer på de **relasjonelle aspektene ved strategisk samarbeid** da de foreslo hva en strategisk avtale kan innebære. Stor grad av tillit og gjensidig avhengighet mellom partene er vesentlig, men dette må synliggjøres som en målsetting i kontraktstrategien⁶⁷, og det må jobbes aktivt med å konkretisere og implementere tiltak for å lykkes. Enkelte mente også at den kommersielle aktøren i en strategisk avtale må ta større ansvar og bære en større del av kostnaden enn ved normale avtaler. Andre mente imidlertid at en sivil leverandør neppe vil bære større del av totalkostnadene ettersom de er etablert for å oppnå størst mulig økonomisk gevinst. Kostnadene kan imidlertid fordeles på en annen måte. *Hva* som skal anskaffes vil ifølge enkelte deltakere trolig vil være mer førende for behovet for samarbeid enn om noe er strategisk. Eksempelvis vil **behov for utvikling kreve tettere samarbeid enn kjøp av hyllevare**, mens en strategisk avtale om tilgang til drivstoff trolig ikke vil gi stort behov for økt samhandling. Enkelte deltakere hevdet videre at samarbeid kan gi større synergier enn enkeltstående prosjekter, noe som indikerer at samarbeid innebærer et større omfang av leveranser enn ved de mer tradisjonelle leverandøravtalene. I MAST-programmet var eksempelvis den opprinnelige løsningen et strategisk samarbeid med én partner som skulle ha funksjon som en tjenesteintegrator for IKT-virkosheten i sektoren.⁶⁸ Det vil si at partneren skal bidra til å utvikle, anskaffe, drifte og vedlikeholde en ny og moderne tjenesteplattform for forsvarssektorens IKT. Dette kan omfatte oppgaver som arkitekturplanlegging, anskaffelse av ulike systemkomponenter og systemoppbygging og drift av systemet/plattformen. Etter at konkurransen ble avlyst, vil trolig ikke en enkelt tjenesteintegrator få samtlige av disse oppgavene når MAST utlyses på nytt (Gjessing, 2023). Om dette fortsatt skal defineres som et strategisk samarbeid er også uklart.

Prinsipielt er det imidlertid **ingen juridiske forskjeller på en strategisk avtale, en beredskapsavtale og en rammeavtale**, ifølge juristene som har vært involvert i denne studien.

⁶⁵ Dette ble tidligere definert som en strategisk avtale.

⁶⁶ Listet i fotnote 56.

⁶⁷ En kontraktstrategi er en helhetlig plan for hvordan en konkret anskaffelse skal gjennomføres og evalueres. Strategien er et beslutnings- og styringsdokument i forberedelsene av en anskaffelse, etter at behovet er definert.

⁶⁸ Se for eksempel Birkemo *et al.* (2021).

De juridiske rammene for varighet er de samme og alle avtalene kan inkludere beredskapsklausuler. De viste til at forsvarssektoren har begrensede muligheter til å inngå avtaler med lenger varighet enn syv år, da avtalenes varighet er forskriftsregulert, noe vi diskuterer i kapittel 7.2.5. I tillegg ble det hevdet at denne varigheten i stor grad blir benyttet for alle avtaler, uavhengig av om de betegnes som strategiske, samarbeidsavtaler eller noe annet. Ved langvarige avtaler stilles det generelt strengere krav til hvordan avtaler utformes, og hvilke forhold de må ivareta, på grunn av at avtalens varighet kan føre til konkurransehindringer. Juridisk har ikke såkalte strategiske samarbeid spesielle fordeler sammenlignet med andre avtaler med samme varighet.

7.2.2 Hva ønsker forsvarssektoren å oppnå?

Det neste forholdet som må avklares er hva forsvarssektoren ønsker å oppnå med å inngå en strategisk avtale eller et strategisk samarbeid. Deltakerne trakk frem at dette kan være operative fordeler (se kapittel 4.2) eller kostnadsbesparelser eller andre økonomiske effekter (se kapittel 6.2). Tabell 7.1 lister opp en rekke mulige ønskede effekter. I tillegg kan industripolitiske målsetninger være et argument for å inngå strategiske samarbeid. Eksempelvis kan det legges føringer for bruk av én forhåndsdefinert leverandør eller bruk av norske leverandører for å styrke og forsvare den nasjonale industrien (Bjørk *et al.*, 2022). Uavhengig av hva målsetningen er, var deltakerne samstemte i at det er **avgjørende å kommunisere hva forsvarssektoren ønsker å oppnå med et strategisk samarbeid**, slik at kontrakten med leverandøren kan utformes på en måte som understøtter sektorens målsetning.

Ønsket effekt/slutilstand	
Samfunns mål (politisk nivå)	<ul style="list-style-type: none"> • Økt/opprettholdt operativ evne til akseptabel eller redusert kostnad. • Det strategiske samarbeidet må kunne forsvares i et langsiktig perspektiv. Samarbeidet må binde opp minst mulig av framtidige statsbudsjetter og overholde de styrende prinsippene for utvikling av forsvarssektoren: balanse, realisme, langsiktighet (og fleksibilitet) innenfor en konseptuell ramme (Forsvarsdepartementet, 2020b, s. 30–31).
Virksomhetsmål for Forsvaret	<ul style="list-style-type: none"> • Reell kostnadsreduksjon eller kvalitetsforbedring av aktiviteten som er berørt eller satt bort. • Totaløkonomisk gunstig for Forsvaret. • Beredskap og fleksibilitet for å kunne skalere opp/ned og reversere samarbeidet med minimale kostnader og risiko. • Forsvaret styrer den totale forsynings- og beredskapssituasjonen i Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem (FIF) i sanntid. • Forsvarets militærstrategiske, operasjonelle og taktiske behov og krav er tilfredsstilt. • Forsvaret evner å måle, sammenligne og vurdere kostnader og ytelse før og etter etablering av strategisk samarbeid. • Forsvaret evner å dokumentere at det strategisk samarbeidet gir mer kostnadseffektive og bedre tjenester for Forsvaret.
Leveransemål	<ul style="list-style-type: none"> • Spesifisert ytelse (kvalitative og kvantitative gevinster) er levert til avtalt tid og innenfor avtalte økonomiske rammer.

Tabell 7.1 Tabellen viser forslag til ønsket effekt eller slutilstand for samfunnet, og forsvarssektoren, samt ønskede leveranser, når forsvarssektoren inngår strategisk samarbeid med kommersielle aktører. Forslaget er basert på gjeldende LTP og FLOs erfaring med strategisk samarbeid.⁶⁹

7.2.3 Hvordan går vi frem for å oppnå det?

Forsvarsdepartementets «Konsept for offentlig privat partnerskap (OPP) i forsvarssektoren» (Forsvarsdepartementet, 2005) beskriver en rekke krav og retningslinjer for implementering av OPP. Forsvarssektoren har både generelle prosjektmodeller (Prinsix⁷⁰) og veiledere for gevinstrealisering (Forsvarsdepartementet, 2020a). Ifølge Lund (2016) er det en del uklarheter (innen ytelsesbasert logistikk), spesielt når det gjelder overordnede føringer som målsetning, strategi og retningslinjer (Lund, 2016, s. 40-41). Deltakerne støttet denne vurderingen og mente at **flere grunnleggende forutsetninger mangler – inkludert et helhetlig sett av styrende dokumenter**

⁶⁹ Forsvarsmateriell (2023) har definert ni mål med strategisk samarbeid: 1) Bedre og mer fleksibel utnyttelse av tilgjengelige ressurser, 2) frigjøring av kapasitet, 3) risikospredning, 4) raskere og mer tidsriktige leveranser, 5) tilgang til ny og kompletterende kompetanse, 6) økt innovasjonsevne, 7) sterkere involvering av samfunnet og totalforsvaret. 8) forutsigbarhet og langsiktighet i leveransene, og 9) variantbegrensning.

⁷⁰ Prinsix er et rammeverk for prosjektledelse som brukes av forsvarssektoren. Se <https://www.fma.no/prinsix> for ytterligere detaljer.

– **for helhetlig utvikling og styring av strategisk samarbeid.** Konsekvensen blir at kontrakter og prosesser med høye finansielle rammer vurderes for strategisk samarbeid uten tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Dette er i tråd med Lund (2016) som i sin masteroppgave etterlyser «en klar strategi for hvordan man skal innføre ytelsesbasert logistikk som konsept», og hevder at det verken er tilstrekkelig kompetanse på området eller finnes en strategi for å skaffe denne kompetansen (Lund, 2016, s. iii). Det er imidlertid utviklet flere retningslinjer og prinsipper, som ikke synes å være tilstrekkelig anerkjent og etterfulgt, eksempelvis forutsetninger, avhengigheter, rammer og føringer og prinsipper og retningslinjer. Deltakerne på idémyldringen var likevel enige om at det er **behov for en sourcingstrategi for forsvarssektoren.** Denne må gi konseptuelle føringer på hva forsvarssektoren skal gjøre selv og hva som skal settes bort, slik at man kan ta stilling til om en type ressurs eller leveranse skal håndteres internt eller ikke,⁷¹ og hvilken leverandørrelasjon som er mest egnet innen de enkelte ressursområdene som skal settes ut. **En sourcingstrategi må inkludere sektoransvaret til andre departementer** og tydeliggjøre hvilke ressurser andre departementer har det overordnede ansvaret for. Relevante departementer må derfor involveres i utviklingen av forsvarssektorens sourcingstrategi.

Det er også **behov for en kontraktsstrategi i forsvarssektoren,** ifølge deltakerne. Etter idémyldringen er det imidlertid publisert en anskaffelsesstrategi (Forsvaret *et al.*, 2023), men føringene er svært overordnede slik at anskaffelsesstrategien må likevel konkretiseres for hver anskaffelse. Dersom man har en klar definisjon av hva et strategisk samarbeid (eller en strategisk avtale) er og en sourcingstrategi som sier noe om hvordan en ressurs skal fremskaffes, vil det være mulig å lage en kontraktsstrategi. Denne vil si noe overordnet om hvordan en kontrakt skal ivareta de forhold som er beskrevet i de andre dokumentene og som er kritiske for å lykkes. Ifølge deltakerne bør kontraktsstrategien ta for seg hvilke ansvarsposisjoner man ønsker at partene har (hvem er ansvarlig for hva), hvordan kontrakten skal beskrive partenes samarbeid og andre kritiske suksessfaktorer (se neste avsnitt). I den grad man eksempelvis ønsker flere møter, mer samhandling eller felles øvelser ved et strategisk samarbeid, bør kontraktsstrategien inkludere krav til å etablere fora som understøtter dette.

Det ble poengtert at det ved utarbeidelsen og implementeringen av enhver strategi er avgjørende å **identifisere og vurdere leveranser ut fra kritiske suksessfaktorer** (KSF-er). KSF-er er forhold som kan observeres og påvirkes under gjennomføringen av prosjektet. Ved å etablere et sett med KSF-er vil bevisstheten rundt ønsket effekt øke. Selv om man primært ønsker å måle oppnådd effekt, kan også inputparametere måles. I forlengelsen av eksemplet over kan en KSF være at ledelsen i de to selskapene møtes minst to ganger i året, eller det kan etableres nye samhandlingsområder (innen anskaffelsesregelverkets rammer) hvert år. Dette er inputparametere som sannsynliggjør at samarbeidet utvikles i ønsket retning. Outputparametere, dvs. oppnådd effekt, kan også måles, men det kan være noe mer krevende å vurdere om det eksempelvis ble større tillit av flere møter. Dette er aktiviteter forsvarssektoren allerede jobber med, og FMA IKT-kapasiteter har blant annet utviklet både KSF-er og KPI-er for å måle samarbeid og partnerskap.

⁷¹ «Policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret» datert 15.6.2013 gav svar på noen av disse spørsmålene, men det ble satt ut av kraft 19.3.2019 uten at det er kommet en erstatning eller oppdatering.

7.2.4 Roller, ansvar og myndighet i et økosystem av aktører

Det fjerde forholdet som må avklares for at forsvarssektoren skal kunne oppnå ønsket effekt av strategiske samarbeidsavtaler omhandler roller, ansvar og myndighet (RAM). Dette gjelder RAM internt mellom aktørene og etatene i forsvarssektoren, eksternt mot andre offentlige aktører og sektorer, og mot de kommersielle aktørene.

Et moment som ble trukket fram om RAM internt i sektoren er at **den som har ansvaret for en anskaffelse også må ha myndighet til å gjennomføre sitt ansvar**, selv om det er flere involverte aktører. FLOs erfaring er at det ofte er minst tre nivåer involvert når dette gjøres i forsvarssektoren: Forsvarsdepartementet, FST og FLO. Det er ofte **betydelig usikkerhet rundt hvem som eier hvilke initiativ**. FLO har for eksempel fått i oppdrag å inngå en avtale med Kongsberg Aviation Maintenance Services (KAMS), samtidig som Kongsberg Defence & Aerospace (KDA), som eier 50,1 % av KAMS, har en svært aktiv dialog med Forsvarsdepartementet. Erfaringene er at KAMS og KDA i kontakten med forsvarssektoren representeres av de samme personene, men forsvarssektoren møter med ulike personer. Dette kan føre til at KAMS/KDA får informasjonsoverlegenhet og evne til å "selge inn" egne argumenter til Forsvarsdepartementet uten at FLO som kontraktsansvarlig er orientert. FLO er ansvarlig for å sørge for at den strategiske avtalen får innhold, mens det er Forsvarsdepartementet som beslutter hvilke områder det skal inngås samarbeid innenfor, noe som også er naturlig. I den strategiske avtalen med KAMS er det eksempelvis nedfelt en møttestruktur. Ifølge FLO følges ikke denne møttestrukturen opp i særlig grad av Forsvarsdepartementet eller FST. Dette fører til en mindre effektiv forvaltning av avtalen, men ifølge enkelte deltakere kan dette også signalisere at selve kontraktsinnholdet ikke vurderes å være så viktig.

IKT-programmene MAST og Mime ble også brukt som eksempler der RAM har vært utfordrende. For disse programmene er FST programeiere, noe som har bidratt til at det har blitt etablert en egen prosjektorganisasjon for disse utenfor FMA/IKT. Enkelte mener at dette er positivt, mens andre erfarer at dette er en ytterligere fragmentering av IKT i sektoren. Programmene svarer direkte til direktør FMA, samtidig som programmene skal levere på et fagområde som eies og styres av søsteretaten Forsvaret. Det er direktøren i FMA som står til ansvar for resultatene som etaten oppnår eller ikke oppnår, mens det er Forsvaret som styrer programmene.⁷²

Det ble også poengtert at det er behov for å **avklare grensesnittet mot andre offentlige aktører** når det gjelder hvem som har sektoransvar for de ressurskategoriene som avtalene omfatter. Dette er også i tråd med Totalberedskapskommisjonens rapport som etterspør felles planforutsetninger og prioriteringsmekanismer for ressurser som eies av sivile, som diskutert i kapittel 4.2 og 4.3. Ifølge flere deltakere «glemmer» mange i forsvarssektoren at beredskapssituasjoner også omfatter sivile sektorer og andre deler av samfunnet. Dersom en avtale ikke er forankret hos departementet med ansvar for en ressurs, og forsvarssektoren kun støtter seg på avtalen med kommersielle aktører og rekvisisjon, blir ikke nødvendigvis ressursen tilgjengelig for Forsvaret når et behov oppstår. Sivile sektorer eller departementer kan med egne regelverk og omprioriteringshjelm, overstyre en avtale som omfatter siviles ansvarsområder, som beskrevet i kapittel 4.3.3 (operative forhold). Innen logistikk er det særlig justis-, nærings- og samferdselssektoren som har betydelig

⁷² Arbeidet i F24 kan føre til enklere organisering av anskaffelser og drift av IKT, og det er forventet en beslutning om implementering av tiltak i løpet av våren 2024.

ansvar for ressurser som også Forsvaret er avhengig av. Nærings- og fiskeridepartementet har for eksempel det overordnede beredskapsansvaret for ressurser som drivstoff, matvarer, sivile skip, anleggsmidler og næringsbygg. Det er imidlertid lite helhetlig koordinering på tvers av sektorer.

Omprioriteringshjemplene i næringsberedskapsloven gir noe handlingsrom, men det er likevel behov for å avklare hvilke situasjoner som gir ulike aktører prioritet. For å avklare RAM er det derfor **behov for koordinering på tvers av sektorene, som sikrer en helhetlig vurdering av ressurstilgangen, prioriteringsmekanismer og fører til at forsvarssektorens behov synliggjøres i de sivile beredskapsplanene. For å få en effekt av dette må også disse vurderingene være tilgjengelig for de merkantile enhetene i forsvarssektoren.**

Når det gjelder RAM mot kommersielle aktører, ble det påpekt at dette må detaljeres i kontrakten, og både kontrakt og insentiver må følges opp. Det er viktig å **tydeliggjøre hvilket ansvar forsvarssektoren ønsker at den kommersielle leverandøren skal ha, hvilken økonomisk risiko forsvarssektoren ønsker at de tar og hvordan leverandøren skal kompenseres for dette.** Eksempelvis må leverandørens mulighet til å flytte kapasitet eller eierskap til utlandet reguleres, noe Bergen Engines-saken illustrerte (Winge, 2023). Dette kan løses på ulike måter. Offentlig sektor i Finland har en representant i styret hos utvalgte leverandører. Denne representanten har vetorett i enkelte spørsmål, som for eksempel salg til utenlandske aktører. I Norge skriver eier og eventuelt styrerepresentanter under på at de ikke skal selge uten å opplyse forsvarssektoren om det på forhånd. Økt bruk av sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll, i lovens kapittel 10, vil også løse dette.

Som nevnt i kapittel 5.3.1 vektla deltakerne betydningen av immaterielle rettigheter og at man i et strategisk samarbeid vurderer hvordan Forsvaret skal forhindre innlåsingeffekter. Avklaringer knyttet til eierskap av innovasjon og utvikling av produkter som avhenger av Forsvarets deltakelse må være tydelig i kontrakten. Ved bruk av skytjenester må det for eksempel avklares hvem som har **eierskap til forsvarssektorens data.** Dette gjelder ikke kun mot kommersielle aktører, men også dersom det gjøres anskaffelser sammen med andre offentlige aktører.

Forretningsarkitekturen⁷³ må ifølge deltakerne eies av forsvarssektoren. Dette handler i praksis om å koble sammen en virksomhets forretningsmodell og -strategi på den ene siden, og virksomhetens forretningsfunksjonalitet på den andre siden. Dette gir et grunnlag for å gå fra strategi til utførelse. Deltakerne mente videre at forsvarssektoren må sikre egne rettigheter til å stille krav til hvordan en leveranse gjennomføres, enten det gjelder IKT, logistikk eller andre typer leveranser. Dersom sektoren forventer at samarbeidspartneren bærer deler av risikoen, må det likevel aksepteres at en **strategisk samarbeidspartner får medbestemmelsesrett** med hensyn til hvordan enkelte oppdrag eller leveranser løses.

⁷³ Ifølge Wikipedia er forretningsarkitektur en disiplin i næringslivet som skal gi helhetlige og flerdimensjonale visninger av en virksomhets kapabiliteter, verdilivering, organisasjonsstruktur og informasjon, og relasjonene mellom disse sine forretningsvisninger, strategier, produkter, retningslinjer, initiativer og interesser. Innen IKT er begrepet forretningsarkitekt synonymt med virksomhetsarkitekt som er den rollen som eier oversikten over hvordan hele systemet skal henge sammen med forretningslogikken den skal understøtte. Ofte er det slik at virksomhetsarkitekten (hos kunden) har dialogen med løsningsarkitekten hos IT-leverandøren (Ross *et al.*, 2006).

7.2.5 Regulatoriske forhold

Det siste merkantile forholdet som må avklares i forbindelse med strategiske samarbeid er hvilke regulatoriske rammer som gjelder. Dette omhandler ulike rettigheter, forpliktelser og lovverk.

Det er **ulike juridiske muligheter for anskaffelser i fred og i krigslignende situasjoner**. Når forsvarssektoren skal anskaffe noe (i fredstid) må de følge loven om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven, 2016). I en krigssituasjon kan sektoren imidlertid benytte unntakshjemler, som gjør det mulig å kjøpe direkte fra enkeltleverandører.⁷⁴ Dette kan ifølge deltakerne føre til at leverandøren som er pekt ut som leverandør i krise og krig ikke er den samme leverandøren som vinner anbudet når tilsvarende anskaffelser gjennomføres i fredstid.⁷⁵ Endringene i forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser som ble gjort i 2022 kan også hemme bruken av strategiske samarbeid, som diskutert i kapittel 4.3.3 og 8.3.2.

Anskaffelsesregelverket setter primært krav til offentlige aktører. Det vil si at kommersielle aktører generelt har større merkantilt handlingsrom enn offentlige. Enkelte deltakere hevdet at forsvarssektoren ved å benytte ressursene til en strategisk samarbeidspartner, indirekte kan dra nytte av dette handlingsrommet, noe som kan gi operative fordeler for Forsvaret. Det er uklart hvilket potensial som ligger i dette, ettersom en kommersiell aktørs anskaffelser på vegne av en offentlig aktør, er underlagt det samme regelverket som offentlige. Dermed vil ikke handlingsrommet nødvendigvis bli større.

Med et strategisk samarbeid forventes det at Forsvaret får prioritet i større grad enn ved rene transaksjonsbaserte avtaler, spesielt dersom det er overvekt av norsk eierandel eller norsk generalforsamling. Ifølge flere deltakere på idémyldringen kan norsk eierskap øke sannsynligheten for at Forsvaret får tilgang på ulike typer ressurser i en krigssituasjon. Dette begrunnes med at norske eiere trolig ikke vil flytte de(n) aktuelle ressursen(e) Forsvaret har behov for til utlandet. Det kom også innspill om at **norske samarbeidspartnere forventes å ha mer "tilhørighet" og "trokapsplikt" til Norge enn en utenlandsk aktør**. Så lenge ressursen(e) er på norsk jord vil de være tilgjengelig gjennom beredskapsklausuler eller gjennom rekvisisjonslovverk. Denne muligheten forutsetter imidlertid at kravene som stilles er i tråd med relevante regelverk. Det er derfor **avgjørende å avklare hvilken mulighet forsvarssektoren har til å stille krav til norsk eierskap** for eksempel innen de rammer som finnes i de folkerettslige avtalene Norge har inngått. **Norge er folkerettslig forpliktet til å likestille medlemslandene gjennom EØS-avtalen.** Det vil si at en sikkerhetsklarering fra et annet EØS-land (i praksis et NATO-land) skal likestilles med norsk sikkerhetsklarering. Til en viss grad gjelder dette også en del andre nasjoner gjennom WTO-avtalen om offentlige innkjøp. Norge har ikke tilsvarende forpliktelser overfor land som Russland, Kina og Iran.

⁷⁴ Dette gjelder alle leverandører, ikke kun de som er strategiske samarbeidspartnere.

⁷⁵ Dette gjelder særlig der andre sektorer har knyttet til seg private aktører, eksempelvis i sine beredskapsråd. Der sitter det utvalgte kommersielle aktører som gir råd om hvordan en konkret krisesituasjon skal håndteres. Dette kan gjelde matvarer, skip, drivstoff, anleggsmaskiner, havner osv. Når disse behovene skal dekkes under en øvelse må behovet kunngjøres og det kan dermed være en annen aktør enn de som eksempelvis sitter i beredskapsrådet og som er tenkt benyttet i en krisesituasjon som vinner konkurransen.

Enkelte typer ressurser kan dessuten være vanskeligere å kontrollere tilgangen til. Et illustrerende eksempel er sjøtransport, der eierskapet kan være i ett land, flaggstat et annet land, mens personell kan ha tilknytning til et tredje land. I avtalen er det likevel **mulig å inkludere et forbud om å skifte flaggstat** og om at kapteinen eller noen i mannskapet er norske ved bruk av unntaksbestemmelser. Unntaksbestemmelsene skal imidlertid brukes svært restriktivt.

Når det gjelder **varighet på kontrakter** ble det nevnt flere faktorer man bør være klar over. Blant annet sier forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA) at en rammeavtale som hovedregel kan ha en varighet på inntil syv år, med unntak av situasjoner hvor det foreligger særlige omstendigheter. For at leverandøren skal være villig til å bære risiko og gjøre nødvendige investeringer, kan det imidlertid tenkes at det er behov for lengre avtaler enn dette. Deltakerne mente at dette er mulig, men da kreves det gode argumenter. Om dette sier forskriften «Ved vurderingen av om det foreligger særlige omstendigheter, skal oppdragsgiver ta hensyn til levert materiell og leverte installasjoner eller systemers forventede levetid, samt de tekniske vanskelighetene som et leverandørskifte kan forårsake» (FOSA, §6-1). En leveransekontrakt har imidlertid ingen øvre grense for varighet.

I en langvarig avtale, må det ifølge deltakerne på idemyldringen også tas høyde for at **forsvarssektorens behov vil kunne endre seg i løpet av avtalens varighet**. Dermed må det identifiseres hvilke merkantile mulighets- eller handlingsrom som finnes med tanke på å kunne håndtere dette. Dersom kontrakten skal vare mer enn syv år er kravet i anskaffelsesloven at begrunnelser og beskrivelser av behov må være mer presise og konkrete. Selv om det finnes gode argumenter for langvarige kontrakter, for eksempel i forbindelse med utvikling av IKT-løsninger, kan behovet endres vesentlig i forhold til kontraktens beskrivelse. Å avtalefeste leveranser som dekker et vesentlig endret behov vil dermed ikke være lovlig etter anskaffelsesregelverket. En konsekvens av dette kan da bli at man ønsker kortere varighet på avtalen.

7.2.6 Sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven, og tilhørende forskrift, har som overordnet hensikt å ivareta norsk sikkerhet, handlefrihet og demokratiske styresett, herunder nasjonale sikkerhetsinteresser og grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF-er). Dette gjelder også for «leverandører av varer eller tjenester i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser» og virksomheter som «driver aktivitet som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner» (Sikkerhetsloven, 2018). Ansvar for det forebyggende sikkerhetsarbeidet er ifølge sikkerhetsloven virksomhetslederen. I Forsvaret er dette forsvarssjefen. Sikkerhetsloven omfatter informasjonssystemer, infrastruktur og objekter av spesiell betydning for nasjonal sikkerhet. Per 30. september 2022 var det 44 identifiserte GNF-er i Norge (NSM, 2022).

Beskyttelsen av GNF-er «blir ikke bedre enn kravene, som ikke blir bedre enn din forståelse av behovet» (NSM, 2018, s. 17). **God bestillerkompetanse blir dermed avgjørende for å ivareta GNF-ene og det stilles derfor strenge krav til de kommersielle aktørene og deres sikkerhetsfaglige kompetanse** (NSM, 2020a). Hvis det er svakere sikkerhetsforståelse eller sikkerhetsarbeid hos aktører som til vanlig ikke arbeider med slike aspekter av salg av tjenester vil det kunne

påvirke det leveransene negativt (Birkemo *et al.*, 2021). I tillegg til god bestillerkompetanse presiserer NSM (2018) behovet for oversikt og kontroll på hele livsløpet, gode risikovurderinger for å kunne ta riktig beslutning, riktige og gode krav til IKT-tjenesten og til leverandør, samt riktig beslutning på riktig nivå. Det er imidlertid uklart hva som konkret menes med «riktig» i ulike anskaffelser. Dersom Norge har gjort seg avhengig av en tjeneste som i et endret risikobilde gjør Forsvaret sårbart, er dette problematisk. Bruk av FOSAs § 8-8 om forsyningsikkerhet kan imidlertid redusere denne sårbarheten.

Å ha oversikt og kontroll på hele livsløpet innebærer kontroll på fire faser: forberedelse, anskaffelse, forvaltning og opphør (NSM, 2018, s. 3). Dette er spesielt viktig sett i lys av en FFI-rapport fra 2014 hvor det kom frem at «enkelte virksomheter har dårlig oversikt over hvem som inngår i sikkerhetsorganisasjonen og hvem som skal informeres ved sikkerhetstruende hendelser» (Elgsaas & Heireng, 2014, s. 66). Ved strategiske samarbeid må man derfor kunne **gå i dybden på underleverandører i andre vertsland** for å vurdere sikkerhetsmessige forhold. Utenlandsk eierskap kan gi uønskede sikkerhetsmessige utfordringer, blant annet knyttet til konfidensialitet og integritet (NSM, 2022). I tråd med dette er det viktig å unngå at bestemte stater kjøper opp kritisk viktige selskaper, som for eksempel Bergen Engines.

Forsvarets ugraderte IKT-systemer er inkludert i den nye sikkerhetsloven fordi de understøtter grunnleggende nasjonale funksjoner. Strategisk samarbeid tilknyttet IKT-systemer er derfor viktig å vurdere fra et sikkerhetsperspektiv. NSM (2018) er bekymret for at løsninger tjenestutsettes uten risikovurdering og sikringstiltak, spesielt de IKT-tjenestene som er samfunns-kritiske. Deltakerne på idémyldringen mente at konsekvensen for Forsvaret ved bortfall av varer og tjenester i den øvre enden av konfliktskalaen kan bli svært store, enten det dreier seg om IKT, matvarer, drivstoff eller ammunisjon. **Dersom forsyningsikkerheten til særlig viktige innsatsfaktorer ikke dekkes av andre etaters sektoransvar, bør det følges ekstra nøye opp av forsvarssektoren.**

Det kan være utfordrende å få full oversikt og kontroll på verdikjedene fordi de ofte er komplekse og går på tvers av landegrenser (Birkemo *et al.*, 2021; Elstad *et al.*, 2022). Ifølge deltakerne er dette spesielt tydelig innen teknologiutvikling, der utviklingen av informasjonsinfrastruktur som 5G skjer raskt, med tilsvarende hyppige endringer av underleverandører. Deltakerne mente derfor at det er en betydelig mulighet for at **risiko bakes inn i systemene når man inngår strategisk samarbeid**. For å vurdere sikkerhetsrisiko langs en verdikjede bør derfor både produksjonsledd(ene) og forsyningskjeden inkluderes i vurderingene. Samtidig er det viktig å gjøre kunnskapsbaserte vurderinger av hvilken sikkerhetsrisiko man er villig til å akseptere. Med høy grad av kompleksitet må man forvente at det i praksis vil være **utfordrende å gjøre gode og helhetlige risikovurderinger**.

7.3 Muligheter og utfordringer

De grunnleggende merkantile premissene som vi diskuterte i forrige delkapittel synliggjør både potensielle merkantile muligheter, men også potensielle utfordringer, som finnes i et strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører. Basert på diskusjonen i forrige delkapittel, FLOs erfaringer med strategisk samarbeid og Barthelemy (2003) er det identifisert seks muligheter og seks utfordringer, som vist i tabell 7.2. Hvordan mulighetene utnyttes og utfordringene håndteres vil påvirke hvor vellykket et strategisk samarbeid kan bli. De tre første punktene i tabellen under viser muligheter og utfordringer innen samme problemstillinger. Disse diskuteres derfor samlet nedenfor, før vi kommenterer de resterende mulighetene og utfordringene.

Muligheter	Utfordringer
<ul style="list-style-type: none">• Helhetlig kontrakt, inkludert klare felles mål og exit-strategier.• Velge riktig aktivitet og leverandør.• Opprettholde kontroll over den bortsatte aktiviteten.• Helhetlig/systematisk merkantil metode.• Sikre bestillerkompetanse.• Utnytte mulighetsrom i FOSA	<ul style="list-style-type: none">• Dårlig kontrakt kan bla. føre til innlåsing• Sette bort uegnet aktivitet eller bruke feil leverandør.• Miste kontroll over bortsatt aktivitet.• Uklare RAM i styringen av strategiske samarbeid• Overse personellutfordringer• Overse skjulte kostnader

Tabell 7.2 *Merkantile muligheter og utfordringer ved strategisk samarbeid, basert på idémyldringen, Forsvarets erfaringer med strategisk samarbeid og Barthelemy (2003).*

7.3.1 Skrive kontrakt

Den første muligheten og utfordringen er knyttet til det å skrive kontrakten eller avtalen. **Kontrakten er det viktigste verktøyet forsvarssektoren som kunde har for å etablere en maktbalanse mellom kunde og leverandør.** Gode kontrakter kjennetegnes ved at de er presise, komplette, balanserte, insentivbaserte og fleksible. Det er derfor viktig at det finnes kompetanse i egen virksomhet til å skrive en god kontrakt for bortsetting av aktiviteten, til å styre aktiviteten gjennom en kontrakt og reversere bortsettingen av aktiviteten. Når kontrakten er signert, er den kundens eneste verktøy for å styre og samhandle med leverandøren. Forsvarsdepartementet stiller konkrete krav til kontrakten, eksempelvis at «Kontrakten må bl.a. regulere ansvarsforholdet mellom Forsvaret og leverandøren, klarlegge resultatkrav, risikofordeling, sanksjonsmekanismer og mulighet for å avslutte kontraktsforholdet før den tid som er avtalt» (Forsvarsdepartementet, 2005, s. 12). En dårlig kontrakt kan blant annet føre til manglende mulighet til helhetlig styring av et strategiske samarbeid, og til innlåsningsproblematikk.

Selv om vi tidligere i denne rapporten har identifisert et dilemma knyttet til ulike målsetninger hos offentlige (forsvarssektoren) og kommersielle aktører, er det avgjørende for å lykkes med strategisk samarbeid at man i **evner å definere klare felles mål som begge parter jobber for.**

Å avslutte en kontrakt må planlegges tidligst mulig, og senest ved kontraktsinngåelsen for å unngå unødvendig risiko og kostnader for forsvarssektoren. Avvikling av en bortsetting eller et samarbeid kan utgjøre en betydelig del av de totale livsløpskostnadene og medføre høy risiko for samarbeidspartnerens økonomi og Forsvarets operative evne, dersom det ikke er planlagt for dette. Dette gjelder spesielt der leverandøren har gjort investeringer og bygget opp en egen organisasjon for å betjene Forsvarets særskilte behov. Basert på erfaringer vil kommersielle leverandører kan vurdere denne risikoen som uakseptabel og derfor blir det ofte Forsvaret som må bære det meste av denne risikoen. Det er derfor **viktig å planlegge og bygge beredskap for å reversere bortsettingen.** Kontrakten må derfor inkludere konkrete klausuler som gjør det mulig å eksempelvis velge andre leverandører, overta aktiviteten selv, kjøpe tilbake anlegg og overta personell.

7.3.2 Hvilke aktiviteter settes bort?

Før man vurderer å sette bort en aktivitet må man **forsikre seg om at aktiviteten er egnet for å bli satt bort.** Dette forutsetter flere ting. Aktiviteten må være utsatt for reell konkurranse (flere kvalifiserte norske leverandører) både før og etter bortsetting, og man må sikre god kostnads- og kvalitetskontroll før bortsetting. Det bør også være mulig å vurdere kost-nytte ved bortsetting av en aktivitet. Aktivitetens tid, kost og ytelse før og etter bortsetting bør derfor kunne måles, sammenlignes og vurderes. Det må være mulig å beregne reelle kostnadsbesparelser og å vise at bortsetting er totaløkonomisk gunstig for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2005, s. 7).

7.3.3 Valg av leverandør

Det er avgjørende at leverandøren kan levere «state-of-the-art»-løsninger og være «til å stole på», dvs. at leverandøren ikke opptrer opportunistisk selv om den har mulighet til det (Pedersen, 2023). **Leverandøren må være konkurransedyktig over tid og kunne bidra til synergier** som ikke kunne vært oppnådd i et ordinært kunde-leverandør-forhold. Samarbeidspartneren bør også kunne samhandle digitalt med Forsvaret gjennom standardisert digitalt grensesnitt og gi Forsvaret og offentlige tilsynsmyndigheter all informasjon som er nødvendig for å kunne utføre en fullverdig kontroll med bortsettingen. Det er en fordel om leverandøren har stordriftsfordeler ved å ha andre kunder i det samme markedet.

7.3.4 Kontroll over den bortsatte aktiviteten

For å kunne opprettholde kontroll over den bortsatte aktiviteten, bør forsvarssektoren som kunde etablere tilstrekkelig kompetanse for best mulig styring og kontroll av de ulike samarbeidspartnerne (Forsvarsmateriell, 2021b). Aktiv oppfølging og styring er også avgjørende. Forsvaret må først og fremst ha kontroll på aktiviteten før den settes bort, for å vite hva man som et minimum kan forvente av ytelse og ressursbruk (kostnader), samt hvilke utfordringer som kan oppstå. Deltakerne på idemyldringen nevnte at innsynsrett gjennom «åpen bok» (innsyn i leverandørens regnskap, årsverk, EBA, etc.), krav til bruk av FIF gjennom standardisert digitalt grensesnitt, ytelsesmåling og måling/sporing av kostnader og gevinster i regnskapet bør kontraktsfestes. Ifølge deltakerne er det et grunnleggende prinsipp i statlig forvaltning at det er

kontrolløren, og ikke den kontrollerte, som definerer innsynsbehovet (dvs. hvilken informasjon som er nødvendig for å kunne utføre en fullverdig kontroll).

7.3.5 Andre muligheter

En **systematisk og metodisk tilnærming** vil bidra til et grundig beslutningsgrunnlag og dermed mulighet for helhetlig utvikling og styring av verdikjeden slik at samarbeidet gir den ønskede effekten for forsvarssektoren. Forsvarssektoren bør derfor bruke et standardisert metodeverk for å beskrive, forstå, utvikle og styre verdikjeden som en strategisk ressurs. Eksempler på relevante metodiske rammeverk er SCOR, Lean og Six Sigma (Mazzola *et al.*, 2007). Det kan være en ressurskrevende, men vil bidra til å redusere risiko ved implementering av et strategisk samarbeid. Vi har listet opp forslag til spørsmål som bør diskuteres og i best mulig grad besvares, før man etablerer et strategisk samarbeid i vedlegg C.

Som nevnt i kapittel 5 er det å ha **bestillerkompetanse, altså sammensatt kompetanse, avgjørende for et vellykket strategisk samarbeid**. Det å bruke de beste interne ressursene i forsvarssektoren for å utvikle samarbeidet prosjektet gir derfor økt mulighet for et vellykket samarbeid.

Forsvarssektoren bør utnytte de **mulighetene som finnes i rammen av FOSA** for å inngå langvarige avtaler. Som nevnt i kapittel 6 kan det ta 10–15 år før man ser de faktiske positive effektene av et strategisk samarbeid. Dette gjelder både de økonomiske og leveransmessige effektene, men også når det gjelder det å akseptere nye samarbeidsformer og den kulturelle endringen som vil finne sted når man løser oppgaver på helt nye måter. Det er derfor viktig å ikke avslutte avtalen for tidlig. Endringer tar tid.

7.3.6 Andre utfordringer

Ifølge deltakerne på idemyldringen er tydelige roller, ansvar og myndighet (RAM) en forutsetning for at forsvarssektoren skal kunne utøve helhetlig styring av et strategisk samarbeid. **Dersom RAM er uklare, vil denne styringen bli svært utfordrende**, noe FMA også understreker (Forsvarsmateriell, 2021b). Dette kan indirekte få negative konsekvenser for både operative leveranser og kostnader. Det er derfor viktig å ha kjente formelle mekanismer og styrende dokumenter som sikrer at RAM er tydelig.

Å overse personalutfordringer som **tap av nøkkelpersonell og manglende forpliktelse**, kan redusere den ønskede effekten av en bortsetting eller et strategisk samarbeid. Det er derfor viktig å kartlegge risiko for å miste personell med kritisk kompetanse ved en beslutning om å sette ut oppgaver til kommersielle aktører. For å beholde og motivere nøkkelpersonell understreker Barthelemy (2003) god kommunikasjon og etisk atferd overfor medarbeidere.

Den siste merkantile utfordringen vi har i listen er **risiko for skjulte kostnader ved bortsetting**. De skjulte kostnadene som kan skyldes leverandørsøk, kontraktsutvikling og -forhandling, kostnadsoppfølging, sanksjonering og uforutsette kostnader pga. mangler/uklarheter («smutthull») i kontrakten, kan redusere lønnsomheten ved utsetting.

8 Forhold tilknyttet krigens folkerett

8.1 Kartlegging og beskrivelse

Ved væpnede konflikter er Norge bundet av krigens folkerett. Krigens folkerett, også kalt internasjonal humanitærrett (IHR), er den internasjonale lovgivningen som gjelder ved væpnet konflikt. Dette gjelder både ved norsk deltakelse i internasjonale operasjoner og mulige fremtidige væpnede konflikter på norsk jord. Krigens folkerett reguleres først og fremst av de fire Genèvekonvensjonene av 1949 og Tilleggsprotokoll I (TP I) og Tilleggsprotokoll II (TP II) av 1977, samt sedvanerett.⁷⁶ Norges tolkning av disse reglene finnes i *Manual i krigens folkerett*, som er Forsvarets viktigste verktøy for veiledning på krigens folkerett og den norske tolkningen av disse reglene (Forsvaret, 2013).^{77,78}

Reglene i krigens folkerett blir ikke alltid etterlevd. Krigens i Ukraina er et nylig eksempel på dette, hvor menneskerettighetsorganisasjonen *Human Rights Watch* (HRW) har dokumentert flere tilfeller av mulige krigsforbrytelser (HRW, 2022a, 2022b) og den internasjonale straffedomstolen (ICC) har utlyst en arrestordre på Vladimir Vladimirovich Putin og Maria Alekseyevna Lvova-Belova for mulige krigsforbrytelser (Den internasjonale straffedomstol, 2023). Til tross for at reglene ikke alltid blir fulgt, har alle stater et ansvar for også i fredstid å planlegge sin militære virksomhet på en slik måte at krigens folkerett følges (Crawford & Pert, 2020, s. 273; Melzer, 2019, s. 103). Norge har også forpliktet seg til dette. Å følge krigens folkerett er også en tydelig kommunisert intensjon for Norge i dagens LTP (Forsvarsdepartementet, 2020a). Til tross for denne intensjonen byr bruk av kommersielle aktører i Forsvaret på en rekke dilemmaer i lys av krigens folkerett.

I folkerettsmanualen (punkt 12.1) beskrives det at krigens folkerett reguleres ut ifra enkelte hovedprinsipper: distinksjon, militær nødvendighet, proporsjonalitet og humanitet (Forsvaret, 2013, s. 12). Det vil i denne rapporten bli lagt vekt på distinksjonsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet, fordi disse prinsippene er av høy relevans for problemstillingene tilknyttet bruk av kommersielle aktører i Forsvaret.

Distinksjonsprinsippet krever at det skilles mellom «sivile personer og objekter på den ene siden og stridende personer og militære objekter på den andre siden» (Johansen, 2019, s. 125). Dette følger av TP I art 48, 51 nr. 2, 52 nr.1 og er ansett som sedvane.⁷⁹ Dersom sivile personer deltar direkte i fiendtlighetene vil disse personene miste sin status som sivile den tid de deltar aktivt i

⁷⁶ Det finnes også andre konvensjoner av relevans, for eksempel Haag-konvensjonene av 1899 og 1907. Haag-konvensjonene ble i stor grad en del av Tilleggsprotokoll I (TP I) i 1977 (Crawford & Pert, 2020, s. 33).

⁷⁷ FFI er kjent med at det foreligger et forslag til endring av *Manual i krigens folkerett* til godkjenning hos Forsvarsdepartementet.

⁷⁸ *Manual i krigens folkerett* er utgitt som direktiv fra Forsvarssjefen (FSJ), som innebærer at Forsvarets personell skal bruke den ved blant annet utdanning, og ved planlegging og gjennomføring av militære operasjoner. Øvrige etater i forsvarssektoren er pålagt å følge den i henhold til et eget iverksettingsskriv fra Forsvarsdepartementet.

⁷⁹ Tilleggsprotokoll I art 48 fremgår det at: «For å sikre respekt for og beskyttelse av sivilbefolkningen og sivile gjenstander, skal partene i konflikten til enhver tid skille mellom sivilbefolkningen og de stridende og mellom sivile gjenstander og militære mål og skal således bare rette sine operasjoner mot militære mål».

fiendtlighetene og dermed bli lovlige mål.⁸⁰ Et av de mest sentrale spørsmålene tilknyttet bruk av kommersielle aktører for å understøtte Forsvaret i en væpnet konflikt er i hvilken grad de kommersielle aktørene blir direkte deltakende i fiendtlighetene. Begrepet «direkte deltakelse i fiendtlighetene» er ikke tydelig definert i krigens folkerett. På grunn av mangel på definisjon har derfor begrepet «direkte deltakelse i fiendtlighetene» vært omstridt. En presisering av hva det omfatter ble først publisert av Det internasjonale Røde Kors i 2009, og innebar de tre vilkårene om skade, hensikt og årsakssammenheng (Melzer, 2009, s. 46). Til tross for denne tydeliggjøringen av direkte deltakelse i fiendtlighetene er det ikke enighet om hvordan de tre vilkårene skal tolkes og Røde Kors-publikasjonen forblir kun retningslinjer (Cooper, 2021, s. 25). Norges forståelse av disse vilkårene er beskrevet i Manual i krigens folkerett (punkt 3.24) som følgende (Forsvaret, 2013, s. 52):

Det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt direkte deltakelse kan sies å foreligge i hvert enkelt tilfelle. Direkte deltakelse innebærer at handlingen må

- kunne forårsake skade på militære operasjoner eller stridskapasitet, eller på beskyttede personer eller objekter,
- være en direkte årsak til denne skaden, og
- være gjennomført i den hensikt å skade den ene parten i konflikten til fordel for en annen.

Proporsjonalitetsprinsippet, også kalt forholdsmessighetsprinsippet, krever at ethvert militært angrep mot et lovlig mål ikke skal forårsake for omfattende skade på sivile personer eller objekter, eller en kombinasjon av disse. I Manual i krigens folkerett (punkt 1.26) beskrives Proporsjonalitetsprinsippet på følgende måte:

Prinsippet om proporsjonalitet forutsetter at den militære fordel man forventer å oppnå med et militært angrep, må veies opp mot de sivile tap og skader som angrepet må forventes å medføre. Angrep som medfører sivile skader eller tap som ikke står i forhold til den militære fordel man forventer å oppnå, er forbudt. (Forsvaret, 2013, s. 14)

Dette innebærer at skade på sivile personer og objekter er tillatt innenfor folkerettens rammer, dersom angrepet er rettet mot lovlige militære mål, og skadene på sivile personer og/eller sivile objekter rundt disse målene er forholdsmessig med den militære fordelen angrepet gir. Slike skader/tap kalles lovlig følgeskade/-tap (Crawford & Pert, 2020, s. 46-47; Forsvaret 2013).

Lovlig følgeskade, følgestap, og følgeskaderisiko, er av betydning for Forsvarets bruk av kommersielle (sivile) samarbeidspartnere. Følgeskaderisikoen for sivile som befinner seg på, og i nærheten av, Forsvarets stridende personer og militære objekter er en risiko Norge må håndtere, for å oppfylle sin plikt til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner etter distinksjonsprinsippet.⁸¹ I Langtidsplan for forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 80) står det:

⁸⁰ Rettsgrunnlaget for regelen om direkte deltakelse i fiendtligheter fremkommer i TP I art 51 nr. 3

⁸¹ Rettsgrunnlaget for denne regelen finnes i TP I art 51 nr. 1

Plikten til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner innebærer at risiko for følgeskade på sivile skal håndteres og holdes lav. Det skal etableres mekanismer for risikovurdering av sivil følgeskade, som ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser.

Norge må altså beskytte sivile som støtter Forsvaret mot farene ved militære operasjoner, som blant annet er: (a) å bli et lovlig mål på grunn av direkte deltakelse i fiendtligheter – Norge kan ikke sette sivile i en slik posisjon, og (b) følgeskaderisikoen ved å befinne seg i nærheten av lovlige mål. Følgeskaderisikoen må identifiseres og håndteres så risikoen holdes lav.

Proporsjonalitetsprinsippet er tett koblet til prinsippet om militær nødvendighet. Militær nødvendighet beskrives i Manual i krigens folkerett (punkt 1.23) som følgende:

Prinsippet om militær nødvendighet gir militære styrker tillatelse til å bruke den makt som er nødvendig for å oppnå militære målsettinger, typisk å svekke motparten militært. Av denne grunn er det for eksempel et forbud mot å rette angrep mot sivile personer og sivile gjenstander: Slike angrep kan ikke anses nødvendig. (Forsvaret, 2013, s. 13)

Det blir i denne rapporten lagt vekt på kommersielle aktørers rolle i en mulig internasjonal væpnet konflikt i Norge.⁸² Dette kapittelet er i hovedsak basert på innspill fra deltakerne på idémyldringen. Vitenskapelige artikler og andre rapporter supplerer innspillene fra idémyldringen for å danne faktagrunnlaget. For informasjon om kommersielle aktører i internasjonale operasjoner viser vi til FFI-studien til Warberg (2006). Av tidligere FFI-studier diskuteres også problemstillingen i Heireng og Birkemo (2016) for sivil støtte til Forsvaret generelt, og Elstad *et al.* (2022) for sourcingstrategier innen IKT spesielt. Vi viser til Siedler (2018) for mer informasjon om rollen til juridiske rådgivere for vurdering av folkerettslige forhold i *joint targeting*-prosessen.

8.2 Muligheter

Dette delkapittelet presenterer muligheter tilknyttet bruk av sivile kommersielle aktører i forsvarssektoren i en væpnet konflikt, i lys av krigens folkerett. Disse er:

- bruk av sivile der krigens folkerett tillater det,
- perspektiver på saniteten,
- muligheten for å benytte eksisterende system, og
- utnytte tidligere vurderinger.

8.2.1 Bruke sivile der krigens folkerett tillater det

Å benytte kommersielle aktører til å understøtte Forsvaret bidrar til å benytte den sivile kompetansen for Forsvarets beste. Å utnytte samfunnets samlede ressurser er selve grunnsteinen i totalforsvarskonseptet og dette fremhevet også deltakerne i denne studien. Det frigjør også

⁸² Ethiske utfordringer ved bruk av sivile kontraktører i Forsvaret, inkludert spørsmål tilknyttet krigens folkerettsbestemmelser om lovlige militære mål, skal studeres i et doktorgradsarbeid ved Høgskolen i Innlandet (INN University, 2021).vannm

militære ressurser og kompetanse til å gjøre militære oppgaver når kommersielle aktører kan gjøre rent sivile oppgaver.

Deltakerne i denne studien påpekte at **strategiske samarbeid, og samtykke gjennom disse formene for samarbeid, potensielt kan bidra til større forståelse for risikoen de kommersielle aktørene utsettes for ved samarbeid med Forsvaret.** I Røde Kors sitt innspill til Forsvarskommisjonens arbeid påpekte de nettopp at «Som et minimum må de som innehar slike roller informeres om den risikoen de løper ved å ta på seg et slikt oppdrag. Selskapet eller organisasjonen må være klar over hvilken risiko de tar når de inngår en avtale med Forsvaret.» (Røde Kors, 2022). Det har likevel vært ulik grad av informasjon gitt til kommersielle aktører i samarbeid med Forsvaret. Det ble poengtert i idémyldringen at det har vært behov for å øke informasjonen og forståelsen for risikoen, spesielt for følgeskade, som de kommersielle aktørene utsettes for. For å øke informasjonsflyten har FLO utarbeidet et nettkurs som relevante kommersielle aktører som leverer tjenester til Forsvaret skal gjennomføre. Det vil pålegges i avtalene at alle relevante aktører skal gjennomføre dette nettkurset.

Selv om utnyttelse av samfunnets samlede ressurser gjennom kommersielt samarbeid er en mulighet innenfor rammen av totalforsvarskonseptet, poengterte deltakerne i denne studien at det ligger en rekke forutsetninger til grunn for at Forsvaret skal kunne nyttiggjøre seg dette. **Enten må oppgavene de kommersielle aktørene gjennomfører være av en slik natur at aktørene ikke blir direkte deltagende i fiendtlighetene, eller personene må omdisponeres til lovlig stridende der krigens folkerett krever det, eller der leveransesikkerheten krever det.** Dette er i tråd med intensjonen i LTP, hvor det står at:

Nasjonalt regelverk forbyr forsvarssektoren å benytte sivile i funksjoner som utgjør direkte deltakelse. Etatene i forsvarssektoren skal identifisere denne type funksjoner som skal bekles av stridende i væpnet konflikt. (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 81)

Deltakerne i denne studien påpekte at på grunn av de kommersielle aktørenes viktige rolle i støtte til Forsvarets funksjoner kan det oppstå behov for at de sivile aktørene underlegges militær kommando. Det ble påpekt av deltakerne at **det er forskjell på å bruke lovlig stridende (militært) personell og sivile leverandører, blant annet når det gjelder å forsikre seg om at arbeidsoppgaver blir gjennomført.** For militært personell kan manglende gjennomføring av oppgaver man er pålagt håndheves gjennom ulike strafferettslige hjemler i militær straffelov. Lovlig stridende (militært) personell har for eksempel klar lydighetsplikt etter militær straffelov § 46. Sivile leverandørers manglende oppfyllelse av kontrakten må i utgangspunktet håndheves etter avtalerettslige mekanismer, mens en eventuell strafferettslig håndhevelse etter militær straffelov ikke har vært prøvet for domstolene og dermed kan møte uavklarte juridiske spørsmål. Her er det en viss juridisk risiko knyttet til militær straffelov sin generelle anvendelse på sivile leverandører, og mer konkrete bestemmelser som lydighetsplikten i § 46, som vil kunne variere med hvordan man innretter de sivile tjenestene.

I henhold til militær straffelov § 9 nr. 3 vil «enhver, som i hvilkensomhelst egenskap gjør tjeneste ved den vebnede makt eller følger avdeling av samme» omfattes av loven, med mindre annet fremgår av den enkelte straffebestemmelse. Det er lagt til grunn i juridisk teori at ordlyden i

militær straffelov § 9 nr. 3 dermed gir militær straffelov generell anvendelse på sivile som tjenestegjør ved, eller følger de væpnede styrker (Hegdal, 1994). Spørsmålet er imidlertid ikke blitt behandlet av domstolene. Behovet for å kunne håndheve manglende leveranse strafferettslig må vurderes, og der det er behov for slik håndhevelsesadgang bør leveransen innrettes på måter som sikrer at det ikke er tvil om at den sivile leverandør faller inn under militær straffelov § 9 nr. 3.

Hva gjelder militær straffelov § 46 krever lydighetsplikten at den militære sjef er «Berettiget til å gi en befaling der skal adlydes av...» den sivile jf. § 6. Dette må avgjøres basert på en konkret fortolkning. Det må identifiseres et rettighets- og pliktforhold som tilsier at vedkommende er undergitt den militære sjef i lovens forstand. For militært personell kan undergittforholdet utledes av en rekke bestemmelser om kommandomyndigheten.⁸³ Disse bestemmelsene omtaler ikke sivile leverandører. Bruken av sivile utfordrer dermed den tradisjonelle måten man definerer kommandoforholdet på i norsk rett. I mangel av rettspraksis risikerer man at militær straffelovs § 46 sin anvendelse overfor sivile som støtter de væpnede styrker vil måtte avklares gjennom konkrete straffesaker for domstolene. Forsvarets bruk av sivile bør derfor innrettes på måter som tydeliggjør rettighets- og pliktforholdet mellom militær sjef og de sivile leverandørene som støtter avdelingen med tjenester, slik at man sikrer håndhevelsesadgang etter militær straffelov § 46 jf. § 6.

Rekkevidden av hjemmelsgrunnlaget i militær straffelov og behov for eventuelle tiltak for å avhjelpe tvil rundt strafferettslig håndhevelsesadgang ved sivile leverandørers manglende utførelse av oppgaver i krise og krig, bør utredes.

Videre kan det være utfordrende å legge kommersielle aktører til militær kommando fordi det er utfordrende å sette inn en militær leder i sivile kommersielle bedrifter dersom det er ikke-gripbart personell. Dette diskuterer vi videre i kapittel 8.3.2 om utfordringer ved å omdisponere fra sivile til lovlig stridende, samt i kapittel 4.3.2 om roller, ansvar og myndighet.

8.2.2 Saniteten er beskyttet

Deltakerne i denne studien poengterte at samarbeid mellom kommersielle aktører og Forsvarets sanitet har stort potensial i rammen av krigens folkerett. Årsaken er at både sivile personer og **saniteten er beskyttet gjennom krigens folkerett og ikke skal bli utsatt for direkte angrep** (Forsvaret, 2013, s. 48). Et eksempel på et slikt samarbeid er mellom Forsvaret og flyselskapet SAS, i forbindelse med medisinsk evakuering av sårede fra Ukraina (Regjeringen, 2023; Ødegården, 2022). Dette betegnes imidlertid ikke som et strategisk samarbeid. Vi har i arbeidet med denne rapporten ikke undersøkt andre kommersielle samarbeid innenfor saniteten. Det vil ikke være en løsning på problematikken tilknyttet bruk av kommersielle aktører i Forsvaret generelt at sanitetspersonell er beskyttet. Det er fordi det er mange områder av kommersielt

⁸³ Grunnloven § 25, forsvarstilsatteforskriften § 3 og Forskrift om ansiennitet og kommandomyndighet for befal i Forsvaret.

samarbeid med Forsvaret hvor aktørene gjennomfører oppgaver som ligger utenfor sanitetens ansvarsområde.

8.2.3 Eksisterende system for å vurdere krigføringsmetoder

Deltakerne i denne studien fremhevet at det er en mulighet for forsvarssektoren å benytte seg av eksisterende mekanismer for å vurdere krigføringsmetoder (jf. TP I art 36). Dette fremkommer også av dagens LTP, hvor det står at

Norge har en plikt til å vurdere om nye krigføringsmetoder er i henhold til krigens folkerett. Ved utvikling av konsepter for sivil støtte skal det foretas en folkerettslig vurdering for å identifisere begrensninger i krigens folkerett og ta høyde for disse begrensningene i innretningen av konseptene. (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 81)

Systemet som allerede eksisterer kan benyttes til å identifisere de mulige begrensningene og mulighetene for bruk av kommersielle aktører ved videreutvikling av strategisk samarbeid.

FFI er kjent med at det gjennomføres arbeid i Forsvarsdepartementet om nettopp implementering av nye bestemmelser for folkerettslige vurderinger av krigføringsmetoder (jf. TP I art. 36) og at det i den forbindelse opprettes et forum i regi av departementet som skal sikre kompetanseheving og erfaringsutveksling tilknyttet folkerettsvurderinger. Dette forumet kan benyttes til også å bygge kompetanse på Forsvarets bruk av sivile (kommersielle) aktører og begrensningene man må ivareta i krigens folkerett. FFI har ikke fulgt opp departementets arbeid i forbindelse med denne rapporten.

8.2.4 Utnytte tidligere vurderinger

Dagens Manual for krigens folkerett, som er det gjeldende dokumentet som informerer Forsvaret om krigens folkerett, ble gitt ut i 2013 og er i stor grad skrevet for internasjonale operasjoner (Forsvaret, 2013). Ved Forsvaret Høgskole har det blitt gjennomført et prosjekt for å oppdatere folkerettsmanualen til dagens sikkerhetspolitiske situasjon og dette forslaget er forelagt Forsvarsdepartementet. I idémyldringen ble det påpekt at det i dagens sikkerhetspolitiske situasjon ikke er internasjonale operasjoner som blir gitt mest fokus, men heller forsvar av norsk territorium. Dette påpekte også daværende forsvarssjef, admiral Haakon Bruun-Hansen, i den oppdaterte versjonen av Forsvarets fellesoperative doktrine i 2019 (Forsvarsstaben, 2019, s. 4). Deltakerne i denne studien påpekte at det derfor er relevant å se på tidligere vurderinger. **Noen av vurderingene som ble gjort under den kalde krigen kan trolig ha overføringsverdi**, fordi den sikkerhetspolitiske situasjonen i dag er sammenlignbar. Deltakerne i studien påpekte at det også er mulig å se til Finland, som har et tett samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører, og dermed kan ha relevant lærdom Norge kan trekke på.

8.3 utfordringer

Dette delkapittelet tar for seg fem potensielle utfordringer ved bruk av sivile til støtte for Forsvaret. Dette inkluderer:

- hvem skal ta de vanskelige vurderingene?,
- manglende ordninger for omdisponering av personell,
- sikre at en motstander ikke mister insentiv til å følge krigens folkerett,
- sikre at allierte og motpart har samme forståelse, og
- sikre tilgang på personell uavhengig av nasjonalitet.

8.3.1 De vanskelige vurderingene bør gjøres på strategisk nivå

Det må gjøres vurderinger for både direkte deltakelse i fiendtlighetene, følgeskaderisiko og nødvergerett, poengterte deltakerne i denne studien. Disse vurderingene er nødvendige, som Johansen *et al.* (2017, s. 43) skriver: «Dersom Norge bruker sivile kontraktører til aktiviteter som etter folkeretten anses som 'direkte deltagelse i fiendtligheter' blir altså personene ansett som stridende uten privilegier og lovlige mål.»

Deltakerne i denne studien påpekte at **juridiske gråsoner og tvilsspørsmål må vurderes likt iht. intensjonen fra strategisk nivå, slik at man ivaretar sivil beskyttelse**. Det krever at alle har felles forståelse. Vurderingen av direkte deltakelse i fiendtlighetene er skjønsmessige vurderinger. Samtidig bidrar kommersielle aktører med et vidt spektrum av leveranser. Med andre ord vil enhver situasjon måtte vurderes individuelt. Ansvaret for å gjennomføre de skjønsmessige vurderingene er lagt til etatene, uten at det foreligger en veiledning fra strategisk nivå på hvordan disse vurderingene skal gjøres i verken langtidsplan for forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 81) eller supplerende tildelingsbrev (Forsvarsdepartementet, 2021).

Dagens Manual i krigens folkerett inneholder noe veiledning på reglene om direkte deltakelse i fiendtligheter, men eksemplene på anvendelsen av de tre vilkårene er knyttet til målvalg. Forsvarets egen bruk av sivile er ikke omtalt. **Nåværende Manual har ingen veiledning på hvordan følgeskaderisiko ved sivil støtte til Forsvaret skal vurderes og håndteres**. Videre påpekte deltakerne i denne studien at det er en utfordring at det er begrenset kompetanse tilgjengelig for å gjøre disse vurderingene. Begrenset kompetanse på krigens folkerett i forsvarssektoren ble også identifisert i en masteroppgave ved Forsvarets Høgskole i 2016 (Eriksen, 2016, s. 51) og av Siedler (2018) i forbindelse med en studie om juridiske rådgivere i joint targeting-prosessen.

I dagens LTP (s. 81) fremkommer det at «Nasjonalt regelverk forbyr forsvarssektoren å benytte sivile i funksjoner som utgjør direkte deltakelse», men likevel er det nettopp denne uklarheten Riksrevisjonen (2022) har kritisert Forsvaret for. I undersøkelsen Riksrevisjonen (2022) gjennomførte av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner ble det også fremhevet behov for å gjøre folkerettslige vurderinger:

Mime og MAST hviler på en anskaffelsesstrategi der strategisk samarbeid med overdragelse av drifts-, forvaltnings- og vedlikeholdsoppgaver til leverandørindustrien står sentralt. [...] Det er så langt ikke avklart hva som vil være de folkerettslige konsekvensene av en overdragelse av disse oppgavene til sivile leverandører. En folkerettslig avklaring er nødvendig for å kunne fastsette de sivile leverandørernes forpliktelser overfor Forsvaret ved krise og krig, og dermed Forsvarets tilgang på nødvendig IKT-støtte. Beslutningen om å gå i dialog om strategisk partnerskap med sivile leverandører før de folkerettslige konsekvensene av det planlagte samarbeidet er avklart medfører risiko for at forhandlinger og eventuelle avtaler ikke reflekterer det reelle handlingsrommet og behovet i sektoren. (Riksrevisjonen, 2022, s. 19)

Det er flere vurderinger som må gjøres. Sigrud Redse Johansen *et al.* (2017, s. 44) skriver for eksempel om vurderingen av sivil transport som lovlig militært mål, at kjøretøyet vil «i de fleste tenkelige tilfeller uansett være et lovlig mål, og sjåføren vil etter folkeretten anses som lovlig følgetap». I arbeidet med oppdatering av folkerettsmanualen har Cooper (2021, s. 25) også identifisert følgende aktiviteter innen cyberaktiviteter som direkte deltakelse:

- Cyberaktiviteter som utgjør cyberangrep
- Operasjoner som muliggjør cyberangrep, slik som kartlegging av motpartens sårbare systemer eller programmering av skadevare til angrepet
- Planlegging av cyberangrep
- Deltakelse i andre beslutningsprosesser som muliggjør cyberangrep
- Samle eller viderefremde taktisk relevant informasjon for å støtte egne styrkers stridsoperasjoner
- Gjennomføre tjenestenektangrep mot fiendens militære eksterne systemer
- Motangrep mot militære mål som respons mot angrep fra motparten

Aktørene som utfører disse aktivitetene vil dermed bli lovlig mål. Forsvaret samarbeider imidlertid ikke bare med kommersielle aktører når det gjelder transport og cyberaktiviteter. Det er en rekke andre funksjoner disse sivile aktørene utfører, som for eksempel vedlikehold av kjøretøyer, forlegning og forpleining, som også må vurderes fordi det er de samme aktørene som kan utføre oppgaver i fredstid som i en væpnet konflikt.

Det er en **utfordring å sikre at følgeskaderisikoen for de kommersielle aktørene holdes på et akseptabelt nivå, fordi stridens gang vil påvirke risikoen aktørene utsettes for**. Risikoen vil med andre ord ikke være lik gjennom hele konflikten, ei heller lik i hele landet. Hva som er akseptabel følgeskaderisiko er en vanskelig diskusjon. Deltakerne i denne studien fremhevet at en diskusjon bør tas på strategisk nivå for så å informeres nedover i systemet, slik at vurderinger gjøres likt.

Vurdering av akseptabel følgeskaderisiko gjelder også bruk av sivil infrastruktur som benyttes til militære formål. Det er fordi infrastrukturen vil kunne anses som militære objekter og dermed lovlig mål. Militære objekter er beskrevet i folkerettsmanualen (punkt 7.2) som objekter som ut fra sin art, plassering, formål eller bruk gir et effektivt bidrag til militære aksjoner, og som det

etter de rådende omstendigheter vil by på en avgjort militær fordel å gjennomføre en total eller delvis ødeleggelse, erobring eller nøytralisering av (TP I art 52 nr. 2) (Forsvaret, 2013, s. 139). Det betyr at for eksempel «kraftproduksjon, drivstofflagre, industri, oljeinstallasjoner», kan utgjøre lovlige mål der kravene i TP I art 52 nr. 2 om «effektivt bidrag til militære aksjoner» og «avgjort militær fordel» i det konkrete tilfellet er oppfylt (Johansen, 2019, s. 126). Cooper (2021, s. 24) skriver at i et cyber-perspektiv kan for eksempel følgende objekter bli lovlige mål:

- Cyberinfrastruktur og data som benyttes til logistikkstøtte til militære avdelinger, eller for produksjon eller vedlikehold av våpen og ammunisjon
- En serverpark som ved sin plassering lett kan rigges til å understøtte motpartens kommando- og kontrollsenter
- Cyberinfrastruktur og data som brukes av militære styrker til alt fra planlegging av angrep, gjennom lagring av militær data og kryptering eller dekoding av meldinger, til ordinær administrasjon av militære oppgaver.

Kritisk infrastruktur som brukes av militære styrker vil med andre ord kunne bli lovlige mål, selv om sivilbefolkningen også er avhengig av den. Røde Kors fremhevet sin bekymring for dette i sin kritikk av Forsvarskommisjonen, og uttalte da at «det også [kan] medføre store og alvorlige konsekvenser for sivilsamfunnet dersom for eksempel den sivile infrastrukturen tas i bruk for militære formål» (Røde Kors, 2023). Det foreligger et rettslig ansvar for at sivile ikke blir unødig berørt av at militære styrker benytter seg av den sivile infrastrukturen (Melzer, 2019, s. 103). Dette handler om å ta forhåndsregler i forkant av Forsvarets bruk av sivil infrastruktur⁸⁴, men deltakerne i denne studien fremhevet at kompetansen til å gjennomføre de nødvendige vurderingene er begrenset og retningslinjene for å gjøre vurderingene er lite tydelig.

8.3.2 Ordninger for å omdisponere fra sivile til lovlig stridende er begrenset

Dersom sivile deltar direkte i fiendtlighetene blir de for den tid de aktivt deltar lovlige mål, men har ikke krigsfangestatus og rettighetene som medfølger dette (Johansen *et al.*, 2017; Melzer, 2009, s. 38-39). Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018, s. 35) har presisert at **handlinger som omfattes av direkte deltakelse i fiendtlighetene skal utføres av stridende, ikke sivile (kommersielle aktører)**. Begrensninger ved bruk av kommersielle aktører fremkommer også av Konsept for offentlig privat partnerskap (OPP) for Forsvarssektoren (2006).⁸⁵ I supplerende tildelingsbrev skriver Forsvarsdepartementet (2021, s. 28) også følgende:

⁸⁴ Dette gjelder også ved samarbeid mellom Forsvaret og andre etater, men dette ligger utenfor fokus for denne rapporten og er derfor ikke behandlet i detalj her.

⁸⁵ I Konseptet for OPP i forsvarssektoren står det at: «Ingen private aktører skal tillates å utføre stridende funksjoner (kombattant virksomhet). Med stridende funksjoner menes funksjoner som etter krigens folkerett kun kan utføres av personer som har rett til å delta direkte i fiendtlighetene uten å pådra seg straffansvar. Som hovedregel er det kun medlemmer av de væpnede styrker, med unntak av sanitetspersonell, feltprester, militære pasienter og krigsfanger, som er lovlig stridende. Hvis det er tvil om en funksjon skal anses som stridende, skal Forsvaret foreta en juridisk vurdering av saken før avtale med den private aktøren inngås. Private aktører skal heller ikke benyttes til fangebehandling, herunder virksomhet hvor aktøren direkte eller indirekte kommer i kontakt med fanger/tilbakeholdt personell.» (Konsept OPP for Forsvarssektoren, 2006, s. 14–15).

Forsvaret skal identifisere funksjoner som skal bekles av lovlig stridende i væpnet konflikt. Dersom sivile bekler slike funksjoner, skal de erstattes av lovlige stridende. Alternativt må det iverksettes tiltak slik at de aktuelle personene er å anse som lovlige stridende med de rettigheter og plikter som følger av krigens folkerett.

Manual i krigens folkerett (punkt 3.1.3) beskriver også dette: "... sivile som skal tjenestegjøre i stillinger som vil innebære direkte deltakelse i fiendtligheter, skal gis status som stridende, ikles uniform og gis militær grad, og kan bevæpnes.» (Forsvaret, 2013, s. 48). I arbeidet med denne studien fremkom det et inntrykk av at Forsvaret ikke har oversikt over hvilke roller i et slikt samarbeid som krever eller ikke krever militære beslutninger eller handlinger. Å få satt opp en basislinje på det, vil være en god start som kan løfte bruken av verktøyet bort fra det abstrakte over på det reelle og konkrete. Ifølge deltakerne er det observert noen kartleggingsforsøk, men dette har ikke resultert i konkrete resultater gjennom organisasjonskart eller justering av stillingsbeskrivelser.

Å omdisponere personer fra sivile til lovlig stridende medfølger en rekke utfordringer. Gode ordninger for å gjennomføre denne omdisponeringen er begrenset, påpekte deltakerne i denne studien.⁸⁶ Det er også uklart hva som skal gjelde av utdanning, trening og øving (UTØ) for de sivile som skal omdisponeres, samt utrustingen av disse. Det er også ressurskrevende å sørge for trening og utstyr. Deltakerne i denne studien påpekte også at å bære uniform medfører en rekke rettigheter, men også plikter. Thorshaug-Wang (2020, s. 24) skriver at det er «et tankekors at man er villig til å sette personellet i en situasjon hvor de både risikerer å bli lovlige mål uten å være trent og utstyrt for det, og ikke minst at de risikerer å bli tatt for å være ulovlig stridende og derav kunne straffefølges». Å tydeliggjøre nødvendig omdisponering samt UTØ for disse omdisponerte personene vil derfor være viktig.

Utfordringene med å omdisponere personer fra sivile til lovlig stridende aktualiseres i forslag til endring i Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret (forsvarsloven), Prop. 134 L (Forsvarsdepartementet, 2022). Intensjonen til endringsforslaget er å sørge for «at Forsvaret får adgang til å inngå kontrakt om tjenesteplikt for personer uten verneplikt og omhandler også utvidet tjenesteplikt for vernepliktige.» (Stortinget, 2022). Til tross for endringsforslagets intensjon om å sørge for adgang til personell har endringen konsekvenser for strategisk samarbeid.⁸⁷

Deltakerne i studien påpekte at **endringer av forsvarsloven medførte at Forsvaret ikke kan skrive beredskapskontrakter med ansatte hos strategiske samarbeidspartnere.** I Prop. 134 L fremgår det at muligheten til å inngå kontrakt om tjenesteplikt ikke omfatter ansatte hos "strategiske partnere". Videre står det i punkt 3.1.4.4: "Det betyr at adgangen til å inngå kontrakt om tjenesteplikt ikke gjelder personell som er tilknyttet strategiske samarbeidspartnere." (Forsvarsdepartementet, 2022, s. 23). Selv om uttalelsen i endringsforslaget bare gjelder "strategiske partnere" og rekkevidden av dette begrepet ikke er tydelig, som problematisert

⁸⁶ Det kan også være vanskelig å omdisponere personell pga. for få KOP-hjemler.

⁸⁷ Utfordringen med tjenesteplikt ble også påpekt av Elstad *et al.* (2022) i sin skisse til rammeverk for sourcing av IKT-virksomheten i Forsvaret.

tidligere i denne rapporten, tolker FLO uttalelsen i Prop. 134L til å gjelde alle leverandørene til Forsvaret og har derfor forholdt seg til endringsforslagene i sitt arbeid. Det innebærer at FLO ikke kan skrive beredskapskontrakter med ansatte hos strategiske samarbeidspartnere.

Forsvarsdepartementet skriver at «adgangen til å inngå kontrakt om tjenesteplikt ikke gjelder personell som er tilknyttet strategiske samarbeidspartnere» og at «I den grad Forsvaret i en krigssituasjon har behov for personell ansatt hos strategiske samarbeidspartnere eller andre steder som ikke er tjenestepliktig, vil dette måtte løses med hjemmel i beredskapslovgivningen og de muligheter militære myndigheter har til å rekvirere ressurser» (Forsvarsdepartementet, 2022, s. 23). Deltakerne i denne studien påpeker at Forsvarsdepartementet grunngir endringen med at det er inngripende at de skal skrive en slik (frivillig) kontrakt om tjenesteplikt og ønsker heller å benytte rekvisisjonsloven. Rekvisisjonsloven innebærer tvang og således er et mer inngripende tiltak overfor dem det gjelder. Det synes i så fall som Forsvarsdepartementets argumenter er noe motstridende.

Konsekvensen av endringsforslaget innebærer at staten kun kan tilegne seg personell som er vernepliktige. Vernepliktige innebærer alle som omfattes av vernepliktsbestemmelsen i forsvarsloven § 6; ikke kun personell som har gjennomført førstegangstjenesten. Kun bruk av vernepliktige vil begrense mulighetene til å omgjøre noen type personell i kommersielle bedrifter til lovlig stridende. Dermed begrenses mulighetene for disse aktørene til å løse sine oppdrag med Forsvaret. For eksempel har ikke kvinner født før 1997 eller menn og kvinner over 44 år verneplikt. Med andre ord vil ikke en ansatt i en bedrift kunne levere for Forsvaret lengre når han eller hun fyller 44 år. Dette reiser spørsmålet om bedrifter kan stille krav til verneplikt i stillingsutlysningene sine, hvorvidt dette lar seg gjøre etter diskrimineringslovgivning, eller om Forsvaret kun kan benytte seg av personell i bedriftene som tilfeldigvis er vernepliktige.⁸⁸ Deltakerne i denne studien eksemplifiserte at et resultat av denne endringen er at en allerede etablert avtale mellom Forsvaret og Bertel O. Steen ikke lenger kan benyttes fullt ut.

Det er uklart hva slags risiko, og aksept for risiko, et samarbeid med kommersielle aktører vil innebære for de kommersielle aktørene. **En konsekvens av denne usikkerheten er at dersom personellet ikke omdisponeres til lovlig stridende vil det foreligge begrensninger i arbeidskontrakter på sivil side.** Denne begrensningen medfører at det er oppgaver de ikke kan gjennomføre ved en væpnet konflikt, og Forsvaret har ikke den samme kontrollen (herunder straffehjemmel etter forsvarsloven kapittel 8), disiplinærsystemet, eller leveransesikkerheten, som overfor personell med tjenesteplikt etter forsvarsloven. Deltakerne i denne studien påpeker også at tjenesteplikten vil innebære en ekstra sikkerhet for Forsvarets leveranser, ikke bare som en mulighet til å omdisponere dem som blir direkte deltakende i fiendtlighetene. Det er med andre ord vanskelig å legge til rette for en omdisponering av sivile til lovlig stridende ved planlegging av sivil støtte til Forsvaret i fredstid.

⁸⁸ FFI er kjent med at FLO har reist spørsmål til Forsvarsdepartementet om leverandør sine muligheter for å lyse ut stillinger med krav om verneplikt. I Forsvarsdepartementet sitt svar står det at leverandørene selv må ta stilling til om de kan lyse ut stillinger med krav om verneplikt. Det innebærer at FLO kan stille krav til leverandør om at «X antall ansatte» er vernepliktige for å støtte Forsvaret. Deretter må leverandør selv svare ut om de kan levere de «X antall ansatte» med verneplikt eller ikke.

8.3.3 Sikre at motstander ikke mister insentiver til å følge krigens folkerett

Ved bruk av kommersielle aktører kan det være en utfordring for Forsvaret å sikre at en motstander ikke mister insentiver til å følge krigens folkerett, under forutsetning av at motstanderen har en intensjon om å gjøre dette. Den norske totalforsvarsmodellen belager seg på at forsvaret av Norge skal dra nytte av hele samfunnets ressurser. En mulig utfordring ved dette beskrives av Johansen *et al.* (2017, s. 44): «En stor utfordring for totalforsvarsmodellen vil være å unngå at det i en krigssituasjon blir umulig å anvende [distinksjons]prinsippet fordi hele samfunnet fremstår som stridende.» Da er forpliktelsen til å ta forhåndsregler i planlegging av militær virksomhet i Norge for å begrense virkningene av angrep relevant, fremhevet Johansen på Folkerettskonferansen (2023).⁸⁹

Norges Røde Kors fremhevet også at det er viktig for ivaretagelse av krigens folkerett at det er tydelige skiller mellom hva som er militært og hva som er sivilt, inkludert private selskaper, da de kritiserte Forsvarskommisjonens rapport i mai 2023 (Røde Kors, 2023). Generalsekretær i Røde Kors, Anne Bergh, påpekte da at «Når [Forsvarskommisjonen] samtidig tar til orde for tettere samhandling mellom militære og sivile aktører, vil dette kunne bidra til at sivile vil bli utsatt for angrep fordi skillet mellom sivil og militær blir utydelig.» (ibid). På Folkerettskonferansen (2023) sa Kaja Tank-Nielsen Heidar i Norges Røde Kors videre at:

Forsvarskommisjonen skriver at «potensielle fiender vil antagelig bry seg lite om den folkerettslige distinksjonen». Formuleringen kan gi inntrykk av at kommisjonen mener at Norge derfor kan tillate seg mer spillerom i bruken av sivile for å støtte militære oppdrag. Dette er et feil og farlig. Krigens folkerett rommer ikke relativisme. Norge er forpliktet til og best tjent med å overholde krigens folkerett, uavhengig av en mulig motparts adferd.

Det ble fremhevet av deltakerne i denne studien at det er **viktig å kunne se forskjell på sivile personer og sivile gjenstander som skal beskyttes mot angrep, og militære objekter og stridende personer, slik at sivile personer og sivile gjenstander som ikke benyttes av Forsvaret ikke blir forvekslet med lovlige mål.** Dette kan for eksempel gjøres gjennom merking av sivilt materiell benyttet av Forsvaret. Som tidligere diskutert i dette kapittelet kan dette være problematisk. I tillegg fremkommer det av folkerettsmanualen at «[f]or å hindre at militære angrep rettet mot lovlige mål utilsiktet rammer sivile, skal man også unngå å plassere militære installasjoner i nærheten av sivilbefolkningen» (Forsvaret, 2013, s. 13). For å kunne tydeliggjøre skillet mellom militære og sivile kreves først klare retningslinjer for hvem som skal anses som direkte deltakende i fiendtlighetene, som problematisert tidligere i dette kapittelet.

Deltakerne i denne studien fremhevet at det som er viktig for å kunne beskytte sivile starter med en **bevisstgjøring blant alle aktørene i totalforsvaret, både på militær og sivil side, rundt**

⁸⁹ Rettsregelen for passive forhåndsregler finnes i TP 1 art 58 «Partene i konflikten skal, så langt det er mulig: a)uten at dette berører Artikkel 49 i Fjerde Konvensjon, søke å flytte sivilbefolkningen, enkelte sivilpersoner og sivile gjenstander under deres kontroll bort fra den umiddelbare nærhet av militære mål; b) unngå å plassere militære mål innenfor eller i nærheten av tett befolkede områder; c) ta de øvrige nødvendige forholdsregler for å beskytte sivilbefolkningen, de enkelte sivilpersoner og sivile gjenstander under deres kontroll mot de farer som følger av militære operasjoner.»

reglene i krigens folkerett. Dette inkluderer hvordan sivile personer og sivile objekter kan miste beskyttelse mot angrep etter distinksjonsprinsippet. Dette er nødvendig for å forstå risikoen og også gjøre avhjelpende tiltak så langt det lar seg gjøre. Man bør søke avstand mellom sivile personer og lovlige mål for angrep der det er mulig, så man ikke unødige sammenblander sivile og militære. Løsningen, både der følgeskaderisiko er høy, og der sivile deltar direkte i fiendtligheter, er å gjøre det sivile personellet om til lovlig stridende og ikke dem uniform. Da kan personellet ta del i fiendtlighetene, men som vi diskuterer i forrige delkapittel (7.3.4) ligger det noen begrensninger på omdisponering fra sivil til lovlig stridende i forslaget til ny forsvarslov.

8.3.4 Sikre at allierte og motpart har samme forståelse

Som tidligere nevnt fremkommer Norges vurdering av krigens folkerett i folkerettsmanualen (Forsvaret, 2013). Andre staters vurdering av de samme reglene trenger ikke nødvendigvis å være de samme. Det vil derfor potensielt være en utfordring å sikre at allierte som skal støtte Forsvaret har samme forståelse for krigens folkerett som Norge. Videre vil en motpart ikke nødvendigvis ha det samme synet på regelverket som Norge. Det ble fremhevet av deltakerne i denne studien at det er **hensiktsmessig å gjøre vurderinger som ikke ligger i nærheten av den juridiske gråsonen for direkte deltakelse i fiendtlighetene, men anvende reglene på en slik måte at skillet mellom sivile og militære er tydelig.** Det vil gi best forutsetning for å sikre at motparten har incitament til å beskytte sivile. Dette tilsier at man ikke bør utnytte gråsoner, men anvende reglene slik at motparten gis incitament til å beskytte sivile som understøtter Forsvarets operasjoner. Deltakerne i denne studien fremhevet likevel at dagens praksis i Forsvaret likevel har tatt høyde for bruk av sivile.

8.3.5 Sikre tilgang på personell uavhengig av nasjonalitet

Det må også vurderes i hvilken grad nasjonaliteten til de ansatte i den kommersielle bedriften vil påvirke operative forhold, med hensyn til å bli utsatt for risiko og følgeskade. Det er ikke sikkert utenlandsk personell som benyttes gjennom strategisk samarbeid er villige til å ta den samme risikoen som nordmenn, dersom krigen skulle komme til Norge. Johansen *et al.* (2017, s. 41) påpeker at det er et «**viktig moralsk spørsmål om denne risikoen er godt nok kjent, og akseptert, blant Forsvarets kontraktører**». Generalsekretær i Røde Kors, Anne Bergh, påpeker i Røde Kors sin kritikk av Forsvarskommissjonsrapporten at «Vi opplever likevel at verken Forsvaret eller de private selskapene de benytter har klargjort godt nok hvilken risiko dette innebærer for private selskaper som for eksempel skal levere drivstoff, logistikk og transport» (Røde Kors, 2023). Problemstillingen løftes også av Elstad *et al.* (2022, s. 39). Johnson (2004, s. 50) påpeker at «offerviljen» kanskje ikke er den samme for utenlandsk personell som norsk.⁹⁰ Øvelser på juridiske og etiske problemstillinger vil kunne bidra til belyse disse spørsmålene. Dette ble etterspurt i 2016 (Heireng & Birkemo, 2016).

Disse problemstillingene må legges til grunn før etablering av nye og videreutviklingen av eksisterende strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører.

⁹⁰ Et PhD-prosjekt på «forsvarsvilje» blir gjennomført på FFI i perioden 2022 til 2025, <https://www.ffi.no/forskning/forskere/betina-slagnes>

Folkerettslige forhold må tillegges tilstrekkelig vekt under operasjonsplanlegging slik at forventet nytte av kommersielle samarbeidspartnere nær operasjonsområdene ikke er større enn det krigens folkerett gir mulighet for. I tråd med folkeretten er det derfor viktig å avklare hvor og hvordan kommersielle aktører kan understøtte Forsvaret slik at etterlevelse av distinksjonsprinsippet ikke blir umulig (Johansen, 2019, s. 125). Dette må også være kjent for aktuelle militære avdelinger slik at det ikke planlegges med bruk av sivile på måter som er i strid med Norges forpliktelser etter krigens folkerett.

9 Oppsummering

Med et begrenset økonomisk handlingsrom blir strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører sett på som en aktuell løsning for å dekke Forsvarets behov for rask skalering av kapasitet og kompetanse. Kunnskap knyttet til bruken av strategiske samarbeid er avgjørende for at samarbeidet skal få den ønskede effekten. Formålet med denne studien har derfor vært å kartlegge hva beslutningstakere må ha kompetanse om når de skal vurdere og inngå strategisk samarbeid mellom kommersielle aktører og forsvarssektoren. Dette har vi gjort ved å identifisere muligheter, utfordringer og dilemmaer ved slike samarbeid innen følgende fem temaer: (O) operative forhold, (T) teknologi og kompetanse, (Ø) økonomi, (M) merkantile forhold og (F) krigens folkerett.

De viktigste mulighetene og effektene ved bruk av strategisk samarbeid er økt operativ evne som følge av økt kapasitet, og mer relevante leveranser som følge av økt forståelse for brukerbehovet. De viktigste utfordringene er usikkerhet knyttet til reell kapasitetsøkning og leveransesikkerhet som blant annet kan skyldes uklare roller, ansvar og myndighet, beskyttelsesbehov og bruk av utenlandsk personell.

Gjennom arbeidet med å identifisere mulighetene og utfordringene ved strategisk samarbeid har vi også identifisert 14 dilemmaer som forsvarssektoren bør ha kunnskap om for å kunne å gjøre helhetlige vurderinger og beslutninger knyttet til valg av leverandører (sourcingstrategi) generelt og strategisk samarbeid spesielt. Disse dilemmaene indikerer hvilke risikovurderinger som forsvarssektoren må gjøre og hvilken risiko som sektoren potensielt må være villig til å akseptere for å få muligheten til å skalere kapasiteten på ressurser de har behov for i enkelte situasjoner, men ikke eier selv.

Innen operative forhold er følgende tre dilemmaer identifisert: (O1) det er uklart om Forsvaret eller sivile aktører vil få prioritet i krisesituasjoner dersom det oppstår knapphet på ressurser, (O2) bruk av sivile kan frigjøre militære ressurser til å gjøre militære oppgaver, men det vil også kunne binde opp militære styrker for å beskytte de sivile, og (O3) økt bruk av kommersielle aktører kan øke operativ evne, men økt omfang av aktører fører til økt kompleksitet som igjen kan føre til redusert operativ evne.

Dilemmaene som er identifisert innen temaet teknologi og kompetanse er (T4) at strategisk samarbeid skal vurderes innen områder som ikke inngår i Forsvarets kjernevirksomhet eller utgjør kjernekompetanse, samtidig som at kjernevirksomhet og kjernekompetanse ikke er definert, (T5) at langvarige avtaler skaper økt forståelse for forsvarssektorens teknologiske behov, men øker samtidig risikoen for innlåsing, (T6) ønsket om å opprettholde teknologisk overlegenhet samtidig som at det er et behov for å redusere kostnader ved forsvarsanskaffelser og (T7) behovet for fortsatt investering i langsiktig FoU innenfor militær våpenteknologi versus ønsket om å utvikle operative fortrinn basert på innovativ og rask anvendelse av sivil teknologi.

Innen økonomiske forhold er det et dilemma at (Ø8) strategisk samarbeid kan inngås med mål om å oppnå kostnadseffektivisering, men innebærer også risiko for kostnadsøkning som følge av høy usikkerhet, manglende kostnadskontroll, koordineringskostnader og feil implementering av det strategiske samarbeidet, (Ø9) bortsetting av oppgaver kan gi økonomiske gevinster som følge av større andel variable kostnader, men medfører risiko for økte total kostnader som påløper i løpet

av avtalens varighet, og (Ø10) militær måte å styre samarbeidspartneren på (mer hierarkisk) versus samarbeidspartnerens mer pragmatiske måte å organisere/produsere/levere på (som ofte er en forutsetning oppnå kostnadseffektive løsninger).

Følgende to dilemmaer er identifisert innen merkantile forhold: (M11) Offentlige aktører har andre overordnede mål enn kommersielle aktører, mens et vellykket strategisk samarbeid forutsetter felles målsettinger og (M12) Forsvarsdepartementets ansvar og avtaler med leverandører versus FLOs ansvar for innholdet i avtalene.

Avslutningsvis er det innen krigens folkerett et dilemma at (F13) totalforsvarskonseptet med vekt på sivilt-militært samarbeid, og krigens folkerett som har distinksjon mellom det sivile og det militære som et viktig prinsipp, tidvis kan være motstridende, og (F14) ønsket fra strategisk nivå om sivilt-militært samarbeid gjennom bruk av kommersielle aktører, uten tydelig føringer på hvor begrensningene for denne formen for samarbeid ligger innen rammene av krigens folkerett.

For å gi beslutningstakere en bedre forståelse for risikoknyttet til strategisk samarbeid og bortsetting og et bedre kunnskapsgrunnlag for egne beslutninger, anbefaler vi at flere av spørsmålene som er listet i Vedlegg C besvares så godt som mulig. Spørsmålene kan også brukes for å oppnå mer helhetlig styring av forsvarsektorens verdikjeder. For å etablere pålitelige strategiske samarbeid som gir den ønskede effekten for forsvarssektoren, anbefaler vi flere tiltak som vil gi beslutningstakerne den nødvendige kunnskapen. Disse er å:

1. gjennomføre en systematisk evaluering av effekter og erfaringer fra eksisterende strategiske samarbeid, som ledes av Forsvarsdepartementet eller Forsvarsstaben, avhengig av utfallet av F24.
2. gjennomføre en mer detaljert analyse av beslutningstakeres behov for kunnskap og kompetanse innen hvert av de identifiserte dilemmaene.
3. etablere formelle mekanismer og styrende dokumenter som sikrer avklarte roller, ansvar og myndighet og tilgjengelige muligheter ved et strategisk samarbeid.
4. bygge kompetanse for å øke evne til å etablere og styre strategiske samarbeid og sikre deres leveranser ved krise og krig i tråd med prinsippet «train as you fight».
5. forbedre dialog mellom Forsvarsdepartementet og andre relevante departementer for å avklare ressursprioritering i ulike scenarioer.
6. avklare begrepsbruken knyttet til strategisk samarbeid for å unngå misforståelser internt i sektoren og i leverandørforholdet.
7. avklare hvilken type standard som skal gjelde ved direkte deltakelse i fiendtligheter, og hvilken risiko Norge er villig til å utsette sivile for, i lys av Manual i krigens folkerett.

Forkortelser

BFF	Beredskapssystemet for forsvarsektoren
CR22	Cold Response 2022
CYFOR	Cyberforsvaret
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
DOTMPLFI	Doktrine, organisasjon, trening, materiell, personell, ledelse, fasiliteter og infrastruktur.
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
FB	Forsvarsbygg
FHS	Forsvarets Høgskole
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMA	Forsvarsmateriell
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
FOSA	Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser
FST	Forsvarsstaben
GNF	Grunnleggende nasjonal funksjon
GSS	Grieg Strategic Services
HRW	Human Rights Watch
HV	Heimevernet
ICC	The International Criminal Court (den internasjonale straffedomstolen)
IHR	Internasjonal humanitærrett
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
KAMS	Kongsberg Aviation Maintenance Services
KDA	Kongsberg Defence & Aerospace
KOP	Komplett operativ organisasjonsplan
KSF	Kritisk suksessfaktor
LTP	Langtidsplan for forsvarsektoren
MAST	Militær anvendelse av skytjenester
MSA	Materiellstyringsavdelingen (i FLO Forsyning)
NGT	Nominal Group Technique
NOR JLSG	Norwegian Joint Logistics Support Group
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
OPP	Offentlig privat partnerskap
RAM	Roller, ansvar og myndighet
RSOM	Reception, staging and onward movement
TP	Tilleggsprotokoll
TRJE18	Trident Juncture 2018
UTØ	Utdanning, trening og øving
WGS	Wilnor Governmental Services

Referanser

- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Arbeiderpartiet & Senterpartiet. (2021). *Hurdalsplattformen–For en Regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet*.
- Arstad, S. (2021). *Utlyser IKT-konkurransse til 16 milliarder kroner*. Hentet 2. februar 2023 fra <https://www.fma.no/anskaffelser/virksomhetsprogrammet-mast>
- Bakke-Jensen, F. (2020). *Jeg har fått et ønske oppfylt*. *Forsvarets forum*. <https://forsvaretsforum.no/frank-bakke-jensen-meninger/jeg-har-fatt-et-onske-oppfylt/167951>
- Barthelemy, J. (2003). *The seven deadly sins of outsourcing*. *Academy of Management Executive*, 17(2), 87–98.
- BDO. (2023). *Evaluering av virksomhetsstyring for Forsvarsstaben*. (BDO-notat). (UNNTATT OFFENTLIGHET).
- Berg, H., & Waage, K. (2020). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – øker andelen hyllevarer kjøp?* (FFI-rapport 20/03147). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Bertel O. Steen. (2018, mars 8). *Forsvaret inngår beredskapsavtale med Bertel O. Steen*. Bertel O. Steen konsern. Hentet 17. februar 2023 fra <https://www.boskonsern.no/pressemeldinger/forsvaret-inngar-beredskapsavtale-med-bertel-o-steen-article21365-1772.html>
- Birkemo, G. A., & Graarud, E. (2023). *Evaluering av Cold Response 2022—Vertslandsstøtte* (FFI-rapport 23/00140). Forsvarets forskningsinstitutt. (UNNTATT OFFENTLIGHET).
- Birkemo, G. A., Grunnan, T. & Nystuen, K. O. (2015). *Kommunikasjon mellom totalforsvarsaktører i en kompleks sikkerhetspolitisk krise* (FFI-rapport 15/00372). Forsvarets forskningsinstitutt. (BEGRENSET).
- Birkemo, G. A., Graarud, E., & Halvorsen, O. K. (2019). *Et troverdig alliert mottak— Erfaringer fra Trident Juncture 2018* (FFI-rapport 19/01068). Forsvarets Forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2560/19-01068.pdf>
- Birkemo, G. A., Halvorsen, O. K., & Graarud, E. (2020). *Evaluering av Forsvarets logistikk-system – utvikling og anvendelse av et nytt metodisk rammeverk*. *Necesse*, 5(3), 76–98. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2721494/Evaluering%20Necesse%20vol%205%20nr%203.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Birkemo, G. A., Kristiansen, P. & Farsund, B. H. (2021). *Risiko ved strategisk samarbeid innen IKT – rammeverk og vurdering* (FFI-Rapport 21/00527). Forsvarets forskningsinstitutt. (UNNTATT OFFENTLIGHET).

Bjørk, H. M., Iversen, S., Størkersen, N. J., Hoff, E. Ø., Engen, G., Sendstad, O. J., & Pedersen, J. O. (2020). *Grunnlagsstudie for ny politikkutforming—Nasjonal forsvarsindustriell strategi* (FFI-rapport 20/01709). Forsvarets forskningsinstitutt.
<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6771/20-01709.pdf>

Bjørk, H. M., Magnæs, M., Brunsvik, C., Gundersrud, S., Mørkved, T., Olsen, F. B., & Thorsberg, L. (2022). *Hvordan kan Forsvaret raskere nyttiggjøre seg ny teknologi? – Om behovene for grunnleggende endringer i måten vi utvikler og investerer i teknologi og forsvarsmateriell* (FFI-rapport 22/02107). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgegearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3075/22-02107.pdf>

Cooper, C. G. (2021). *Cyberoperasjoner og krigens folkerett*. Folkerettskonferansen 2021: Hybride trusler og cyberoperasjoner, Akershus Festning.

Corbett, M. F. (2004). *The outsourcing revolution*. Dearborn, Chicago, 39.

Crawford, E. & Pert, A. (2020). *International Humanitarian Law* (S. Edition, Red.). Cambridge University Press.

Dagens næringsliv. (2018). *Bring blir del av Forsvarets beredskap*. Hentet 17. februar 2023 fra <https://www.dn.no/handel/posten-norge/tonne-wille/flo/bring-bli-del-av-forsvarets-beredskap/2-1-256235>

Day, M., Fawcett, S. E., Fawcett, A. M., & Mangan, G. M. (2013). *Trust and relational embeddedness: Exploring a paradox of trust pattern development in key supplier relationships*. *Industrial Marketing Management*, 42(2), 152–165.

De Backer, R., & Rinaudo, E. K. (2019). *Improving the management of complex business partnerships*. SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA.
<https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/improving-the-management-of-complex-business-partnerships#>

Deloitte. (2020). *2020 Global Outsourcing Survey*. Hentet 10. desember 2022 fra <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/operations/articles/gx-global-outsourcing-survey.html>

Delp, P., Thesen, A., Motiwalla, J., & Seshardi, N. (1977). *Nominal Group Technique. I System tools for project planning*. International Development Institute.

Den internasjonale straffedomstol, I. (2023). *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova*
<https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>

-
- Diesen, S. (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt* (FFI-rapport 18/00080). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). *Fagsider om offentlige anskaffelser*. Hentet 2. februar 2023 fra <https://anskaffelser.no/>
- Doffin. (u.å.). Hentet 24. august 2022 fra <https://www.doffin.no/Notice/Details/2022-375925>
- Drevon, F. (2023). *Personellflukt fra Forsvaret*. Forsvarets forum. <https://forsvaretsforum.no/bfo-forsvaret-personell/personellflukt-fra-forsvaret-vi-har-ikke-vaert-like-opptatt-av-a-ta-vare-pa-folkene-som-a-lose-opdrag/331513>
- Dyer, J. H., Cho, D. S., & Cgu, W. (1998). *Strategic supplier segmentation: The next "best practice" in supply chain management*. California management review, 40(2), 57–77.
- Ekström, T. (2020). *Segmentation and differentiation in defence supply chain design: A dynamic purchasing portfolio model for defence procurement*. Jönköping University, School of Engineering.
- Elgsaas, I. M. & Heireng, H. S. (2014). *Norges sikkerhetstilstand – en årsaksanalyse av mangelfull forebyggende sikkerhet* (FFI-rapport 14/00948). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2427/14-00948.pdf>
- Elstad, A. K., Endregard, M., & Mykkeltveit, A. (2022). *Sourcing for forsvarssektorens IKT-virksomhet—Skisse til rammeverk* (FFI-rapport 22/02237). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3119/22-02237.pdf>
- Endregard, M., Nystuen, K. O., Farsund, B. H., & Elstad, A.-K. (2023). *Forsvarlig sikkerhetsnivå for Forsvarets bruk av IKT – en innledende studie* (FFI-rapport 23/00600). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Eriksen, C. J. (2016). *Sivilisering av militær logistikk - et dilemma med hensyn til krigens folkerett?* Forsvarets høyskole. <http://hdl.handle.net/11250/2426387>
- Etterretningstjenesten. (2020). *Fokus 2020. Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Hentet 8. april 2023 fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus%202020.pdf/_attachment/inline/639faaf2-7009-4056-9e0d-6dc5a6c5519b:1b228e374a207c8f79b1d8a166d902d7c0edd5e1/Fokus%202020.pdf
- Etterretningstjenesten. (2021). *Fokus 2021. Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Hentet 3. april 2023 fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus2021-web.pdf/_attachment/inline/b9d52b53-0abe-4d1c-9c51-bf95796560bf:8dd66029b7efb38aab37d13e8b387d2e6ed0bd05/Fokus2021-web.pdf
- Etterretningstjenesten. (2022). *Fokus 2022. Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Hentet 10. juni 2023 fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus-2022-til-web.pdf/_attachment/inline/ec6bec00-

d2d3-41c0-af08-02b3b494e8b7:e4014ab4d0e3bd8b2509e7974430fe121e0473ba/Fokus-2022-til-web.pdf

Farsund, B. H., Søndrol, T., Nystuen, K. O., Hornfelt, L., Sellevåg, S.-R., & Pham, V. (2022). *Utviklingen av nye IoT-baserte infrastrukturer i samfunnet – utfordringer for nasjonal sikkerhet* (FFI-rapport 22/00631). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3011/22-00631.pdf>

Fawcett, S. E., Magnan, G. M., & McCarter, M. W. (2008). *Supply chain alliances and social dilemmas: Bridging the barriers that impede collaboration*. *International Journal of Procurement Management*, 1(3), 318–341.

Folkerettskonferansen 2023 (2023). *Krig i Europa – det norske totalforsvarskonseptet (2023)*. Folkerettskonferansen, Oslo. Redaktører: Camilla G. Cooper og Silje Nyland. https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/3103238/Folkerettskonferansen%202023_Det%20norske%20totalforsvarskonseptet.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Forsvaret. (2013). *Manual i krigens folkerett*. Forsvarets høgskole/Forsvarets stabsskole. https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/194213/manual_krigens_folkerett.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Forsvaret. (2018). *Digitaliseringsstrategi for Forsvaret*.

Forsvaret. (2021). *Forsvarets IKT-strategi*.

Forsvaret. (2023). *Forsvarssektoren 2024*. <https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/modernisering-og-effektivisering-i-forsvarssektoren/forsvarssektoren-2024>

Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, & Forsvarets forskningsinstitutt. (2023). *Anskaffelsesstrategi for forsvarssektoren*.

Forsvarets forskningsinstitutt. (2021). *Vertslandsstøtte – utvikling og analyse av fire scenarioer* (FFI rapport 21/01376). Forsvarets forskningsinstitutt. (KONFIDENSIELT).

Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>

Forsvarsdepartementet. (1999). *Forskrift om militære rekvisisjoner (FOR-1999-09-17-1012)*. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-09-17-1012>

Forsvarsdepartementet. (2005). *Konsept for Offentlig Privat Partnerskap (OPP) i forsvarssektoren*.

Forsvarsdepartementet. (2016a). *Prop. 151 S (2015–2016). Kampkraft og bærekraft - Langtidsplan for forsvarssektoren*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-151-s-20152016/id2504884/>

Forsvarsdepartementet. (2016b). *Retningslinjer for logistikkvirksomheten i forsvarssektoren*.

Forsvarsdepartementet. (2020a). *Prop. 14 S (2020–2021). Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/>

Forsvarsdepartementet. (2020b). *Veileder til gevinstrealisering i forsvarssektoren*. <https://regelverk.forsvaret.no/fileresult?attachmentId=20019664>

Forsvarsdepartementet. (2021a). Tildelingsbrev for Forsvaret 2022. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d88b9ee605634445a3165501cc0f8d12/tildelingsbrev-for-forsvaret-2022.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2021b). *Meld. St. 17 (2020-2021) Samarbeid for sikkerhet—Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f29db6ef1b34054a025ffddb7073b31/no/pdfs/stm202020210017000dddpdfs.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2022a). *Meld. St. 10 (2021-2022). Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6dc9df35fdbb4a208794ba336efa1d45/no/pdfs/stm202120220010000dddpdfs.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2022b). *Prop. 134 L Endringer i forsvarsloven (utvidet adgang til å inngå kontrakt om tjenesteplikt mv.)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b41b76817f4f4811a891bc41e176c695/no/pdfs/prp202120220134000dddpdfs.pdf>

Forsvarsdepartementet. (2022c). *Styrker Forsvaret og prioriterer daglig beredskap og operasjoner*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-forsvaret-og-prioriterer-daglig-beredskap-og-operasjoner/id2931444/>

Forsvarskommisjonen. (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021 Forsvar for fred og frihet* [Norsk offentlig utredning 2023: 14]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou202320230014000dddpdfs.pdf>

Forsvarsmateriell. (2020). *Strategisk samarbeidspartner innen IKT-leveranser*. <https://www.fma.no/aktuelt-og-media/2020/strategisk-samarbeidspartner-innen-ikt-leveranser>

Forsvarsmateriell. (2021). *MAST. Virksomhetsprogrammet MAST*. <https://www.fma.no/anskaffelser/virksomhetsprogrammet-mast>

Forsvarsmateriell. (2021b). *Direktør Forsvarsmateriells plan for gjennomføring av langtidsplanen 2021–2024. Vedlegg 6. (UNNTATT OFFENTLIGHET)*.

Forsvarsmateriell. (2022). *Kongsberg valgt som strategisk partner*. Hentet 15. februar 2023 fra <https://www.fma.no/aktuelt-og-media/2020/kongsberg-valgt-som-strategisk-partner>

Forsvarsmateriell. (2023). *Veileder – Strategisk samarbeid*.

Forsvarssjefen. (2023). *Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023 Trygghet i usikre tider*. https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad/bilder-og-video/Forsvaret-FMR-2023.pdf/_attachment/inline/c9147b67-7913-48ef-ac78-e61a2805f9a0:fd23bf41d3431040024613dfb377c033d84e2796/Forsvaret-FMR-2023.pdf

Forsvarsstaben. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Garred (2021). *Hva er kostnadsutviklingen for strategisk samarbeid innen IKT?* (Eksternnotat 21/00700). Forsvarets forskningsinstitutt.

Garred, A., & Lien, B. (2021). *Evalueringsarbeidet i forsvarssektoren – langtidsplanperioden 2017–2020*. (FFI-rapport 21/02562). Forsvarets forskningsinstitutt (Unntatt offentligheten).

Gjessing, M. (2023). *Forsvarssjefen om avlyst gigantkonkurransen: – Vi må stykke den opp*. Digi.no. Hentet 15. juni 2023 fra <https://www.digi.no/artikler/forsvarssjefen-om-avlyst-gigantkonkurransen-vi-ma-stykke-den-opp/532290>

Gordon, T. J. (1994). *The Delphi Method*. Futures Research Methodology, 3.

Green, B. N., Johnson, C. D., & Adams, A. (2006). *Writing narrative literature reviews for peer-reviewed journals: Secrets of the trade*. Journal of Chiropractic Medicine, 5(3), 101–117. [https://doi.org/10.1016/S0899-3467\(07\)60142-6](https://doi.org/10.1016/S0899-3467(07)60142-6)

Grieg Logistics. (u.å.). *Strategic Services*. Grieg Logistics. Hentet 1. februar 2022, fra https://grieglogistics.no/core/grieg_strategic_services/

Grime, M. M. & Wright, G. (2014). *Delphi Method*. I Wiley StatsRef: Statistics Reference Online (s. 1-6). <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/9781118445112.stat07879>

Graarud, E., & Øhrn, M. (2017). *Legemiddelberedskap i Forsvaret—Analyse av to mulige konsepter* (Eksternnotat 17/01299). Forsvarets forskningsinstitutt. (BEGRENSET).

Harvey, N. & Holmes, C. A. (2012). *Nominal group technique: An effective method for obtaining group consensus*. International Journal of Nursing Practice, 18, 188-194. <https://doi.org/doi:10.1111/j.1440-172X.2012.02017.x>

Hegdal, S. (1994). *Disiplinærretten - Disiplinærmyndighet i Forsvaret*. Oslo: Grøndahl og Dreyers Forlag AS.

Heireng, H. S., & Birkemo, G. A. (2016). *Sivil støtte til Forsvaret i krise og krig* (FFI-rapport 16/00661). Forsvarets forskningsinstitutt. (BEGRENSET).

Heireng, H. S., Elgsaas, I. M., Nystuen, K. O. & Endregard, M. (2014). *Nasjonale verdier står på spill - hva koster mangelfull forebyggende sikkerhet det norske samfunn?* (FFI-rapport 14/01189). Forsvarets forskningsinstitutt. (BEGRENSET).

-
- Hill, A. V. (2019). *Structured brainstorming*. Clamshell Beach Press.
<https://cdn.ymaws.com/www.mnasbo.org/resource/resmgr/2019conference/fall/hill-structured-brainstormin.pdf>
- Hodnesdal, S. (2023). *Et familært råd med solid økonomisk fundament – FFIs kunnskapsgrunnlag innen forsvarsøkonomi* (Eksternnotat 22/02086). Forsvarets forskningsinstitutt. (BEGRENSET).
- HRW. (2022a, 14.07.22). *Russia: Forcible Disappearances of Ukrainian Civilians*. Human Rights Watch. Hentet 13.03.23 fra <https://www.hrw.org/news/2022/07/14/russia-forcible-disappearances-ukrainian-civilians>
- HRW. (2022b, 3.04.22). *Ukraine: Apparent War Crimes in Russia-Controlled Areas*. Human Rights Watch. Hentet 14.03.23 fra <https://www.hrw.org/news/2022/04/03/ukraine-apparent-war-crimes-russia-controlled-areas>
- INN University. (2021). PhD candidate in ethical challenges concerning the use of civilian contractors by Armed Forces. Høgskolen i Innlandet. <https://www.jobbnorge.no/en/available-jobs/job/208784/phd-candidate-in-ethical-challenges-concerning-the-use-of-civilian-contractors-by-armed-forces>
- Jahre, M., Pazirandeh, A., & Van Wassenhove, L. (2016). *Defining logistics preparedness: A framework and research agenda*. Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management.
- Jesson, J., Matheson, L., & Lacey, F. M. (2011). *Doing your literature review: Traditional and systematic techniques*.
- Johansen, I. (2022). *Scenarioklasser for forsvarsplanlegging – revisjon av FFIs scenariogrunnlag*. (FFI-rapport 21/01788). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgegearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2966/21-01788.pdf>
- Johansen, S. R. (2019). «Nød kjenner ingen rett»? Totalforsvar, beredskapsrett og folkerett. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret*. Gyldendal.
- Johansen, S. R., Carlson, A., Serck-Hanssen, C. & Staib, T. (2017). *Totalforsvaret - Vet vi hva vi gjør?* Norsk Militært Tidsskrift, 41-47. <https://doi.org/http://hdl.handle.net/11250/2446767>
- Johnson, E. E. (2004). *Sivile aktører i militære konflikter: Folkerettslige spørsmål knyttet til militære styrkers bruk av private kontraktører* [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO Vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/20175?show=full>
- Kaldor, M., Martin, M. & Selchow, S. (2007). *Human security: a new strategic narrative for Europe*. International Affairs, 83, 273-288. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00618.x>
- Kampevoll, F. (2019). *Inngår forsvarsavtale på 1,7 milliarder: – Historiens største ammunisjonskontrakt for Nammo*. (u.å.). Hentet 24. august 2022 fra <https://e24.no/i/4qxv4V>

Kaneberg, E., Hertz, S., & Jensen, L.-M. (2016). *Emergency preparedness planning in developed countries: The Swedish case*. Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management.

Kuran, C. H. A., & Birkemo, G. A. (2015). *Forsvarets forsyningsberedskap og avhengighet av sivile aktører* (FFI-rapport 15/00031). Forsvarets forskningsinstitutt. (BEGRENSET).

Kvalvik, S. N., & Fjell, K. (2011). *Outsourcing i Forsvaret – et rammeverk for vurdering av kandidater* (FFI-rapport 10/01608). Forsvarets forskningsinstitutt.

Kvalvik, S. N., Berg, H., Elman, E., Graarud, E., Halvorsen, O. K., Hanson, T., Lien, B., & Waage, K. (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen? - Potensial for forbedring og effektivisering 2021-2024* (FFI-rapport 19/01934). Forsvarets forskningsinstitutt.

Kvalvik, S., Sele, M. L., & Nygård, H. K. (2015). *Vedlikeholdskonsept for nye lastevogner— Vurdering av alternative innretninger* (FFI-rapport 15/01848). Forsvarets forskningsinstitutt. (BEGRENSET).

Köhler, T. (2023, september 23). *Det norske totalforsvaret kan svekke siviles beskyttelse*. <https://www.forsvaretsforum.no/forsvarskommisjon-krig-kronikk/det-norske-totalforsvaret-kan-svekke-siviles-beskyttelse/344793>

Lambert, D., Emmelhainz, M., & Gardner, J. (1996). *Developing and Implementing Supply Chain Partnerships*. The International Journal of Logistics Management, 7, 1–18

Lindgren, P. Y., Hemnes, P. F., & Waage, K. (2022). *Kinas potensial for økonomisk statshåndverk – kinesisk økonomi og interaksjon med omverden og Norge* (FFI-rapport 22/00421). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3009/22-00421.pdf>

Listou, T. (2013). *How to supply a frigate*. International Journal of Physical Distribution & Logistics Management.

Listou, T. (2018). Samhandling, Preparedness and Supply Chains. I *Interaction: 'Samhandling' Under Risk*. Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing).

Lund, T. (2016). *Ytelsesbasert logistikk i Forsvaret Har Forsvaret de nødvendige forutsetninger for å implementere ytelsesbaserte logistikk?* (Mastergrad, Universitetet i Tromsø). <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/9411/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Maal, M., Isaachsen, M., & Torget, K. (2017). *Tverrsektoriell sårbarhet: Hvordan få oversikt over sårbarhet i kritiske samfunnsfunksjoner?* (FFI-rapport 16/00723). Forsvarets forskningsinstitutt & Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/tverrsektoriell-sarbarhet-hvordan-fa-oversikt-over-sarbarhet-i-kritiske-samfunnsfunksjoner>

Mazzola, M., Gentili, E. & Aggogeri, F (2007). *SCOR, Lean and Six Sigma integration for a complete industrial improvement*. Int. J. Manufacturing Research, 2(2), 188–197.

McMillan, S. S., Kelly, F., Sav, A., Kendall, E., King, M. A., Whitty, J. A., & Wheeler, A. J. (2014). *Using the Nominal Group Technique: How to analyse across multiple groups*. Health Services and Outcomes Research Methodology, 14(3), 92–108. <https://doi.org/10.1007/s10742-014-0121-1>

Media Reviews. (2002). Journal for Healthcare Quality, 24(3), 46–51. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1945-1474.2002.tb00434.x>

Melzer, N. (2009). *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law* | International Committee of the Red Cross International Committee of the Red Cross. <https://www.icrc.org/en/publication/0990-interpretive-guidance-notion-direct-participation-hostilities-under-international>

Melzer, N. (2019). *International Humanitarian Law: A Comprehensive Introduction*. International Committee of the Red Cross (ICRC).

Meyer, S. (2009). *Typologi over uønskede hendelser* (FFI-rapport 09/00447). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:5894/19-01068.pdf>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2018). *Sikkerhetsfaglige anbefalinger ved tjenesteutsetting. En utdyping av området «Beslutt leveransemodell» i NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2020a). *Helhetlig digitalt risikobilde 2020*. <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rapporter/helhetlig-digitalt-risikobilde-2020/>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2020b). *Sikkerhetsfaglige anbefalinger ved bruk av tjenesteutsetting og skytjenester*. <https://nsm.no/getfile.php/133998-1593590999/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/2020-07-01%20-%20Temarapport%20-%20Tjenesteutsetting.pdf>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2020c). *Temarapport om innsidere*. <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rapporter/temarapport-om-innsidere/temarapport-om-innsidere>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2022a). *Oversikt over innmeldte grunnleggende nasjonale funksjoner*. Hentet 18. november 2022 fra <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/grunnleggende-nasjonale-funksjoner-gnf/grunnleggende-nasjonale-funksjoner/oversikt-over-innmeldte-grunnleggende-nasjonale-funksjoner/>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2022b). *Risiko 2022*. Hentet 18. november 2022 fra https://nsm.no/getfile.php/137798-1644424185/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/NSM_rapport_final_online_enkelt sider.pdf

Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2023a). *Risiko 2023*. Hentet 18. mars 2023 fra <https://nsm.no/getfile.php/1312547-1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf>

-
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2023b). *Sikkerhetsfaglig råd – Et motstandsdyktig Norge*. Hentet 27. september 2023 fra <https://nsm.no/getfile.php/1312994-1683615611/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Sikkerhetsfaglig%20r%C3%A5d%20-%20Et%20motstandsdyktig%20Norge.pdf>
- NATO. (2018). *Allied Joint Doctrine for Logistics (AJP-4)*. Edition B Version 1.
- NATO. (2017). *The NATO Alternative Analysis Handbook*. NATO.
- Norgesgruppen. (2019). *Forsvaret inngår beredskapsavtaler med matvareleverandører*. Norgesgruppen.no. <https://www.norgesgruppen.no/presse/nyhetsarkiv/aktuelt/beredskapsavtale-med-forsvaret/>
- Næringsberedskapsloven. (2012). *Lov om næringsberedskap (LOV-2011-12-16-65)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-12-16-65>
- Pedersen, M. N., Vormdal, T. O., Lind, M., & Engøy, T. (2022). *Fremtidens sanitet – Effektiv ressurs i Forsvaret og totalforsvaret* (FFI-rapport 22/01114). Forsvarets forskningsinstitutt (BEGRENSET).
- Pedersen, O. B. (2023). *Bør vi samarbeide? – En litteraturstudie om valg av sourcingstrategi* (FFI-rapport 22/01384). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3133/22-01384.pdf>
- Politiet. (2021). *Politiets trusselvurdering 2021*.
- Presterud, A. O., Øhrn, M., & Berg, I. H. (2015). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – Økonomiske gevinster ved økte hyllevareanskaffelser* (FFI-rapport 15/02332). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Riksrevisjonen. (2022). *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>
- Sellevåg, S. R. & Buvarp, P. M. H. (2021). *Tilsiktede handlinger som kan true Norges sikkerhet - scenarioer for politiet, PST og påtalemyndigheten* (FFI-rapport 21/00415). Forsvarets forskningsinstitutt. (BEGRENSET).
- Sellevåg, S. R., Brattekkås, K., Bruvoll, J. A., Buvarp, P. M. H., Fardal, H., Farsund, B., Fykse, E. M., Gisnås, H., Hellesø-Knutsen, K., Kirkhorn, S., Nystuen, K. O., Olsen, R. & Seehuus, R. A. (2020). *Samfunnssikkerhet mot 2030 – utviklingstrekk* (FFI-rapport 20/00530). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Sellevåg, S.-R., Birkemo, G. A., Breivik, H., Endregard, M., Enemo, G., Grunna, T., Johnsen, A., Lausund, R., Sendstad, O. J., & Thuv, A. (2022). *Styrker og svakheter ved dagens totalforsvar rapport til Totalberedskapskommisjonen* (FFI-rapport 22/02620). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3191/22-02620.pdf>

-
- Sendstad, O. J., & Paulsrud, M. (2022). *Sårbarheter og avhengigheter i norsk NTIB* (FFI-rapport 22/02052). Forsvarets forskningsinstitutt. (BEGRENSET).
- Siedler, R. E. (2018). *Balansegang når mye står på spill – en case-studie om rådgivere i joint targeting*. (FFI-rapport 18/02274). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2479/18-02274.pdf>
- Sikkerhetsloven. (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet* (LOV-2018-06-01-24). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>
- Skiple, A., Endregard, M. & Stavland, B. (2021). *Risikovurdering av Norsk Transportberedskap for Skip – NORTRASHIP* (FFI-rapport 21/00898). Forsvarets forskningsinstitutt. (UNNTATT OFFENTLIGHET).
- Skjelland, E., Arnfinnsson, B., Birkemo, B., Bråthen, K., Glærum, S., Graarud, E., Hakvåg, U., Klepper, K. B., Kvalvik, S., Larsen, M. V., Mayer, M. J., Minos-Stensrud, M., Monsen, I. H. L., Mørkved, T., Nordvang, E. U., Presterud, A. O., Sellevåg, S.-R., Sendstad, C., Sivathas, K., Voldhaug, J. E. (2023). *Forsvarsanalysen 2023* (FFI-rapport 23/00659). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3161/23-00659.pdf>
- Skjelland, E., Berg-Knutsen, E., Arnfinnsson, B., Diesen, S., Glærum, S., Guttelvik, M. S., Kvalvik, S., Mørkved, T., Olsen, K. E., Sellevåg, S. R., Sendstad, C., Strand, K. R., & Voldhaug, J. E. (2022). *Forsvarsanalysen 2022* (FFI rapport 22/00659). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:7306/22-00659.pdf>
- Slagnes, B. (2023). *Hva vet vi om innsiderisiko?* (FFI-rapport 23/00546). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/hva-vet-vi-om-innsiderisiko>
- Stortinget. (2022). *Endringer i forsvarsloven (utvidet adgang til å inngå kontrakt om tjenesteplikt mv.)*. Hentet 21.03.23 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=89884#case-status>
- Strand, K. R., & Lillekvelland, T. (2014). *En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret* (FFI-rapport 14/00343). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Strand, K. R., Gislås, H., Eggereide, B., Reitan, J., Hennem, A. C., Kvalvik, S., & Pay, J. (2016). *Ny militær ordning—En analyse av ulike tilnærminger til ordningen* (FFI-rapport 16/01081). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/1257/16-01081.pdf>
- Svanes, H. (2022). *Beredskapsavtale signert mellom Borg Havn og Forsvaret*. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/beredskapsavtale-borg-havn-og-forsvaret>
- Svendsen-utvalget. (2020). *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi—Veier mot et høyteknologisk forsvar*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/374492dfae2f41a18f9b01e8678b468a/svendsen-utvalget-okt-evne-til-a-kombinere-menneske-og-teknologi.pdf>

-
- Sævold, H. (2023). *Avlysningen av Mast-anbudet: – Forventer en dialog om dekning av de økonomiske konsekvensene*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/avlysningen-av-mast-anbudet-forventer-en-dialog-om-dekning-av-de-okonomiske-konsekvensene/527449>
- Tang, C. S. (2006). *Robust strategies for mitigating supply chain disruptions*. International Journal of Logistics: Research and Applications, 9(1), 33–45.
- Telenor. (2020). *De lange linjene. Digital Sikkerhet 2020*. https://www.telenor.no/binaries/om/digital-sikkerhet/Telenor_Digital_Sikkerhet_2020_1.pdf
- Thommessen, L. (2020). *Forsvaret skal bistå i krise og krig. Men en klausul kan stoppe flere leveranser*. Forsvarets forum. <https://forsvaretsforum.no/flo-koronavirus/forsvaret-skal-bista-i-krise-og-krig-men-en-klausul-kan-stoppe-flere-leveranser/121447>
- Thorshaug-Wang, C. (2020). *Sivil eller stridende? Sivilt ansatte i Forsvarets tjenesteplikt og folkerettslige status i krig* (Masteroppgave). Forsvaret Høgskole. https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2683553/V2020_MA_Thorshaug-Wang.pdf?sequence=1
- Totalberedskapskommissjonen. (2023). *Totalberedskapskommissjonen av 2021 Nå er det alvor Rustet for en usikker fremtid* [Norsk offentlig utredning 2023: 17]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2bebf845ff6cd5f5/no/pdfs/nou202320230017000dddpdfs.pdf>
- Troms og Finnmark fylkeskommune. (2023). *En frysetørret suksesshistorie*. Hentet 1.9.2023 fra <https://www.tffk.no/aktuelt/en-frysetorret-suksesshistorie.56819.aspx>
- Vesalainen, J., & Kohtamäki, M. (2015). *Toward a typological view of buyer–supplier relationships: Challenging the unidimensional relationship continuum*. Industrial Marketing Management, 49, 105–115.
- Viste, R. H. & Birkemo, G. A. (2023). *Geografisk fordeling av sivile ressurser i Norge* (FFI-rapport 23/02037). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgegearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/3240/23-02037.pdf>
- Warberg, E. N. (2006). *Folkerettslige forhold ved bruk av leverandører i internasjonale operasjoner*. (FFI-rapport 06/01328). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:3221/06-01328.pdf>
- Whipple, J. M., Lynch, D. F., & Nyaga, G. N. (2010). *A buyer's perspective on collaborative versus transactional relationships*. Industrial marketing management, 39(3), 507–518.
- Williamson, O. E. (1979). *Transaction-cost economics: The governance of contractual relations*. The journal of Law and Economics, 22(2), 233–261.
- Williamson, O. E. (1989). *Transaction cost economics*. Handbook of industrial organization, 1, 135–182.

Winge, A. S. (2023). *Chain of negligence: analysis of the decision-making in the proposed sale of Bergen Engines to a Russian-controlled entity*. *European Security* 32 (4), 628–655.

<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/09662839.2022.2155947?needAccess=true>

Wøllo, A., & Larsen, R. B. (2022). *KONGSBERG Strategisk partner til Forsvaret. LUFTLED, 1*, 36–38.

Waage, K., Kvalvik, S. N. & Lindgren, P. Y. (2021). *Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler - når truer de nasjonal sikkerhet?* (FFI-rapport 20/03149).

<https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/utenlandske-investeringer-og-andre-okonomiske-virkemidler-nar-truer-de-nasjonal-sikkerhet>

Yoho, K. D., Rietjens, S., & Tatham, P. (2013). *Defence logistics: An important research field in need of researchers*. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*.

Vedlegg A Metode

For å vurdere hvilken kompetanse Forsvarsdepartementet må ha for å kunne gjøre beslutninger knyttet til strategisk samarbeid har vi benyttet en framgangsmåte som overordnet består av følgende fem steg:

- 1) Problemformulering
- 2) Datainnsamling
- 3) Kartlegging av fordeler og ulemper
- 4) Identifisering av dilemmaer
- 5) Kvalitetssikring

A.1 Problemformulering

Forsvarsdepartementet ønsket en grunnlagsstudie som kartlegger Forsvarsdepartementets kunnskapsbehov om strategisk samarbeid⁹¹ som et grunnlag for styring av forsvarssektoren og LTP-prosessen. Det ble innledningsvis gjennomført to digitale møter med representanter for FLO og Forsvarsdepartementets avdeling III (nå FD IV) for å avklare og avgrense hvilke temaer som skulle dekkes i studien. Det ble også gjennomført ett møte med representanter for relevante fagmiljøer på FFI, dvs. forskere med ekspertise på totalforsvaret, teknologi/IKT, økonomi, logistikk og innovasjon, for å ytterligere detaljere studiens innhold og omfang.

A.2 Datainnsamling

Data for å kartlegge fordeler og ulemper ved strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører ble samlet inn ved bruk av to metoder; litteratur- og dokumentgjennomgang og strukturert idémyldring med fagekspertes. I forbindelse med kvalitetssikringen av rapporten fikk vi i tillegg innspill til tekst og forslag til ytterligere kilder fra de samme ekspertene.

Litteratur- og dokumentgjennomgang

Litteraturgjennomgangen ble gjennomført som en narrativ (usystematisk) litteraturstudie (Green *et al.*, 2006; Pedersen, 2023). Fremgangsmåten for narrative litteraturstudier er fleksibel, og tillater kreativitet og utforskning. Litteratursøket lar forskeren prøve seg frem og forfølger tråder i en studie til en annen (Pedersen, 2023; Jesson *et al.*, 2011). Narrative litteraturstudier egner seg for overordnede studier der man ønsker å få en bred forståelse for og oversikt over et felt. Kriterier for litteratursøket trenger ikke være forhåndsdefinert. Ved et stort omfang av litteratur kan det derfor være risiko for «cherry picking» og at forskeren velger ut referanser som understøtter subjektive konklusjoner. Kildekritikken består av en helhetsvurdering, ikke sjekklister, mens

⁹¹ I de innledende diskusjonene om studien ble begrepet «strategisk partnerskap» benyttet.

analysene og diskusjonene ofte er kvalitative. Det er vanlig at forfattere av narrative oversiktsartikler har forsket på temaet selv.

Flere av forfatterne har forsket på partnerskap mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører i Norge, og er klar over at det finnes svært få tilgjengelige studier på strategisk samarbeid mellom forsvarsorganisasjoner og kommersielle aktører. De fleste er gjennomført på FFI eller Forsvarets Høgskole (FHS). Vi har derfor gjennomgått relevante graderte og ugraderte studier som er gjennomført av FFI og FHS, samt mer generell litteratur knyttet bortsettning og strategisk partnerskap for å identifisere fordeler og ulemper ved strategisk samarbeid mellom forsvarsorganisasjoner og kommersielle aktører. I tillegg er relevante styrende dokumenter og evalueringer gjennomgått. Det blir referert til kildene fortløpende i teksten.

Strukturert idémyldring

I tillegg til litteraturgjennomgangen ble det samlet inn data gjennom en teknikk innen strukturert idémyldring (*structured brainstorming*) som kalles nominell gruppeteknikk (*Nominal Group Technique*, NGT) (Harvey & Holmes, 2012; Hill, 2019; Delp *et al.*, 1977). Metoden benytter seg av eksperter for å komme fram til gruppeenighet og tar utgangspunkt i fysiske møter og fokusgrupper (Harvey & Holmes, 2012). Den anbefalte gruppestørrelsen er fem til ni personer, der alle har ekspertise på temaet som skal behandles (McMillan *et al.*, 2014). Gruppesammensetningen kan være homogen eller heterogen, men den sistnevnte gir ifølge forskningen mest kreativitet (Delp *et al.*, 1977).

Overordnet ble følgende fremgangsmåte brukt i den strukturerte idémyldringen, som ble gjennomført 7.–8. mars 2023: (1) ekspertene, heretter kalt deltakerne, svarer på spørsmål relatert til problemstillingen. I denne studien ble de bedt om å identifisere fordeler, ulemper og interessante aspekter ved en problemstilling, etter en operasjonsanalyseteknikk som heter *Plusses, Minuses, Interesting* (NATO, 2017, s. 64–65). Deretter (2) delte gruppen som helhet alle svarene som ble gitt seg imellom og (3) deltakerne fikk mulighet til å justere egne svar og diskutere innspillene i fellesskap. Etter at alle deltakerne presenterte egne innspill (4) ble innspillene organisert i fellesskap, ved bruk av en gruppeleder. Formelt skal deltakerne (5) til slutt stemme over hvilke innspill de mener er viktigst. Dette trinnet ble ikke gjennomført. Deltakerne fikk likevel mulighet til å (6) diskutere det gruppen har kommet fram til i fellesskap (Harvey & Holmes, 2012, s. 191; Hill, 2019, s. 4-5).

Generelt skal denne metodiske tilnærmingen gi bedre svar enn om den enkelte svarer uten innspill fra andre. Det er med andre ord basert på en teori om at en gruppe gir bedre svar enn enkeltpersoner. En fordel med denne metoden er at alle deltakerne får bidratt med innspill på lik linje, uavhengig av gruppens dynamikk og gruppelemmenes personlighetstrekk. Det gjør også at en unngår bandwagon-effekten, dvs. at gruppen i stor grad følger den sterkeste personlighetens perspektiv og meninger (Harvey & Holmes, 2012, s. 188; Hill, 2019, s. 3).

Den strukturerte idémyldringen ble gjennomført ved fysisk oppmøte på FFI. Deltakerne ble valgt ut med bakgrunn i deres kompetanse om, og erfaringer med, strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører i Norge. Deltakerne var eksperter fra Forsvaret

(Cyberforsvaret (CYFOR), Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), FHS, Forsvarsstaben (FST), Heimevernet (HV), Hæren, Sjøforsvaret, og Luftforsvaret), Forsvarsmateriell (FMA) og FFI. Grenene ble invitert som mottakere av leveranser fra strategiske samarbeidspartnere, og forsvarssektorens anskaffelsesmiljøer ble invitert som eksperter på anskaffelsesprosesser, inkludert økonomiske og merkantile forhold. I tillegg ble fageksperter på krigens folkerett, verdikjeder og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) invitert fra kompetansemiljøene i forsvarssektoren. Deltakerne representerte dermed et bredt og relevant omfang av ekspertise som var ønskelig for å belyse de fem ulike forholdene som skulle vurderes. Studiens deltakere, samt inndelingen av gruppene er vist i tabell A.1. En fordel med sammensetningen ved denne gruppen er at det la til rette for at diskusjonene kunne gå på tvers av deltakernes daglige fagområder og dermed bidra til gode diskusjoner hvor operative perspektiver og strategiske perspektiver ble satt i sammenheng. Deltakerne ble informert om formålet med deltakelsen og studien i forkant av det fysiske møtet (Se vedlegg B for utsendt informasjonsskriv).

For temaene operative forhold og økonomiske forhold ble gruppene delt inn så likt som mulig for å representere både bestillerorganisasjonene, brukere og forskning. For temaet teknologiske og kompetansemessige forhold ble samtlige med kompetanse innen IKT samlet på en gruppe (Gruppe 2). For temaene merkantile og folkerettslige forhold bestod hver gruppe av eksperter innen tilsvarende temaer.

Tema	Gruppesammensetning
Operative forhold	Gruppe 1: FMA, FST, FLO (x2), HV, Sjøforsvaret, FFI, FHS
	Gruppe 2: FMA, CYFOR, Luftforsvaret, Hæren, FFI (x3)
Teknologiske og kompetansemessige forhold	Gruppe 1: FMA, FST, FLO, HV, Sjøforsvaret, FHS, FFI
	Gruppe 2: FMA, CYFOR, Luftforsvaret, Hæren, FFI (x2)
Økonomiske forhold	Gruppe 1: FMA, FLO (x2), CYFOR
	Gruppe 2: FMA, FST, FLO, Hæren, FFI
Merkantile forhold	Gruppe: FMA (x2), FLO (x2),
Folkerettslige forhold	Gruppe: FST, FHS, Hæren, FFI

Tabell A.1 Sammensetning av deltakere i hver gruppe. Dersom antallet ikke er oppgitt, er det en deltaker per enhet/gren. De to første temaene ble diskutert på dag 1, mens de tre siste temaene ble diskutert på dag 2 av idémyldringen.

Gruppen ble presentert for fem forskjellige temaer: operative forhold, teknologi og kompetanse, økonomiske forhold, merkantile forhold og krigens folkerett. Disse temaene var bestemt på forhånd basert på oppdragsbeskrivelsen og agenda. Bakgrunnsinformasjon for studien ble på

forhånd var sendt ut til deltakerne (se vedlegg B). Hvert tema ble diskutert i separate bolker (før eller etter lunsj) og det ble gitt en kort introduksjon til hvert tema.

I hver av gruppene ble deltakerne bedt om å identifisere muligheter og utfordringer ved strategisk samarbeid innenfor hvert tema. Deltakerne ble gitt 10 minutter til å skrive egne identifiserte muligheter og utfordringer på post-it-lapper før alle innspillene ble lest opp i plenum og diskutert over en periode på 60–90 minutter. Diskusjonen ble moderert av studiens forskere, slik at diskusjonen holdt seg innenfor tematikken. For hvert tema ble det utpekt en gruppeleder blant deltakerne, som fikk ansvar for å lede gruppen gjennom en sorteringsprosess, hvor enkeltinnspillene ble satt i sammenheng og kategorisert. Deretter presenterte hver enkelt deltaker i gruppen sine funn for resterende deltakere. Da ble det også åpnet opp for å diskutere de ulike mulighetene og utfordringene gruppene hadde identifisert. For temaet merkantile forhold og krigens folkerett var det kun én gruppe per tema.

I gruppen for merkantile forhold ble ikke PMI-metoden benyttet på grunn av at det innledningsvis ble identifisert seks forhold som definerte det merkantile handlingsrommet. Hvert av disse grunnleggende forholdene ble behandlet for seg, ved at hver deltaker i gruppen kommenterte det enkelte forhold før forholdet ble diskutert internt i gruppen.

Avslutningsvis ble det satt av 45 minutter til at hver gruppe presenterte sine funn i plenum og det ble åpnet for diskusjon og innspill.

Svakheter ved metode

Det er en rekke svakheter ved metoden som leseren skal være klar over. For det første begrenses innspillene av deltakernes kunnskap (NATO, 2017). Dette betyr at dersom ekspertene ikke tok opp et relevant tema i løpet av idémyldringen (eller kvalitetssikringen) vil det ikke nødvendigvis bli dekket i denne rapporten. For å redusere effekten av dette representerte deltakerne i idémyldringen stor bredde i kompetanse og erfaring. Ekspertgruppen bestod imidlertid kun av brukere og anskaffere av ulike varer og tjenester, ikke leverandørene. Dermed er diskusjonen og funnene i denne rapporten hovedsakelig basert på den ene parten i et strategisk samarbeid.

En svakhet ved PMI-metoden er at metoden kan overforenkle problemstillinger (NATO, 2017, s. 66). Vi har forsøkt å redusere effekten av denne svakheten ved å åpne for diskusjon og supplerende informasjon rundt hvert innspill.

For å redusere *bandwagon*-effekten ble deltakerne gitt mulighet til å skrive ned egne innspill først, men det er likevel mulig at diskusjonene og prioriteringsarbeidet ble påvirket av denne effekten. Det er også mulig at enkelte poeng ble fremhevet i større grad enn hva som er representativt for gruppediskusjonen da funnene og prioriteringene ble presentert i plenum. Forskerne tok vare på post-it-lappene og skrev notater under diskusjonen for å motvirke at enkelte perspektiver falt bort.

Det ble tatt notater ved diskusjonene, men diskusjonen ble ikke tatt opp på lydbånd eller transkribert. Det vil derfor ikke være mulig å etterprøve hvilke påstander som kom fra den enkelte deltaker. Dette gjorde vi for å ikke legge begrensninger på diskusjonen.

A.3 Kvalitetssikring av funn

Hele eller deler av rapportutkastet ble sendt til samtlige deltakere på idémyldringen og andre eksperter ved FFI og FHS for kvalitetssikring av tekst og referanser. Dette gav en mulighet til å komme med ytterligere innspill på temaer som deltakerne mente var viktig, men som var lite behandlet i rapporten. Det var særlig FLO stab/juridisk avdeling og FLO Forsyning/Materiellstyringsavdelingen (MSA) som kom med forslag til tekstforbedringer, eksempler og utdyping av temaer spesielt knyttet til merkantile forhold og økonomi. De har gitt flest innspill til rapportutkastet, inkludert fordeler og ulemper knyttet til merkantile forhold. Dette er delvis basert på egne erfaringer og delvis på relevant teori. FLOs bidrag i rapporten nevnes eksplisitt i teksten. FHS hadde svært verdifulle innspill innen krigens folkerett.

Forfatterne hadde også e-postkorrespondanse med FHS og FLO med konkrete spørsmål om temaer som måtte avklares eller utdypes.

I etterkant av idémyldringen ble det også gjennomført et to timers møte med FLO Forsyning/Materiellstyringsavdelingen for å få utfyllende innspill til teori og modeller for evaluering av strategisk samarbeid basert på deres erfaringer med strategisk samarbeid.

Vedlegg B Utsendt informasjonsskriv

Informasjon om workshop i forbindelse med FFI-studie på strategisk samarbeid

Tidspunkt: Tirsdag 7. mars–onsdag 8. mars.

Sted: Tirsdag: FFI, Instituttveien 21, Kjeller (innmelding med gyldig ID i vakta)

Onsdag: Kunnskapsbyens hus, utenfor FFI

Kontaktperson: Gunn Alice Birkemo, tlf: 98 85 77 47, E-post: gunn-alice.birkemo@ffi.no

Parkering: For gratis parkering på FFIs plasser må parkeringsbevis hentes i vakta

Lunsj/kaffe: Inkludert

Hensikt med studie:

FFI-prosjektet «Totalforsvaret mot 2040» skal bidra til å identifisere hvilken kunnskap beslutningstakere trenger om strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører. Studien skal derfor identifisere hvilke potensielle styrker/muligheter og utfordringer/begrensninger, på ulike nivåer, som kan oppstå i et (strategisk) samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører. Dette inkluderer diskusjon av hvordan mulighetene kan utnyttes til Forsvarets fordel og hvilke negative konsekvenser som kan oppstå som følge av utfordringene med dette samarbeidet. Studien er avgrenset til følgende fem temaer: Operative forhold, teknologi og kompetanse, økonomiske forhold, merkantile forhold og folkerettslige forhold.

Deltakere:

FMA, FST, FLO, CYFOR, HV, Hæren, Luftforsvaret, Sjøforsvaret, Forsvarets høgskole, FFI

Agenda

Tirsdag 7. mars

08:45–09:00: Kaffe

09:00–11:00: Velkommen

Tema 1: Operative forhold

Gruppearbeid

11:00–11:45: Presentasjon/diskusjon i plenum

11:45–12:30: Lunsj

12:30–14.30: Tema 2: Teknologi og kompetanse

Gruppearbeid

14:30–15:15: Presentasjon/diskusjon i plenum

15:15 Slutt

Onsdag 8. mars

- 08:45–09:00: Kaffe
09:00–11:00: Tema 3: Økonomiske forhold
Gruppearbeid
11:00–11:45: Presentasjon/diskusjon i plenum
11:45–12:30: Lunsj
12:30–14.30: Tema 4/5: Merkantile/folkerettslige forhold
Gruppearbeid
14:30–15:15: Presentasjon/diskusjon i plenum
15:15–15:30: Oppsummering/avslutning

Bakgrunn for studien

Dagens totalforsvarskonsept bygger på prinsippet om gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. Overordnet går dette ut på å utnytte samfunnets ressurser best mulig (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 31). I løpet av de tre siste langtidsplanperiodene, har samarbeid mellom forsvarssektoren og det sivile næringslivet fått stadig større oppmerksomhet. Årsaken til dette er blant annet Forsvarets behov for å kunne skalere kapasitet og kompetanse. Som vist i figuren under strekker samarbeidsspekteret seg fra kortsiktige transaksjonsbaserte leverandørforhold i den ene enden til strategiske samarbeidsbaserte leverandørforhold i den andre enden. Hvor en relasjon befinner seg på spekteret avhenger av graden av samarbeid, som igjen sier noe om omfanget av elementer som informasjonsdeling, koordinering, tidshorisont og gjensidighet.



Den sikkerhetspolitiske situasjon har det siste tiåret ført til økte krav til Forsvarets reaksjonsevne, noe som setter tilsvarende krav til logistikkunderstøttelsen og til mottak av allierte. For å oppnå et logistikksystem som sikrer nødvendig reaksjonsevne, utholdenhet og robusthet innenfor et begrenset økonomisk handlingsrom, har det vært behov for å utvikle nye og mer kostnads-effektive løsninger (Forsvarsdepartementet, 2021b, 2016b). En løsning ble å etablere såkalte strategiske partnerskap med norske næringslivsaktører som skulle bidra til å komplettere Forsvarets egne kapasiteter. Gjennom en rekke klausuler i de strategiske avtalene med disse partnerne sikret Forsvaret tilgang på sivile ressurser som transport og infrastruktur/EBA, også i situasjoner der beredskapsloven og rekvisisjonsloven ikke er tredd i kraft eller andre BFF-tiltak er iverksatt. Ressursene til de strategiske partnerne kan dermed benyttes både i fredstid, og ikke minst dekke behov som oppstår under sikkerhetspolitiske gråsoner. Dette gir fleksibilitet og et

handlingsrom som Forsvaret ikke er i stand til å etablere internt under nåværende økonomiske rammer.

Med etableringen av de første strategiske partnerskapene innen logistikk, ble strategiske avtaler og etablering av strategisk partnerskap som konsept vektlagt i en rekke styrende dokumenter for forsvarssektoren. Ifølge den nasjonale forsvarsindustrielle strategien skal strategisk partnerskap med næringslivet «bidra til å sikre langsiktig tilgang til materiell, tjenester og kompetanse, og til å forbedre forsvarssektorens evne til å løse oppgaver ut fra prinsippet «så sivilt som mulig og så militært som nødvendig». Videre legger strategien opp til at avtaler om strategisk partnerskap med industri og næringsliv skal benyttes der dette er hensiktsmessig. I Hurdalsplattformen legges det også opp til at strategiske avtaler skal brukes til å sikre beredskap og kapasitet til alliert mottak, samt til å effektivisere logistikken. Samtidig ønsker regjeringen å se nærmere på faktorer som sikkerhet, beredskap, kompetanse og krigens folkerett i samarbeidet mellom forsvarssektoren og private aktører.

I tillegg til logistikk, så er teknologisk utvikling et område der strategisk partnerskap vurderes å være svært aktuelt. Gjeldende langtidsplan for forsvarssektoren legger opp til fortsatt økt omfang av strategisk samarbeid mellom næringslivet og forsvarssektoren for å oppnå raskere implementering av ny teknologi. I følge FMA blir formålet med en strategisk partner da «å bidra til å oppfylle forsvarssektorens behov for effektive, innovative og fremtidsrettede IKT-tjenester» slik at «Forsvaret raskere får tilgang til ny teknologi, og at Forsvaret kontinuerlig drar nytte av den teknologiske utviklingen».

En masteroppgave fra 2016 som tok for seg ytelsesbasert logistikk, konkluderte med at «Forsvaret ikke har en klar strategi for hvordan man skal innføre ytelsesbasert logistikk som konsept. Det er ikke tilstrekkelig kompetanse på området, og det avdekkes ingen strategi for å skaffe denne kompetansen. I tillegg er det uklare roller, ansvar og myndighet, blant annet fordi det er en skepsis i Forsvaret til å slippe sivile partnere inn i logistikk-kjeden, spesielt i forhold til militære operasjoner. De politiske føringene er uklare og gir manglende retning. Kombinasjonen mellom manglende kompetanse og uklare krav, gir stillstand».

Samtidig er NSM helt tydelig på at sårbarheter som eksisterer langs verdikjedene utnyttes mer målrettet av fiendtlige aktører enn tidligere. Ett av virkemidlene de bruker er å investere – direkte eller indirekte – i verdikjeder som er viktige for nasjonal sikkerhet. Dette gjør de gjennom kommersielle selskaper, og i de fleste tilfeller er aktiviteten helt lovlig. NSM mener derfor at verdikjedene må kartlegges, og sikkerhetsstyringen av leverandører og underleverandører må prioriteres høyere

Med dette utgangspunktet er det nødvendig å identifisere hvilken kunnskap beslutningstakere, som Forsvarsdepartementet, bør ha om ulike former for strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og kommersielle aktører, for å videreutvikle og forbedre beslutningsprosesser og forsvarssektorens langtidsplanlegging. I hvilken grad forsvarssektoren lykkes med å bruke sivile kan være av stor betydning for Forsvarets operative evne. Målgruppen for studien er dermed primært Forsvarsdepartementet, men vil være nyttig for alle som jobber med eller har interesse for forsyningsberedskap eller offentlig-privat samarbeid.

Eksempler på forhold som ønskes diskutert

Tema 1: Operative forhold

- Force majeure
- Reaksjonsevne/utholdenhet påvirkes positivt
- Sårbarheter hos leverandør/underleverandører
- Sikkerhetsmessige forhold
- Folkerettslige operative konsekvenser

Tema 2: Teknologi og kompetanse

- Teknologiutvikling
- Utvikling av sektoren vs. samarbeidspartners kompetanse
- Hva skal være Forsvarets kjernekompetanse?

Tema 3: Økonomiske forhold

- Effektiviseringspotensial
- Kostnadsutvikling i Forsvaret
- Byttekostnad
- Balanse mellom gevinst og lock-in
- Grensespesifikke temaer/kostnader

Tema 4/5: Merkantile/Folkerettslige forhold

- Hvem har tilgang på ressursen
- Force Majeure
- Exit-strategier
- Hvem eier og håndterer risiko?
- Folkerett

Vedlegg C Spørsmål som bør besvares

Basert på FLOs erfaringer med strategisk samarbeid er det flere spørsmål som ofte forblir ubesvart i forbindelse med bortsetting generelt og strategiske samarbeid spesielt. Nedenfor er disse spørsmålene listet tematisk. Spørsmålene bør diskuteres og besvares så godt som mulig før man etablerer et strategisk samarbeid.

Erfaringer og effekter av tidligere bortsetting / strategisk samarbeid

- Er det gjennomført grundige, uavhengige, systematiske og sammenlignbare evalueringer av planlegging, gjennomføring, oppfølging, etterlevelse, prestasjoner og effekt av tidligere bortsettinger?
- Er Forsvarets egne krav og retningslinjer fulgt (f.eks. i tråd med Forsvarsdepartementets «Konsept for OPP i forsvarssektoren», Forsvarsdepartementets «Veileder for gevinstrealisering i forsvarssektoren»)?
- Finnes det verifiserbar dokumentasjon på tidligere bortsettinger som har oppnådd reelle kostnadsbesparelser?

Behovet for bortsetting / strategisk samarbeid

- Er behovet vurdert og prioritert opp mot alle andre gode formål gjennom en helhetlig porteføljestyling og konseptledet kapabilitetsutvikling for å sikre mest mulig operativ evne med felleskapets begrensede ressurser?
- Er behovet for kontrahering identifisert av sjef FOH slik det er beskrevet i Forsvarets fellesoperative doktrine (Forsvarsstaben, 2019, s. 166)?
- Er behovet/prosjektideen forankret hos alle interessenter?

Nåsituasjonen

- Er det tilstrekkelig kontroll på aktiviteten til at det er forsvarlig å sette den bort? Er den tilstrekkelig effektiv og digitalisert? Er den egnet for bortsetting?
- Hva er aktivitetens kostnader og prestasjoner når den presterer som best før bortsetting?
- Er nåsituasjonen grundig dokumentert i et kostnads-, ytelses-, tids- og PTO⁹²-perspektiv? Er roller, ansvar og myndighet entydig beskrevet?

Alternative løsninger

- Er det gjennomført samfunnsøkonomiske analyser? Hvilke alternative løsninger er vurdert? Er det f.eks. vurdert ny rekvisisjonslovgiving med utvidet hjemmelsgrunnlag, samarbeid med NATO / allierte / sivile, bortsetting til flere kommersielle aktører for å sikre reell konkurranse, forbedre interne regler, prosesser, teknologi (inkl. datagrunnlag) og organisasjon (PTO) for å kunne beholde aktiviteten internt i Forsvaret?
- Er alternative løsninger diskutert med interessentene?

⁹² PTO: Personell, teknologi og organisasjon

Ønsket situasjon

- Er det definert felles overordnede mål og suksesskriterier for bortsettingen? Er disse diskutert og forankret hos alle interessentene?
- Er ønsket situasjon grundig dokumentert i et kostnads-, ytelses-, tids- og PTO-perspektiv? Er roller, ansvar og myndighet entydig beskrevet?
- Hva er aktivitetens fremtidige kostnader og ytelse etter bortsetting? Har leverandøren fremlagt all informasjon om kostnader som beskrevet i anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren, kapittel 17?

Måloppnåelse

- Kan Forsvaret dokumentere en reell kostnadsreduksjon med minst samme kvalitet/ytelse som tidligere? Kan Forsvaret dokumentere en direkte årsak-virkningssammenheng mellom bortsettingen og kostnadsreduksjonen?
- Kan Forsvaret dokumentere at bortsetting gir mer kostnadseffektive og bedre tjenester for Forsvaret, totalt sett?

Kontroll over skjulte kostnader

- Hva er omfanget av skjulte kostnader som leverandørsøk, kontraktsutvikling/-forhandling, planlegging, koordinering, tjenesteoppfølging, kostnadsoppfølging, økt kompleksitet og uforutsette kostnader pga. mangler og uklarheter («smutthull») i kontrakten?
- Hva er risikoen for tap av nøkkelpersonell, manglende forpliktelse, økt kompleksitet, økte koordineringsbehov, sub-optimalisering av fellesskapets begrensede ressurser og uforutsette negative konsekvenser for andre deler av virksomheten?

Kontroll over mulig svekkelse av operative hensyn og sikkerhets hensyn

- Hvilke forhold kan føre til svekkelse av operative og sikkerhetsmessige hensyn?
- Er det risiko for økt sårbarhet gjennom økte avhengigheter, økt kompleksitet, manglende systemforståelse hos involverte aktører, manglende barrierer eller manglende redundans?⁹³

Om kontroll over endringer i eksterne rammebetingelser

- Hva er risikoen for vesentlige endringer i leverandørmarkedet og andre eksterne rammebetingelser (PESTEL)⁹⁴ som teknologisk utvikling mv.?

FLOs kommentarer til spørsmålene

Flere rapporter har påpekt at Forsvaret mangler evne til helhetlig styring, utvikling og forsvarlig forvaltning av fellesskapets ressurser (BDO, 2023). For å øke forsvarssektorens evne til helhetlig utvikling og styring av verdikjeden er det en rekke forutsetninger som Forsvarsdepartementet må være klar over. For det første bør forsvarssektoren ha evne til helhetlig porteføljestyling og konseptledet kapabilitetsutvikling for å kunne prioritere samfunnets begrensede ressurser. Dette vil bidra til å optimalisere operativ evne på kort og lang sikt. Det er videre behov for å utvikle et

⁹³ Se for eksempel Maal *et al.* (2017).

⁹⁴ PESTEL = Politics, Economy, Social, Technology, Environmental, Legal

konsept for strategisk samarbeid. Det er derfor behov for å utvikle kompetanse på strategisk samarbeid. Man må samtidig etablere enhetlige RAM i forsvarssektoren knyttet til strategisk samarbeid. Med utgangspunkt i likhetsprinsippet vil man kunne ivareta operative behov før, under og etter etablering av strategisk samarbeid. En annen forutsetning er standardiserte digitale grensesnitt for interoperabilitet mellom relevante deler av forsvarssektoren og strategiske samarbeidspartnere. Det er også behov for å utvikle et standardisert prosess- og målhierarki for interoperabilitet og for å sikre kontroll på aktuelle aktiviteters best-praksis-ytelse før, under og etter etablering av strategisk samarbeid. Å utvikle en evne til helhetlig styring av verdikjeden forutsetter videre at det utvikles en robust økonomi-/ kostnadsmodell for å sikre kontroll på aktuelle aktiviteters kostnader (beste interne praksis), inkludert alternative økonomi-/kalkylemodeller som aktivitetsbasert kostnadskalkyle. Dette bidrar til at man kan gjøre sporbare gevinstberegninger, håndtere ulike prisformater, håndtere risiko-/gevinstdeling og utfordre leverandører ved endrede priser og andre rammebetingelser. Disse forutsetningene gir ikke en komplett liste over forutsetninger for å lykkes med strategisk samarbeid, men den gir Forsvarsdepartementet et utgangspunkt å vurdere behov for kompetanse for å oppnå helhetlig styring av verdikjeden.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan, med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs formål

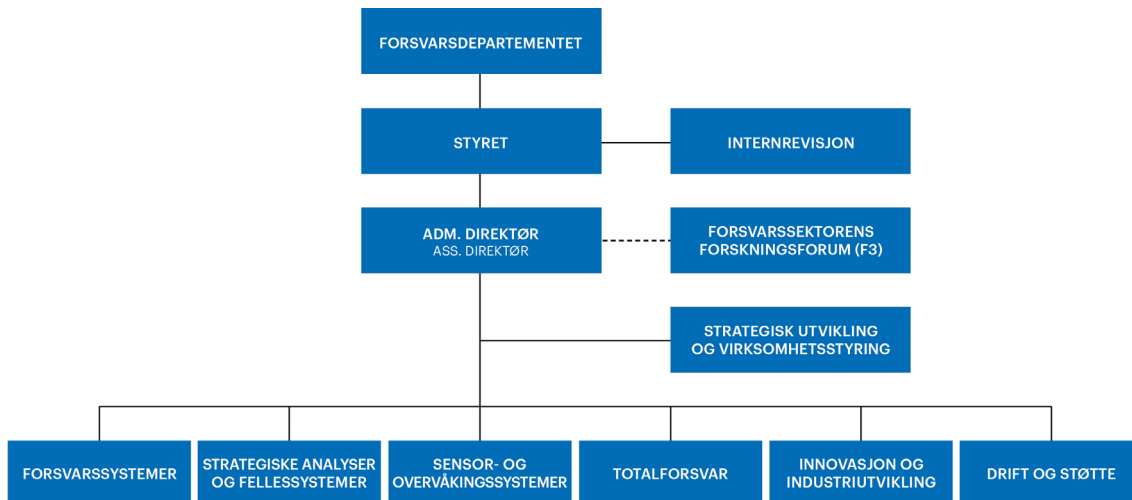
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

FFIs visjon

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs verdier

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.



Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telefon: 91 50 30 03
E-post: post@ffi.no
ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
PO box 25
NO-2027 Kjeller
NORWAY

Visitor address:
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telephone: +47 91 50 30 03
E-mail: post@ffi.no
ffi.no/en