

Kampflykjøp mellom barken og veden

*En utenrikspolitisk analyse av beslutningen om å velge
F-35 som Norges neste kampflyplattform*

Magnar Aaberg

Juni 2016

Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Abstract in English

This thesis explores the space for political manoeuvring available to the Norwegian government in their decision to procure the American fighter jet F-35 Joint Strike Fighter in 2008. Specifically, the thesis seeks to explain *why* the Norwegian government chose the F-35, and concentrates on (i) the process leading to the Ministry of Defence's (FD) *recommendation* of the F-35, and on (ii) the *political decision* to purchase the F-35. It does so by applying a Foreign Policy Analysis to show how the decision was influenced both by "outside-in"- and "inside-out"-factors. Four hypotheses are developed from (i) structural realist theory on alliance dynamics, (ii) liberal IR-theory in combination with theories of international bargaining, (iii) commercial liberalism and theories on industrial influence, and finally (iv) Allison's bureaucratic politics model is combined with theories on civil-military relations and path-dependency. The hypotheses are tested by using a process-tracing method, but only the first two hypotheses find sufficient support in the empirical analysis. The study concludes that the purchase of F-35 seems best to be explained by "outside-in"-factors, namely alliance politics. However, governmental political interests first seemed to exclude the F-35 from the list of available options. Thus the Norwegian decision to purchase a new fighter jet was placed between a rock and a hard place. Through skilful political engineering, and by disguising the motives concerning alliance and security politics with a veil of motives concerning price, technical quality, and industrial benefits, the space opened up to allow the purchase of the F-35. This study also indicates that this strategy also hardened the contest between the suppliers, especially concerning industrial benefits, but these considerations were not decisive for the selection of the F-35. The study also indicates that the Norwegian government organized the decision making process in a way that both depoliticised the process and limited the influence of presumed biased forces in the bureaucracy and military expertise.

Forord

Noen ganger er det tilfeldighetene som rår. En sen høstkveld i 2014, i et ikke fullt så skarpt lys fra en IKEA-skrivebordlampe, leste jeg i en av pensumbøkene mine at det ennå ikke var avklart hvilket handlingsrom den norske regjeringen hadde i anskaffelsen av den amerikanske kampflyplattformen F-35. Dette bet jeg meg merke i og bestemte meg for å skrive en oppgave om temaet Gunnar Fermanns utenrikspolitikk-kurs (POL 3508). Dette var spennende og givende nok til at jeg ønsket å arbeide videre med problemstillingen i en masteroppgave – dog i en utvidet og forhåpentligvis forbedret utgave. Tilfeldighetene skulle også ha det til at Luftmilitært Samfund og Luftkrigsskolen utlyste et mastergradsstipend våren 2015. Jeg var heldig nok til at de fant prosjektet mitt verdig Luftmaktstipendet.

Jeg er svært takknemlig for at nettopp Gunnar Fermann ønsket å veilede meg gjennom dette prosjektet. Han fortjener berømmelse for sitt store engasjement, gode råd, konstruktive tilbakemeldinger, og for å ha gitt meg utfordringer jeg har kunnet vokse på. Per-Marius Frost-Nielsen fortjener også en stor takk for at han viste stor interesse for prosjektet, og for all hjelpen med å finne intervjuobjekter og relevant litteratur. Jeg vil også takke Jo-Kristian Stræte Røttereng og Torbjørn L. Knutsen for å ha bidratt med råd og tips om teoretiske innfallsvinkler. Luftmilitært Samfund og Luftkrigsskolen fortjener en stor takk for den økonomiske støtten til dette prosjektet. Carl Waldemar Wilhelmsen og Dag Henriksen skal ha særlig takk for den gode oppfølgingen og veiledningen som fulgte med stipendet. Jeg vil også rette en takknemlig hilsen til Bjørn Inge Kulterstad, deltakerne ved Faggruppen for utenrikspolitikk ved institutt for sosiologi og statsvitenskap, og alle de som har stilt til intervju. Takk til alle – særlig Linn og Stian, men også familie og venner for øvrig – som har bidratt til at studietiden min i Trondheim ble uforglemmelig. Navngitte eller ei, skal alle disse personene altså ha mye av æren for de bedre delene av denne oppgaven. Skylden for de svakere delene pålegges ingen andre enn meg selv.

Magnar Aaberg
Trondheim, juni 2016

Innholdsfortegnelse

Abstract in English	iii
Forord	v
Figurer og tabeller	viii
Forkortelser	x
1 Innledning: Det norske kampflykjøpet	1
1.1 Presisering av problemstillingen	2
1.2 Tidligere forskning	3
1.3 Muligheter og begrensninger knyttet til metode og datamateriale.....	6
1.3.1 <i>Case-studie som forskningsmetode</i>	6
1.3.2 <i>Data og kilder: Tilgjengelighet og troverdighet</i>	8
1.3.3 <i>Å spore en prosess</i>	11
1.4 Framrykking.....	11
2 Teori og analysemodell	13
2.1 Utenrikspolitikk og utenrikspolitisk analyse	13
2.2 «Utside-inn»-perspektivet: Realisme og allianseforpliktelser	17
2.2.1 <i>Realisme-treets store grener: klassisk, strukturell og nyklassisk realisme</i>	18
2.2.2 <i>Allianseforpliktelser og byrdefordeling</i>	20
2.2.3 <i>Kontekstualisering, hypoteseformulering og operasjonalisering</i>	22
2.3 «Innside-ut»-perspektivet: Liberalisme og samfunnsinteresser.....	24
2.3.1 <i>Moravcsiks reformulering av liberalismen</i>	26
2.3.2 <i>Innenrikspolitisk vinnersett</i>	27
2.3.3 <i>Industripolitiske hensyn</i>	30
2.3.4 <i>Kontekstualisering, hypoteseformulering og operasjonalisering</i>	32
2.4 Egenskaper ved stats- og styringsverket: Byråkratisk tautrekking	35
2.4.1 <i>Militær ekspertise og stiavhengighet</i>	37
2.4.2 <i>Kontekstualisering, hypoteseformulering og operasjonalisering</i>	40
2.5 Oppsummering av hypoteser	41
3 Empirisk analyse av kampflykjøpet.....	43
3.1 Kartlegging av avhengig variabel: Anbefalingen og valget av F-35	43
3.2 Fire partielle analyser av valget av F-35 som våpenplattform.....	50
3.2.1 <i>Allianselojalitet</i>	50
3.2.2 <i>Regjeringens vinnersett</i>	61

3.2.3	<i>Nasjonale industripolitiske hensyn</i>	72
3.2.4	<i>Interesser og predisponeringer i stats- og styringsverket</i>	78
3.3	Oppsummering av de analyserte hypotesene	88
4	Sammenfattende analyse	89
5	Avslutning	99
5.1	Studiens begrensninger, videre forskning og re-aktualisering.....	100
	Litteraturliste	105
	Vedlegg 1: Status i de ulike kjøper- og deltakernasjonene	125
	Vedlegg 2: Oppbyggingen av UFL 7600 og KKD	126
	Vedlegg 3: Oversikt over styret i Prosjekt 7600	127
	Vedlegg 4: Liste over intervjuobjekter	128
	Vedlegg 5: Intervjuguider	129
	Vedlegg 6: Oversikt over prosessen og relaterte hendelser	131

Figurer og tabeller

Figur 1:	Hypotesene og variablenes teoretiske utgangspunkt.....	41
Figur 2:	Variablenes innslagspunkt i prosessen når valget av F-35 deles i to hendelser.	42
Figur 3:	Tidslinje for prosessen mellom start- og sluttspunkt, og viktige relaterte hendelser. ..	47
Figur 4:	Styrken og innslagspunktet for variablene i prosessen	88
Tabell 1:	Den deduktive broen mellom det teoretiske og det empiriske univers	42
Tabell 2:	Oppsummering av regjeringspartienes antatte preferanser i 2008.	71
Tabell 3:	Kandidatenes industrielle støtte oppsummert	77
Tabell 4:	Antatte preferanser i stats- og styringsverket oppsummert.....	87
Tabell 5:	Oversikt over analyseresultat for vurdering av hypoteser.	88

Forkortelser

Ap	Arbeiderpartiet
DOD	Department of Defense
DOS	Department of State
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
FIN	Finansdepartementet
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FK	Forsvarskommisjon
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMN	Forsvarsministeriet
FoU	Forskning og utvikling
Frp	Fremskrittspartiet
FS	Forsvarsstudie
FSJ	Forsvarssjef
GIL	Generalinspektør for Luftforsvaret
IP	Internasjonal politikk
IPØ	Internasjonal politisk økonomi
IR	Internasjonale relasjoner
JAS	Jakt Attack Spaning
JSF	Joint Strike Fighter
KKD	Konsolidert kravdokument
KL	Konseptuell løsning
LO	Landsorganisasjonen
LOI	Luftoperativt Inspektorat
LoU	Letter of understanding
LST	Luftforsvarsstaben
LUKS	Luftforsvarets Utdannings- og Kompetansesenter
MoU	Memorandum of understanding
MLU	Mid-life update
MTB	Missiltorpedobåt
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NETMA	NATO EF2000 and Tornado development, production and logistics Management Agency
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet
NFL	Norske Forsvarsleveranser
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NITO	Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon
NOU	Norges offentlige utredninger
NSD	Norsk Senter for Forskningsdata
OEP	Offentlig elektronisk postjournal
SMK	Statsministerens kontor
Sp	Senterpartiet
SV	Sosialistisk Venstreparti
UD	Utenriksdepartementet
UFL	Utvidet fremskaffelsesløsning
UPA	Utenrikspolitisk analysemodell
USAF	United States Air Force
USAFE	United States Air Force in Europe
USG	United States Government

1 Innledning: Det norske kampflykjøpet

På en presskonferanse 20. november 2008, meddelte daværende statsminister Jens Stoltenberg (Ap) og forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen (Ap) at den amerikanske våpenplattformen F-35 Lightning II, også kalt Joint Strike Fighter (JSF), skulle erstatte Luftforsvarets snart tilårskomne F-16-fly. Kampflyet F-35, produsert av Lockheed Martin, ble vurdert til å være bedre egnet for norske forsvarsbehov enn konkurrenten, Saab-produserte JAS 39 Gripen (Jakt Attack Spaning). I regjeringens kunngjøring het det at F-35 var den eneste kandidaten som oppfylte «de krav til operativ evne som regjeringen har satt til Norges fremtidige kampfly» (SMK 2008a). Regjeringens beslutning kom etter anbefaling fra kampflyprosjektet, som var underlagt Forsvarsdepartementet (FD).

Veien fram mot framskaffelsen av en ny norsk kampflyløsning var brolagt med utfordringer og komplikasjoner for flere regjeringer. Behovet for nye kampfly ble kartlagt allerede tidlig på 1990-tallet men framdriften stoppet opp flere ganger. Ved årtusenskiftet begynte tiden for å innfase nye kampfly å bli knapp, så Stortinget påla i 2001 Stoltenberg I-regjeringen å forberede anskaffelse av nye kampfly. Prosessen skjøt for alvor fart høsten 2005, da flere potensielle kandidater ble inkludert og konkurransen åpnet seg opp. På veien fram mot valget av F-35, trakk to kandidater seg fra konkurransen, den ene med en begrunnelse som antydte at den amerikanske kandidaten ble favorisert av norske myndigheter. Konkurransen stod dermed mellom Gripen og F-35 fra 2007. Etter at det endelige valget ble offentliggjort høsten 2008, kom også Gripens representanter med uttalelser som ble tatt til inntekt for at konkurransen ikke var reell. Underveis i prosessen, men særlig etter valget ble offentliggjort har det blitt framsatt påstander om at F-35 verken var best eller billigst, gitt de norske målene. Kampflyet, som er under kontinuerlig utvikling, har også fått mye negativ omtale i norske, så vel som i internasjonale medier. Sammen med det faktum at kampflykjøpet er norgeshistoriens største enkeltinvestering, har dette gjort saken krevende å kommunisere for norske myndigheter.¹

I de offentlige framskaffelsesdokumentene står det at vurderingskriteriene for de to kampflykandidatene var strukturert langs tre dimensjoner: (i) oppfyllelse av operative krav, herunder potensialet for flernasjonalt samarbeid, (ii) anskaffelses- og levetidskostnader, og (iii) industrielle muligheter (FD 2008: 3). De sikkerhetspolitiske implikasjonene av valget ble også

¹ I kampen mot mytene om F-35 har FD opprettet en egen hjemmeside og blogg for prosjektet, samt laget profiler for de nye kampflyene på sosiale medier som Instagram, Twitter og YouTube (FD 2015a).

trukket fram som en sentral faktor (Ibid.: 38f). Går man den offentlige debatten om kampflykjøpet nærmere etter i sømmene, får man derimot inntrykk av at regjeringen underkommuniserte viktigheten av de sikkerhetspolitiske kriteriene, sammenlignet med hvordan de framstilles i dokumentene. Daværende statssekretær Espen Barth Eides (Ap) uttalelser i en kronikk i VG i august 2008, er i så måte illustrerende: «Kvalitet, pris og industripolitiske muligheter avgjør. Alt i alt er altså sikkerhetspolitikken ikke lenger den avgjørende faktoren for et norsk kampflyvalg» (Eide 2008). I de offentlige dokumentene heter det imidlertid at «kravene knyttet til militærfaglige forhold og sikkerhetspolitiske implikasjoner skal vektlegges fremfor de industrifaglige kravene» (FD 2008: 26). Hvorfor valgte Eide og andre politikere å nedtone de sikkerhetspolitiske argumentene, i sak om anskaffelse av kostbart militært materiell, og heller framheve andre hensyn som legitimeringsargument i mediene?

1.1 Presisering av problemstillingen

Nysgjerrig på spekulasjonene og tvetydighetene som knyttes til denne saken, og inspirert av de faglitterære hullene (som vil bli presentert i kapittel 1.3), søker denne studien å finne sannsynlige forklaringer for hvorfor Stoltenberg II-regjeringen valgte nettopp F-35. Dette er puslespillet jeg ønsker å analysere i denne studien. Mer presist vil denne case-studiens problemstilling være: *Hvilke hensyn – føringer og motiver – lå bak den norske beslutningen om å velge den amerikanske kampflyplattformen F-35?*

For å kunne forklare valget av F-35 som Norges nye kampflyplattform er det nødvendig å avgrense analyseenheten og samtidig vise at den er en del av en større forskningsmessig sammenheng. Prosessen med å finne en ny norsk kampflykapasitet startet opp tidlig på 1990-tallet. Den er ennå ikke helt i mål, og i skrivende stund (juni 2016) er bare de to første treningsflyene overlevert til norske representanter. Av hensyn til tid og omfang har jeg i denne studien ikke anledning til å granske hele denne prosessen. Studien vil konsentrere seg om perioden fra høsten 2005 til høsten 2008, men siden prosessen er så lang, er det også nødvendig å presentere den historiske konteksten. Dette kommer også godt med for prosessspøringsmetodikken som anvendes. Jeg setter startpunktet for den grundigste delen av studien ved Stoltenberg II-regjeringens tiltredelse i oktober 2005. Begrunnelsen for valg av sluttpunktet, er at regjeringen offentliggjorde hvilket kampfly de gikk inn for 20. november 2008. Med flertall i Stortinget trengte regjeringspartiene ikke å forhandle med opposisjonen for å finne en løsning. Dermed var dette en beslutning som i praksis ble tatt på regjeringnivå i siste

instans. Regjeringens beslutning om å velge F-35 hvilte imidlertid på en anbefaling fra styret i kampflyprosjektet i FD. Regjeringen var ikke forpliktet til å følge denne fagmilitære anbefalingen og stod politisk ansvarlig for sitt eget valg. Valget av F-35 kan dermed deles inn i to hendelser: (i) kampflyprosjektets *anbefaling* og (ii) regjeringens *valg*. Studiens fire uavhengige variabler kan tenkes å slå inn i én eller begge av disse hendelsene, noe vi skal se nærmere på senere.

1.2 Tidligere forskning

Det finnes få akademiske undersøkelser av Norges kampflykjøp. De relevante forskningsbidragene argumenterer i all hovedsak for at sikkerhetspolitiske hensyn spilte en stor rolle for at F-35 ble valgt (Ringsmose & Schouenborg 2009; Ringsmose 2012-2013; Græger 2015; Vucetic & Rydberg 2015). Græger (2015) peker på at valget av F-35 også kan henge sammen med Norges behov for annerkjennelse fra andre stater. Andre trekker også fram at operative og militærfaglige hensyn ble tungtveiende for valget av kampfly, eller at den militærfaglige ekspertisen fikk stor innflytelse på utvelgelsesprosessen (Ringsmose 2012-2013; Vucetic & Rydberg 2015; Whist & Christensen 2011a; 2011b). To år før beslutningen ble tatt, argumenterte Morskogen (2006) for at industripolitikk og Luftforsvarets bånd til USA kunne bli utslagsgivende. Nettopp Luftforsvarets lange erfaring med amerikanske systemer, trekkes også fram som et stivhengighetsargument for at den amerikanske kandidaten var enklest å velge for Norge (Ringsmose 2012-2013; Whist & Christensen 2011a; 2011b).

Det norske kampflykjøpet er ikke et *terra incognita*,² men studiene som behandler saken har ikke kartlagt den nøye nok. Mer presist lider forskningslitteraturen om det norske kampflykjøpet av tre svakheter. For det første er den grunt forankret i statsvitenskapelig teoridannelse, noe som begrenser intensjonsdybden i analysene. For det andre er studiene preget av begrenset empirisk belegg og tidvis begrenset kildekritisk refleksjon. Endelig er det i liten utstrekning forsøkt å rekonstruere hvordan ulike forhold – politiske og militære, eksterne så vel som interne – *samspilte* i valget av kampfly, slik en utenrikspolitisk analysemodell (UPA) åpner for. Denne utenrikspolitiske case-analysen er således et bidrag til å fylle dette hullet i forskningslitteraturen. Gjennom en solid teoretisk forankring og grundig empirisk belegning vil denne studien kunne bidra med verdifull innsikt i de rammevilkår, interesser og faglige vurderinger som ledet frem til det strategiske valget av våpenplattformen F-35.

² Et ukjent område som ennå ikke er kartlagt. En norsk omskriving med lignende betydning er «upløyd mark».

Det norske kampflykjøpet har nok sine særegenheter. Allikevel er det nyttig å betrakte casen som en del av et større generisk univers av lignende caser. Undersøker vi andre norske kampflykjøp, er F-16-anskaffelsen på midten av 1970-tallet naturlig å trekke inn, ettersom den har flere likhetstrekk. «Århundrets våpenkjøp», som det ble kalt (Duvsete 2004: 256), munnet også ut i valget av en amerikansk våpenplattform. Videre var den norske militære ekspertisen tungt involvert i beslutningsprosessen, og det var betydelig tautrekking mellom aktører i stats- og styringsverket om valget. Amerikanske myndigheter engasjerte seg også sterkt for at Norge skulle velge nettopp deres kandidat³ (Arheim, Hafsten, Olsen & Thuve 1994; Duvsete 2004; Dörfer 1983; Erlandsen 1983; Maaø 2013; Sandnes 2008; Tamnes 1986). Ser vi på andre, mer nylige forsvarsanskaffelser, kan man også trekke inn kjøpet av missiltorpedobåtene (MTB) i Skjold-klassen og fregattene i Fridtjof Nansen-klassen til Sjøforsvaret, samt kjøpet av C130J Hercules transportfly til Luftforsvaret. Som i F-16-kjøpet, hadde den militære ekspertisen også her en stor innflytelse i beslutningsprosessen som ledet fram til typevalget (Børresen 2015; Gohn-Hellum 2010; Whist & Christensen 2011a; 2011b).

Beveger vi oss utenfor Norges grenser, finner vi også lignende caser, avhengig av hvilken dimensjon vi konsentrerer oss om. Som Norge, er Danmark en småstat i internasjonal sammenheng. Sammen med Norge kjøpte de F-16 i 1975, og begge steder ble de sikkerhetspolitiske vurderingene tungtveiende i typevalget (Ringsmose & Schouenborg 2009; Schaub 2015). Ringsmose (2012-2013) argumenterer for at de norske og danske betingelsene for kampflyanskaffelser er ganske like også i dag – særlig hva gjelder landenes sikkerhetspolitiske kontekst.⁴ Dette er en sammenheng som også finnes utenfor Skandinavia: Allierte stater tenderer nemlig til å kjøpe militært materiell fra hverandre, og særlig kjøper de mindre og svakere fra de større og sterkere statene, og helst den aller sterkeste allierte (Harkavy 1994; Hoeffler & Mérand 2015; Kapstein 2002; Vucetic & Tago 2015). Denne tendensen forsterkes i militært integrerte allianser som NATO. Også blant de andre landene som deltar på nivå 3 eller høyere i JSF-programmet, ser alliansetilknytningen til USA ut til å være en av de viktigste grunnene for å anskaffe F-35:⁵ Canada⁶ (Massie 2011; Nossal 2012-2013; Tago &

³ Maaø (2013: 22) karakteriserer sågar innsatsen til den amerikanske ambassaden i Oslo som «diplomatisk skytteltrafikk» mellom norsk politikere for at de skulle finne en «klok beslutning sett med amerikanske øyne».

⁴ Den danske prosessen med å finne en erstatning for tilårskomne F-16-fly ble først utsatt (se vedlegg 1). Den ble senere tatt opp igjen, og i mai 2016 kom det fram at de også går inn for å anskaffe F-35 (se FMN 2016).

⁵ Se vedlegg 1 for en oversikt over deltakere og nivå i JSF-programmet. Båndene til USA var også avgjørende for Japans anskaffelse av F-35, som er på nivå 4 i programmet (Tago & Vucetic 2012-2013).

⁶ I Canada har debatten om hvilket kampfly som skal kjøpes, pågått lenge. Vedtaket fra 2010 om å kjøpe F-35 ble kansellert i 2012, grunnet kontroverser rundt beslutningens uavhengighet og faglige grunnlag (Nossal 2012-2013: 176). Den politiske prosessen har også bidratt til at stor akademisk debatt (hvor enkelte av bidragene nevnt

Vucetic 2012-2013), Australia (Lockyer 2012-2013), Italia (Marrone 2012-2013), Tyrkia (Güvenç & Yanık 2012-2013), Nederland (Mamadouh & Van der Wusten 2011; Scott-Smith & Smeets 2012-2013) og Storbritannia (Antill & Ito 2012-2013).

Allianselojalitet er imidlertid ikke den eneste mulige beveggrunnen i valget av leverandør av militært materiell. Anskaffelsesprosesser er kompliserte, og nasjonale styresmakter har mange hensyn å veie opp mot hverandre. Samtidig er det ikke alltid at de fagmilitært beste løsningene velges. Dette kan være et resultat av alliansepolitiske hensyn, men også innenrikspolitiske eller økonomiske forhold. Dyčka & Mareš (2012: 556) mener at korrupsjon var en viktig årsak til at Ungarn i 2001 besluttet å leie (og besluttet å kjøpe i 2003) Gripen. Det samme var også tilfellet for Tsjekkia. Her var man også på vei til å leie Gripen, men prosessen ble avbrutt før den ble fullbyrdet.⁷ For Canadas tilfelle, viser Plamondon (2008) at tau-trekkingen mellom aktører i stats- og styringsverket, samt partipolitiske særinteresser ofte har produsert utfall i anskaffelsessaker som er stikk i strid med fagmilitære råd. På lignende vis har europeiske land som kjøper nye kampfly i de aller fleste tilfeller endt opp med å anskaffe det flyet som landets politiske elite ønsket seg (Hoeffler & Mérand 2015: 2). Dette har også vært tilfellet i Japan og Canada (Tago & Vucetic 2012-2013). Dette må ikke nødvendigvis sees på som adskilt fra alliansedynamikken, ettersom elitene gjerne er interessert i å opprettholde båndene til sine allierte. Samtidig vil båndene som knyttes både under og etter store anskaffelser av våpensystemer også bidra til å skape stivhengigheter og potensielle innlåsingeffekter for hvilke framtidige systemer som enklest kan innføres, og hvilke systemer brukerne – i dette tilfellet luftvåpnene – foretrekker (Hoeffler & Mérand 2015: 11; Mamadouh & Van der Wusten 2011: 14; Ringsmose 2012-2013: 102). Dermed er det vanskelig å argumentere for at bare det bare kan ligge et eneste rasjonale bak valget av en bestemt våpenplattform, også fordi den vinnende politiske koalisjonen bak valg av våpenplattform kan være heterogent sammensatt og således ha ulike motiver for å velge samme løsning. En politisk konsensus er som oftest basert på heterogene premisser. Dette gjør at en analyse av en slik anskaffelsesprosess nødvendigvis må undersøke flere aspekter som kan tenkes å trekke i flere retninger.

i dette kapitlet stammer fra). For en innføring, se Hoeffler & Mérand (2015); Kimball (2015); Lam & Cozzarin (2014); Wyss & Wilner (2012); Massie (2011). Se også resten av samme tidsskriftutgave som Massie (2011).

⁷ Tsjekkia valgte til slutt å leie Gripen etter at prosessen ble gjenopptatt. Denne skal imidlertid ha vært fri for korrupsjon (Dyčka & Mareš 2012: 556f).

1.3 Muligheter og begrensninger knyttet til metode og datamateriale

Før det teoretiske rammeverk og empiriske kildemateriale kan presenteres, er det nødvendig å avklare hvilke muligheter og begrensninger som ligger i studiens ontologiske, metodologiske og epistemologiske⁸ betingelser. De påfølgende delkapitlene vil derfor diskutere potensialet og utfordringene som forbindes med å benytte case-studie som forskningsmetode, og som kan tenkes å gjøre seg gjeldende med det tilgjengelige datamaterialet. Det vil også bli diskutert hvordan en beslutningsprosess kan analyseres ved å anvende en prosess-sporingsmetode.

1.3.1 Case-studie som forskningsmetode

Innenfor samfunnsforskningen finnes det flerfoldige metodologiske, epistemologiske og ontologiske perspektiv som kan benyttes for å undersøke og forstå et fenomen. Perspektivene skilles gjerne fra hverandre etter i hvilken grad de er forankret i et konstruktivistisk eller naturalistisk⁹ grunnsyn (Moses & Knutsen 2007: 7). Innenfor den tradisjonelle naturalismen anses virkeligheten som uavhengig av forskerens observasjon og tolkning, og upåvirket av de måleinstrumentene som anvendes. Dette gjør det mulig for forskeren å observere og avdekke naturens iboende mønstre og regelmessigheter, og skape generaliserende påstander om hvordan verden fungerer ut ifra disse (Ibid.: 8f). Derfor står case-studier også lavt i det naturalistiske metodehierarkiet (King, Keohane & Verba 1994: 211; Moses & Knutsen 2007: 51f). Innenfor konstruktivismen forstår man imidlertid den sosiale virkeligheten som formet og påvirket av forskerens forsøk på å måle og observere den. Det betyr ikke at regelmessigheter og mønstre ikke finnes, men at de ikke kan studeres uten at forståelsen av dem blir farget av observatørens egne briller. Innenfor konstruktivismen ser man på dyptgående og fortellende undersøkelser av partikulære fenomen som er bundet til tid og rom, som mer nyttig enn innen naturalismen. Dette knyttes til at forskeren får en nærhet til dataene som man gjerne ikke får i komparative eller statistiske undersøkelser (Moses & Knutsen 2007: 10ff, 195f).

⁸ Ontologi omhandler hvordan man kan studere virkeligheten, og hvordan dens byggeklosser er koblet sammen og hvordan den kan undersøkes. Epistemologi omhandler hva kunnskap og erkjennelse er. Metodologi (som ikke må forveksles med begrepet *metode*) er studiet av hvordan man tilegner seg kunnskap om virkeligheten. Dette innebærer å undersøke hvordan teorier, konsepter og grunnprinsipper om argumentasjon kan anvendes for dette formålet (Hollis 1994: 8f; Moses & Knutsen 2007: 5).

⁹ Innenfor vitenskapsfilosofien går både naturalismen og konstruktivismen under ulike navn og betegnelser. Førstnevnte kalles gjerne «positivisme» eller «empirisisme», mens sistnevnte også blir omtalt som «hermeneutisk» og «interpretivisme» (Moses & Knutsen 2007: 7, 10). Den vitenskapsfilosofiske konstruktivismen må for øvrig ikke forveksles med konstruktivismen innenfor studiet av internasjonale relasjoner (IR).

Denne studien sikter mot å produsere kunnskap om et spesifikt fenomen, nemlig hvordan det norske kampflykjøpet i 2008 kan forstås. Med utgangspunkt i studiens problemstilling, som spør hvorfor Norge valgte akkurat en amerikansk våpenplattform, framstår en historisk informert case-studie som både et formålstjenlig og naturlig metodevalg. En case-studie som denne vil ikke kunne skape særlig generaliserbar kunnskap alene (King m.fl. 1994: 211). Om studien imidlertid settes sammen med andre studier som undersøker relaterte fenomen, vil den allikevel kunne bidra til å dedusere kunnskap som er generaliserbar til et større univers. Dette kan skje i kraft av at den er en del av en større forskningsmessig helhet, hvor selve casen må forstås som et tilfelle av noe annet – en case av en teoretisk definert gruppe av caser (George & Bennett 2005: 5; Levy 2008: 2). En case-studie er altså ingen fullstendig håpløs metode,¹⁰ selv om den gjerne plasseres nederst på den naturalistiske rangstigen fordi de alene ikke er egnet for å teste hypoteser og teorier på en kontrollert måte (King m.fl. 1994: 211; Moses & Knutsen 2007: 51f). Om fenomenet som forskes på er understudert fra et teoretisk perspektiv, vil en case-studie også ha potensialet til å avdekke viktige kausalmekanismer som ellers kunne forblitt uoppdaget i større statistiske eller komparative studier. Dette kan gjøres gjennom å anvende en historisk metode hvor man tilstreber å avdekke årsaksforhold, i stedet for at de utledes fra antagelser alene. Ved å undersøke hendelsesforløpet kritisk på et høyt nok oppløsningsnivå, kan man gå teorien nærmere etter i sømmene og tydeliggjøre kausalmekanismene. Funnene i denne case-studie vil dermed ikke bare kunne bidra til bedre forståelse av fenomenet som studeres, men også danne et godt grunnlag for videre forskning på området og generering av ny området teori. Et annet argument for å velge case-studie som metode, er at hendelsen som studeres har funnet sted i nær tid. F-35 ble valgt i 2008, men selve anskaffelsen er ennå ikke gjennomført i sin helhet. Dermed tar hendelsen plass i en sammensatt og kompleks samtidig kontekst som denne studien ikke kan trekkes ut ifra, siden den også blir påvirket av disse underliggende strømmingene.

Studien vil ikke ta eksplisitt utgangspunkt i å være verken konstruktivistisk eller naturalistisk orientert, men vil befinne seg et sted mellom disse ytterpunktene. På den ene siden, er politikk og beslutningsprosesser ikke bare et resultat av menneskers (for det meste bevisste) kollektive og individuelle handlinger, men også av deres forståelse og persepsjon av faktorer i de stats-eksterne og -interne omgivelsene. Nettopp oppfatningen av disse kontekstuelle faktorene er også det som skaper handlingsrommet for en (utenriks)politisk beslutning, som valget av F-35

¹⁰ Case-studier er tross alt en av de vanligste metodene innenfor samfunnsvitenskapen (Levy 2008: 2).

som Norges neste kampflyplattform. Datamaterialet som anvendes i denne studien er i stor grad av en kvalitativ art. Det er gjennom tolkning og empirisk rekonstruksjon av beslutningsprosesser, identifikasjon av årsaksmekanismer og kopling av kausalkjeder at hypoteser forkastes eller sannsynliggjøres, ikke ved å kontrollere for tredjevariabler, slik man gjør i statistiske studier (Hellevik 1999: 277; Van Evera 1997: 52). Ambisjonen med, og potensialet i, en utenrikspolitisk analyse ligger bortenfor det rent beskrivende. Ved å anvende historisk metode kan kausalmekanismene som beskrives i teoridelen spores empirisk (Thies 2002: 352; Moses & Knutsen 2007: 116). Utenrikspolitikk kan slik også fortolkes og forklares. Studien har dermed flere trekk ved seg som trekker den mot det konstruktivistiske domenet. Det antas likevel at det finnes mønstre og regelmessigheter i politiske beslutningsprosesser, og at disse kan avdekkes og granskes gjennom å formulere hypoteser utledet fra en teoretisk område-litteratur, og drøfte disse oppimot et empirisk datamateriale. Sammen med et pedagogisk og systematisk anvendt variabelspråk, gjør dette at studien også har naturalistiske trekk.

1.3.2 Data og kilder: Tilgjengelighet og troverdighet

For å kunne undersøke om et teoretisk mulig årsaksforhold også manifesterer seg i virkeligheten, er man avhengig av å samle inn en tilstrekkelig mengde med relevante data. I historisk informerte case-studier regnes det for å være en fordel å samle inn store mengder informasjon fra flere kilder, slik at konklusjonene hviler på flere enn bare ett ben (King m.fl. 1994: 25; Thies 2002: 359; Yin 2009: 114). E. H. Carrs ([1961] 1990: 23) fiskeanalogi er illustrerende for hensikten med å tilstrebe et bredt kildegrunnlag:

The facts are really not at all like fish on the fishmonger's slab. They are like fish swimming about in a vast and sometimes inaccessible ocean; and what the historian catches will depend, partly on chance, but mainly on what part of the ocean he chooses to fish in and what tackle he chooses to use – these two factors being, of course, determined by the kind of fish he wants to catch.

For å videreføre Carrs analogi, er ikke all fisken som fanges nødvendigvis god, og man må derfor være forsiktig når man behandler fisk fra urent vann. Sagt på en annen måte, er det ikke sikkert all informasjon man finner er korrekt eller ubesmittet av kilden. Av den grunn må forskeren utvise sunn fornuft i granskningen av kildene. Dette kan hindre at eventuelle skeivheter eller støy i kildematerialet smitter over i studien (Moses & Knutsen 2007: 120; Thies 2002: 355-366). Dermed er det nødvendig å ha et bredt tilfang av kilder å støtte seg på.

Kildematerialet som anvendes i denne studien vil på grunn av casens natur være av kvalitativ art. I en kvalitativ undersøkelse vil «datamatriksen en forøker å fylle som regel ha færre enheter. Verdiene registreres ikke som tallkoder, men tekster, [og] resultatene presenteres ikke i form av tabeller, men som sitater» (Hellevik 1999: 110). Analyseringen blir således gjennomført med ord, og baseres på både primær- og sekundærkilder. Dette skillet, som stammer fra historieforskningen, er nyttig for å avgjøre kildens nærhet til hendelsen som undersøkes. Det er å foretrekke at forskningen i hovedsak baseres på primærkilder. Disse kildene er et direkte resultat av en historisk hendelse, og står således nærmere forskningsobjektet enn sekundærkildene, som er fjernet fra hendelsene med (minst) et ekstra fortolkningsledd (Moses & Knutsen 2007: 120f; von Ranke 1956: 54; Tuchman 1981: 19). I denne studien vil primærkildene i stor grad være intervju, uttalelser og dokumenter. Disse gjør oss bedre rustet til å konstruere en historie som ligger så tett som mulig opp mot den faktiske hendelsen – eller finne ut «wie es eigentlich gewesen» (von Ranke 1956: 57). Dessverre er det ikke alltid man har anledning eller tilgang til å frambringe mange eller gode nok primærkilder. Da er det også nødvendig å anvende sekundærkilder for å støtte opp under og supplere primærkildene. Dette bidrar også til å styrke studiens reliabilitet og validitet¹¹ (King m.fl. 1994: 24f; Thies 2002: 354, 358ff). I dette tilfellet vil sekundærkilder være avis-, nyhets- eller forskningsartikler, men også andre kilder som på annet vis gjengir øyevitneskildringer.

For at studien i større grad skal hvile på primærkilder, har jeg funnet det formålstjenlig å intervju personer som hadde en tett tilknytning til kampflysaken. Jeg har tilstrebet å spore opp intervjuobjekter med tilknytning til Stortinget, forsvarskomiteén,¹² partiene i Stoltenberg II-regjeringen, de involverte departementene, samt kampflyprosjektet og -programmet i FD.¹³ Det er også fordelaktig å finne intervjuobjekter med tilknytning til flere av disse – ikke bare av plass- og tidsmessige årsaker, men også for å øke mengden informasjon som kan tappes fra en og samme kilde.¹⁴ Intervjuobjektene er altså ikke valgt ut tilfeldig, men på bakgrunn av en

¹¹ Reliabilitet innebærer at om denne studien repliseres, skal man kunne ende opp med de samme resultatene om man følger de samme innsamlings- og målingsprosedyrene som denne studien anvender. Med validitet menes samsvaret mellom definisjonen av en variabel slik den er utledet fra teorien, og den operasjonaliseringen som skal styre innsamlingen av dataene. Et sentralt spørsmål vil her være: Måler vi det vi ønsker å måle? (Hancké 2009: 88-91; Hellevik 1999: 183; King m.fl. 1994: 25)

¹² Det som i dag heter Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé avløste 1. oktober 2009 to separate fagkomitéer: Stortingets utenrikskomité og Stortingets forsvarskomiteé.

¹³ Se kapittel 3.1 for en utdypning om kampflyprosjektet og -programmet, og forskjellen mellom dem. Se også vedlegg 4 for oversikt over intervjuobjektene, og vedlegg 5 for intervjuguide.

¹⁴ Dette har også bidratt til å minske skadene av å mangle enkelte kilder. I tillegg til de jeg har intervjuet, har enkelte potensielle kilder enten ikke besvart mine henvendelser, eller ikke ønsket å la seg intervju. Dette gjelder de tidligere partilederne for Senterpartiet (Sp), Liv Signe Navarsete og Åslaug Haga, samt tidligere leder av

antagelse om at de i kraft av deres roller sitter inne med verdifull informasjon. I bruken av slike intervjuobjekter er det dog viktig å vurdere den informasjonen som gis grundig og kritisk. Dette er fordi kilder med nær tilknytning til en politisk beslutningsprosess gjerne ønsker å framstille selve prosessen og sin egen rolle i den, i et fordelaktig lys. Dette innebærer at informasjonen som tappes fra kilden potensielt kan være farget av kildens posisjon og agenda, men kan også være direkte feil og villedende i verste fall. Faren antas å være ekstra stor for politisk sensitive prosesser som ligger nært i tid og ennå pågår – slik nettopp kampflyanskaffelsen gjør (Barry 2002: 680f; Bennett & Checkel 2015: 24f; George & Bennett 2005: 99; Tansey 2007: 771). Der forskerens agenda er knyttet til kunnskapsproduksjon, vil nære observatører og beslutningstakeres agendaer mest sannsynlig handle om å konstruere historien slik de ser den, eller slik de ønsker at den skal forstås av ettertiden. Man står slik sett i fare for å gjenfortelle, og kanskje urettmessig underbygge, den historien som disse aktørene ønsker at skal komme fram. Her kommer prinsippene om kildekritisk sans inn igjen.

Andre primærkilder, som dokumenter, er i hovedsak innhentet fra nettsidene til regjeringen, Stortinget og Forsvaret. De politiske partiprogrammene er hentet fra nettsidene til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). Jeg har også bedt om innsyn i offentlige dokumenter gjennom Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP). Av de fem relevante dokumentene som var å oppdrive i OEP, ble det gitt innsyn i to.¹⁵ Studien benytter seg også av lekkede diplomatiske dokumenter (DOS 2008a-f). Disse ble frigjort gjennom nettstedet WikiLeaks, og var egentlig graderte. De har imidlertid blitt brukt i forskningsøyemed tidligere (Hagelin 2012; Vucetic & Rydberg 2015), og innholdet i «kablene» ble gjengitt flere ganger i mediene etter at de ble lekket (Aschberg, Carlsson & Wahlström 2010; Ertzeid & Staveland 2010; Rønneberg & Strøyer-Aalborg 2010; Victorzon 2010). Siden innholdet i disse dokumentene allerede er kjent, faller de gode grunnene for ikke å bruke disse kildene bort (Michael 2015: 177). På generelt grunnlag tilstreber denne studien ikke å bruke graderte data, men siden disse kildene ikke lenger kan sies å være begrenset til lukkede sirkler, unntas de fra dette prinsippet. At informasjon er gjort utilgjengelig gjennom gradering er et overordnet problem. Dette gjelder ikke bare for denne studien, men også for andre studier av sensitive beslutningsprosesser.¹⁶ I denne studien er det flere sentrale kildedokumenter som er utilgjengelige av denne grunnen, og det påvirker også hvilke data som er mulig å hente ut av intervjuobjektene (Bennett &

Stortingets forsvarskomite Jan Petersen (Høyre). Mine henvendelser til Utenriksdepartementet (UD) og Finansdepartementet (FIN) har heller ikke ført fram. Fra UD's side, ønsket de ikke å gi innsyn på grunn av

¹⁵ UD (2006) og (2010). Innsynskravet i de resterende tre dokumentene ble avslått fordi de var for intern bruk.

¹⁶ Se Fermann & Inderberg (2013), Fiskvik (2013), Frost-Nielsen (2009) og Oma (2013).

Checkel 2015: 19). Mange av intervjuobjektene har nemlig skrevet under på at de ikke kan røpe sensitiv informasjon. Disse hensynene gjør det samlet sett vanskelig både å dykke tilstrekkelig dypt i kildematerialet, og å få uhindret innsyn til den informasjonen som kan forklare hvorfor F-35 ble valgt som Norges nye kampflyplattform.

1.3.3 Å spore en prosess

Problemstillingen i denne studiens legger opp til å kartlegge og tolke en beslutningsprosess. For å kunne gjøre dette, vil det være hensiktsmessig å anvende prosess-sporing som forskningsmetode. Her kan det undersøkes det om forhåndsdefinerte hendelser og prosesser som har funnet sted kan ha vært årsaken til at en annen hendelse eller prosess har funnet sted senere (Collier 2011: 825; Mahoney 2012: 571). Sagt på en annen måte, kan man granske et hendelsesforløp innenfor en case for å avdekke kausalkjeder mellom de uavhengige og avhengige variablene (Bennett & Checkel 2015: 7; George & Bennett 2005: 206). Metoden tilbyr også måleinstrumenter som gjør det mulig å teste den antatte sammenhengen mellom variablene. Her måles bevisene etter hvor sikre og unike de er, samtidig som det settes krav til hvilke tester som er nødvendige eller tilstrekkelige å passere for at en antatt årsakssammenheng skal kunne sannsynliggjøres (Bennett & Checkel 2015: 17; Collier 2011: 825; Mahoney 2012: 571ff; Van Evera 1997: 31f). For å kunne spore kausalkjeden gjennom leddene i prosessen kreves det at man dykker dypt¹⁷ ned i kildematerialet og anvender særlig primærkildene i kartleggingsarbeidet. I dette tilfellet, innebærer det utstrakt bruk av intervju og dokumentundersøkelser. I kapittel 3 gjør jeg et forsøk på å kartlegge beslutningsprosessen og å finne ut *om* og *i hvilken grad* studiens fire uavhengige variabler kan ha hatt innvirkning – direkte eller indirekte, alene eller i samspill med andre faktorer – på valget av kampfly i 2008.

1.4 Framrykking

I innledningskapittelet har oppgavens rammebetingelser blitt fastlagt. Dette ble gjort ved å presentere problemstillingen og ved å diskutere studiens metodevalg og datagrunnlag. Det teoretiske rammeverket blir presentert i kapittel 2. Her blir det først redegjort for UPA-modellen som skal bidra til å strukturere forståelsen av studieobjektet, før oppgavens fire hypoteser blir utledet gjennom at generelle områdeteorier blir spisset til saksspesifikke

¹⁷ Hva som er «dypt nok» vil alltid være et åpent spørsmål. Det vil alltid være teoretisk mulig å nå lengre ned i kildene, til et sted hvor man kan granske mekanismene med et høyere oppløsningsnivå (Bennett & Checkel 2015: 11f). I dette tilfellet er det mye informasjon som er gjort utilgjengelig gjennom graderingsstempler. Dette setter en effektiv stopper for hvor dypt jeg kan gå i praksis.

forventninger. I kapittel 3 begynner framleggingen og analyseringen av det empiriske kildegrunnlaget. Dette skjer først ved at den avhengige variabelen kartlegges. Deretter følger fire partielle («bivariate») analysedeler hvor casens uavhengige variabler blir kartlagt hver for seg, samtidig som styrken til de tilhørende hypotesenes fortløpende blir vurdert. I kapittel 4 blir den sammenfattende («multivariate») analysen presentert. Her settes de fire forklaringene sammen i et forsøk på å rekonstruere en helhetlig forklaring på hvorfor Norge i 2008 valgte F-35 som landets nye kampflyplattform. Her gis også en oppsummering av studiens funn. Studiens problemstilling, forskningsprosess og muligheter for videre forskning blir så oppsummert i kapittel 5.

Hovedkonklusjonen i denne studien er at stats-eksterne omgivelser i betydelig grad motiverte og begrenset regjeringen til å velge F-35 gjennom allianselojaliteten. Samtidig begrenset SV regjeringens vinnersett, noe som gjorde at F-35 ikke uten videre kunne velges. Fanget mellom barken og veden, måtte regjeringen gjenåpne de delene av handlingsrommet som ble avstengt av SVs preferanser. Dette ble gjort ved å tilsløre anskaffelsens sikkerhetspolitiske aspekter, og ved samtidig å framheve krav om kvalitet, pris og industri. Industripolitiske hensyn var aldri avgjørende for valget av F-35, men denne strategien bidro allikevel til bedre gjenkjøpsavtaler. Studien finner ikke bevis for å si om pro-amerikanske hensiktsmessighetsvurderinger hadde innvirkning på anbefalingen av F-35. Ved å legge prosjektet til FD, depolitiserte regjeringen prosessen og hindret at den fagmilitære ekspertisen fikk kontroll over anbefalingen. Til sammen spilte både «innside-ut»- og «outside-inn»-faktorer inn i denne prosessen, men de stats-eksterne ser ut til å være de mest førende for at F-35 ble Norges neste kampflyplattform.

2 Teori og analysemodell

Dette kapitlet vil redegjøre for hvordan utenrikspolitikk kan forstås og hvilke teoretiske tilnærminger som anvendes for å forstå valget av F-35 som Norges nye kampfly. Det første delkapitlet (2.1) vil ta for seg begrepet utenrikspolitikk, og hvordan utenrikspolitikken kan studeres med utgangspunkt i utenrikspolitisk analyse (UPA). Deretter følger tre delkapitler (2.2, 2.3 og 2.4) som redegjør for hver sin teoretiske forståelse av en stats utenrikspolitiske atferd med utgangspunkt i ulike analysenivå. I det første av disse teoridelenene (2.2) anvendes en «outside-inn»-forklaring, noe som innebærer en forståelse av staters atferd som et resultat av stats-ekstern påvirkning. Her hentes teori og forklaringsvariabler fra realismetradisjonen innenfor IP-feltet (internasjonal politikk). I teorikapitlets andre (2.3) og tredje del (2.4) redegjøres det for to «innside-ut»-perspektiv som tar utgangspunkt i hvordan egenskaper ved samfunnet kan tenkes å påvirke utenrikspolitiske beslutninger (Moravcsik 1997), og hvordan trekk ved selve stats- og styringsverket påvirker beslutningsprosessene og vedtakene som produseres (Allison 1969). Fra hver av disse tre analysenivåene og perspektivene utledes hypoteser som forteller hva vi kan forvente å finne på rent teoretisk grunnlag.

2.1 Utenrikspolitikk og utenrikspolitisk analyse

For å kunne forstå en stats utenrikspolitiske atferd, er det nødvendig å forstå selve begrepet utenrikspolitikk. Utenrikspolitikk er en spesifisering av det mer generelle begrepet politikk, som kan defineres som en prosess der det trekkes tau om fordelingen av knappe goder og uønskede byrder mellom organiserte grupper, herunder stater, departementer og interessegrupper på samfunnsnivå. Politikk handler også om den rivaliseringen som skjer mellom organiserte grupper om maktposisjoner som gir innflytelse på fordelingen av goder og byrder (Fermann 2013b: 12). Utenrikspolitikken er den delen av en stats politikkutøvelse som er rettet utover mot statssystemet spesielt og de globale omgivelser generelt, nettopp for å påvirke strukturer, aktører og samhandlingsutfall på en måte som fremmer statens interesser, hva enn disse interessene måtte oppfattes å være.

Utenrikspolitikk kan ytterligere presiseres som det politikkområdet hvor staten søker å ivareta de samfunnsinteressene de representerer vis-à-vis de internasjonale omgivelsene (Ibid.: 92). Videre omfatter utenrikspolitikken territorialstatens atferd på den globale arenaen, og kan forstås som et uttrykk for dens interesser, selvforståelse, virkemiddelarsenal, og dens opp-

fatning av de utfordringene og mulighetene landet står overfor (Ibid.: 47). I Norge i dag er det vanlig å si at paraplybegrepet utenrikspolitikk også favner statens interesser knyttet til internasjonale finansmarkeders virkemåte, petroleumsutvinning, utenrikshandel, internasjonalt press på naturressurser som fisk, miljøpolitikk og menneskerettighets- og bistandspolitikk for å nevne sentral tematikk innenfor den internasjonale politiske økonomien (Fermann 2013d: 49; Knutsen, Sørbø & Gjerdåker 1997; Nyhamar 2011: 150). Deler av forsvars- og sikkerhetspolitikken faller innenfor rammen av utenrikspolitikkbegrepet, uavhengig av at sikkerhetspolitikken har spilt en mindre sentral rolle i norsk utenrikspolitikk etter den kalde krigen. Sikkerhetspolitikken er innrettet mot å begrense, forebygge og håndtere eksterne trusler mot statens territorielle suverenitet og politiske uavhengighet – enten truslene måtte komme fra andre stater eller ikke-statlige aktører (Fermann 2013b: 13; Neumann & Ulriksen 1997: 94; Nyhamar 2011: 150; Skogan 2011: 102).

Norges beslutning om å kjøpe nye kampfly faller dermed innenfor det utenriks- og sikkerhetspolitiske domenet, slik disse begrepene er skissert ovenfor. For det første hadde ikke Norge den industrielle kapasiteten som var nødvendig for å bygge egne kampfly innen F-16-flyene måtte utfases i perioden 2015-2020. For å dekke behovet måtte norske myndigheter derfor henvende seg til aktuelle leverandører i utlandet (FD 2006: 21; Berg 2012: 173). For det andre vil de nye kampflyene bli en sentral del av statens evne til selvstendig myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse på norsk territorium. For det tredje vil kampflyene være en viktig del av ressursbidraget til North Atlantic Treaty Organization (NATO). Dette gjør at kjøpet også er en del av den transatlantiske sikkerhetspolitikken (Skogan 2011: 103; FD 2006: 20f).

Utenrikspolitikken befinner seg analytisk sett mellom globalpolitikken og innenrikspolitikken. Med dette menes det at en stats utenrikspolitiske atferd kan sees på som utfallet av et spill på to nivåer, hvor både stats-interne og stats-eksterne faktorer er med på å definere rammeverket for det handlingsrom staten til enhver tid har tilgjengelig for å projisere nasjonale interesser mot den globale arena (Fermann 2013c: 99; Hill 2003: 39; Putnam 1988: 434). Dette utenrikspolitiske handlingsrommet kan mer presist forstås som «det settet av handlingsalternativer som er politisk mulige og operativt tilgjengelige for den strategiske ledelsen etter at eksterne og interne rammebringelser har øvd innflytelse på beslutningsproblemet» (Fermann 2013d: 53). Fordi kampen om knappe resurser og goder også involverer andre handlende aktører, vil handlingsrommet aldri være ubegrenset (Ibid.). Den strategiske ledelsens analyse av dette handlingsrommet gir en forståelse av dets størrelse og setter rammebetingelsene for hvilke

handlingsalternativer som kan vurderes. Om den strategiske ledelsen ikke finner de tilgjengelige alternativene gode nok, kan de forsøke å utvide handlingsrommets størrelse. Dette kan blant annet oppnås i forbindelse med konstruksjonen av virkelighetsbeskrivelsen den strategiske ledelsen presenterer for de stats-eksterne og stats-interne omgivelsene, eller gjennom økt tilbøyelighet for å akseptere større risiko (Ibid.: 55f). For en liten stat som Norge kan det være nødvendig å være nøktern i vurderingen av hvilken risiko- og usikkerhetsmargin som kan tolereres i beslutningssammenheng. Dette skyldes at småstater som regel er mer sårbare for de internasjonale sanksjonene som gjerne følger i kjølvannet av utenrikspolitiske feilslutninger (Ibid.: 56).

De stats-interne og stats-eksterne omgivelsene som inkluderes i UPA-modellen forstås ikke som direkte bestemmende for statens atferd, men snarere som et knippe premissgivende rammevilkår for hvilke handlingsalternativer den strategiske ledelsen har til rådighet. Snarere er det egenskaper ved det stats-interne – både ved den enkelte beslutningstaker og ved stats- og styringsverket – som påvirker den strategiske ledelsenes oppfatning og vurdering av handlingsrommet (Fermann 2013c; 128; Frost-Nielsen 2013: 300). Den strategiske ledelsens vurdering av handlingsrommet tegner yttergrensene for hva som er politisk mulig og antyder hvilke virkemidler som «realistisk vurdert» kan brukes. Handlingsalternativene som er tilgjengelige innenfor dette handlingsrommet er en funksjon av de stats-interne og stats-eksterne *muliggjørende* eller *begrensende* strukturene og faktorene, og vil avhenge av statens relative maktressurser. Hvilke av de tilgjengelige handlingsalternativene den strategiske ledelsen til slutt velger å komponere en beslutning ut ifra, avhenger av de *motiverende* impulsene, nemlig hvilke politiske interesser og målsettinger som bør prioriteres (Frost-Nielsen 2013: 300). Slik er både egenskaper ved stats- og styringsverket og beslutningstakernes oppfatning av det tilgjengelige handlingsrommet og det politisk mulige sentralt for å kunne analysere en utenrikspolitisk beslutningsprosess, og de vedtak og handlinger som følger av prosessen.

Beslutningstakernes vurdering av handlingsrommet kan allikevel ikke reduseres til kun å være et spørsmål om *persepsjon* av utenriksstatens eksterne og interne omgivelser. Ikke alle persepsjoner av eksterne og interne forhold vil være like rimelige og sannsynlige. Man kan ikke definere bort NATOs eksistens, eller at norsk medlemskap i denne organisasjonen ikke har retningsbestemmende implikasjoner. Likeledes er det vanskelig å fortolke seg bort fra at det kan råde ulike politiske oppfatninger i Norge om hvilke våpenplattformer som er å

foretrekke på hvilke industrielle vilkår. Slike strukturelle rammebetingelser legger føringer på hva som er mulig å persipere omkring handlingsrommet, og må derfor teoretiseres. Mer presist vil jeg hente forståelses- og forklaringsperspektiver både fra teorier som omhandler dynamikken mellom stats-interne faktorer, så vel som teorier som redegjør for impulser fra stats-eksterne omgivelser. Dette åpner for å studere samspillet mellom interne og eksterne impulser på den utenrikspolitiske beslutningsprosessen omkring valg av våpenplattform.

Det er nettopp dette samspillet mellom flere analysenivåer det utenrikspolitiske analyseperspektivet (UPA) er egnet til å tappe (Carlsnaes 2008: 86; Fermann 2013c: 114; Hill 2003: 39). Ved å oversette teorier om globalpolitikk (IP og internasjonal politisk økonomi – IPØ), politisk kommunikasjon og politisk atferd, offentlig politikk og administrasjon for utenrikspolitiske analyseformål (det vil si med utenrikspolitikk som avhengig variabel), åpner UPA-modellen for å forklare staters utenrikspolitikk i lys av samspillet mellom «outside-inn»- og «innside-ut»-impulser – enten disse er av strukturell eller intensjonell karakter (Fermann 2013c: 102). Distinksjonene «outside-inn» og «innside-ut», henviser til to måter å forstå hva som påvirker staters utenrikspolitikk. Utenrikspolitikken befinner seg «mellom barken og veden» i den forstand at den ligger i berøringsflaten mellom statens eksterne og interne omgivelser (Ibid.: 11). Følgelig blir en stats utenrikspolitikk også påvirket av impulser fra «innsiden» (det stats-interne) og fra «utsiden» (det «stats-eksterne»). For å fininnstille måleinstrumentet, er det vanlig å dele disse to sfærene inn i flere analysenivå. Fermann (2013c: 108-117) deler de stats-interne påvirkningskanalene inn i tre analysenivå:¹⁸ egenskaper ved stats- og styringsverket, egenskaper ved samfunnet, og egenskaper ved beslutningstakerne. De stats-eksterne omgivelsene forblir en egen kategori i det fjerde analysenivået, nemlig egenskaper ved de globale omgivelsene. Ved å betrakte disse forklaringsperspektivene som komplementære og utfyllende, men også som konkurrerende, blir det mulig å skape et sammenhengende bilde av utenriks- og sikkerhetspolitiske fenomener – her valget av kampflyplattform – i lys av flere premissgivende teorier (Ibid.: 90). Selv om alle disse nivåene engasjeres i UPA-modellen, er det ikke alltid hensiktsmessig å benytte alle nivåene i en utenrikspolitisk studie (Ibid.: 128). Av forskningsøkonomiske årsaker vil denne studien begrense seg til å anvende de to «innside-ut»-nivåene om egenskaper ved samfunnet og ved stats- og styringsverket, samt «innside-ut»-nivået om egenskaper ved de globale omgivelsene.

¹⁸ Det er flere måter å gjøre dette på, se for eksempel Hudson (2008) for andre inndelingsmåter.

En slik holistisk flernivåanalyse inviterer til en aktiv sporing av hvordan stats-interne og stats-eksterne impulser slår inn på ulike stadier i politiske beslutningsprosesser – fra handlingsrom til utenrikspolitisk atferd, via politiske målsettingsformuleringer, virkemiddel- og strategivalg og legitimeringsargumentasjon (Ibid.: 100). I de neste tre delene av teorkapittelet skal relevant teori fra de tre utvalgte analysenivåene oversettes for utenrikspolitiske analyseformål i den hensikt å kunne forklare hvorfor Norge valgte den amerikanske kampflyplattformen. Her vil utfordringen være å finne teoretiske perspektiv som sikrer en bred nok lykteføring, samtidig som lyset trenger dypt nok ned til at empirien blir belyst i tilstrekkelig grad. Teorien skal redegjøre for empirisk sporbare kausalkjeder og -mekanismer som til sammen bidrar til å knytte den avhengige og de uavhengige variablene sammen.

2.2 «Utside-inn»-perspektivet: Realisme og allianseforpliktelser

«Utside-inn»-perspektivet omhandler egenskaper ved Norges globale omgivelser. Valget av Norges neste kampflyplattform falt i 2008 på F-35 – levert av Norges sterkeste alliansepartner og verdens suverent sterkeste militærmakt, USA. Valg av kampfly er ikke bare en beslutning om hvilket fly man vil velge og om hvilke kvaliteter det skal ha, men også om hvilket land man vil knytte tettere bånd til. I en utenrikspolitisk studie som omhandler valg av våpenplattform, hvor valget til slutt falt på en alliansepartners kandidat, vil det ikke være mulig å komme utenom forklaringsperspektiver hentet fra realismetradisjonen. Innenfor IP-feltet vektlegger denne teoriretningen nettopp sikkerhets- og forsvarsmessige aspekter ved mellomstatlig samhandling, så vel som fordelingen av makt og ressurser. Realismen som teori-tradisjon kan deles inn i flere ulike skoleretninger. Uansett hvilken gren man undersøker innenfor realismen, har deres verdenssyn enkelte fellestrekk som kan sies å være strukturert rundt tre grunnleggende elementer¹⁹: statisme, selvhjelp og overlevelse (Dunne & Schmidt 2011: 87). Begrepet statisme innebærer at suverene stater er hovedaktøren i det internasjonale systemet. Menneskegrupper har alltid vært den sentrale handlingseenheten i realismen, men etter freden i Westfalen i 1648 har suverene stater blitt hovedaktøren i systemet, siden disse blir sett på som legitime representanter for sin egen befolknings vilje (Dunne & Schmidt 2011: 87; Knutsen 1997a: 258; Wohlforth 2008: 32). Statene er suverene, egenrådige, sees vanligvis på som rasjonelle, og er i utgangspunktet ikke underlagt noe overordnet myndighet. Samtidig er de også selv ansvarlige for sin egen sikkerhet. Det internasjonale systemet kan

¹⁹ Det er mange måter å definere realismens grunnleggende antakelser på, se for eksempel Walt (2002), Gilpin (1986), Wohlforth (2008).

med andre ord sees på som et anarkisk²⁰ og desentralisert selvhjelpssystem (Dunne & Schmidt 2011: 87; Goldstein & Pevehouse 2013: 41). Den anarkiske strukturen gjør allikevel ikke systemet til kaotisk og konfliktfylt i utgangspunktet, men fraværet av en overordnet maktstruktur gjør at forholdene ligger til rette for mellomstatlig konflikt (Goldstein & Pevehouse 2013: 41; Wohlforth 2008: 37). Innenfor dette systemet søker statene å tilfredsstille sine nasjonale interesser i et nullsumspill. Den øverste av statens målsetninger er å besørge sin egen overlevelse. Dermed er makt og tilstrekkelige avskrekkings- og forsvarsmekanismer nødvendige forutsetninger i et selvhjelpssystem, ikke bare slik at staten kan overleve, men også for at staten kan forbli upåvirket av andre staters interesser og innflytelse (Dunne & Schmidt 2011: 87).

2.2.1 Realisme-treets store grener: klassisk, strukturell og nyklassisk realisme

Det som i dag regnes som den klassiske realismen, sies gjerne å ha røtter helt tilbake til antikkens Hellas og Thukydid. Mer presist er det allikevel å spore teoritradisjonens tilblivelse til 1420-tallet og den italienske renessansen, da Thukydids verker ble gjenopplaget og tolket – først og fremst av Niccolò Machiavelli og Francesco Guicciardini (Knutsen 1997a: 49). Ettersom nye tider har brakt med seg nye impulser, har det oppstått flere undergrener som strekker seg ut ifra stammen på realisme-treet. Disse ulike retningene deler mange grunnleggende antakelser, men skiller seg allikevel fra hverandre gjennom å gi ulike svar på sentrale ontologiske og epistemologiske spørsmål.

Klassiske og strukturelle realister (sistnevnte kalles også nyrealister) deler de tre grunnleggende antagelsene skissert ovenfor, men er først og fremst uenige i hva det er som skaper konflikt mellom statene i systemet. Klassiske realister antok at staters atferd var et resultat av ledernes egenskaper, og at mellomstatlig konflikt skyldtes menneskets maktbegjærende natur. Strukturelle realister på sin side mener at den relative makt- og ressursfordelingen i det internasjonale systemet er den viktigste variabelen som kan forklare hendelser som krig, fred og maktbalanse. Med andre ord avhenger staters atferd i all hovedsak av om systemet er uni-, bi-, eller multipolart (Carlsneas 2008: 92; Dunne & Schmidt 2011: 91; Robinson 2011: 391f). Innenfor den strukturelle realismen er det også mulig å skille mellom offensive og defensive realister. Defensive realister argumenterer for at sikkerhet er statens øverste mål i anarkiet, og

²⁰ Innenfor realismen skapes det teorier om mellomstatlig samhandling innenfor en anarkisk struktur, men realismen forutsetter ikke anarki i si seg selv (Wohlforth 2008: 37).

selv om det er vanskelig å forbli sikker i et anarkisk system, argumenterte Waltz for at stater kom til å finne måter å beskytte seg selv på som ikke kom til å true andre. Kun når ens egen sikkerhet er besørget, kan statene søke andre mål som makt, fred og profitt (Waltz 1979: 126; Wohlforth 2008: 35). Offensive realister er på sin side overbevist om at mangelen på en overordnet maktstruktur gjør at statene aldri kan være trygge på at andre stater ikke utgjør en fare. Av denne kontinuerlige mistenkeliggjøringen følger det at den beste måten for statene å oppnå eller bevare et fredelig samfunn, er ved at statene maksimerer sin egen makt relativt til andre (Dunne & Schmidt 2011: 92; Mearsheimer 2001: 29; Wohlforth 2008: 35).

Strukturell realismeteorologi forsøker å forklare mellomstatlig samhandling på internasjonalt plan. Dermed befinner den avhengige variabelen seg på systemnivå, og selv om teorien gir oss verdifull innsikt om internasjonal politikk, er den – ifølge Waltz (1979; 1996) – uegnet for å forklare motivene bak staters utenrikspolitiske atferd.²¹ Statens indre egenskaper, som produserer utenrikspolitikken, blir her gjenstand for generaliserte antagelser, snarere enn å bli behandlet som egne variabler (Keohane 1986: 165). Til forskjell fra strukturrealistene, ønsker nyklassiske realister å forklare nettopp staters utenrikspolitiske atferd (Taliaferro m.fl. 2009: 2ff; Zakaria 1998: 13). Tilnavnet *nyklassisk* har retningen fått fordi innenrikspolitiske faktorer inkorporeres som en mellomliggende variabel i kausalkjeden – mellom det internasjonale systemets påvirkning og statenes faktiske atferd (Rose 1998: 146; Taliaferro m.fl. 2009: 7; Walt 2002: 211). Retningen syntetiserer således den klassiske realismens sentrering rundt innenrikspolitiske forklaringer med strukturrealismens fokus på systemiske påvirkningsfaktorer. Ønsket om å forklare utenrikspolitikk snarere enn systemiske utfall driver allikevel ikke bort strukturelle forklaringer innenfor den nyklassiske realismen. Snarere tvert imot, ser de på de strukturelle omgivelsene som den premissgivende faktoren for staters utenrikspolitiske ambisjoner og målsettinger – selv om de systemiske insentivene ikke leder direkte til utenrikspolitikk (Rose 1998: 146f). Denne forståelsen av politisk realisme er med andre ord skreddersydd for bruk i UPA. Tråden omhandlende den nyklassiske realismens innsikter vil imidlertid stoppe her foreløpig, siden den ikke er direkte medvirkende til oppgavens første hypotese. Nyklassisk realisme er allikevel viktig å forstå, siden den forsøker å forklare variasjonen i utenrikspolitisk atferd. Tråden tas derfor opp igjen i kapittel 2.3.

²¹ Waltz (1979: 48f; 1996: 54) trekker et klart skille mellom teorier om internasjonal politikk og teorier om utenrikspolitikk.

2.2.2 Allianseforpliktelser og byrdefordeling

Regjeringen besluttet i 2008 at Norge skulle kjøpe nye kampfly av USA – verdens ledende militærmakt og Norges mektigste lånemaktsleverandør gjennom NATO. At stater danner allianser med hverandre er en naturlig følge av antakelsene om at den relative fordelingen av makt påvirker staters atferd, at stater er sikkerhetsmaksimerende, og at overlevelse er statens mest fundamentale mål (Dunne & Schmidt 2011: 92; Walt 1987: 6f). Snyder (1984, 1997) bygget videre på Waltz' strukturelle teori og utviklet en teori som forsøker å forklare atferdsmønstre innad i allianser. Til dette brukte Glenn H. Snyder (1984, 1997) hovedsakelig strukturelle forklaringer, men hentet også inspirasjon fra teori om rasjonelle valg og spillteori (Müller 2013: 610). Ved å anvende variabler fra det statlige analysenivået, nemlig statens persepsjon av de globale omgivelsene, nærmer han seg samtidig de nyklassiske realistene.

Etter at en allianse er opprettet og premissgivende forskrifter er fastlagt, må medlemmene kunne styre den (Snyder 1997: 165). Dette innebærer forhandling og kjøpslåing mellom medlemmene om fordelingen av godene og byrdene alliansen medfører. Statene blir sett på som rasjonelle aktører som søker å ivareta og maksimere egne interesser innenfor alliansen på kort sikt, samtidig som de på lang sikt ønsker å bevare fordelene de får gjennom alliansen, uten selv å måtte ta for stor del av kostnadsbyrden (Snyder 1997: 166, 180; Walt 2011: 134). Fordi sikkerhet er et kollektivt gode, bruker store stater å måtte påta seg større (og gjerne uforholdsmessig stor) andel av kostnadsbyrden innenfor en allianse, mens mindre stater ofte tenderer til å være gratispassasjerer (Olson & Zeckhauser 1966: 266; Walt 2011: 103). Forhandlingen mellom medlemmene i alliansen hviler, ifølge Snyder (1997: 166) på tre faktorer: (i) statenes relative avhengighet av alliansen, (ii) statenes avhengighet av hverandre, og (iii) statenes komparative interesse i det som er gjenstand for forhandlingen. Disse faktorene setter også premissene for forhandlingsposisjonen til hver av alliansens medlemmer.

Avhengighet varierer i omfang. Større grad av avhengighet, enten av alliansen selv eller av selve forhandlingsobjektet, er et uttrykk for svakhet og sårbarhet, og gir en relativt svakere forhandlingsposisjon. Om en stat er mer avhengig av alliansen enn de resterende medlemmene, gir dette de andre statene muligheten til å forskyve alliansevilkårene i egen favør ved å true med å redusere egen støtte til alliansen eller kansellere eget medlemskapet. Da kan det relativt mer avhengige landet måtte gjøre innrømmelser overfor sine alliansepartnere, som i dette tilfellet kan være i form av å knytte seg til prestisjetunge prosjekter for utvikling av våpenplattformer. På lignende vis fører stor hengivenhet til minsket forhandlingskraft. Om en

stat er mer hengiven i en allianse enn sine partnere, mister trusler om å trekke seg fra alliansen troverdighet. Dermed sitter denne staten igjen med relativt svakere forhandlingskort på hånden. Graden av interesse i forhandlingsobjektet har også innvirkning på medlemmenes forhandlingsposisjon. Den staten som viser mest interesse i forhandlingsobjektet har også de dårligste kortene i forhandlingene (Ibid.: 168ff). Stater som har relativt svakere forhandlingsposisjon har til en viss grad mulighet til å skjule dette, da maktforholdet innenfor alliansen er vanskelig å måle skikkelig og er persepsjonsavhengig. Snyder (1997: 176) påpeker at «all bargainers will have the incentive to deceive». Om man har dårlige forhandlingskort som et resultat av sin relative avhengighet, hengivenhet eller interesser, vil det dermed ikke bare være mulig, men kanskje også nødvendig å bløffe om sine belastninger.

Medlemmene i en allianse binder seg (i varierende grad etter allianseforskriftene) til å støtte sine partnere. Dette normative elementet er med på å skape en ansvarsfølelse mellom de allierte som bidrar til at de lever opp til forpliktelsene de har påtatt seg (Müller 2013: 610; Snyder 1997: 8). Allianseforpliktelsene skaper et intern sikkerhets- og autoritetsdilemma for medlemslandene. Om en stat ikke engasjerer seg nok i partnernes og alliansens prosjekter, kan den risikere å bli forlatt («abandonment») av alliansen. På den annen side kan for stort engasjement i alliansen føre til at man blir fanget i kostbare oppdrag eller investeringer («entrapment») som ikke (eller bare delvis) tjener statens nasjonale interesser (Snyder 1984: 466f; 1997: 181). En stat som er veldig avhengig av alliansen vil ha lavere terskel for å bli fanget i allianseforpliktelsene som et resultat av frykten for å bli forlatt. Dette skyldes at staten ønsker å kompensere for denne skjevheten ved å øke bidraget til alliansepartneres prosjekter, som ved å bekrefte tilknytningen til alliansen ved valg av våpenplattform fra en produsent i et partnerland. Denne frykten vil også være til i dagens NATO, selv om alliansen bærer preg av å være sterkt institusjonalisert og rigid (Snyder 1997: 188). Her vil frykten for å bli forlatt bli redusert, men stater som ikke engasjerer seg nok kan allikevel risikere å miste verdifull innflytelse.

Snyders teori ble til under og etter den kalde krigen, og omhandler multi- og bipolare system. Sovjetunionens fall tok den globale maktfordelingen fra bipolaritet til et «unipolart øyeblikk» (Krauthammer 1990-1991: 23f). I skrivende stund ser det imidlertid ut til at verden sakte men sikkert sklir tilbake mot en multipolar maktstruktur (som også var forventet), ikke minst på grunn av USAs, eller unipolens, reduserte økonomiske betydning (Posen 2011: 341). Det er likevel rimelig å anta at slike skifter *ikke* bidrar til å endre den grunnleggende dynamikken

innad i alliansene. Den største forskjellen ligger trolig i at den sterkeste parten i et unipolart system vil være mindre avhengige av sine allierte enn den vil være under bi- eller multipolare system. Unipolen vil trolig søke seg bort fra sterkt institusjonaliserte allianser til fordel mer ad hoc-baserte koalisjoner av villige aktører (Walt 2011: 134f), som under Irak-krigen fra 2003.

2.2.3 Kontekstualisering, hypoteseformulering og operasjonalisering

Helt siden NATO ble grunnlagt har USA vært den ubestridt sterkeste staten innad i alliansen – og etter den kalde krigen også sterkest i verden. NATO ble opprettet for å forebygge og forhindre sovjetisk innflytelse i Europa etter andre verdenskrig. Norges sentrale geografiske plassering bidro til å knytte sterke bånd med amerikanerne (Riste 2001: 217). Siden 1949 har dermed Norges tilknytning til NATO og USA bidratt til å forme norske interesseformuleringer og hvilke krav som skal stilles til militært materiell. NATO mistet imidlertid mye av sin hensikt da Sovjetunionen kollapset. Med dette sank også USAs interesse for Europa generelt og nordområdene spesielt. I Norge og ellers i Europa utløste dette en frykt for at USA på sikt ville miste interessen for NATO og europeernes sikkerhet (Knutsen 1997b: 33). Siden USA var alliansens største bidragsyter og kostnadsbærer, ble det avgjørende for de europeiske statene at USA fortsatt så en verdi i å opprettholde alliansen. Sammen med bort-fallet av NATOs hovedfiende og *raison d'être* (eksistensberettigelse), bidro denne kollektive frykten til at alliansens rolle og eksistensgrunnlag ble omstrukturert. Dette forhindret også at NATO brøt sammen (Goldstein & Pevehouse 2013: 51; Knutsen 2013: 161). Frykten i Norge forsvant med det første da Sovjetunionen falt, men ble ikke lenge etter erstattet av en forventning om at Russland nok kom til å gjenreises, til et maktsentrum hvis størrelse kunne utgjøre en trussel (Neumann & Ulriksen 1997: 98). Dermed er det mulig å si at Norge er et land som i perioden etter den kalde krigen har sett sin viktigste allierte gradvis miste interessen for regionen, samtidig som Norge selv har sett seg avhengig av alliansen. Samtidig har også den antatt største trusselen mot landets territorielle sikkerhet gradvis vokst seg større, og etter hvert også vist vilje til å bruke militærmakt for å endre *status quo* (nåværende tilstand).

Dermed kan det antas at norske myndigheter etter den kalde krigen var mer bekymret for «abandonment» fra NATO enn for «entrapment» i NATO. For alle praktiske formål handlet forholdet til NATO først og fremst om å ivareta relasjonene til Norges største lånemaktsleverandør i NATO, USA. Ser vi på Norges utenrikspolitiske atferd i lys av denne antakelsen, kan det se ut som styrkebidragene til de USA- og NATO-ledede krigene i Midtøsten og på

Balkan hadde som hensikt å bekrefte norsk NATO-tilhørighet (Bøifot 2007: 55; Fermann & Hermansson 2013: 350; Frost-Nielsen 2009: 99; Oma 2013: 292). Småstater med interesse i å opprettholde en allianses gunst stiller gjerne med militære styrkebidrag for å vise sin lojalitet, og at man ikke er en «free rider» (Kjølbjerg 2007: 28). For å fullføre metaforen ovenfor, hvor NATO og USA beskrives som lånemaktsleverandører til norsk sikkerhet, så er norske styrkebidrag til vestlige koalisjonsoperasjoner som i Kosovo, Bosnia, Afghanistan, Irak og Libya norske avdrag – eller renter – på opptatte sikkerhetslån. Også valget av våpenplattform kan sees i et slikt lånemaktperspektiv, hvor «where you stand, depends on who is asking», for å parafrasere Rufus Miles' lov (Fermann 2013c: 115). Kjøpet av F-35 føyer seg slik inn i rekken av norske utenrikspolitiske forpliktelser som har vært med på å markere hengivenhet til alliansen overfor partnerlandene. Her så norske myndigheter kanskje muligheten for å tilbakebetale lånemaktsleverandøren med et bidrag som det ikke var tilknyttet like store innenrikspolitiske kostander. Kampflykjøpet kan med andre ord sees på som en ytterligere investering i alliansen. Samtidig vil Norges langvarige tilknytning til USA og NATO ha påvirket hvilke krav som må stilles til militært materiell, og dermed også hvilket kampfly som ble anbefalt for regjeringen. Dermed formuleres oppgavens første hypotese slik:

H₁: Anbefalingen og valget av F-35 som våpenplattform var motivert av behovet for å bekrefte norsk NATO-tilhørighet generelt, og de nære sikkerhetspolitiske båndene til USA spesielt.

For å kunne vurdere hypotesen empirisk, trengs data som kan styrke eller svekke antagelsene om at anbefalingen og valget av den amerikanske våpenplattformen ble drevet frem av alliansepolitiske motiver. Det trengs med andre ord opplysninger som kan gi kjennskap til om disse hensynene ble vurdert i løpet av anbefalingsprosessen, og i hvilken grad de var viktige for valget av F-35. Mer presist trengs data som kan fortelle om, og i hvilken grad, beslutningstakerne uttrykte bekymring for at valg av «feil» fly ville svekke de bilaterale båndene til USA og Norges anseelse innad i NATO som en dedikert alliansepartner. Det kan også tenkes at slike bekymringer kan ha hengt sammen med en oppfatning av kampflyvalget som en mulighet til å styrke Norges bånd til USA, og landets anseelse innad i NATO. I Norge blir vanligvis beslutninger i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker utarbeidet gjennom en lukket prosess innenfor statsapparatet, med regjeringen og forvaltningsledere i spissen (Knudsen 1997: 75). Dette omfatter den øverste politiske ledelsen, politiske aktører ved Statsministerens kontor (SMK), UD og FD, samt Forsvarets øverste ledelse. Hovedgrunnlaget for regjeringens valg av

kampfly var kampflyprosjektets anbefalingsrapport, hvor Forsvarets ønsker også ble framhevet (FD 2008). Selv om regjeringen ikke var konstitusjonelt og politisk *forpliktet* til å følge kampflyprosjektets råd, valgte de til slutt samme fly som de fikk anbefalt. Det empiriske belegget som trengs for å kunne bedømme i hvilken grad båndene til alliansen var avgjørende for anbefalingen og valget av F-35, går trolig utover det som er tilgjengelig i offentliggjorte dokumenter i kampflysaken. Selv om alliansepolitiske hensyn i realiteten *var* hovedmotivet bak valget, er det ikke sikkert dette kommer like tydelig fram i offentliggjorte dokumenter.²² En slik sammenheng må snarere *antas* gjennom å støtte seg på relevant teori, og mer presis informasjon innhentet gjennom å intervju sentrale aktører som deltok i beslutningsprosessen. Dette gir oss muligheten til å skape en troverdig analyse som går utover den rent indikerende informasjonen som eventuelt finnes i de offentliggjorte dokumentene.

For småstater som Norge vil vurderinger av det eksterne trusselbildet, inkludert alliansepolitiske hensyn, alltid være sentralt i sikkerhetspolitiske vurderinger og veivalg. Dette utelukker imidlertid ikke at andre, innenrikspolitiske hensyn også kan ha påvirket valget av kampflyplattform. Flykjøpet er den største enkeltinvesteringen i Forsvarets historie (Brandslet 2014). Med så store investeringer og viktige beslutninger, er det snarere helt rimelig at det trengs mer enn én bakenforliggende motiveringsimpuls for valget. Mer presist kan det tenkes at likerettede impulser og føringer også har oppstått fra samfunnet de norske myndighetene representerer og forsvarer. Liberalistisk IP-teori gir et bidrag til å befeste og forstå hvordan interessegrupper kan tenkes å bekrefte – eller motarbeide – en eventuell norsk strategi for å gjøre valg av våpenplattform til en mekanisme for å bekrefte norsk NATO-tilhørighet.

2.3 «Innside-ut»-perspektivet: Liberalisme og samfunnsinteresser

Liberalismens idégrunnlag ble bygget under opplysningstiden og må sees i sammenheng med samtidens spredning av individuelle rettigheter og konstitusjonelle styreformer (Dunne 2011: 104). Liberalismen har fra starten av vært preget av verdier som individualisme, fornuft, toleranse og konstitusjonalisme, samtidig som den karakteriseres av et grunnleggende positivt menneskesyn, der troen på individets ukrenkelige frihet står sentralt. (Doyle 1986: 1152; Doyle 2008: 50; Dunne 2011: 102; Smith 1992: 201ff). Opplysningsfilosofene så mennesket, individet, som et verdig ankerfeste for folkesuverenitetsprinsippet. Individet hadde krav på

²² I anbefalingsrapporten kommer det fram at mye av bakgrunns materialet er gradert, deriblant militærfaglige og sikkerhetspolitiske vurderinger (FD 2008: 11). Jeg søker ikke aktivt sekretessbelagt informasjon. Snarere er det et mål å analysere kjøpet uten å belage meg på klassifisert informasjon. Se forøvrig kapittel 1.3.2 om kildebruk.

frihet og trygghet for eiendeler i et lovregulert samfunn som også satte grenser for regentens maktutøvelse (Fermann 2013a: 24-8). I et slikt perspektiv blir det interessant å spørre hvordan diskusjonen om valg av våpenplattform kan relateres til dette. Statens fremste oppgave er å beskytte den individuelle friheten fra andre personer, stater og institusjoner. Videre består liberalismen av et tredelt sett med rettigheter som man søker å forene. For det første, de «negative frihetene» presse-, ytrings- og tankefrihet, samt likhet for loven og eiendomsrett. For det andre, de «positive frihetene» som legger til rette for sosiale og økonomiske rettigheter; lik rett til utdanning, helsetjenester og sysselsetting. Og endelig demokratisk deltakelse og representasjon, som er med på å garantere de første to kategoriene. For å sørge for moralsk selvdrevne innbyggere, må også folkets vilje komme til uttrykk i lovverket. (Doyle 2008: 50).

Å forene disse politiske opplysningsverdiene på en harmonisk måte er ikke lett, da de fort kan komme i konflikt med hverandre. Det er allikevel viktig å forene dem for å kunne skape en liberal politisk orden (Ibid.). Liberalistisk teori omhandler med dette det *intra*-statlige, men opplysningsfilosofen som John Locke og Jeremy Bentham argumenterer også for at de samme prinsippene også bør gjelde for det *mellom*statlige – eller internasjonale – systemet (Moravcsik 1997). Når det kommer til mellomstatlig samhandling er liberalistene kun delvis enig med realistene. De er enige i at statene befinner seg i et anarkisk system, men er uenige om implikasjonene. Som nyklassiske realister, legger liberalister stor vekt på en antagelse om at staters indre karaktertrekk også setter spor i det internasjonale rom. Her har liberalismen med andre ord et berøringspunkt med nyklassisk realisme, som ble presentert i kapittel 2.2.1, som behandlet stats-interne faktorer som mellomliggende variabler, mellom de strukturelle forklaringene og utenrikspolitikken (Rose 1998).

Liberalistene mener imidlertid at de strukturelle grunnbetingelsene – som at internasjonal politikk er anarkisk (uregulert) – ikke er like tvingende for statenes atferd som det realistene argumenterer. Størst tro har liberalistene på påvirkningskraften fra det Waltz ([1959] 2001) omtalte som første og andre beskuelsesramme («image»),²³ henholdsvis forskjeller mellom enkeltindivid og innenrikspolitiske forhold. Minst tro har de på det tredje beskuelsesrammens påvirkningskraft, det vil si maktbalansesystemet i et mellomstatlig anarki, som realistene ser på som premissgivende (Doyle 2008: 59; Dunne 2011: 103; Rose 1998: 146f). Dermed forklarer liberalister staters utenrikspolitikk som et resultat av dens indre kjennetegn

²³ Waltz ([1959] 2001) bruker begrepene «first image», «second image» og «third image» om de tre innfalls-vinklene.

(Moravcsik 1993a: 5). En liberalistisk analyse av en stats utenrikspolitikk blir derfor preget av et fokus på hvordan stats-interne variabler – som befolkningens rettigheter og interesser, institusjoners struktur og virkemåte, samt persepsjonen av de internasjonale omgivelsene – i større grad er med på å forme utenrikspolitikken enn det internasjonale systemets struktur som sådan (Doyle 2008: 59; Dunne 2011: 102; Risse-Kappen 1991: 484).

2.3.1 Moravcsiks reformulering av liberalismen

Andrew Moravcsik (1997) søker å utvikle et liberalistisk alternativ til Waltz' struktur-realistiske IP-teori. Dette gjør han ved å reformulere og sammenfatte liberal internasjonal politisk teori, slik at den blir bedre egnet for empiriske undersøkelser (Moravcsik 1997: 513). Bidraget kan trygt plasseres i den andre beskuelsesrammen, da det er forholdet mellom stat og samfunn som regnes som den sentrale påvirkningsfaktoren på mellomstatlig samhandling, mediert via utenrikspolitisk praksis (Moravcsik 1997: 513; Reus-Smit 2011: 290). Ved å ut ifra disse sammenkoble erkjennelser fra den liberale tradisjonen, utleder Moravcsik (1997) tre brede varianter av liberalistisk IR-teori, med hver sin forklaring for hvordan samfunnet påvirker staters atferd mot globalpolitikken. Idémessig liberalisme²⁴ forklarer staters atferd som formet av hvordan sosiale identiteter og verdier er konfigurert i samfunnet (Moravcsik 1997: 525). Kommersiell liberalisme legger vekt på hvordan deltakelse i det nasjonale og internasjonale økonomiske markedet gir tap eller gevinst for aktører i innenrikssamfunnet, og hvordan slike aktører legger press på myndighetene for å åpne eller demme opp for tilgangen til slike markeder (Ibid.: 528). Hvor idémessig og kommersiell liberalisme vektlegger krav som stammer fra mønstre i underliggende sosiale identiteter og økonomiske interesser, fremhever republikansk liberalisme hvordan slike krav forenes og representeres i praksis gjennom samfunnets politiske institusjoner (Ibid.: 530).

Moravcsiks (1997) reformulering av liberalistisk tankegods i form av tre teorivarianter, tok utgangspunkt i tre grunnleggende teoretiske antagelser om hva som ligger til grunn for staters atferd mot globalpolitikken. For det første er det rasjonelle individer og grupper som er hovedaktørene i internasjonal politikk. Disse individene og gruppene befinner seg på samfunnsnivå og kjemper sammen, og i konkurranse med hverandre, om nøkkelposisjoner som gir tilgang til utformingen av politikk, deriblant også utenrikspolitikken. Slik sett påvirkes den

²⁴ Moravcsik (1997) omtaler de tre variantene av liberalistisk IR-teori som «ideational», «commercial» og «republican». Begrepene oversettes her til idémessig, kommersiell og republikansk liberalisme.

internasjonale politikken av hvilke grupper og individer som innehar de sentrale posisjonene som er med på å skape hver enkelt stats utenrikspolitikk. Disse individene og gruppene har forskjellige, og gjerne motstridende interesser og behov som de ønsker at statlige myndigheter skal imøtegå. Slik kommer interesser og preferanser analytisk sett *før* politikken skapes, siden interessedannelsen skjer uavhengig av politikken (Ibid.: 516f).

For det andre bygger en liberal stats preferanser på trekk ved det samfunnet det representerer, siden regjeringssammensetningen er en funksjon av befolkningens vilje. Staten sees ikke på som en aktør, men som en representativ institusjon for de skriftende innenrikspolitiske interessekonstellasjonene. I et parlamentarisk demokrati som Norge, er regjeringen dermed en agent som med autorisasjon fra sine prinsipaler (Stortinget og befolkningen) representerer staten på det internasjonale nivået gjennom utenrikspolitikken (Moravcsik 1997: 518; Bosold & Oppermann 2006: 7). I hver enkelt stat avgjør den nasjonale statsstrukturen hvordan det politiske systemet responderer på befolkningens ønsker, og hvordan disse kommer til uttrykk (Risse-Kappen 1991: 484). Videre er statens rolle som representativ institusjon med på å innskrenke statens handlingsrom. Størrelsen og innholdet i handlingsrommet forandres også etterhvert som gruppene og interessene deres endres (Moravcsik 1997: 519).

For det tredje vil en stats søken etter å realisere egne interesser på den internasjonale arenaen sette restriksjoner for andre stater søken etter det samme, nettopp fordi andre (liberale) stater preferanser og utenrikspolitikk også er formet av innenrikspolitiske interessekoalisjoner (Ibid.: 520). Mellomstatlig samarbeid kan finnes sted om det finnes et overlapp mellom de respektive handlingsrommene som utgår fra prinsipalene i hjemlandene. Dette skaper en interaksjon mellom det statlige og det mellomstatlige nivået, og et forhandlingsspill på to nivåer oppstår (Moravcsik 1997: 521; Putnam 1988: 433f).

2.3.2 Innenrikspolitisk vinnersett

For å undersøke de stats-interne mekanismene som kan ha bidratt til at den norske regjeringen valgte F-35 med et mer finkornet teoretisk grunnlag, vil det være formålstjenlig å tilpasse Putnams (1988) og Moravcsiks (1993a) modellering av internasjonale forhandlinger som to-nivåspill for det norske kampflykjøpet. Valget av Norges nye kampfly var ikke gjenstand for internasjonal forhandling i den forstand Putnam (1988) og Moravcsik (1993a) diskuterer, men litteraturen om internasjonale forhandlinger og to-nivåspill kan med fordel appliseres også

mot denne casen. I to-nivåspill forhandler gjerne en stats representant med representanter fra andre stater i multilaterale forum for å komme til enighet om avtaler, ut ifra forhandlingsmandatene de er utstyrt med av sine hjemlige oppdragsgivere. Her gjelder det å finne en felles plattform som alle deltakerne kan godta. Selv om det norske kampflyvalget i bunn og grunn var en intern norsk beslutning, fikk valget også en internasjonal dimensjon i at norske myndigheter måtte benytte utenlandske leverandører. Siden et kjøp av militært materiell av en slik størrelsesorden ikke bare er en enorm økonomisk investering, men også et sterkt signal om sikkerhetspolitisk tilknytning, måtte regjeringen også aktivt forhandle med leverandørenes respektive myndigheter. Regjeringens beslutning ble heller ikke fattet i et internasjonalt vakuum, og høyst sannsynlig vurderte de også hvilke konsekvenser valget ville ha for Norges relasjoner med de internasjonale omgivelsene.

I slike forhandlingsspill er det avgjørende hvilket *vinnersett* statens representanter i forhandlingene er utstyrt med, og hva det inneholder. Et vinnersett («win-set») forsås som den delen av det utenrikspolitiske handlingsrommet som avgrenses av innenrikspolitiske omgivelser (Oma 2013: 271), og defineres her som «the set of potential agreements that would be ratified by domestic constituencies in a straight up-or-down vote against the status quo of ‘no agreement’» (Moravcsik 1993a: 23). Dette vinnersettet er rammene for hvilke handlingsalternativer som kan *ratifiseres* av regjeringens prinsipaler. Med ratifikasjon menes eksplisitt eller implisitt godkjenning på innenrikspolitisk nivå. Prinsipalene er de som deltar i utvelgelsen av regjeringen og som innehar midlene til å forkaste den (Bosold & Oppermann 2006: 7; Putnam 1988: 436). I Norge er dette Stortinget og befolkningen. Vinnersettet i prosessen rundt det norske kampflykjøpet, var dermed de løsningene som kunne godkjennes i en formell avstemming i Stortinget, og hvilke alternativ befolkningen kunne akseptere. Større vinnersett øker sannsynligheten for å komme fram til en løsning i forhandlingene (Putnam 1988: 437). Størrelsen på og innhold i vinnersettet er ikke konstant, men er en funksjon av (i) innenrikspolitiske aktørers vurdering av de relative kostnadene og fordelene med de alternativene til *status quo* som det forhandles om, og av (ii) disse aktørenes politiske preferanser og innflytelse (Moravcsik 1993a: 24; Oma 2013: 271; Putnam 1988: 442). Aktørenes politiske innflytelse kan her forstås som hvorvidt og i hvilken grad aktøren tar del i selve ratifiseringsprosessen. Her er særlig aktører med vetomakt av stor betydning. «Vetospillere» er kollektive eller individuelle aktører hvis godkjenning er nødvendig for å endre *status quo* (Tsebelis 2002: 19). Statusen som vetospiller er allikevel ikke begrenset til aktørene som er direkte involvert i den formelle ratifiseringen, som Stortinget, men omfatter også befolkningens

uformelle ratifisering, som er avgjørende for regjeringens evne til å nå det naturlige målet om politiske overlevelse på lengre sikt (Bosold & Oppermann 2006: 3; Moe 2006: 52; Putnam 1988: 436). Stortinget og befolkningen innehar begge en kollektiv vetomakt, hvor ratifikasjon for å endre *status quo* krever alminnelig eller kvalifisert flertall (Tsebelis 2002: 61).

Ut ifra dette vinnersettet kan forhandleren kjøpslå med sine internasjonale motspillere om hvilke avtale som kan inngås. Det var regjeringen som innehadde den formelle rollen med å velge hvilken av kandidatene som skulle bli Norges neste kampfly, og det var de som skulle forhandle fram en avtale med en leverandør og dens myndigheter. Regjeringen hadde i denne perioden alene flertall på Stortinget, noe som i praksis betød at de selv kunne avgjøre saken før den ble framlagt for ratifisering i Stortinget. Forhandleren, eller regjeringen, har også sine interesser i utfallet av slike forhandlingsprosesser. I regjeringsformer der makten deles mellom flere politiske partier, og hvor ingen av partiene har det nødvendige flertallet i parlamentet, vil disse grupperingene være avhengige av hverandres støtte for å holde liv i regjeringen. Dermed kan en enkelt gruppering innad i en koalisjon true med å trekke seg ut av regjeringen, og dermed ødelegge koalisjonen, om den ikke får det som den vil (Hermann, Hermann & Hagan 1987: 316f). Denne termineringsmuligheten skaper sterke insentiver for kompromissløsninger. I en koalisjonsregjering hvor alle statsrådene har individuell vetomakt, finnes de potensielle løsningene innenfor et område hvor alle medlemmenes interesser overlapper (Putnam 1988: 437f; Tsebelis 2002: 61). De løsningene som alle regjeringsmedlemmene kan godta (ratifisere), kalles for et *akseptabilitets-sett* («acceptability-set»), og ligger i stor grad innenfor vinnersettet, men kan også ligge delvis utenfor (Moravcsik 1993a: 30f; Putnam 1988: 436). I tilfeller der løsningen viser seg å ligge utenfor vinnersettet, kan forhandleren forsøke å omforme de innenrikspolitiske begrensningene slik at forhandlerens foretrukne løsning også blir liggende innenfor vinnersettet grenser. Dette kan gjøres enten ved å innsnevre («tying hands») eller utvide vinnersettet («cutting slack») (Moravcsik 1993a: 28). Førstnevnte strategi kan bidra til å få forhandlingsmotparten til å strekke seg nærmere ens egne preferanser, mens sistnevnte strategi innebærer at forhandleren selv strekker seg lenger unna egne preferanser for å inngå en avtale som ellers kunne gått tapt. På lignende vis kan forhandleren også forsøke å utvide motpartens vinnersett for å oppnå bedre avtaler. På grunn av manglende kontroll over et annet lands institusjoner og politiske dagsorden, er trusler eller støtte til sentrale grupper i innenrikspolitikken mulige strategier (Ibid.: 28f). Dette skyldes at støtten fra nettopp innenrikspolitiske grupperinger kan være avgjørende for at en regjering skal kunne holde seg ved makten. Dette kan også ha påvirket valget av kampfly.

2.3.3 Industripolitiske hensyn

Å ivareta sin egen overlevelse er et naturlig mål for ethvert politisk regime. For regjeringer i moderne konstitusjonelle demokratier innebærer dette til syvende og sist *gjenvalg*. Siden en regjeringens muligheter for å overleve beror på dens prinsipaler og støttespillere i samfunnet ellers, reduseres sjansene for å bli gjenvalgt i det de er nødt til å ta kontroversielle politiske beslutninger hvor potensialet for omfordeling av goder og byrder er stort. Slike politiske vedtak kan skape en mobiliseringseffekt hos den lidende part og deres sympatisører, og gi et negativt utslag i støtten til regjeringen ved neste valg (Moe 2006: 52; Pierson 1996: 146). I teorivarianten som Moravcsik (1997: 528) kaller kommersiell liberalisme, har underliggende økonomiske interesser i innenrikssamfunnet innvirkning på staters atferd, noe som også innbefatter utenrikspolitikken. Dette skyldes at sterke økonomiske aktører benytter sin posisjon til å legge press på myndighetene for at de skal bedre forholdene for virksomhetene. Statlige myndigheter ser det gjerne som nødvendig å legge til rette for slike virksomheter, ettersom de bringer med seg arbeidsplasser, kjøpekraft og skatteinntekter (Markowski & Hall 1998: 27). Om aktørene derimot ikke får det som de ønsker, kan de bruke dette som pressmiddel. Om virksomheten legges ned eller flagges ut, gir dette lavere sysselsettingsgrad og skatteinntekter. Dette kan bidra til å redusere sjansene for å bli gjenvalgt, ved at det skapes misnøye hos regjeringens støttespillere og i befolkningen ellers. Slik kan disse aktørene potensielt øve stor innflytelse på utfallet av politiske prosesser – også for valget av et lands kampflyplattform.

I prosessen med å velge nytt kampfly, kom de konkurrerende utenlandske leverandørene med tilbud om å gi kontrakter til norsk industri i følge med sine respektive våpenplattformer. Dette innebar at norske bedrifter kunne få lov til å produsere utstyr og komponenter til den plattformen som til slutt ble valgt. Myndighetene betrakter større forsvarsanskaffelser vanligvis som gode anledninger til å styrke den nasjonale industrien, og slike tilbakeførende industriavtaler blir ansett som særlig gunstige, siden det i praksis betyr at hjemlig industri får tilført verdifulle kontrakter. Industrisamarbeid av denne typen er også en form for mellomstatlig teknologioverføring som kan bidra til økonomisk vekst og industriell ekspansjon, samt å opprettholde konkurranseevnen på det internasjonale markedet (Hagelin 2012: 163; Hartley 1998: 39ff; Moe 2006: 72). Ifølge liberalistisk teori er det nettopp innenfor forsvarsindustrien at man finner de best organiserte og mest innflytelsesrike aktørene i sivilsamfunnet når det kommer til utformingen av industripolitikken. Selv i «minst sannsynlige» caser, som ved anskaffelse av forsvarsmateriell, har presset fra næringsaktører vist seg å være utslagsgivende (DeVore & Weiss 2014: 503; Moravcsik 1993b: 130; 1997: 539; Risse-Kappen 1991: 489f).

Når en nærings størrelse og lønnsomhet øker, får den også mer politisk innflytelse. Dette skjer gjennom lobbyvirksomhet og støtte fra politikere, men også ved å opprette felles interesseorganisasjoner som bidrar å øke tyngden bak kravene. Blir industriens innflytelse stor nok, kan slike særinteresser²⁵ potensielt blokkere politiske vedtak og hindre strukturelle endringer. Dette kan også bidra til at myndighetenes valgmuligheter i fremtidige beslutninger gradvis «låses inne»²⁶ i løsninger som er fordelaktige for industrien, men som ikke nødvendigvis er gunstige på et overordnet samfunnsnivå (Hall 1968: 187; Moe 2006: 50f; Unruh 2000: 823).

Bedrifter i forsvarsindustrien opererer i konkurransemessig ufullkomne markeder som kjenne- tegnes av mono-, duo- eller oligopoltilstand på tilbydersiden, og tilnærmet monopoltilstand på etterspørselssiden (Hartley 2007: 1150; Moravcsik 1993b: 132). Som den største (og ofte eneste legitime) konsumenten av forsvarsmateriell, legger staten i stor grad premissene for bedriftenes virksomhet. Ved forsvarsanskaffelser sikter staten seg tidlig inn på prosjektene de finner verdige. Siden forsknings- og utviklingskostnadene ofte overstiger det bedriften selv kan besørge, er de avhengig av økonomisk støtte fra potensielle kjøpere (DeVore & Weiss 2014: 508). Slik måten bidrar myndighetene til å styre eller låse inn utviklingen i et bestemt spor. Dette hindrer samtidig spredningen av teknologien som gjorde den favoriserte designen vellykket (Unruh 2000: 824). Dette gir den utvalgte bedriften store fordeler, samtidig som den ufullkomne markedstilstanden gjør at konkurrentene i relativ forstand blir hemmet. Nasjonale myndigheter har også rett til å regulere hjemlige forsvarsbedrifters eksportvirksomhet. For å beskytte nasjonal industri legger staten også begrensninger på hvilke utenlandske aktører som får innpass på det hjemlige markedet (DeVore & Weiss 2014: 508; Markowski & Hall 1998: 26). Derfor er forsvarsbedriftene helt avhengig av egne eller utenlandske myndigheter, og har betydelige særinteresser i at viljen og evnen til å investere i industrien opprettholdes. Dette bidrar til å knytte næringene tettere til myndighetene og gir en fruktbart vekstgrunnlag for lobbyvirksomhet (Ledbetter 2011: 208f; Moe 2015: 287). Bedriftene i forsvarsindustrien tar i motsetning til statlige myndigheter vanligvis ikke hensyn til generelle sosiale målsettinger eller landets forsvarsevne, men søker heller å finne de løsningene som gir størst omsetning og utviklingsmuligheter (Moravcsik 1993b: 132). I spørsmålet om hvilke kampfly Norge skulle kjøpe, ville slike aktører trolig anbefalt den plattformen som gav best vilkår for norsk industri.

²⁵ I mangelen på bedre oversettelser av begrepet «vested interests», følger denne studien i Moes (2006) fotspor, og anvender begrepet *særinteresser*.

²⁶ En innlåsing («lock-in») skjer gjennom en kombinasjon av systemiske krefter og stivhengighetsprosesser som viderefører et teknologisk system, til tross for mulige negative bieffekter og at bedre alternativer kan være tilgjengelige (Unruh 2000: 817). Når enkelte løsninger låses inne, låses også de andre løsningene ute.

2.3.4 Kontekstualisering, hypoteseformulering og operasjonalisering

Utenrikspolitiske beslutninger blir vanligvis utformet av en liten gruppe av det politiske lederskapet (Hill 2003: 69). I Norge har det tradisjonelt sett vært regjeringen og departementene som har utformet utenrikspolitikken, med støttende bekreftelse i Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé. Stortinget er den endelige beslutningstakeren, i den forstand at den vedtar regjeringens forslag (Knutsen 1997b: 22f). I Norge utgår regjeringen fra Stortinget, hvor de er avhengig av å ha tillit hos et flertall for å kunne styre. Ved flertallsregjeringer minskes derimot Stortingets makt over regjeringen, siden regjeringen selv innehar det (vanligvis) nødvendige alminnelige flertallet av stemmene i Stortinget. Stoltenberg II-regjeringen (2005-2013), som besto av Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (Sp), hadde en slik majoritetsposisjon over to stortingsperioder. Uten behov for ytterligere støtte fra andre partier på Stortinget i denne perioden, var regjeringen i praksis instansen hvor valget av kampfly ble fattet. Regjeringspartiene måtte allikevel ta hensyn til krefter i innenrikssamfunnet som alene eller i koalisjon med andre kunne true regjeringens sjanser for gjenvalg. Et utenrikspolitisk handlingsrom formes av både stats-interne og stats-eksterne omgivelser, men siden en regjering alltid styrer på Stortinget og befolkningens nåde, vil det å forfølge en linje som gir sikkerhets- og alliansepolitisk gevinst også kunne medføre innenrikspolitiske kostnader – i ytterste konsekvens tap av regjeringsposisjonen (Knutsen, Granviken, Holte, Kjølberg & Aagaard 2000: 30). Dermed reflekterer beslutningen til Stoltenberg II-regjeringens at ikke bare rent sikkerhetspolitiske overveielser, men også innenrikspolitisk press fra næringsaktører, kan ha bidratt til beslutningsutfallet.

Om Moravcsiks (1997) antagelser legges til grunn – om at organiserte gruppers interesser i samfunnet indirekte satte preg på utenrikspolitikken – vil valget av kampfly kunne sees i lys av en annen omskrivning av Rufus Miles' lov: «Where you stand, depends on the preferences of your domestic constituencies» (Fermann 2013c: 112). Ved å legge inn en tilpasning av litteraturen om internasjonale forhandlinger, kan valget av kampfly så forstås som utfallet av en forhandlingsprosess på regjeringsnivå, hvor produktet avhenger av størrelsen på, og sammenfallet mellom ulike innenrikspolitiske vinnersett (Putnam 1988; Moravcsik 1993a). Et forhandlingsutfall krever en forutgående enighet innenfor forhandlingsenheten, nemlig regjeringen. I dette tilfellet betyr det at både Ap, Sp og SV har sagt seg enige i at F-35 var det foretrukne alternativet for Norge. Den amerikanske våpenplattformen må med andre ord ha befunnet seg innenfor regjeringens samlede akseptabilitets-sett. Studiens andre hypotese kan dermed skrives slik:

H₂: Den norske regjeringens valg av F-35 som våpenplattform var motivert av partienes behov for å enes om en løsning som tilfredstilte interessegruppene de representerte.

Oppgavens andre hypotese (H₂) vil kunne vurderes gjennom et empirisk faktagrunnlag som forteller i hvilken grad valget av F-35 var motivert av å balansere partienes premiss-settende preferansegrunnlag med ønsket om å fortsette regjeringssamarbeidet. Meningsmålinger vil her kunne gi en indikasjon på de underliggende utenriks- og sikkerhetspolitiske preferansene hos regjeringspartienes respektive velgerbaser. Videre vil regjeringspartienes politiske program fra denne perioden kunne gi et bilde av den politikken de ønsket å gjennomføre i perioden. Regjeringen Stoltenberg II tiltrådte på grunnlag av politikken som var nedfelt i parti-programmene fra valget i 2005, og som ble videreutviklet i *Soria Moria-erklæringen* (SMK 2005). Valget av kampfly kom imidlertid tre år senere, i 2008 – under ett år før neste stortingsvalg. Det vil derfor være aktuelt å undersøke regjeringspartienes politiske program fra 2005 og 2009, i tillegg til *Soria Moria-erklæringen* for å få en bedre forståelse av hvilke preferanser representantene tok med seg inn i beslutningsprosessen. Siden slike partiprogram ofte inneholder mange runde formuleringer, dannet på bakgrunn av et kompromissbehov internt i de ulike partiorganisasjonene (Matlary & Halvorsen 2006: 196), vil det også være nødvendig å oppsøke mer sakspesifikke uttalelser fra personer som befant seg i umiddelbar tilknytning til beslutningsprosessen på regjeringsnivå. Her vil uttalelser fra ledere og representanter for de respektive partigruppene være av interesse, samt vurderinger fra ulike ministere. Medieoppslag og andre annenhåndskilder vil kunne gi en god del informasjon på dette området, men for å øke intensjonsdybden vil det også bli gjennomført intervjuer med sentrale personer. Det er imidlertid ikke sikkert at aktørene er villige til å avgi direkte bekræftende eller avkreftende svar på spørsmål knyttet til hvilke hensyn som lå bak valget av F-35. I likhet med studiens første hypotese, vil det sannsynlige fraværet av inkriminerende bevismateriale gjøre at også denne hypotetiserte sammenhengen snarere må *antas* gjennom det empiriske grunnlaget som er tilgjengelig.

Om vi videre kombinerer forklaringsperspektiv fra kommersiell liberalisme med erkjennelser hentet fra litteraturen om forsvarsindustriens virkemåte, får den ovennevnte omskrivningen av Rufus Miles' lov også en annen betydning, nemlig at valget av kampfly kan forstås som motivert av regjeringens behov for å imøtekomme forsvarsindustriens interesser (Moravcsik

1997). De norske forsvarsbedriftene ønsket seg, i alle fall i teorien, den plattformen som gav de beste ringvirkningene for norsk industri. I kjøp av kampfly innebærer dette gjerne avtaler om gjenkjøp eller industrisamarbeid som gir kjøpernasjonens industri kontrakter for å produsere deler som skal implementeres i, eller støtter opp om den ferdige kampflyplattformen. Med utgangspunkt i industriens tette bånd til myndighetene, kan det tenkes at aktører i industrien – enten enkeltbedrifter alene, i mindre grupper, eller gjennom kollektive interesseorganisasjoner – brukte denne situasjonen som insentiv til å mobilisere krefter for å overtale regjeringen om å velge den kampflyplattformen som gav de beste avtalene for norsk industri. Etersom bare én av de utenlandske tilbyderne skulle få levere kampfly til Norge, ble det også enklere for norske industriaktørene å velge side i kampflysaken, etter hvilken industripakke som gagnet dem. Tar vi så industriens sterke forhandlingsposisjon i betraktning, kan det ikke *a priori* utelukkes at myndighetene lot seg overtale til å velge en plattform som også maksimerte den industripolitiske uttellingen. Studiens tredje hypotese skrives dermed slik:

H₃: Den norske regjeringens valgte F-35 som våpenplattform fordi det gav de beste betingelsene for norsk industri.

Opgavens tredje hypotese (H₃) kan vurderes opp mot empiriske data som kan vise i hvilken grad regjeringen tok hensyn til den norske forsvarsindustriens interesser i valget av F-35 som Norges nye kampfly. Gjennom mediene vil det være mulig å få et inntrykk av hvilken støtte de ulike kampflykandidatene fikk fra aktørene i norsk industri. Uttalelser fra personer med tilknytning til beslutningsprosessen vil derfor være av interesse. Politikere på Stortinget og i regjeringen, samt personer i embetsverket, er trolig de mest informative kildene i så måte. For å kartlegge dette har jeg samlet inn data både fra medieoppslag og gjennom intervju. Disse kildene gir et innblikk i industriaktørene tilnærmelser overfor norske myndigheter, og kan gi indikasjoner for om aktørene hadde til hensikt å påvirke beslutningsutfallet. Som for studiens andre hypotese, vil det også her være nødvendig å undersøke partienes politiske plattformer, for å danne et bilde av regjeringspartiene tilbøyelighet for å komme med innrømmelser overfor aktørene i norsk forsvarsindustri. I likhet med studiens foregående hypoteser, kan det hende at det vil mangle bevis som utvetydig bekrefter denne hypotesen. Funn i det tilgjengelige empiriske kildegrunnlaget kan allikevel være tilstrekkelig for å *anta* at den hypotetiserte sammenhengen stemmer.

Utenrikspolitiske beslutninger fattes mellom «a rock and a hard place». At utenrikspolitikken er klemmt mellom barken og veden, betyr at utenrikspolitiske beslutningstakere leter etter fornuftige valg innenfor rammene av det handlingsrommet eksterne og interne omgivelser tillater (Fermann 2013). Dermed er det heller ikke uten betydning hvordan utenrikspolitiske beslutninger fattes og hvordan utenrikspolitiske beslutningsprosesser er institusjonalisert og organisert. Graham Allison (1969) har nettopp teoretisert hvordan egenskaper ved stats- og styringsverket kan tenkes å påvirke både hvordan utenrikspolitiske beslutningsprosesser er utformet, og hvilke konsekvenser dette kan få for beslutningsutfallet.

2.4 Egenskaper ved stats- og styringsverket: Byråkratisk tautrekking

På førstesiden i Allison & Zelikovs (1999) *Essence of Decision* skriver USAs tidligere president John F. Kennedy:

The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer – often, indeed, to the decider himself....There will always be the dark and tangled stretches in the decision-making process – mysterious even to those who may be most intimately involved.

Spørsmålet blir dermed hvordan man skal teoretisere det mysterium – den «svarte boksen» – utenrikspolitiske beslutningsprosesser fremstår å være? I Graham Allisons (1969) byråkratisk politikk-modell antas det at politiske beslutningsutfall (som valg av våpenplattform i dette tilfellet) er resultatet av tautrekking mellom sentrale aktører (institusjoner og beslutningstakere) innenfor stats- og styringsverket. Dette innebærer et annerledes syn på staten som aktør, enn det som legges til grunn innenfor realismen og liberalismen. Byråkratisk politikk-modellen antar at statens atferd er et uttrykk for forhandlingsspillet som foregår innenfor statens sentrale gruppe av beslutningstakere og rådgivere (Allison 1969: 707). Utfallet av beslutningsprosessen påvirkes av hvordan den er organisert, samt maktfordelingen og virkelighetsforståelsen hos beslutningstakerne som deltar i forhandlingene om hvordan styringsimpulsene fra de eksterne og interne omgivelsene skal forstås, og om hvilke implikasjoner disse impulsene bør få for selve beslutningen. Forklaringsmodellen fungerer dermed som et supplement til de to andre modellene – og er godt egnet til å analysere utenrikspolitikk (Waltz 1979: 122) – da byråkratisk politikk-modellens sentrale forklaringspremiss utelukkende hviler på antagelser omhandlende grupper og personer innenfor stats- og styringsverket (Allison 1969: 690; Carlsnaes 2008: 94).

Byråkratisk politikk-modellen er mest kjent for å være en av Allison (1969) tre analysemodeller på Cuba-krisen i 1962. Selv om det er flere ulikheter ved det norske og det amerikanske politiske systemet når det kommer til sammensetningen og oppstillingen av det strategiske lederskapet og deres respektive roller, kan teorien også anvendes på det norske stats- og styringsverket, da de grunnleggende teoretiske premissene er de samme.²⁷ Sentralt i byråkratisk politikk-modellen står antagelsen om at den politiske lederen ikke er alene om å fatte beslutninger. Aktørene som deltar i beslutningsprosessen – de som kan påvirke utfallet – består av det politiske lederskapet og personer med sentrale posisjoner i de viktigste etatene med adgangsrettigheter til beslutningsprosessen. En forutsetning for at en person skal kunne kalles en aktør i denne sammenheng, er at personen faktisk har mulighet til å påvirke det politiske resultatet. Disse aktørene, som oftest politikere eller representanter for en institusjon i stats- og styringsverket, danner en hierarkisk orden innenfor stats- og styringsverket, hvor den politiske ledelsen innehar de øverste posisjonene. Når en politisk beslutning skal treffes, oppstår det tautrekkingskamp mellom aktørene som ønsker å påvirke det endelige utfallet. En stats utenrikspolitisk atferd kan gjennom dette synet derfor ikke tolkes som en rasjonell og pragmatisk løsning på et problem, men heller som resultat av kompromiss, samarbeid, konflikt og forvirring mellom politikere og innflytelsesrike tjenestemenn i stats- og styringsverket (Allison 1969: 707f). Aktørene representerer egne avdelinger, seksjoner, departementer eller partier, som alle har sine egne interesser, mandater og anskuelser å ivareta i beslutningsprosessen. Dette farger aktørens – tautrekkerens – syn på hvilket beslutningsutfall som er å foretrekke. Her slår med andre ord Rufus Miles' lov – «where you stand, depends on where you sit» – inn i forståelsen av politiske beslutningsprosesser (Fermann 2013c: 108). Aktørens posisjoner i systemet er nemlig med på å definere hvordan problemet forstås, og hvordan det kan håndteres og løses (Allison 1969: 709f; Carlsnaes 2008: 94). Videre er aktørens gjennomslagsevne avhengig av makten de besitter. Makten er fordelt mellom deltakerne i spillet, men det å inneha makt er i seg selv ikke tilstrekkelig for å avgjøre en dragkamp. For Allison (1969: 710f) er makt det samme som effektiv innflytelse på beslutningsutfallet, og påvirkes av minst tre faktorer; (i) ferdigheter og vilje i spillet, (ii) forhandlingsfordeler, og (iii) de andre aktørens oppfatning av de to første faktorene. Selv om Allison (1969) i liten grad forklarer *hvordan* preferansene oppstår, konstaterer han allikevel at de eksisterer. Med flere mektige aktører i spill, kan utfallet sees på som et resultat av tautrekkingen og makt-

²⁷ I norsk sammenheng kan *Hernes-skolen* trekkes fram som et lignende forklaringsperspektiv, hvor det legges stor vekt på et aktørmangfold innenfor en fragmentert statsmakt som ikke nødvendigvis handler rasjonelt. Her rettes søkelyset mot båndene mellom departementskontorene og koplingene ut til nasjonale særinteresser (Tamnes 1986: 42f, 54).

spillet dem imellom, og ikke som resultatet av kalkulerte valg fra en enhetlig gruppe, ei heller som en oppsummering av den øverste lederens ønsker. Aktørenes særinteresser, innflytelse og intensjoner bidrar til at utfallet av tautrekkingen ser annerledes ut enn hva noen av dem kanskje ønsket (Ibid.: 710f). Dermed forteller ikke nødvendigvis en stats utenrikspolitiske atferd like mye om intensjonene bak handlingen, som det den forteller om makt-fordelingen mellom de ulike aktørene i beslutningsprosessen.

I forbindelse med utvelgelsen av nye norske kampfly fikk kampflyprosjektet, hadde FD, ansvaret for å utarbeide en anbefalingsrapport for regjeringen (FD 2006). Den endelige anbefalingen hvilte på flere hensyn, blant annet en serie med militærfaglige krav som kampflyene måtte oppfylle (FD 2008). Her ble ekspertisen innhentet fra flere avdelinger innenfor Forsvaret, og særlig fra Luftforsvaret, som til syvende og sist har ansvaret for de nye flyene. Gjennom lang erfaring og verdifull kunnskap om drift og vedlikehold av flere typer fly, hadde Luftforsvarets personell en spesialisert kompetanse som var avgjørende for utarbeidelsen av de operative kravene. I lys av Allison's (1969) byråkratisk politikk-modell, hvor institusjonelt fargede deltakere i en beslutningsprosess trekker tau om det politiske utfallet, kan det tenkes at Forsvaret og Luftforsvaret også har påvirket valget av kampfly. Spørsmålet er hvordan disse deltakernes preferanser og innflytelse kan teoretiseres og forklares.

2.4.1 Militær ekspertise og stivhengighet

Studiet av sivil-militære relasjoner omhandler forholdet mellom samfunnet og militærmakten. Sentralt står spørsmål om hvordan samfunnets behov for militærets beskyttelse best kan ivaretas samtidig som samfunnet er beskyttet fra våpenmaktens krefter, og hvorfor militæret adlyder sivile myndigheter til tross for en betydelig asymmetri i tilgangen til maktmidler (Feaver 1996: 154; Maaø 2010: 78f). En stor del av dette fagfeltet handler nettopp om hvordan sivile myndigheter kan holde kontroll med våpenmakten (Feaver 1999: 211). I det Samuel E. Finer ([1962] 2002) omtalte som modne politiske kulturer, som også inkluderer moderne demokratiske styresett, har sivile myndigheter allerede kontroll med de fleste sivil-militære problemene: De har hindret militæret fra å utfordre sivile myndigheter om makten, separert våpenmakten fra partipolitikken, og sikret orden og disiplin i de militære rekkene (Bland 1999b: 25). Til sammenligning med situasjonen i mange svakere regimer, hvor militærkupp gjerne er en overhengende fare, har militæret i modne politiske kulturer svært begrensede muligheter til å påvirke de sivile myndighetene (Feaver 1999: 218). Mer presist er den

begrenset til *innflytelse* gjennom legitime og konstitusjonelle kanaler, hvor rådgivning i beslutningsprosesser utgjør et sentralt aksjonsområde (Finer [1962] 2002: 86). Spørsmålet er allikevel hvordan sivile myndigheter kan føre kontroll med våpenmaktens innflytelse når militæret selv holder monopol på teknisk og operasjonell ekspertise som staten er avhengig av (Bland 1999a: 13; 1999b: 25). Dette *ekspert-problemet* er vanskelig å hankses med, og har blitt karakterisert som «det moderne problemet i sivil-militære relasjoner» (Bland 1999b: 25; Huntington 1957: 19f). Antagelsen om at forsvarsgrenens egeninteresser også farger rådene til den sivile ledelsen, bidrar til å komplisere problemet ytterligere. Selv om militærvesenets ideal – i alle fall i Samuel P. Huntingtons (1957: 72f) øyne – kanskje er et apolitisk byråkratisk organ som fungerer som en nøktern og nøytral rådgiver for staten, ville det vært en politisk feilslutning å tro at dagens våpenmakt ikke er en effektiv pressgruppe som vet å benytte overlappet mellom den militære og politiske sfære til å fremme sine egne interesser (Burk 2002: 16; Flynn 2014: 103; Janowitz 1960: vii).

I et valg av ny kampflyplattform, som det her er snakk om, kan det tenkes at militæret ønsket seg det mest teknologisk avanserte alternativet som var tilgjengelig. Før slutten på andre verdenskrig ble militærvesenet tradisjonelt sett på som et konservativt organ, som gjerne motsatte seg teknologisk endring. I dag erkjenner de fleste moderne militærvesen at militærteknologiske innovasjoner *kan* gi et utslagsgivende overtak på slagmarken, i møte med krigens brå og dødelige konsekvenser²⁸ (Diesen 2011: 102f; Høiback 2009: 45ff; Janowitz 1960: 25). Dette gjelder særlig i luften, hvor et teknologisk og kvalitativt overtak blir sett på som viktigere enn et kvantitativt overtall (Builder 1994: 156f). Teknologiens sentrale rolle i luftmaktsammenheng har også satt sitt preg på de tilgrensende institusjonene, noe Carl H. Builder (1994: 155) illustrerte slik: «The Air Force has long worshipped at the altar of technology – the benefactor of winged flight for man». Det var altså ikke Gud, men *teknologien* som hadde gitt mennesket vinger. En slik tiltrekning til teknologien er imidlertid ikke unik for det amerikanske flyvåpenet, US Air Force (USAF), men finnes også i det norske Luftforsvaret – og sannsynligvis i de fleste moderne luftforsvar (Maaø 2010: 33). Dermed blir også personer i Luftforsvaret sosialisert inn i en forståelse av at avansert teknologi er en nødvendig forutsetning for å drive effektfulle luftoperasjoner. Denne forståelsen gir slik et foreløpig svar på spørsmålet om hvilket kampfly Luftforsvaret ønsket å bruke: det mest avanserte.

²⁸ Samtidig kan teknologien aldri gi en garanti for seier, noe krigen i Afghanistan illustrerer (Henriksen 2009: 54f; Krabberød 2016).

Statsapparatet i et moderne demokrati er avhengig av å balansere spesialisert ekspertise og generell kunnskap. Politikere er generalister, de kan de politiske spillereglene, men har ikke anledning til å sette seg inn i hvert enkelt saksområde som er oppe til debatt. Her er de avhengige en arbeidsfordeling hvor de kan få bistand og veiledning av eksperter i embetsverket. Slik er det også i militærfaglige spørsmål, hvor offiserer og sivile med bred kunnskap om det militære fagfeltet utgjør ekspertisen (Huntington 1957: 70; Maaø 2010: 80). Med status som eksperter får spesialistene også makt til å definere hva som er bra og dårlig, riktig og galt. Politikerne, på sin side, blir nødt til å stole på at ekspertene er oppriktige. Med en slik definisjonsmakt har eksperter mulighet til å skyve politikernes beslutning i en bestemt retning, gjerne styrt av sine egne preferanser. Slik står den politiske ledelsen i fare for å bli gjort til «dilettanter», for å bruke Max Webers begrep, for ekspertisen i byråkratiet (Gerth & Mills 1946: 232). En slik informasjonsasymmetri impliserer imidlertid ikke at eksperter med kunnskapsmonopol *alltid* konstruerer sine råd etter egne preferanser, men indikerer heller en teoretisk mulighet for at forsettlig partisk rådgivning kan finne sted innenfor rammen av hva sivile myndighetene finner troverdig.

En beslutning fattes aldri i et historisk vakuum. Staters struktur og handlinger er alltid betinget av en historisk transnasjonal kontekst i stadig endring (Skocpol 1985: 8). Dermed vil utfallet av en tidligere beslutning potensielt kunne påvirke utfallet av en pågående prosess (Pierson 2000: 252). Det norske kampflykjøpet er ikke unntatt en slik stivhengighetsdynamikk. Kampflykjøpet var en prosess hvor et aldrende system skulle byttes ut med et nytt, hvor brukeren av det gamle systemet også skulle bli brukeren av det nye, samtidig som brukeren også hadde adgang til beslutningsprosessen. Med andre ord lå mye til rette for at tidligere erfaringer og opparbeidet kunnskap hos brukeren skulle kunne påvirke valget. Et slikt argument stopper ikke bare ved den brede erkjennelsen av at «historien er viktig», men impliserer også mer deterministiske egenskaper, ved at tidligere erfaringer blir avgjørende for kommende beslutninger (Pierson 2000: 252; Mahoney 2000: 507). Andre valgmuligheter – stier – vil komme til syne langs veien, men den institusjonelle forankringen som allerede foreligger vil forhindre en enkel overgang til en annen sti (Levi 1997: 28). Til dette har man allerede investert for mye ressurser. Slik kan det også være for investeringer i forsvarssektoren. Dermed kan det tenkes at Forsvaret og Luftforsvarets preferanser i kampflysaken ble farget av hvilke erfaringer de allerede hadde gjort seg med lignende systemer. Hvordan kan så slike innsikter tenkes å relatere til denne casen?

2.4.2 Kontekstualisering, hypoteseformulering og operasjonalisering

Sent i 2007 stod kun svenskproduserte Gripen og amerikanske F-35 igjen som kandidater til å bli valgt som Norges neste kampfly, etter at Eurofighter hadde trukket seg fra konkurransen. Valget tok form som et nullsumspill, uten reelt rom for kompromissløsninger, siden bare en av aktørene ville få anledning til å levere Norges nye kampfly. Beslutningen var imidlertid ikke regjeringens alene. Departementene deltar også aktivt i utformingen av norsk politikk, og i denne saken måtte FD ta hensyn til flere andre departementers interesser (FD 2006: 45f). Ut ifra Allison's (1969) antagelser, kan man anta at sentrale individer i de involverte departementene hadde interesser knyttet til saksutfallet, og at deres interesser var formet av avdelingene de representerte. I tillegg til aktørene tilknyttet departementene, skulle også Forsvaret legge fram sin anbefaling for kampflyprosjektet i løpet av prosessen (Ibid.: 46), en anbefaling som fra et teoretisk perspektiv kan tenkes å ha vært preget av stivhengighetsimpulser.

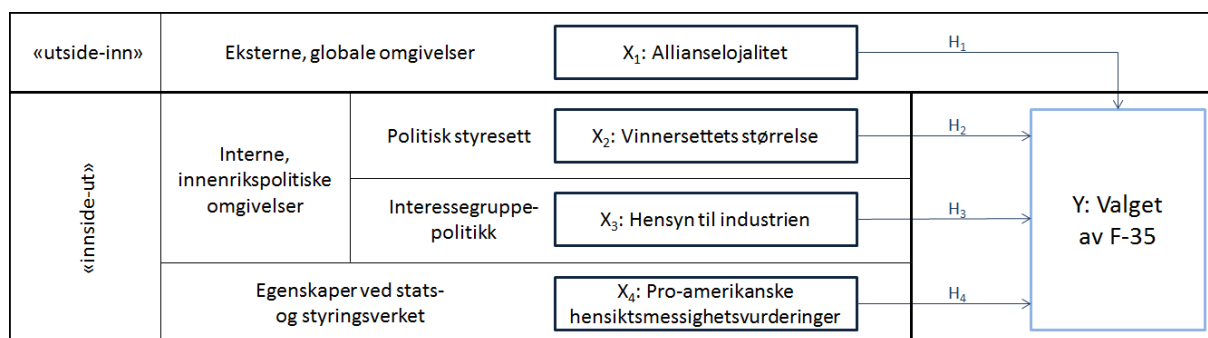
Med hvert av flyene fulgte det også pakkelsninger, hvor amerikanerne og svenskene tilbød oppfølging, flyverutdanning og industriavtaler. Luftforsvaret har tidligere erfaring med produkter fra begge landene, men hvor svenske bare har levert skolefly, har amerikanerne også levert transport- og overvåkningsfly, samt flere generasjoner med kampfly. Luftforsvaret har over 50 års erfaring med amerikanske flysystemer og den medfølgende infrastrukturen. Dette har gjort systemene tilnærmet interoperabile,²⁹ med tydelige fellestrekk i våpensystem, logistikk, tankesett og treningsopplegg. I et slikt stivhengighetsargument, vil det i Forsvaret og Luftforsvarets øyne dermed virke enklere – kanskje også billigere – å videreføre samarbeidet med amerikanerne, sammenlignet med å satse på at det svenske alternativet leverer en like god tilleggs pakke. Det kan i det minste reises spørsmål om ikke en slik tilknytning har påvirket valget av fly som F-16 og F-35 (Gjeseth 2014: 52). Legger vi så Allison's (1969) antagelser til grunn – om en stats politikk er utfallet av tautrekking i stats- og styringsverket – kan man anta at anbefalingen av F-35 var resultatet av tautrekking mellom sentrale interessenter i byråkratiet, og at institusjonell tilknytning og tidligere erfaringer gav utslag i pro-amerikanske hensiktsmessighetsvurderinger i stats- og styringsverket som kan ha vært utslagsgivende. Studiens fjerde formuleres dermed slik:

H₄: Kampflyprosjektets anbefaling av F-35 som våpenplattform skyldtes at
(i) Luftforsvarets og Forsvarsdepartementets synspunkter fikk gjennomslag, eller at
(ii) sentrale departementer, partier og etater var samstemte om løsningen.

²⁹ Se Kapstein (2004: 144) for en utdypning av konseptet interoperabilitet.

For å kunne vurdere denne hypotesen, trengs tilgang til informasjon som bidrar til å rekonstruere hvordan beslutningsprosessen forløp seg og hvordan ulike aktører innvirket på utfallet av prosessen. Gjennom offentliggjorte dokumenter og intervju med personer som deltok i beslutningsprosessen, vil det være mulig å skape et bilde av hvordan interesser innad i stats- og styringsverket kan ha påvirket valget av kampfly, hva disse interessene var, og i hvilken grad interessene pekte i en eller flere retninger. Staben i FD, og særlig i selve kampflyprosjektet og -programmet, samt statssekretæren i FD, var alle involvert i arbeidet med anbefalingen som skulle legges fram for regjeringen. Det antas derfor at dette er sentrale kilder til spørsmålet om hvem som hadde hvilke interesser, og hvilken påvirkningskraft. Utover FD regnes også Nærings- og handelsdepartementet (NHD),³⁰ UD og FIN som sentrale aktører i utarbeidelsen av kampflyløsningen. FFI, Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSi) og norsk industri nevnes også som aktører (FD 2006: 45f). Informasjon fra disse institusjonene vil også være av interesse. Videre vil det være spesielt interessant å skape et bilde av Forsvarets og Luftforsvarets interesser i kampflykjøpet, og finne ut hvilken innflytelse disse ekspertisegruppene hadde på anbefalingsrapporten. Slik informasjon vil kunne komme fram i offentliggjorte dokumenter, men vil trolig komme tydeligst til syne gjennom intervjuer med militært personell som var tilknyttet utarbeidelsen av dokumentene som ble grunnlaget for kampflyprosjektets anbefaling.

2.5 Oppsummering av hypoteser

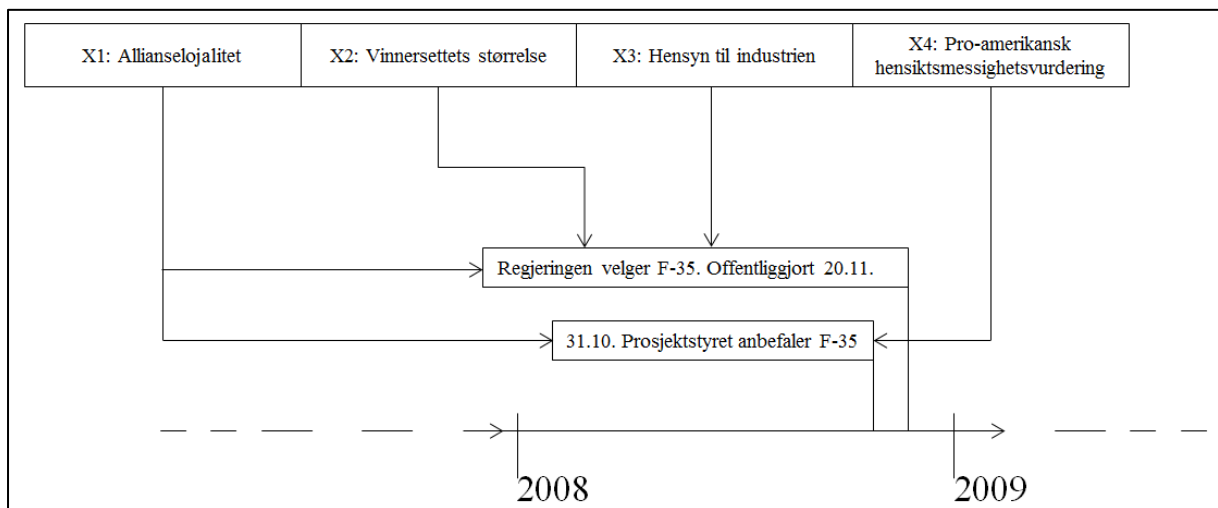


Figur 1: Hypotesene og variablenes teoretiske utgangspunkt.

³⁰ NHD ble i januar 2013 omgjort til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

Analysenivå	Teoretisk forankring	Hypotese	Kartleggingsfokus
Stats-eksterne faktorer: egenskaper ved de internasjonale omgivelsene («utside-inn»)	Realisme og alliansedynamikk	H₁ : F-35 ble anbefalt og valg som et resultat av avhengigheten til USA og NATO	Alliansepolitiske vurderinger hos sentrale beslutningstakere og i anbefalingsrapporten
Stats-interne faktorer: egenskaper ved de norske innenrikspolitiske omgivelsene («innside-ut»)	Liberalisme, vinnersett og interesser	H₂ : Regjeringen valgte F-35 for å tilfredsstille interessegruppene de representerte	Regjeringspartienes vinnersett og akseptabilitets-sett
	Liberalisme, industri-politiske hensyn	H₃ : Regjeringen valgte F-35 fordi det gav de beste industripolitiske ringvirkningene	Regjeringens tilbøyelighet til å gi innrømmelser til norsk forsvarsrelatert industri
Stats-interne faktorer: egenskaper ved det norske stats- og styringsverket («innside-ut»)	Byråkratisk politikk, militær ekspertise og stiafhengighet	H₄ : F-35 ble anbefalt som et resultat Luftforsvaret og FDs synspunkter fikk gjennomslag i regjeringen, eller at flere aktører var samstemte.	Preferanser og påvirkningskraft hos sentrale aktører i stats- og styringsverket: FD, NHD, UD, FIN og Luftforsvaret

Tabell 1: Den deduktive broen mellom det teoretiske og det empiriske univers



Figur 2: Variablenes innslagspunkt i prosessen når valget av F-35 deles i to hendelser.

3 Empirisk analyse av kampflykjøpet

I forrige kapittel gjorde jeg rede for UPA og tre teoretiske tilnæringsmåter som kan brukes for å forstå staters utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutninger som en funksjon av egenskaper ved de globale omgivelsene (Snyder 1997; Waltz 1979), interne samfunnsforhold (Moravcsik 1993b; 1997; Putnam 1988) og måten stats- og styringsverket er institusjonalisert (Allison 1969; Bland 1999b; Pierson 2000). Det gir således mening å se et valg av våpenplattform gjennom «outside-inn»- så vel som «innside-ut»-prismer. Disse tilnæringsmåtene danner deduktive forankringspunkt for fire hypoteser som hver for seg og samlet kan bidra til å forklare hvorfor F-35 ble Norges nye kampflyplattform. I dette kapitlet vil jeg først kartlegge casens avhengige variabel (Y), anbefalingen og valget av F-35. Så følger fire partielle («bivariate») analysedeler hvor jeg kartlegger casen etter tur langs hver uavhengige variablene (X_{1-4}), samtidig som jeg fortløpende analyserer om det empiriske kildematerialet bidrar til å styrke eller svekke den enkelte hypotese slik de er formulert i hypotesene H_{1-4} . De partielle analysene danner grunnlaget for den sammenfattende analysen i kapittel 4. Der vurderes faktorenes relative betydning, fasing og samspill i forklaring i lys av de teoretiske innsiktene som ble presentert i forrige kapittel, for å forklare beslutningen om å velge F-35 som Norges nye kampflyplattform. Nettopp anbefalingen og valget av F-35 blir kartlagt i det påfølgende underkapitlet. Som nevnt i kapittel 1.1, vil denne studien i hovedsak omhandle perioden mellom oktober 2005 og november 2008. For at prosess-sporingen skal kunne gjøres grundig, vil det også være nødvendig å presentere perioden før, og delvis etter disse tidspunktene.³¹

3.1 Kartlegging av avhengig variabel: Anbefalingen og valget av F-35

20. november 2008 ble det klart at regjeringen Stoltenberg II gikk inn for å kjøpe amerikanske kampfly. Avgjørelsen baserte seg på kampflyprosjektets³² anbefaling, som konkluderte med at Lockheed Martin F-35 Lightning II, også kalt Joint Strike Fighter (JSF), var å foretrekke som erstatning for de norske F-16-flyene, på bekostning av Saabs JAS 39 Gripen NG (Next Generation) (FD 2008). På pressekonferansen uttalte statsminister Stoltenberg og forsvarsminister Strøm-Erichsen at F-35 både var bedre og billigere enn Gripen (SMK 2008a). Det var særlig F-35s lavsignaturegenskaper (såkalt «stealth»), sensor kapasitet og mulighet for

³¹ Se vedlegg 6 for en større oversikt over relaterte hendelser.

³² Kampflyprosjektet var organisert som et integrert samarbeidsprosjekt under FDs ledelse. Deltakere var representanter fra Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), Luftoperativt inspektorat (LOI), Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter (LUKS), Luftforsvarsstaben (LST) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Det ble også innhentet ekstern kompetanse fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Innovasjon Norge.

elektronisk krigføring som gjorde det amerikanske flyet mer egnet enn den svenske våpenplattformen (Bogen & Håkenstad 2015: 272; SMK 2008a; Strøm-Erichsen 2009: 24f). I 2016-kroner er anskaffelseskostnadene for kjøpet av F-35 beregnet til NOK 69,7 milliarder, mens levetidskostnadene er beregnet til NOK 261,3 milliarder (FD 2016). I juni 2012 ble det gjennom behandlingen av Innst. 388 S (2011-2012), jf. Prop. 73 S (2011-2012) besluttet at FD skulle legge fram årlige bestillinger for Stortinget. Året før vedtok Stortinget ved Innst. 441 S (2010-2011), jf. Prop. 110 S (2010-2011) at de første kampflyene skulle bestilles. Eide hadde selv ansvaret for denne bestillingen – da som forsvarsminister. Disse flyene ble levert i september 2015, og er stasjonert i Arizona, USA for treningsformål.

Behovet for å kjøpe nye kampfly til Forsvaret ble omtalt allerede av Forsvarskommisjonen av 1990 (FK 90) og i Forsvarsstudien av 1991 (FS 91) (FSJ 1992; NOU 1992). Her ble behovet for å erstatte tilårskomne F-5 og tapte F-16-fly understreket. I FS 91 ble det anbefalt å gå til innkjøp av 48 kampfly i perioden 2000-2004, i tillegg til eksisterende F-16 Mid Life Update (MLU) (Arheim m.fl. 1994: 79). Til tross for en tidlig utforming av *behovet* for nye kampfly, skulle veien fram mot investeringsbeslutningen vise seg å bli lang. *Kampflyanalysen 96* (KFA-96) ble opprettet ved FFI av Einar Kristian Smedsvig, daværende Generalinspektør for Luftforsvaret (GIL), sent i 1993 for å skape beslutningsgrunnlag for valg av ny kampflyplattform. *Anskaffelsesprosjekt 7514 Nye Kampfly* ble opprettet i kjølvannet av KFA-96, og fikk ansvar for kjøpet. Under Bondevik I-regjeringen vedtok Stortinget, gjennom Innst. S. nr. 207 (1998-1999), jf. St.prp. nr. 65 (1998-1999), å anskaffe 20 nye kampfly som supplement. Valget stod mellom Eurofighter Typhoon og F-16 Block 50 N. På dette tidspunktet hadde ambisjonsnivået for Luftforsvaret allerede blitt nedjustert gjennom St.meld. nr. 22 (1997-1998). Etter Stoltenberg I-regjeringens tiltredelse i mars 2000, ble imidlertid innkjøpet, og prosjekt 7514, kansellert av økonomiske årsaker med Innst. S. nr. 238 (1999-2000), jf. St.prp. nr. 58 (1999-2000) (Bogen & Håkenstad 2015: 273; Sandnes & Maaø 2007: 23; Whist & Christensen 2011b: 133f). Som nyinnsatt forsvarsminister mente Bjørn Tore Godal (Ap) at det også ville være fornuftig å vente på utfallet av det amerikanske Joint Strike Fighter-prosjektet,³³ som Norge hadde vært betalende medlem av siden 1997 (Berg 2012: 118). Den

³³ Det amerikanske Joint Strike Fighter-programmet ble startet i første halvdel av 1990-tallet, og hadde som hensikt å produsere en felles «nestegenerasjons» kampflyplattform for flere brukere, som kunne erstatte flere utgående flytyper, gjennom å kle flere ulike roller i luften. Det ble avholdt konkurranse mellom to leverandører som tilbød seg å produsere flyet, Boeing og Lockheed (i 1995 slo Lockheed seg sammen med Martin Marietta og dannet Lockheed). Etter hvert som andre land fattet interesse for prosjektet, skiftet programmet form til å bli et samarbeidsprosjekt med flere bidragsnasjoner. I oktober 2001 ble Lockheed Martins design – med Pratt & Whitney som motorprodusent – erklært som vinner av konkurransen, og fikk dermed titulere flyet sitt (F-35) *The*

norske F-16-flåten hadde en forventet operativ levetid til 2015-2020, noe som gjorde at tiden begynte å bli knapp om Norge skulle opprettholde et fungerende kampflyvåpen i overgangsfasen (FD 2006: 3). Ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 342 (2000-2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000-2001), vedtok allikevel Stortinget at kjøp av nye kampfly skulle forberedes, og at en forsvarsstruktur med 48 kampfly skulle opprettholdes. Dermed påla Stortinget mindretallsregjeringen å kjøpe nye kampfly, bare ett år etter at prosjekt 7415 ble avsluttet (Whist & Christensen 2011b: 133). Dette pålegget kan sees på som den formelle starten på prosjekt 7600, som kulminerte i regjeringens valg av F-35 i november 2008, og Stortingets godkjenning i juni 2009 gjennom Innst. S. nr. 299 (2008-2009), jf. St.prp. nr. 36 (2008-2009).

Bondevik II-regjeringen, utnevnt høsten 2001, fulgte opp Stortingets pålegg om å gå til anskaffelse av nye kampfly. I St.prp. nr. 55 (2001-2002), fremlagt i april 2002, mente regjeringen at det kunne være fordelaktig å delta i ett eller flere pågående utviklingsprosjekt, ettersom det kunne gi økonomiske, industrielle og teknologiske gevinster. Det ble også understreket at en eventuell deltakelse i utviklingsprosjekt ikke innebar at Norge kom til å kjøpe det respektive flyet. De aktuelle samarbeidsprosjektene var Eurofighter Typhoon, Dassault Rafale og JSF. Norge hadde vært en del av sistnevnte prosjekt siden 1997, et samarbeid regjeringen aktet å videreføre. Stortinget gav tilslutning til dette i juni 2002, gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 232 (2001-2002). Flertallet i forsvarskomiteén bemerket dog at støtten forutsatte at det ble vektlagt å involvere norsk industri i samarbeidet. Dagen etter Stortingets tilslutning ble Norge knyttet enda tettere til JSF-programmet gjennom undertegnelsen av Memorandum of Understanding (MoU) for deltakelse i JSF System Development and Demonstration (SDD) (Whist & Christensen 2011b: 136).

I løpet av 2003 ble også *Prosjekt 7600 Fremtidig kampflykapasitet* igangsatt under FDs ledelse, med betydelig støtte fra Forsvarets personell. Prosjektet hadde ansvar for å forberede anskaffelse av kampflyene igangsatt. I februar undertegnet FD på vegne av norsk industri en industrisamarbeidsavtale med Eurofighter Jagdflugzeug GmbH,³⁴ og i mars undertegnet

Joint Strike Fighter (Antill & Ito 2012-2013: 16f ; Gertler 2015: 8ff; Lam & Cozzarin 2014: 47f). I dag deltar ni nasjoner i JSF-programmet, mens tre land kjøper eksternt (Vedlegg 1). F-35 utvikles i tre varianter: F-35A CTOL (Conventional Take-Off and Landing) som skal erstatte F-16, og F-35B STOVL (Short Take-Off and Landing) og F-35C CATOBAR (Catapult Assisted Take-Off Barrier Assisted Recovery), som begge er kompatible med hangarskip.

³⁴ Eurofighter Jagdflugzeug GmbH er produksjonsansvarlig og eies av entreprenørene som produserer Eurofighter Typhoon-flyene; BAe Systems for Storbritannia, Finmeccanica for Italia og Airbus Group (tildligere EADS) for Tyskland og Spania. NETMA representerer de fire medlemslandene i konsortiet, Storbritannia, Italia, Tyskland og Spania, og er kunden til Eurofighter Jagdflugzeug GmbH (Heinrich 2015: 342).

Norge også et Letter of Understanding med NATO EF2000 and Tornado development, production and logistics Management Agency (NETMA) (FD 2006: 16f; St.prp. nr. 1 (2005-2006); Whist & Christensen 2011b: 136). Under Bondevik II-regjeringen ble det påpekt at Forsvaret ikke hadde ressurser til å inngå tilsvarende myndighetsavtale med svenske JAS Gripen³⁵ og franske Rafale, men også at det ble opprettholdt dialog med de to «andre kandidatene» (St.prp. nr. 1 (2005-2006): 116). Med regjeringsskiftet høsten 2005, ønsket imidlertid den nye «rødgrønne» regjeringen at framskaffelsesprosessen skulle framstå som mer genuin og troverdig, enn under forgjengerens styre. Prosessen under Bondevik II-regjeringen, gjerne personifisert ved forsvarsminister Kristin Krohn Devold (Høyre), hadde blitt kritisert for å være pro-amerikansk og predeterminert (Gundersen 2005; Andersen & Solend 2007; Raknes 2007). Etter maktovertakelsen understreket Stoltenberg II-regjeringen derfor at de ville vektlegge industrielle gjenkjøpsavtaler i større grad, og insinuerte samtidig at Norges deltakelse i JSF-programmet ikke måtte tas for gitt (Grande 2005; Gundersen 2005). I desember 2005 sendte Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) ut en formell forespørsel om informasjon – Request for Information (RFI) – til de fire aktuelle kandidatene (UD 2006). Svarene kom i mars 2006. Ved framleggelsen av statsbudsjettet for 2007 i september 2006 (St.prp. nr. 1 (2006-2007)), kom det imidlertid fram at forhandlingene med Dassault Aviation hadde strandet³⁶ og at Gripen, Eurofighter og F-35 stod igjen som aktuelle kandidater.

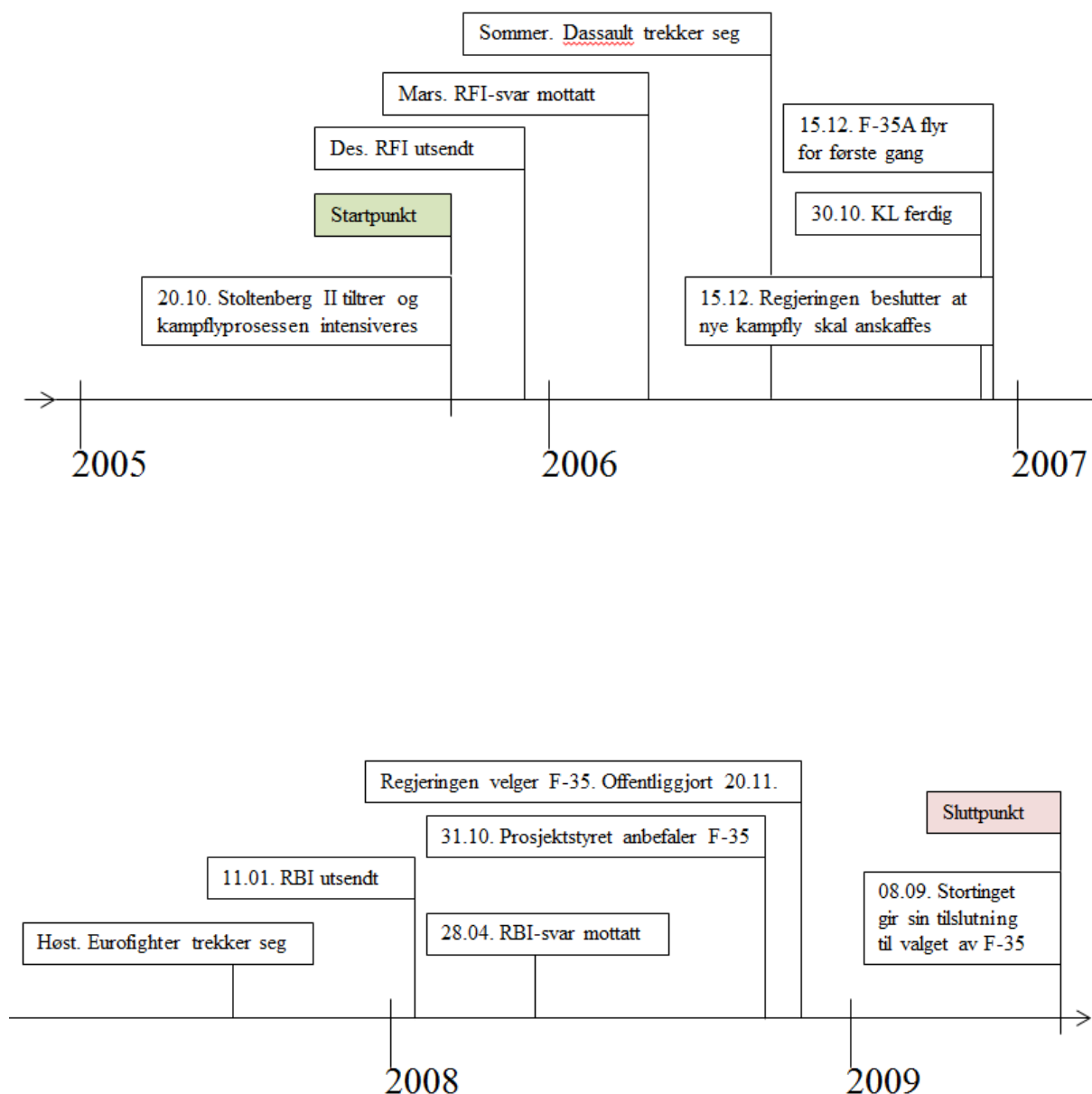
Våren 2006 ble det opprettet et statssekretærutvalg som skulle lede prosessen. Det ble ledet av FDs statssekretær Eide. Statssekretærer fra Samferdselsdepartementet (SD), SMK, UD, FIN og NHD, deltok også,³⁷ og skulle ha et avgjørende ord med i valget av kampfly (Ellingsen, Solend & Andersen 2007; NFD 2016; Whist & Christensen 2011b: 144). Utvalget ble opprettet for å «sikre tverrdepartemental forankring av arbeidet, og sikre tverrpolitisk forankring mellom regjeringspartiene», og avholdt møter én til to ganger i måneden (Eide 2016). I slutten av november 2006 ble grunnlagsdokumentet for Prosjekt 7600, Konseptuell Løsning (KL 7600) (FD 2006), lagt fram for regjeringen. Dokumentet analyserte alternative konsept for Norges fremtidige kampflybehov, og anbefalte at regjeringen gikk inn for anskaffelse av 30-50 nye kampfly i perioden 2015-2020, og at F-16 utfases i samme periode. Etter at dette

³⁵ Offisielt nevnes Gripen først som en aktuell kandidat i St.prp. nr. 1 (2005-2006), men dukket i blant opp i mediene og i debattene på Stortinget og i forsvarskomiteén (Dragnes 2004).

³⁶ Sommeren 2006 bekreftet den franske ambassaden overfor FDs statssekretær Espen Barth Eide at Rafale ikke ble med videre i konkurransen (FD 2006: 16).

³⁷ Statssekretærene som deltok i utvalget: Frode Berge (Ap) for NHD, Raymond Johansen (Ap) for UD, Bård Vegar Solhjell (SV), Hege Solbakken (Sp) og Morten Wetland (Ap) for SMK (Ellingsen m.fl. 2007). Utover dette er det uklart hvilke andre statssekretærer som deltok i utvalget, og hvor mange som deltok totalt.

dokumentet hadde gått gjennom ekstern kvalitetssikring av Econ & HolteProsjekter (2006), som ble bestilt av FIN, ble det godkjent av regjeringen i desember. Godkjenningen av KL 7600 brakte prosjektet videre til definisjonsfasen,³⁸ og våren 2007 tok man fatt på arbeidet med det som skulle lede fram til selve sluttrapporten – kampflyprosjektets anbefaling – Utvidet fremskaffelsesløsning (UFL 7600) (FD 2008; Whist & Christensen 2011b: 139).



Figur 3: Tidslinje for prosessen mellom start- og sluttspunkt, og viktige relaterte hendelser.³⁹

³⁸ Se Forsvaret (u.d.) for oversikt over planleggings- og gjennomføringsfaser for materiellinvesteringer.

³⁹ Se vedlegg 6 for en større oversikt over relaterte hendelser.

Våren 2007 undertegnet forsvarsminister Strøm-Erichsen en myndighetsavtale og avtale om industrielt samarbeid med Gripen, samt en avtale med Eurofighter om industrisamarbeid (FD 2007a; 2007b). Rundt samme tid ble også prosjektorganisasjonen som KL 7600 foreskrev etablert under FD, og Pål Bjørseth ble ansatt som prosjektleder (Bjørseth 2016). Prosjektet bestod av rundt 40 fulltidsstillinger, og hentet representanter fra blant annet Luftforsvaret, FLO og FFI (St.prp. nr. 36 (2008-2009): 2f). Etter hver ble et gradert kravdokument – Konsolidert kravdokument (KKD) – bygget opp. Dette var fundamentert på KL 7600, St.prp. nr. 48 (2007-2008), St.meld. nr. 38 (2006-2007) og flere andre førende dokument, som blant annet omhandlet sikkerhetspolitikk, industrielle hensyn og operative krav.⁴⁰ KKD ble grunnlaget for kravene som kampflykandidatene skulle vurderes etter. Kravene ble sendt ut i januar 2008 som en forespørsel om bindende informasjon – Request for Binding Information (RBI) – til de tre kandidatenes respektive myndigheter (FD 2008: 17f). I desember 2007 fikk statssekretær Eide beskjed fra Eurofighter-konsortiet om at trakk seg fra konkurransen fordi de følte seg «ille til mote»⁴¹ med utvelgelsesprosessen (Berg 2012: 9; Jentoft 2007). Eurofighters myndigheter fikk allikevel oversendt RBI i januar. Svaret fra amerikanske og svenske myndigheter kom i slutten av april, mens Eurofighter aldri besvarte forespørselen (FD 2008: 7). Det ble derfor ikke «gjort en endelig og fullverdig vurdering [av Eurofighter] mot [norske] kriterier og scenarier» (Eide 2016). Dermed ble det også klart at det bare stod to kandidater igjen, nemlig amerikanske F-35 og svenske Gripen.

De to kandidatenes svar på RBI ble gjennomgått i løpet av sommeren og høsten 2008, og dannet grunnlaget for kampflyprosjektets anbefaling. I juni behandlet Stortinget langtidsplanen for Forsvaret for perioden 2009-2012, gjennom Innst. S. nr. 318 (2007-2008), jf. St.prp. nr. 48 (2007-2008). Ved behandlingen ble det beskrevet et nytt ambisjonsnivå for Forsvaret som skulle inngå i kampflyprosjektets analyser – særlig med tanke på et foreløpig antallsanslag. Kampflyprosjektet landet til slutt på en anbefaling av F-35 etter å ha gjennomført militærfaglige, industrielle og sikkerhetspolitiske vurderinger. Styret i kampflyprosjektet konkluderte med at F-35 tilfredstilte de militærfaglige kravene omhandlende flernasjonalt samarbeid og stridseffektivitet, mens Gripen ikke klarte å oppfylle viktige krav innenfor den militærfaglige kategorien (FD 2008: 37). Kandidatene ble også vurdert etter fire ulike trusselbilder, scenarioklasser, hvorav tre omhandlet forsvaret av norsk territorium, mens det fjerde

⁴⁰ KKD bygger på flere kilder; styrende dokumenter, referanse- og føringsdokumenter. Se Vedlegg 2.

⁴¹ Oversatt fra «ill at ease». I slike sammenhenger er «ill at ease» et sterkt uttrykk å bruke, mener Berg (2012: 9). Se Jentoft (2007) for faksimile av brevet som ble tilsendt statssekretær Eide fra Eurofighter-konsortiet.

tilsvarte NATOs fredsbevarende operasjoner.⁴² F-35 nådde kravene til alle fire scenario-klassene, mens Gripen bare tilfredstilte kravene til sistnevnte klasse (Bogen & Håkenstad 2015: 272; SMK 2008a). Det var i de skarpeste scenariene det var størst forskjell (Nodeland 2016). Fra et sikkerhetspolitisk perspektiv var begge kandidatene regnet som akseptable valg, men F-35 ville kunne gi flere positive ringvirkninger enn Gripen. Saabs industriplaner for Norge ble dog regnet som det beste forslaget både kvalitativt og kvantitativt (FD 2008: 38f).

UFL 7600 ble undertegnet av styret i kampflyprosjektet 31. oktober (Ibid.: 1), og trolig lagt fram for regjeringen ikke lenge etter. De eksterne kvalitetssikringsaktørene godkjente UFL 7600 14. november (Holte Consulting & Econ Pöyry 2008: 2). Fram til offentliggjøringen var det ytterst få som visste innholdet i rapporten. Anbefalingen inneholdt «børssensitive opplysninger og industrihemmeligheter» og ble derfor holdt hemmelig innad i en veldig liten gruppe i «frykt for at det skulle komme en lekkasje» (Svensson 2016). Etter hvert som det nærmet seg offentligjørelsen, ble flere og flere informert: «Først statssekretærutvalget, deretter nøkkelpersoner i regjeringen [...] og til slutt partigruppene på Stortinget. Dertil ble sentrale premissleverandører som LO-lederen også informert» (Eide 2016). På regjeringsnivå var det i utgangspunktet regjeringens underutvalg, bestående av de tre partilederne Liv Signe Navarsete (Sp), Kristin Halvorsen (SV) og Stoltenberg som kjente til innholdet i UFL 7600, ved siden av forsvarsminister Strøm-Erichsen og utenriksminister Jonas Gahr Støre (Ap) (Hegtun, Magnus & Gjerde 2008). Forsvarssjef (FSJ) Sverre Diesen ble også informert i løpet av uken før offentligjørelsen (Diesen 2016). 20. november kunngjorde Stoltenberg og Strøm-Erichsen at regjeringen aktet å følge anbefaling om å kjøpe 52 kampfly av typen F-35.

FDs tilråding, St. prp. nr. 36 (2008-2009) *Nye kampfly for Forsvaret*, ble fremmet og godkjent i statsråd 19. desember 2008. Her ble det bedt om Stortingets samtykke til å innlede forhandlinger med amerikanske myndigheter og hovedleverandøren Lockheed Martin. 8. januar 2009 vedtok Stortinget at saken skulle videresendes til forsvarskomiteén (Stortinget 2009b). I starten av 2009 skiftet kampflyprosjektet navn til kampflyprogrammet.⁴³ Bjørseth fortsatte som ansvarlig, nå som programdirektør. Navneskiftet kom som et resultat av at man nå gikk inn i gjennomføringsfasen av prosjektet, men hadde ellers liten betydning for selve innholdet

⁴² Scenarioklassene ble utarbeidet av FFI i samråd med Etterretningstjenesten for Forsvarsstudien 2007 (FS 07) (FD 2008: 18). Se Johansen (2006) og Glærum, Berg-Knutsen, Gulichsen, Johansen & Steder (2008) for en redegjørelse for scenarier og scenarioklasser i FS 07 (FSJ 2007).

⁴³ Endringen var knyttet til den en generell endring i FDs organisasjonsstruktur ved årsskiftet 2008-2009. Kampflyprogrammet sorterte fra 2009 under det som ble FD III Avdeling for økonomi og styring, tidligere FD V.

(Bjørseth 2016). Stortingets forsvarskomiteé holdt en åpen høring i kampflysaken 24. april, og avga sin innstilling 04. juni (Innst. S. nr. 299 (2008-2009)). Fire dager senere fikk regjeringen tilslutning av stortingsflertallet til å innlede forhandlingsprosessen (Stortinget 2009a).

3.2 Fire partielle analyser av valget av F-35 som våpenplattform

I dette delkapittelet vil jeg kartlegge casen langs hver enkelt av de fire uavhengige variablene (X_{1-4}) og undersøke de partielle sammenhengene mellom den avhengige variabelen (Y) og hver av disse. Dette gjøres gjennom fire separate deler, hvor det for hver uavhengige variabel vil bli vurdert om det finnes empirisk støtte for den tilhørende hypotesen og sammenhengen mellom den avhengige og en uavhengig variabel i lys av det relevante empiriske kildegrunnlaget som er blitt presentert. De fire påfølgende bivariate analysene presenteres i samme rekkefølge som hypotesene ble introdusert i teorikapittelet.

3.2.1 Allianselojalitet

Oppgavens første hypotese (H_1) påstår at anbefalingen og valget av F-35 ble motivert av Norges tilhørighet til NATO generelt og USA spesielt. Her vil det være nødvendig å legge fram opplysninger som kan fortelle *om*, og i så fall i *hvilken grad*, Norge var avhengig av beskyttelse fra sine allierte. Dernest vil det være nødvendig å presentere data som kan gjøre det tydelig hvorvidt Norge søkte etter muligheter for å bekrefte allianselojaliteten overfor sine partnere eller ikke. For å oppklare dette er vi nødt til å lete etter spor av slike motiver i beslutningsgrunnlaget for kampflyprosjektets anbefaling av F-35, og deretter for Stoltenberg II-regjeringen politiske valg av F-35. Først, er det imidlertid nødvendig å beskrive de internasjonale omgivelsene, og vise hvordan disse kan ha spilt inn på det norske kampflykjøpet gjennom å konstruere de ytre rammene for regjeringens valg.

USA og Norge har vært i en formell allianse siden NATOs tilblivelse i 1949. Plasseringen tett opptil Sovjetunionen bidro til å knytte tette sikkerhetspolitiske bånd mellom Norge og USA. Geografien bidro på den ene siden til Norges behov for sterke alliansepartnere, og på den andre siden til å gjøre amerikanerne mer interessert i Norge og nordområdene. Årsakene til dette lå i oppfattelsen av Sovjetunionen som en trussel mot Norge, og i at store sovjetiske styrker var konsentrert rundt Murmansk. For USA og NATO ble Norge dermed en strategisk plassert alliert som kunne tilby fasiliteter i fredstid og baser i krigstid (Eriksen & Pharo 1993:

21). Med den kalde krigens slutt, og USAs gradvise reduserte militære nærvær i regionen, fulgte en omstrukturering av den norske forsvarssektoren. Dette var ikke bare et resultat av at Russland nå utgjorde en mindre trussel enn tidligere, men også av Norges behov for å gjøre seg mer relevant for NATOs nye rolle (Knutsen 2007: 40; 2013: 162; Riste 2001: 217ff). I Norge kunne man under den kalde krigen være sikker på at NATO ville komme til unnsetning om en situasjon med Sovjetunionen skulle komme ut av kontroll. Selv om en konfrontasjon med Russland i dag er lite sannsynlig, har Norges behov for alliert støtte forblitt den samme etter den kalde krigens slutt. I Oslo er man imidlertid ikke lenger sikker på om NATO er like beredt til å komme til unnsetning i tilfelle en konflikt skulle oppstå (Rottem 2007: 619). Med Russlands etter hvert økende tilstedeværelse i nordområdene, ble det derfor viktig for Norge å bidra til alliansens videre eksistens gjennom å videreføre investeringene i NATO (Neumann & Ulriksen 1997: 98). Rundt årtusenskiftet var hensikten med den norske sikkerhetspolitiske doktrinen således å synliggjøre landet overfor USA, og bevare de tette transatlantiske båndene som Norge var så avhengige av (Heier 2006: 238; Knutsen 2007: 40; Riste 2001: 280). Slike hensyn reflekteres i norske interesseformuleringer og i ambisjonsnivået for Forsvarets langtidspaner – også de som lå til grunn for det norske kampflykjøpet – men uttrykkes kanskje tydeligst gjennom utenrikspolitiske handlinger. Å yte militære støttebidrag til alliansepartnerne bidrar til å fylle slike målsettinger med innhold, og kan sørge for økt lydighet og aksept fra alliansens dominerende aktører (Heier 2006: 9; Kjølberg 2007: 27f). Norges deltakelse i krigene på Balkan og i Midtøsten kan forstås nettopp i et slikt lys (Bøifot 2007: 55; Fermann & Hermansson 2013: 350; Fiskvik 2013: 49f; Frost-Nielsen 2009: 25; Oma 2013: 292). For en småstat vil det imidlertid være interessant å finne andre måter å vise demonstrere allianselojalitet. Å måtte sende soldater i krig i utlandet, særlig i områder som ikke ligger innenfor statens interessesfære, forbindes gjerne med risiko, ikke bare militært og økonomisk, men også politisk i form av at regjeringen kan svekke eller miste egen makt. Norge hadde ikke en særlig høy stjerne i Det hvite hus under Bush-administrasjonen, grunnet Bondevik II-regjeringens reservasjoner mot å delta i invasjonen av Irak i 2003, og Stoltenberg II-regjeringens beslutning om å trekke tilbake norske soldater fra den vestlige okkupasjonsstyrken i Irak i 2005 (Fermann 2013a: 36f). I en ren kost-nytte-vurdering, kan en materiell-investering i form av en felles våpenplattform i så måte være hensiktsmessig, ikke bare av tekniske og operative grunner, men også av allianse- og sikkerhetspolitiske årsaker. Et slikt utviklingssamarbeid – som gjerne er svært kostbart, men til gjengjeld ofte prestisjefyllt – kan sørge for å knytte småstaten tettere til en eller flere av premissleverandørene i alliansen, på et lignende, men politisk billigere vis. Allerede på slutten av 1940- og 50-tallet så man i Oslo at

et militært samarbeid mellom USA og Norge – og særlig mellom landenes flyvåpen – kunne være en måte å «låse inne» den amerikanske sikkerhetsgarantien på (Lundestad 2005: 53; Tamnes 1991: 80-85; Vucetic & Rydberg 2015: 64). Har vi så noen indikasjoner for at alliansepolitiske hensyn på lignende vis gjorde seg gjeldende i 2008 ved Stoltenberg II-regjeringens beslutning om å velge F-35?

I forbindelse med varslernettsstedet WikiLeaks' lekkasje av amerikanske diplomatmeldinger i slutten av 2010, døpt «Cablegate» (Michael 2015: 142), fanget norske og svenske medier opp det de tolket som indikasjoner på at USA hadde lagt politisk press på Norge i forbindelse med kampflykjøpet i 2008 (Aschberg m.fl. 2010; Ertzeid & Staveland 2010; Rønneberg & Strøyer-Aalborg 2010; UD 2010; Victorzon 2010). De seks relevante lekkede dokumentene dekker en periode fra juli til desember 2008. Av disse stammer ett fra USAs ambassade i Stockholm (DOS 2008a),⁴⁴ mens de resterende fem er fra USAs ambassade i Oslo (DOS 2008b-f). I det hele virker den amerikanske ambassaden i Oslo veldig opptatt med denne saken dette året, noe ambassadør Benson K. Whitney også bekreftet i midten av desember, etter at F-35 hadde blitt valgt: «The country team has been living and breathing JSF for over a year, following a road to success that was full of heart-stopping ups and downs» (DOS 2008f).

Amerikanerne hadde flere grunner til at det var viktig at Norge valgte F-35, noe som også kommer frem i rapportene. For det første, var det viktig for JSF-programmet at Norge valgte F-35, ettersom det ville være skadelig om en av JSF-partnerne besluttet å velge et annet fly. For det andre, var tidspunktet for Norges beslutning viktig. Norge det første landet etter USA som skulle beslutte om de skulle kjøpe F-35, og man forventet at Danmark og Nederland fulgte tett med på den norske beslutningsprosess.⁴⁵ Disse landene, som begge er JSF-partnere og tett tilknyttet Norge gjennom F-16-samarbeidet, skulle snart avholde og avslutte lignende konkurranser. For det tredje, var det viktig for USA og NATO at Norge valgte F-35 for ikke å svekke evnene til å forsvare NATOs nordre flanke, på et tidspunkt hvor man opplevde økt russisk tilstedeværelse i området (DOS 2008c). Valget av F-35 ville for det fjerde bidra til økt grad av interoperabilitet innenfor NATO, og for det femte, styrke det bilaterale forholdet mellom Norge og USA (DOS 2008d; 2008e). Det var med andre ord flere gode grunner for

⁴⁴ Rapporten sendt fra USAs ambassade i Stockholm i juli 2008, omhandler også det norske kampflykjøpet. I meldingen bes amerikanske myndigheter om å vente til etter Norges beslutning, med å svare på Sveriges forespørsel om å få tilgang til et radarsystem som skulle tilpasses Gripen. Radarsystemet brukes også i F-35, og ville gjort Gripen mer NATO-interoperatibel. USAs ambassadør til Sverige, Michael M. Wood fryktet at dette ville styrke Gripens kandidatur i den norske (og muligens senere den danske) kampflykonkurransen (DOS 2008a).

⁴⁵ Whitney forventet sågar at den norske beslutningen ville gi en dominoeffekt for andre kjøperland (DOS 2008f)

amerikanerne til å overbevise Norge om at F-35 var det rette flyet, og de lekkede rapportene viser at ambassaden arbeidet målrettet for å tydeliggjøre USAs synspunkt overfor norske myndigheter.

I løpet av sommeren 2008 sørger ambassaden i Oslo for å følge med på alle aspekter ved det norske kampflykjøpet. I juli rapporterte ambassadør Whitney at statssekretær Eide virket som en nøkkelperson i den norske beslutningsprosessen. Selv om Eide har ble oppfattet som samarbeidsvillig og ansett som «largely pro-U.S.», var ambassadens representanter langt ifra sikre på at han kom til å fremme deres interesser (DOS 2008b). I slutten av september 2008 ble det klart for ambassaden at den norske beslutningsprosessen var inne i en kritisk fase etter at mediene hadde vært preget av det de betegnet som myter, misforståelser og negativ omtale av F-35. Det er tydelig at ambassadeteamet fryktet at mediebildet skulle påvirke utfallet av prosessen. De ba derfor om støtte gjennom «high level advocacy from Washington», og helst i form av et besøk fra USAs Deputy Secretary of Defense Gordon R. England til Oslo, for å forsterke effekten av ambassadens pågående arbeid (DOS 2008c). De kunne ikke stå på sidelinjen og risikere å tape Norge som kjøperland – de måtte handle. I løpet av oktober ble flere amerikanske tjenestemenn⁴⁶ hentet inn for å tale F-35s sak: «[The] campaign delivered a strong, coordinated USG⁴⁷ message which publicly professed the unequalled capabilities of the aircraft and the value we place on the relationship, and privately pressed for a selection of the F-35» (DOS 2008d). Den 30. oktober, dagen før styret i kampflyprosjektet undertegnet UFL7600 som anbefalte F-35 til regjeringen, rapporterte ambassadør Whitney om effekten av kampanjen: «Following months of ambiguity and several conflicting indicators, and after strong engagement by senior DOD⁴⁸ and DOS officials, Norwegian selection of the F-35 [...] appears significantly more likely» (Ibid.). Kampanjen var rettet mot mediene og den politiske ledelsen. I møte med utenriksminister Støre og forsvarsminister Strøm-Erichsen den 24. oktober, ble amerikanerne bedt om å «trust the process» og «sit still in the boat». På lignende vis skal statssekretær Eide dagen før ha uttalt følgende til general Brady: «If you believe you have the best aircraft, trust the process. Do not overplay your hand» (Ibid.). I rapporten understreker ambassadøren at de ennå ikke vet utfallet av prosessen, men at han allikevel er sikker på at «this positive shift is a result of the strong USG push» (Ibid.). Senere, i rapporten fra desember reflekterte Whitney over ambassadens innsats:

⁴⁶ Tre personer nevnes: (i) Deputy Secretary of Defense, England, (ii) Assistant Secretary of State for Political-Military Affairs, Mark Kimmitt, og (iii) og kommandør for USAFE, general Roger A. Brady (DOS 2008d).

⁴⁷ United States Government.

⁴⁸ Department of Defense.

We needed to avoid any appearance of undue pressuring (which was construed as “threatening” Norway in its sovereign decision-making process), but we couldn’t let stand the view that the choice didn’t matter for the relationship. We opted for “choosing the JSF will maximize the relationship” as our main public line. In private, we were much more forceful (DOS 2008f).

Det er tydelig at amerikanerne ikke bare hadde stor interesse i at F-35 ble valgt, men også at ambassadeteamet jobbet aktivt for dette, gjennom å understreke overfor norske myndigheter at «the choice of aircraft will have an impact on the bilateral relationship» (DOS 2008f). Selv om dette utvilsomt kan oppfattes som press fra amerikansk side, kan det også tenkes at offensiven var innenfor rammene av det som er vanlig i diplomatiet, og at det *ikke* hadde påvirkning på utfallet. Rapportene gir ingen åpenbare tegn til at presset fra amerikanske myndigheter var *utslagsgivende* for valget av kampfly (selv om ambassadøren gjerne ønsket at det skulle se slik ut for å framsnakke ambassadens virksomhet). Særlig Eides forsøk på å berolige amerikanerne med uttalelsen om å stole på prosessen, kan tas til inntekt for dette synet. Eide (2016) selv omtaler det slik:

Jeg brukte ikke ubetydelig energi på å holde ambassadene i ro. Det var helt riktig at jeg ba dem ha tillitt til prosessen – noe de kanskje trodde betød at «da må det jo bli oss», men som egentlig betød at vi ikke var spesielt interessert i noe massivt politisk press for å kjøpe det ene eller det andre av andre grunner enn det rent forsvarsfaglige.

Selv om amerikanernes framferd kanskje gjorde inntrykk på norske tjenestemenn, er det ikke det samme som at F-35 ble valgt på grunnlag av presset fra ambassaden. Dette er et syn som finner støtte hos Vucetic og Rydberg (2015: 71), som heller ikke finner grunnlag i WikiLeaks-dokumentene for å si at ambassadens PR-kampanje var utslagsgivende. Selv om hensynet til Norges alliansepartnere ikke ser ut til å ha slått ut på regjeringens valg av kampfly, kan det allikevel tenkes at allianse- og sikkerhetspolitiske faktorer slo inn i kampflyprosjektets anbefaling av F-35, som kom forut for regjeringens beslutning. Det allianse- og sikkerhetspolitiske bakteppet for Norges kampflyvalg var uansett fastlagt da den norske utvelgelsesprosessen hadde kommet i gang. Dermed kan det tenkes at sikkerhetspolitiske hensyn kommer bedre til syne om vi gransker grunnlagsdokumentene for kampflyprosjektets anbefaling av F-35. Dette kan også være en grunn til at eventuelle alliansepolitiske hensyn ikke kommer til syne i regjeringens beslutning, siden alt de trengte å gjøre var å følge prosjektets anbefalte kampfly for å vise lojalitet til alliansen.

Om vi undersøker de tilgjengeliggjorte dokumentene som bygget opp under kampflykjøpet, kan det konstateres at de sikkerhetspolitiske implikasjonene av valget i alle fall ble vurdert. KL 7600 (FD 2006) går gjennom ulike løsninger⁴⁹ for en fremtidig norsk kampflystruktur, men vurderer ikke hvilket kampfly Norge bør kjøpe. Dokumentet anbefaler snarere at Norge bør kjøpe nye kampfly for å erstatte F-16, og overlater kandidatvurderingen til senere. I KL 7600 omtales de utenlandske leverandørenes myndigheter som sentrale interessenter i den norske prosessen, og det understrekes at Norges forhold til disse «nasjonene er relevant i en allianse- og sikkerhetspolitisk kontekst» (FD 2006: 49). Videre slås det fast at kampflyløsningen som velges «må bidra til å dekke våre nasjonale forsvarsbehov,[...] bevare NATOs relevans som sikkerhetspolitisk instrument, [og] sikre mulighet for flernasjonalt samarbeid» (Ibid.: 41). Allerede her presenteres et premiss om at den valgte løsningen ikke bare skal bidra til å forsvare norsk territorium, men at den også skal utgjøre en positiv tilvekst for alliansen.

I nærmere spesifiseringer av disse kravene, heter det at den valgte løsningen «må ivareta behovet for å stimulere alliert tilstedeværelse (trening og øving) i Norge», «styrke vår troverdighet som aktiv deltaker i NATOs samarbeid» og «sikre evne (kapabilitet) til å stille etterspurte og relevante ressurser til NATOs operasjoner» (Ibid.: 59). Det levnes i det hele tatt liten tvil om at man er interessert i at beslutningen skal demonstrere vilje til å investere i alliansen, og at løsningen blir sett på som et konstruktivt bidrag: «Hvis medlemslandene ikke viser vilje til å understøtte alliansen i praksis, vil den kollektive sikkerhetsgarantien svekkes over tid. Dette vil virke negativ inn på norsk sikkerhet» (Ibid.). For å oppnå dette, må systemet som Norge skal operere i fremtiden ikke bare ha solide operative evner, men burde også stimulere til flernasjonalt samarbeid. Derfor blir det understreket at den valgte kampflyløsningen bør knytte Norge til ett eller flere land gjennom et forpliktende samarbeid om en interoperatibel våpenplattform som omfatter felles «konseptutvikling, utdanning, trening, vedlikehold og operasjoner med kampfly» (Ibid.: 59f). Et slikt flernasjonalt samarbeid kan imidlertid ikke inngås med hvem som helst: «Valgt løsning skal inneholde kampfly som opereres av en eller flere av våre NATO-allierte, eller er fullt ut NATO-kompatibelt» (Ibid.: 60). De sikkerhetspolitiske implikasjoner av de mulige løsningene ble åpenbart vurdert i KL 7600, og samlet sett pekte de i retning av at Norge fortsatt burde ha en aktiv kampflyflåte som

⁴⁹ KL 7600 presenterte fem mulige løsninger: (i) utsettelse av beslutning, med utfasing av F-16MLU og ingen nye fly, (ii) forlengelse F-16s levetid til ca. 2028 uten erstatningsfly etter dette, (iii) nye kampfly, hvor F-16 fases ut i 2015-2020, samtidig som nye kampfly fremskaffes, (iv) levetidsforlengelse av F-16 til 2025-2030, og deretter anskaffe nye kampfly, eller (v) miks med levetidsforlengelse av et mindre antall F-16, samtidig som man går til anskaffelse av et mindre antall nye kampfly. KL 7600 anbefalte (iii) nye kampfly (FD 2006:4f).

støtter oppunder alliansens virksomhet, og som sikrer videre forsvar av norsk territorium. KL 7600 synes imidlertid ikke å gi noen tydelige indikasjoner for hvilken av de tre kampflykandidatene som var å foretrekke – noe som heller ikke var mandatet i denne omgang. Slike vurderinger finnes imidlertid i dokumentet UFL 7600, hvis hensikt var nettopp å finne det beste kampflyet for norske formål.

UFL 7600 (FD 2008) ble fremlagt for Stoltenberg II-regjeringen 31. oktober 2008 med en anbefaling om å gå til anskaffelse av F-35 som erstatning for de aldrende F-16-flyene. Dette dokumentet oppsummerer hvordan F-35 og Gripen, de to gjenstående kandidatene, ble vurdert etter svarene som ble gitt på de rundt tusen spørsmålene som ble stilt i RBI. Spørsmålene tok utgangspunktet i kravene fra KKD, hvor de var delt inn i tre kategorier: (i) militærfaglig, (ii) sikkerhetspolitiske implikasjoner, og (iii) industrifaglig. Kravene ble prioritert på en slik måte at en kandidat som ikke tilfredsstillte «de militærfaglige kravene og de grunnleggende sikkerhetspolitiske kriteriene ikke kan anbefales, uavhengig av om den samme kandidaten overoppfyller kravene på andre områder» (FD 2008: 26). De sikkerhetspolitiske implikasjonene av kampflyvalget ble med andre ord ikke bare vurdert, men var et av de grunnleggende kravene kandidatene *måtte* oppfylle. Evalueringen av anskaffelsens sikkerhetspolitiske implikasjoner ble gjennomført av FD II (Avdeling for sikkerhetspolitikk) i 2008 på kampflyprosjektets anmodning, og tok utgangspunkt i St.prp. nr. 48 (2007-2008) (Ibid.: 33). I de konkluderende delene av UFL 7600 vurderer styret i kampflyprosjektet begge kandidatene som akseptable valg ut ifra de sikkerhetspolitiske evalueringene, men at F-35 kunne gi flere positive ringvirkninger enn Gripen. Begge oppfylte med andre ord de grunnleggende kravene. F-35 hadde imidlertid en fordel i at «JSF fremstår som et prosjekt der flere av våre nære allierte med høyere sannsynlighet vil gå til anskaffelse av flyet, enn i tilfellet er for prosjektet Gripen NG» (Ibid.: 39). I et allianseperspektiv vil imidlertid ikke bare sikkerhetspolitiske vurderinger spille inn, men også flyenes operative egenskaper. De militærfaglige kriteriene, herunder krav til flernasjonalt samarbeid og stridseffektivitet, ble naturlig nok tillagt særlig stor vekt i den totale vurderingen. Når det kommer til en småstats kampflykapasitet vil det ikke bare være viktig hvor raskt og lett fartøyet er, men også hvordan flyenes egenskaper evner å knytte brukernasjonen tettere til sine samarbeidspartnere og hvilke kapabiliteter flyet stiller til rådighet overfor alliansen. Dermed ville et «valg av F-35, basert på en militærfaglig vurdering, gi et godt grunnlag for å videreutvikle det sikkerhetspolitiske samarbeidet med en rekke av våre nærmeste allierte, både bilateralt og gjennom NATO» (Ibid.: 39). Siden Norges nærmeste

allierte er NATO-medlemmer, innrømmes det dermed at alliansetilknytningen la føringer for hvilket fly Norge skulle velge – også utover at begge kandidatene ble funnet akseptable:

Det er viktig at Norge posisjonerer seg innad i alliansen, gjennom et tett samarbeid med utvalgte nære allierte, slik at våre vurderinger og prioriteringer blir tatt hensyn til. I et mer heterogent NATO er et godt bilateralt forhold til USA minst like viktig som før (Ibid.: 38).

Gripen omtales allikevel som sikkerhetspolitisk akseptabel i UFL 7600, og ses på som en god måte for å «supplere alliansesamarbeidet». Kampflyprosjektet oppfattet nok det svenske alternativet som veldig interessant, men mente at det hadde en betydelig svakhet når det kom til å sikre flernasjonalt samarbeid i situasjoner hvor kollektivt forsvar innenfor rammene av NATOs artikkel 5 ville være nødvendig: «Finland og Sverige er også aktuelle samarbeidspartnere i internasjonale operasjoner hvis disse landene deltar med kampfly, men vi kan ikke basere oss på svensk deltagelse i en artikkel 5-operasjon i NATO» (Ibid.).

I UFL 7600 skilles det mellom sikkerhetspolitiske og militærfaglige vurderinger. Om man dømmer kandidatene med dette skillet som grunnlag, ser det ikke ut til at sikkerhetspolitikken hadde særlig stor innflytelse, slik UFL 7600 også fremstiller det – både Gripen og F-35 var akseptable valg, men F-35 hadde en liten fordel. Tar vi så i betraktning at også et kampflys operative og tekniske egenskaper er viktig når en småstat skal velge våpenplattform som også gir en alliansepolitisk gevinst, er det nødvendig å trekke inn de militærfaglige vurderingene. På grunn av side operative og tekniske ytelser var F-35 bedre enn Gripen til å sørge for å knytte Norge tett opp mot viktige alliansepartnere, sikre mulighetene for flernasjonalt samarbeid, og trygge norsk territorium på en måte som er i tråd med alliansens ønsker. Innenfor det militærfaglige området, konkludere UFL 7600 med at Gripen ikke oppfylte alle kravene knyttet til stridseffektivitet og flernasjonalt samarbeid. Det gjorde derimot F-35 (Ibid.: 37). Mer spesifikt viste F-35s tekniske og operative ytelser seg å være bedre enn Gripen når det gjaldt sensor kapasitet, elektronisk krigføring og mulighetene for å forbli uoppdaget ved hjelp av stealth-teknologi. Egenskapene ble testet hos FFI gjennom fire scenarioklasser, hvor Gripen bare bestod i den internasjonale scenarioklassen, mens F-35 også bestod i de tre nasjonale klassene (SMK 2008a). I de relevante luftmaktskategoriene⁵⁰ ble F-35 også vurdert

⁵⁰ De fire luftmaktskategoriene som ble vurdert som en del av overordnede ytelseskrav, er kontraluft, anti-overflate, luftstøtte og strategiske operasjoner (FD 2008: 15f).

som bedre enn Gripen (St.prp. nr. 36 (2007-2008): 7). I sum gjorde dette at F-35 var et bedre fly for Norge ut ifra den alliansepolitiske konteksten.

Om vi også belyser valget av F-35 med informasjon innhentet fra personer med nær kjennskap til utvelgelsesprosessen, bringes flere nyanser til syne. Daværende statssekretær i FD, Espen Barth Eide (2016), påpeker at den sikkerhetspolitiske dimensjonen av valget ble «nøytralisert» allerede før utvelgelsesprosessen kom skikkelig i gang:

[Vi] bestemte oss for *ikke* å tillegge det vekt i valget i det hele tatt. [...] Pådriver her var i første rekke meg selv, men beslutningen ble forankret i den interdepartementale prosessen på statssekretærnivå. [...] Hadde vi ikke gjort dette ville det blitt en kamp om politiske preferanser fremfor valg av kampfly. [...] Min sterke overbevisning var og er at valg av kampfly bør være valg av kampfly, ikke av sikkerhetspolitisk linje (Eides kursivering).

Dette henger sammen med en oppfatning av at «hvilken som helst av de fire opprinnelige kandidatene krysset av positivt på sikkerhetspolitiske kriterier» (Eide 2016). Selv om alle kandidatene hadde en positiv score – altså bedre enn null – må de ikke nødvendigvis forstås som *like gode* valg sikkerhetspolitisk. Dette poenget ble også påpekt av GIL Stein Erik Nodeland (2007) året før beslutningen ble tatt. Forslaget om å «legge til side sikkerhetspolitikken» ble uansett lagt fram, og fant støtte hos SVs representanter (Jacobsen 2016). Dette til tross for at partiet i utgangspunktet foretrakk Gripen⁵¹ av blant annet forsvars- og sikkerhetspolitiske årsaker. Beslutningen om å «nøytralisere» sikkerhetspolitikken, gjenspeiles også i FDs arbeid. Lederen for prosjektet (senere programmet) fra 2007 til 2010, Pål Bjørseth, uttrykker at han «opplevde at det sikkerhetspolitiske aspektet var nullstilt gjennom de politiske føringene vi hadde fått» (Bjørseth 2016). Høsten 2007 fikk kampflyprosjektet beskjed fra regjeringen om hvilke faktorer som skulle vektlegges: «Sikkerhetspolitikken var ikke et av disse elementene», understreker han (2016). I UFL 7600 presenteres de tre faktorene som skulle vektlegges kort: «Vurderingen av kampflykandidatene har skjedd langs tre akser: 1) oppfyllelse av de operative kravene, herunder potensialet for flernasjonalt samarbeid; 2) anskaffelses- og levetidskostnader; og 3) industrielle muligheter» (FD 2008: 3).

⁵¹ SV foretrakk Gripen når det kom til å velge mellom de aktuelle kampflykandidatene. Levetidsforlengelse av F-16 var også et standpunkt partiet fremmet. Se kapittel 3.2.2 for en utdypning.

Hvordan passer så dette inn i fortellingen, når det fremgår av både KL og UFL 7600 at de sikkerhetspolitiske implikasjonene av kampflyvalget skulle evalueres?⁵² De rene sikkerhetspolitiske vurderingene FD II foretok i 2008 godkjente både F-35 og Gripen, og er i så måte i tråd med Eides (2016) poengtering av kandidatenes grunnleggende positive sikkerhetspolitiske egenskaper. Denne rapporten måtte uansett skrives, men hovedkonklusjon kunne man nok forutsi allerede før den ble skrevet. Sagt på en annen måte, så var man ikke avhengig av å ha FD IIs rapport i hende for å kunne si at alle kandidatene var akseptable sikkerhetspolitiske valg. At Rafale og Eurofighter også var akseptable valg bekreftes av både Bjørseth (2016), Eide (2016) og Svensson (2016). «Siden det kunne fremføres sikkerhetspolitiske argumenter for alle kandidatene og tilsvarende få argumenter mot, var konklusjonen at vi rett og slett nøytraliserte den sikkerhetspolitiske dimensjonen» (Eide 2016). Selv om alle kampflyene var *akseptable* sikkerhetspolitiske valg, ville valget av de ulike kandidatene medføre ulike implikasjoner – noe som også vedgås i anbefalingsdokumentet (FD 2008: 39):

Ut fra en sikkerhetspolitisk vurdering vil både Gripen og JSF være akseptable valg av nytt kampfly, men det enkelte valg vil ha ulike sikkerhetspolitiske konsekvenser. Fra en sikkerhetspolitisk synsvinkel er flyenes evne til å utføre Forsvarets oppgaver det mest grunnleggende. Det sikkerhetspolitiske behovet for å videreføre og gjerne styrke et nært kampflysamarbeid med utvalgte allierte, er imidlertid også svært viktig (FD 2008: 39).

Av UFL 7600 framkommer det også at FD IIs rapport gav en liten fordel til F-35 (Ibid.: 38f). Charles C. Svensson hadde forfatteransvaret for UFL 7600 og var koordineringsansvarlig og delprosjektleder i forbindelse med nedvalgsprosessen. Han bekrefter at rapporten tilkjente F-35 en liten fordel, men understreker at denne fordelene uansett var «for liten til å vippe valget til høyre eller venstre» (Svensson 2016). Aktørene som var hentet inn som ekstern kvalitetssikringen av kampflyprosjektet, Holte Consulting og Econ Pöyry,⁵³ «var veldig tydelige på at vi måtte gjøre en sikkerhetspolitisk vurdering» (Bjørseth 2016). «Vurderingen ble gjort, men det hadde ikke noen tellende effekt. Det var allerede en klar vinner ut ifra de tre

⁵² Det eksisterer dermed et tilsynelatende misforhold mellom regjeringens pålegg om hvilke faktorer som skulle vektlegges, og kategoriseringen av kravene i KKD. Dette kan imidlertid tolkes dithen at da KKD ble produsert, hadde man et behov for å organisere kravene kategorisk for å forenkle arbeidet med å ta mål av kandidatene. Det ble dermed satt grunnleggende krav som *måtte* oppfylles, både sikkerhetspolitisk og militærfaglig, om en kandidat skulle kunne anbefales. Regjeringens beslutning om prioriteringen av kravene høsten 2007 kom etter å ha erkjent at de gjenværende kandidatene allerede oppfylte de sikkerhetspolitiske kravene (St.prp. nr. 36 (2008-2009): 2f). Dermed var det heller ikke noe i veien for å legge mindre vekt på dette aspektet i de avsluttende vurderingene av de to kandidatene.

⁵³ Se Holte Consulting & Econ Pöyry (2008) for rapporten som godkjenner UFL 7600. Disse to selskapene endret navn etter at de gjennomførte ekstern kvalitetssikring av KL 7600, se Econ & HolteProsjekt (2006).

aspektene vi vurderte», nemlig operative ytelser, anskaffelses- og levetidskostnader, og industrielle muligheter (Svensson 2016).

Valget av ny våpenplattform må ikke fjernes fra den internasjonale konteksten. Norges eksterne omgivelser har endret seg etter den kalde krigen, og i takt med dette har også Norges situasjon blitt forandret. Først med bortfallet av trusselen fra Sovjetunionen, deretter med den USA- og NATO-ledede krigen mot terror, og så med Russlands økende makt og ambisjonsnivå. Som en politisk og militær småstat, som står på utsiden av det europeiske kontinentet og utenfor EU, har Norge i økende grad strevd for å få oppmerksomhet, og for å unngå å bli marginalisert (Heier 2006: 236). Disse strukturelle endringene har også påvirket norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, som i denne perioden ble formet rundt engasjement og oppgaver hvis mål har vært å forsvare Norges plass i alliansen som troverdig og hjelpsom, gjennom å synliggjøre den norske lojaliteten overfor NATO generelt og USA spesielt (Frost-Nielsen 2009: 99; Heier 2006: 239; Oma 2013: 292; Tamnes 2015: 388f). Dermed er det vanskelig å komme unna at det norske valget av F-35 som landets nye kampflyplattform, i betydelig grad ble påvirket av den internasjonale strukturen. Oppgavens første hypotese (H_1) vurderes derfor for å ha kommet styrket ut av den bivariate analysen. Valget av F-35 føyer seg slik inn i en rekke av beslutninger hvor den internasjonale strukturen har gjort det nødvendig for norske regjeringer å føre en politikk som bidrar til å knytte landet tettere til sine lånemaktsleverandører.

Disse hensynene kommer til syne i det empiriske datagrunnlaget, om enn ikke så tydelig. I WikiLeaks-dokumentene kommer det fram at amerikanske tjenestemenn var i kontakt med norske politikere og uttrykte sine bekymringer for konsekvensene for det Norges bilaterale forhold til USA om F-35 ikke ble valgt. Dette i en tid under Bush-administrasjonen hvor Stoltenberg ikke skal ha vært ønsket i det hvite hus (Fermann 2013a: 36f). De lekkede diplomatiske dokumentene viser imidlertid ikke om den amerikanske kampanjen var utslagsgivende for valget eller ikke. Fra norsk side, kommer alliansepolitiske hensyn til syne i UFL 7600 – også utover det som inngikk i den eksplisitte sikkerhetspolitiske evalueringen som FD II gjennomførte. Disse hensynene reflekteres nemlig i de militærfaglige kravene om strids-effektivitet og flernasjonalt samarbeid. Selv om UFL 7600 skiller mellom militærfaglige og sikkerhetspolitiske kriterier, er disse delene nødt til å sees på som sammenkoblede i denne studien, siden militærfaglige krav i en alliansesammenheng nødvendigvis er påvirket av de internasjonale omgivelsene gjennom norske interesseformuleringer. Det poengteres av flere

intervjuobjekter at sikkerhetspolitikken ble lagt til side fra begynnelsen av prosessen. Dette er allikevel ikke det samme som å si at norske politiske beslutninger tas uten hensyn til de internasjonale omgivelsene. I de norske dokumentene som er knyttet til selve beslutningsprosessen, kan det tenkes at slike hensyn ikke kommer bedre til syne fordi dokumentene er strategiske og politiske. Selv om de ikke var tiltenkt allmennhetens øyne, avslører ikke dokumentene alt hva beslutningstakerne tenker av hensyn til sakens sensitive sider. Hvilke motiver som kan ligge bak nedtoningen av de sikkerhetspolitiske aspektene ved valget, skal vi komme nærmere inn på i kapittel 4.

3.2.2 Regjeringens vinnersett

Studiens andre hypotese (H₂) omhandler de innenrikspolitiske omgivelsene, og påstår at valget av F-35 var et resultat av regjeringens behov for å finne en løsning som både tilfredstilte de innenrikspolitiske interessegruppene som partiene representerte, og som samtidig ikke satte regjeringssamarbeidet i fare. For å finne ut om denne påstanden støttes av det empiriske kildematerialet, er jeg nødt til å undersøke hvilke interesser som lå til grunn for de tre «rødgrønne» regjeringspartiene – både individuelt og samlet. Dette vil bidra til å skape et bilde av hvilke kampflyplattformer som fantes innenfor Stoltenberg II-regjeringens vinnersett (det vil si hva befolkningen og Stortinget kunne godta) og akseptabilitets-sett (som omhandler de løsningene alle regjeringsmedlemmene kan akseptere).

En regjeringsbeslutning oppstår ikke *ab nihilo*,⁵⁴ men er et indirekte resultat av de politiske interesser partiene i posisjon representerer. For å få oversikt over partienes samlede og partispesifikke interesser, er det nødvendig å undersøke partiprogram og samarbeidsavtaler, hvor slike interesser vanligvis kommer til uttrykk. I programmene til norske politiske partier vies dog utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål liten plass (og plasseres gjerne helt til slutt) (Matlary & Halvorsen 2006: 192). Slike spørsmål har ikke vært på velgernes dagsorden de siste årene i særlig grad heller (Narud, Hveem & Høyland 2010: 340). Dette fraværet signaliserer imidlertid ikke en mangel på interesse for utenriks- og sikkerhetspolitiske saker. Snarere gjenspeiler det at de norske partiene i stor grad er enige om disse temaene, og at tradisjonelle skillelinjer langs venstre-høyre-aksen ikke kommer like sterkt til uttrykk etter den kalde krigen (Ibid.: 359ff). Kampflykjøpet så ikke ut til å vekke det store engasjementet i den norske befolkningen. I 2008 ble det presentert flere meningsmålinger som indikerte at

⁵⁴ Fra ingenting.

Gripen var en favoritt i befolkningen. Samtidig var det veldig mange av de spurte som ikke hadde gjort seg opp en mening,⁵⁵ en indikasjon på manglende interesse for, eller kunnskap om denne saken (Gjerstad 2008a; 2008b; Ramberg & Brekke 2008).

Forskjellen kom i større grad til syne blant partiene på Stortinget, hvor enigheten generelt er stor i slike saker, men langt ifra total. Blant de etablerte politiske partiene på Stortinget er det i hovedsak SV som utgjør opposisjonen til en ellers bred konsensuslinje i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk (Matlary & Halvorsen 2006: 190). Innad i regjeringen var avstanden mellom SV og deres daværende regjeringspartnere Ap og Sp markant. Tilsvarende var avstanden mellom Ap og Sp i utgangspunktet liten, noe som også kommer til uttrykk gjennom partiprogrammene for den aktuelle perioden, selv om dagens program ikke omtaler forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål i særlig grad. Som en naturlig konsekvens av den interne utformingsprosessen i partiorganisasjonene, preges ordlyden ofte av kompromiss og runde formuleringer (Matlary & Halvorsen 2006: 196). Slik er det også for *Soria Moria-erklæringen* fra 2005, som alle de tre partiorganisasjonene måtte kunne stille seg bak (SMK 2005). Med Sp's program fra 2009 som et lite unntak, nevner ingen av partiprogrammene, og heller ikke *Soria Moria-erklæringen*, kjøpet av nye kampfly eksplisitt. Programmene beskriver heller partienes generelle politiske prinsipper. Sammen med relevante medieoppslag kan disse programmene allikevel bidra til å gi et bilde av hvilke kampfly som kunne være aktuelle for de tre regjeringspartiene.

SV er det eneste norske partiet ble stiftet på bakgrunn av et utenrikspolitisk spørsmål, og programfestet tidlig krav om alliansefrihet og avrustning. Dermed plasserte partiet seg på siden av den politiske konsensus i utenriks- og forsvarspolitikken (Larssen 2008: 252; Matlary & Halvorsen 2006: 198). SV skiller seg fra de andre partiene gjennom en tydelig skepsis til USA og NATO, om med et uttalt ønske om at Forsvaret bør konsentreres rundt verneplikt og territorialforsvar, i stedet for rundt profesjonalisering og internasjonal militær deltakelse (Matlary & Halvorsen 2006: 193; Narud m.fl. 2010: 342f). Etter den kalde krigen har partiet i større grad akseptert – om noe motvillig – norsk deltakelse i NATOs internasjonale operasjoner (Matlary & Halvorsen 2006: 193f). I SVs valgprogram for 2005 – valget som førte dem inn i regjeringssposisjon sammen med Ap og Sp – står det at SV alltid har «vært motstander av

⁵⁵ Gripen finansierte selv meningsmålinger utført av TNS Gallup i februar 2008 (Gjerstad 2008a), og av InFact i september (Gjerstad 2008b). Begge viste at hos de som hadde gjort seg opp en mening, var Gripen favoritt. Andelen som ikke hadde gjort seg opp en mening, lå imidlertid mellom 30 og 50 prosent av utvalget. Særlig NRK (Ramberg & Brekke 2008) fikk kritikk for måten de hadde tolket disse tallene på (Strømmen (2008).

Norges medlemskap i NATO», og at de ønsket å melde Norge ut av alliansen (SV 2005). Partiet så på NATO som et redskap for USA, «den største trusselen mot verdensfreden», og som en pådriver for en uønsket opprustning av Norges forsvar. Med norsk NATO-medlemskap ville faren for å måtte delta i «angrepskriger i strid med folkeretten» også øke. Derfor var det «nødvendig at Norge inntar en langt mer kritisk rolle innad i NATO og overfor USA», og partiet argumenterer for å finne nordiske samarbeidsalternativer. Når det kom til norsk forsvarspolitik, mente SV at det ble brukt «for mye penger på militært forsvar», og at de ønsket å motarbeide «dagens sterke vektlegging av nisjekapasiteter til bruk i NATO». Forsvaret skulle fortsatt være «moderne, effektivt og defensivt», men basert på allmenn verneplikt og «tilpasset våre nasjonale sikkerhetsoppgaver» (Ibid.). Programmet nevner ikke kjøp av nye kampfly eksplisitt, men det påpekes at utvikling og innkjøp av forsvarsmateriell også må sees i sammenheng med ønsket om å bytte NATO ut med et nordisk forsvarssamarbeid (Ibid.). I SVs partiprogram for valget i 2009, som ble avholdt knapt et år etter valget av F-35, framlegges i stor grad de samme løsningene for norsk utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk som i programmet for 2005. Nyanseskjellen er at satsning på sikkerhet og tilstedeværelse i nordområdene og langs kysten fremheves som en av Forsvarets viktigste oppgaver (SV 2009).

Samlet viser disse to programmene at SV i utgangspunktet trolig var mer positivt innstilt til den løsningen som i størst grad fremmet nordisk forsvarssamarbeid, men som samtidig kunne bidra til et nøkternt forsvarsbudsjett i fremtiden. Medieoppslagene som omtaler preferansene til SV-representanter i denne saken, støtter opp under denne tolkningen, men nyanserer den også noe. I november 2005, en knapp måned etter at den «rødgrønne» koalisjonen hadde overtatt regjeringkontorene, talte flere stortingsrepresentanter fra SV regjeringen imot med et uttalt ønske om ikke å kjøpe nye kampfly i det hele tatt. En av disse var Bjørn Jacobsen, forsvarspolitisk talsmann⁵⁶ og medlem av Stortingets forsvarskomiteé i perioden 2005-2009. Han understreket at Norge må ha en kampflyflåte, men mente det kunne være fordelaktig å forlenge levetiden til de norske F-16 i stedet for å gå til innkjøp av nye kampfly (Ramberg & Svalastog 2005). SV var tross alt «et antimilitært parti, ikke et antiforsvarsparti» (Jacobsen 2016), og erkjente at Forsvaret hadde bruk for kampfly for å «forsvare norsk suverenitet og havområdene i nord» (Solhjell 2009). Fram til regjeringen gikk god for anbefalingen i KL 7600 om å anskaffe nye kampfly 13. desember 2006, var dette i stor grad SVs standpunkt i saken. Før sommeren 2006, før FDs anbefaling var kjent, ble det imidlertid klart at Gripen var

⁵⁶ Siden Jacobsen var forsvarspolitisk talsmann for SV i denne perioden, er det også han som i hovedsak dukker opp i mediene som kilde til SVs synspunkt når kampflysaken omtales.

den foretrukne kandidaten hos SV (Idås 2006). Fra SV-hold ble det også foreslått å leie – ikke eie – svenske kampfly, og samtidig gjøre forsvaret av norsk og svensk luftrom til et bilateralt samarbeidsprosjekt. På denne tiden hadde NATO-landene Ungarn og Tsjekkia allerede undertegnet kontrakter om langtidsleie av Gripen (Bakken & Ramberg 2006; Bjørndal 2006). Forslaget ble avvist fra statssekretær Eide og Ap-kollega Olav Akselsen (Christensen 2006), og i slutten av november vedtok SVs stortingsgruppe å stå ved det opprinnelige standpunktet om å forlenge F-16s levetid, og ikke anskaffe nye kampfly. Vedtaket møtte kritikk fra Ap⁵⁷ og Sp, og falt i grus to uker senere, etter at regjeringen hadde mottatt KL 7600 og vedtok å følge anbefalingen om å anskaffe nye kampfly (Dragnes 2006; Sjøli & Krossli 2006). Ikke lenge etter føyet SVs stortingsgruppe seg etter regjeringens vedtak (Kothe-Ness 2007).

Med regjeringens vedtak om at det skulle anskaffes nye kampfly, ble det klart at Gripen var SVs foretrukne kandidat siden dette ville gi et godt utgangspunkt for et nordisk forsvarssamarbeid (Jacobsen 2016). I slutten av august 2007 ble det avslørt at SV-veteran Sten Ørnhøi jobbet sammen med hovedaksjonæren i Saab, den svenske Wallenberg-familien, for at Norge skulle velge Gripen (Andersen & Solend 2007). Et valg av F-35 ville vært svært ugunstig for SV, noe daværende nestleder Audun Lysbakken også gav uttrykk for før jul 2007. På spørsmål om hvor SVs nedre grense for fortsatt deltakelse i regjeringen gikk, svarte Lysbakken: «Den går trolig ved Joint Strike Fighter, de amerikanske jagerflyene» (siteret i Borgen 2009: 230). I løpet av det neste året fortsatte SV-politikerne å gi sin støtte til Gripen, eller igjen å foreslå at F-16s levetid forlenges (Spence 2008a). Partiet forlot ikke regjeringssamarbeidet da F-35 ble valgt i november 2008. Tre SV-politikere – Rolf Reikvam, May Hansen og Bjørn Jacobsen – mente partiet måtte ta dissens i saken som hadde «rystet SV helt inn til grunnvollene», men forslaget ble nedstemt i SVs stortingsgruppe (Borgen 2009: 247f; Strand 2012). I ettertid, på spørsmål om det var noen i SV som ønsket seg F-35, påpeker Jacobsen (2016) at «det var vel ingen som var *for* å velge amerikansk, men de var *for* at regjeringen skulle sitte». Han har også inntrykk av at det var større grad av enighet innad i Sp og Ap enn det var i SV (Jacobsen 2016). Samlet sett er det tydelig at SV først og fremst ønsket en levetidsforlengelse av F-16, men etter å ha godtatt premisset om at det var bedre å anskaffe nye kampfly, foretrakk de utvilsomt Gripen. Regjeringens beslutning i november 2008 viser imidlertid at SV også kunne godta F-35. Jacobsen (2016) understreker at dette ikke var like enkelt for alle i stortingsgruppen å svelge.

⁵⁷ Olav Akselsen uttalte følgende, etter å ha hørt SVs uttalelse om at de heller ønsket å prioritere høyhastighets-tog enn nye kampfly: «Hvordan vil SV overvåke Barentshavet med tog?» (Andersen & Solend 2007).

Siden andre verdenskrig har Ap vært det største partiet i Norge. Størrelsen har gjort dem til en av premissleverandørene i norsk politikk.⁵⁸ Det dominerende synet på Norges forhold til USA og NATO målbæres i stor grad av Ap, ved siden av Høyre og Sp. Nettopp Ap og Høyre er også de to partiene som har hatt den mest helhetlige tilnærmingen i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål (Græger 2005: 218; Matlary & Halvorsen 2006: 205). Ap's velgere er i stor grad delt inn i to store grupper når det kommer til disse spørsmålene. Partiets høyreside befinner seg rundt det som er kan kalles en tverrpolitisk majoritetslinje, mens venstresiden kan plasseres litt til høyre for majoriteten av SVs velgere (Narud m.fl. 2010: 357ff). Foran valget i 2005 ønsket Ap, i motsetning til SV, å videreføre medlemskapet i NATO. Parti-programmet la til grunn et utvidet sikkerhetsbegrep hvor den norske sikkerhetspolitikken skulle sikre norsk suverenitet og territoriell integritet, «både gjennom overvåkning og tilstedeværelse i norske områder, og gjennom deltakelse i internasjonale organer og operasjoner». For at Forsvaret skulle klare disse oppgavene, måtte de «ha tilgjengelig operativt personell til innsats i kriser, konflikt og krig, ute og hjemme» (Ap 2005). Tilknytningen til NATO ble således understreket, men ikke uten forbehold. Arbeidsprogrammet understreket også behovet for forankring i folkeretten og FN ved norske bidrag til internasjonale operasjoner i regi av alliansen, samt en atomvåpenfri verden generelt, og NATO spesielt (Ibid.). I det hele er Ap's program fra 2005 langt mindre skeptisk til NATO og USA enn SVs tilsvarende program.

Beveger vi oss fra Ap's program for 2005 til programmet for 2009, er det heller ikke her store forskjellene i omtalen av utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikken. NATO er fortsatt «en hovedpilar i norsk sikkerhetspolitikk», men partiet ønsket nå at NATO må «rette mer av sitt fokus mot alliansens kjerneoppgaver», nemlig forsvar av medlemsnasjonenes territorium (Ap 2009). Videre understreket programmet verdien av å styrke det nordiske forsvarssamarbeidet, «særlig på områder som materiellanskaffelser, deltakelse i internasjonale operasjoner [...] og arktiske spørsmål». Nettopp nordområdene, «Norges viktigste strategiske satsingsområde i utenrikspolitikken», fikk også større omtale enn tidligere. Her var det viktig at Norge skulle ha «et moderne sjø- og luftforsvar for bruk i våre store havområder», som gjorde det mulig å «utøve myndighet i nord på en troverdig, konsekvent og forutsigbar måte» (Ibid.).

⁵⁸ I den første tjueårsperioden etter andre verdenskrig var Ap nærmest det eneste partiet av betydning på Stortinget. Historiker Jens Arup Seip betegnet perioden som «ettpartistatens epoke», på grunn av Ap's overveldende makt på Stortinget (Knutsen 1997b: 42f; Tamnes 1986: 43).

SVs representanter var totalt sett meget aktive i mediedebatten om hvilken kampflyløsning Norge burde velge. I den grad Ap's representanter tok del i den samme debatten, var dette hovedsakelig ved forsvarsminister Strøm-Erichsen eller statssekretær Eide – som tross alt var ansvarlig for prosessen innad i FD. Noen unntak finnes, naturlig nok, men i motsetning til uttalelsene fra SVs representanter er det uansett vanskelig å finne tegn til hvilket fly partiets representanter foretrakk. I opposisjon til Bondevik II-regjeringen i 2004, forsøkte Marit Nybakk (Ap) å lansere Gripen som en tredje kandidat ved siden av Eurofighter og F-35 – som da var de to offisielle kandidatene – uten å lykkes (Dragnes 2004). I posisjon derimot, og etter at Gripen offisielt var tatt med som en aktuell kandidat, er det vanskelig å utlede noen preferanser i kampflysaken ut fra medieuttalelsene. Strøm-Erichsen og Eide holdt seg begge til kandidatnøytrale uttalelser, og utenfor disse to er det også langt mellom noe som kan være preferanseindikerende uttalelser. Våren 2006 lanserte Olav Akselsen, daværende leder av Stortingets utenrikskomité, et forslag om å bytte svenske kampfly mot svensk kjøp av norsk gass. Forslaget fra den tidligere olje- og energiministeren synes imidlertid ikke å være en innrømmelse av pro-svenske preferanser, men virker snarere å være grunnet i et ønske om industriell utvikling og tettere næringspolitisk samarbeid (Grande 2006). Senere uttrykte Akselsen at selv om han er *interessert* i Gripen, så er de fire tilbyderne likestilte i hans øyne. Forslaget om å bytte gass mot fly måtte derfor ikke tolkes ut over dette, mente han (Idås 2006). En tolkning som står uenevt, er at dette kan forstås som en strategi rettet mot å legge press på de andre tilbyderne når det kom til de økonomiske vilkårene for et kjøp av kampfly.

I løpet av den videre prosessen fram mot regjeringsbeslutningen om å velge F-35, virker det som Ap's representanter kommer med uttalelser i forsvar for selve konkurransen, snarere enn for en bestemt kandidat. Med SV i regjering, som gjerne fremmet Gripens kandidatur eller en levetidsforlengelse av F-16, ble det Ap's oppgave å sørge for at inntrykket av en rettferdig og reell kampflykonkurranse ble opprettholdt. Flere medieuttalelser bygger oppunder en slik tolkning. I 2006 var Ap kritisk til SVs forslag om å leie Gripen (Christensen 2006). De var uenige i SVs vedtak om å utsette kampflykjøpet ved å forlenge de norske F-16-flyenes operative levetid både i 2006 og i 2008 (Sjøli & Krossli 2006), og kritiserte i 2007 Ørnhoi for å skade konkurransen ved gi Gripen bedre forhandlingskort på en uryddig måte (Ellingsen m.fl. 2007). I 2008 benyttet Signe Øye (Ap) anledningen til å påpeke at det var enighet innad i Ap om at nye kampfly måtte anskaffes⁵⁹ (Spence 2008a). Om det var stor grad av enighet

⁵⁹ Det synes i alle fall å være større grad av enighet innad i Ap og Sp enn i SV. Dette inntrykket hadde også Jacobsen (2016).

innad i partiet generelt i denne saken – kanskje også om hvilken kandidat som var ønsket – så kan det også tenkes at faren for utspill som gikk på bekostning av konkurransens troverdighet, var mindre i Ap enn i SV.

Det virker dermed som om Ap ikke var opptatt av at en spesiell kandidat skulle vinne, men snarere at konkurransen skulle framstå som åpen, reell og troverdig. Ser man tilbake på Ap's partitradisjon, har de hatt en klar oppfatning om Norges sikkerhetspolitiske tilhørighet etter andre verdenskrig. Paritet er for det meste delt i to i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål, hvor den mer pro-amerikanske høyresiden var størst i 2008. På denne tiden var også majoriteten av Ap's velgere fornøyd med regjeringens politikk overfor USA (Narud m.fl. 2010: 347, 358). Dette i en tid hvor Ap hadde vært en av pådriverne for norsk støtte til NATOs virksomhet og for å omlegge norsk forsvarspolitik (Græger 2005: 221; Nordahl-Rajpoot 2010: 109). Dette peker i retning av at de fleste av Ap's representanter så på F-35 som en bedre egnet kandidat enn Gripen. Det ser allikevel ikke ut til at noen av de andre kandidatene faller utenfor Ap's akseptabilitets- eller vinnersett. Selv om det empiriske grunnlaget ikke evner å tydeliggjøre det, er det rimelig å anta at det fantes uuttalt støtte for Gripen innad i Ap også – som tross alt har en stor og todelt representant- og velgerbase. Presentasjonen av partiet som enig og samlet, og konkurransen som åpen og reell, kan tolkes som en depolitiseringsstrategi⁶⁰ som hindret at partiet og regjeringen ble splittet langs de interne skillelinjene. I løpet av 2006 og fram til senhøsten 2008, presenterte Gripen en stadig sterkere industripakke som virket å gi arbeidsplasser «fra Narvik i nord til Horten i sør» (Jacobsen 2016). Dette virket trolig forlokkende for mange i Ap (Strand 2008), også for de som ikke var like opptatt av forsvarspolitik. Samtidig appellerte mulighetene for et nordisk forsvarssamarbeid til partiets venstrefløy (Eide 2016). I løpet av 2008 så et slikt samarbeid ut til å være nærmere enn på lenge. FSJ Diesen (2009a) argumenterte for at en nordisk forsvarsintegrasjon nå var «tvingende nødvendig», og forsvarssjefene og utenriksministrene fra de nordiske statene avholdt flere møter. Sommeren 2008 påtok Thorvald Stoltenberg (2009) seg arbeidet med å utrede mulighetene for et nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk. Selv om det ble besluttet at Norges kampflykjøp skulle holdes utenfor disse samtale, ⁶¹ hadde «det vært et

⁶⁰ Depolitisering er en styringsstrategi hvor regjeringen holder kontroll over byråkratiske prosesser på arm-lengdes avstand, for å gi prosessen troverdighet. Regjeringen holdes samtidig unna eventuelle negative konsekvensene av beslutningsprosessen (Burnham 2001: 128f).

⁶¹ Ifølge Diesen (2016) ble han og Sveriges Överbefälhavare Håkan Syrén, enige om at det norske kampflykjøpet skulle holdes utenfor dette prosjektet, fordi kampflykjøpet «hadde kommet litt for langt på det tidspunktet, [og fordi] det var så store økonomiske og sikkerhetspolitiske ting inne i bildet, at et pionerpreget samarbeidsprosjekt som dette, ville ikke kunne omfatte en så stor sak».

voldsomt boost for et sånt prosjekt [om Norge og Sverige] kunne kjøpe de samme flyene» (Diesen 2016). Haakon Lie, som fylte 102 år i 2008, var en av de som ble fengst av argumentet om økt nordisk forsvarsintegrasjon. Som Ap's partisekretær var Lie en ivrig forkjemper for tette bånd til USA og NATO. I 2008 mente han at imidlertid at Norge burde kjøpe Gripen, og spådde at om den «rødgrønne» regjeringen ikke valgte Gripen (som på det tidspunktet så ut til å koste halvparten av F-35), så ville de ikke klare å vinne det påfølgende valget i 2009 (Lie, Harbo & Lahlum 2008: 96f).

Sammenlignet med SV og Ap's velgere, har flesteparten av Sp's velgere en mye mer entydig plassering i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål, og plasserer seg rundt Ap's høyreside, ved det som ellers utgjør en slags konsensuslinje i disse sakene (Narud m.fl. 2010: 357ff). Forsvaret har tradisjonelt vært en av Sp's kjernesaker (Knudsen 1997: 85). Allikevel har partiet innehatt et slags alternativt syn i den forsvars- og sikkerhetspolitiske diskursen etter den kalde krigen. Partiet er tilhenger av norsk NATO-medlemskap, men har vært motstander av at alliansens dreining mot operasjoner utenfor NATOs kjerneområde har tatt fokuset bort fra nasjonalt forsvar (Græger 2005: 229; 2009: 370). I forsvarspolitikken har Sp, med tidvis støtte fra Ap, tradisjonelt vært opptatt av at Forsvarets virke skal ha positive distriktspolitiske sideeffekter (Græger 2009: 364). Dette kommer også til uttrykk i Sp's arbeidsprogram for 2005, hvor et forsvar med folkelig forankring framheves. Programmet påpeker at Norge fortsatt skal «basere sin forsvars- og sikkerhetspolitikk på NATO-medlemskap» (Sp 2005), men framhever ikke samme vilje til å bidra i internasjonale operasjoner som hos Ap. Motstanden mot NATOs konsept kommer også til overflaten i dette programmet: «Senterpartiet vil arbeide for endring av NATOs strategiske konsept til igjen å legge større vekt på det felles forsvar av medlemslandenes territorier». Videre heter det også at «Norge må opprettholde et troverdig og relevant forsvar, som et signal til omverdenen om hvor Norges interesser og prioriteringer ligger». Legitimeringsgrunnlaget for Sp tilbakeholdende linje er geopolitisk: «Norge er i en annen og mer utsatt situasjon enn andre medlemsland i NATO», og landets «geografiske plassering og egenskap som energistormakt» gjør at «Forsvarets hovedoppgave skal være å forsvare norsk territorium» (Ibid.). I likhet med Ap's 2009-program, la Sp før valget i 2005 også vekt på økt militær tilstedeværelse i nordområdene – ikke bare på grunn av naturressursene, men også på grunn av Russlands økende tilstedeværelse (Ibid.). Som for de to andre partiene, er det ikke store forskjellene mellom 2005- og 2009-programmene til Sp. I sistnevnte program, dukker det dog opp et nytt argument for et sterkt forsvar i nord. Til tross for at Norge er NATO-medlem, er det ikke alle sikkerhetspolitiske utfordringer som kan eller

ønskes løst gjennom alliansen. Særlig gjelder dette ved utfordringer knyttet til «råderetten over ressursar i havområde med uavklart folkerettsleg status, der Noregs allierte til dels ikkje deler norske synspunkt» (Sp 2009). I slike tilfeller ønsket Sp å løse problemene med norske midler alene, noe som ville krevd at Forsvaret styrkes.

Etter at valget av F-35 ble gjort offentlig 20. november 2008, var Sp's partileder Navarsete raskt ute med å fortelle at deres partiinterne «jagerflyutvalg» enstemmig hadde konkludert med at F-35 var det beste flyet for norske formål (*Stavanger Aftenblad* 2008). I en slik situasjon, tolkes gjerne uttalelser av dette slaget som en støtteerklæring for regjeringens politikk. Her er det imidlertid grunn til å tro at utspillet også kan tolkes dithen at Sp faktisk mente at F-35 var deres foretrukne fly, i betydningen det beste fly for forsvaret av Norge. Siden Sp hverken hadde samme behov som SV for å finne alternative løsninger, eller hadde ansvar for prosessen i FD, kom det naturlig nok også få uttalelser fra Sp i denne saken. Sp's representanter ser ut til å følge samme strategi som Ap's i denne saken. Det er langt mellom utspill som kan tas til inntekt for noen av kandidatene. Når uttalelsene først kommer, er det ofte i form av kritikk mot uttalelser som kunne kompromittert konkurransens troverdighet. I forkant av godkjenningen av KL 7600 i november 2006, sluttet Sp's utenrikspolitiske talsmann Alf Ivar Samuelson seg til kritikken av SV forslag om å utsette kjøp av nye kampfly ved å forlenge F-16-flyenes levetid (Sjøli & Krossli 2006). Selv ikke at Gripens industripakke virket å gi distriktene store innskudd, fikk Sp's representanter på Stortinget eller i regjeringen til å markere sin støtte til Gripen, selv om det nok vekket stor interesse i partiet (Strand 2008). Leder av Stortingets næringskomité, Ola Borten Moe (Sp) innrømmet heller ikke at han foretrakk noen kandidat. Han hadde dog merket seg at Gripens omfattende industripakke dekket nesten hele landet. Før offentliggjøringen, gjorde Moe det klart at Sp ikke ønsket å ta dissens i saken om uenighet skulle oppstå: «Det eneste Sp ikke kan akseptere, er en situasjon der en klar anbefaling er å velge amerikansk, men Arbeiderpartiet likevel velger svensk for å tekkes SV, selv om det blir vurdert som et dårligere alternativ» (sitert i Christensen 2008). Det ser dermed ut til at Sp kunne godta begge kandidatene som stod igjen i 2008. Ut ifra distriktpolitiske hensyn virket Gripen å foretrekke, mens F-35 i større grad ville opprettholde de sikkerhetspolitiske båndene til USA. Det siste ble trolig viktigst for partiet i denne saken. For Sp var det et mål å vise at Norge var en alliansepartner man kunne stole på. Motstanden mot NATOs nye rolle gjorde det imidlertid vanskelig å godta at middelet for å nå dette målet var å bidra med militære styrker i internasjonale operasjoner. Et valg av amerikanske kampfly ville sende de samme sterke signalene til alliansepartnerne, men ville ikke skape splittelse i partiet.

Når det gjelder *Soria Moria-erklæringen*, som var grunnlagsdokumentet for samarbeidet mellom de tre partiene i Stoltenberg II-regjeringen (SMK 2005), er dette enda mer enn parti-programmene preget av runde og trygge formuleringer. Denne erklæringen skulle tross alt alle tre partiorganisasjonene kunne stille seg bak. Hva gjelder innholdet i dokumentet, skrives det lite om utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk som ikke allerede er gjengitt i de tre parti-programmene. Mest interessant er det kanskje at Ap og Sp ikke har akseptert SVs NATO-kritiske formuleringer i dokumentet. Av den kritikken som gjenstår, står den mer i stil med Ap's (2005) ønsker om å fjerne atomvåpen fra alliansens våpenarsenal. SVs ønske om å melde Norge ut av NATO måtte vike for de to pro-NATO-partiene Ap og Sp. Dette resulterer i erkjennelsen av at «hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk ligger fast, herunder sterk oppslutning om FN og folkeretten, medlemskapet i NATO, EØS-avtalen og at Norge ikke er medlem av EU» (SMK 2005: 5). Om forsvars- og sikkerhetspolitikken nevnes heller ikke mye utover det som ble framsatt i partiprogrammene. Om forsvarsanskaffelser blir det dog påpekt at det skal i større grad enn tidligere skal legges vekt på gjenkjøp og industriell deltakelse, i tråd med norske utenrikspolitiske mål (Ibid.: 12, 20). Det er også viktig å nevne at gjennom denne erklæringen la regjeringen grunnlaget for satsningen på å hevde norske interesser i nordområdene (Offerdal 2008: 350; Haraldstad 2013: 37). Det er også i denne sammenheng den økte interessen for nordområdene i partiprogrammene fra 2009 må sees.

Om man spør hvilket fly de tre partiene ønsket seg, sett bort ifra tekniske ytelser, pris og industrielle ringvirkninger, vil svarene gi indikasjoner for partienes bakenforliggende utenriks- og sikkerhetspolitiske tilhørighet. Her kan man si at Ap og Sp trolig fant det mer naturlig å omfavne et amerikansk fly, mens SV fant at Gripen var den kandidaten stod best i stil med partiets holdning. Preferansene fulgte med andre ord ikke alltid partigrensene (Eide 2016). På spørsmålet om hvilke kampfly som befant seg innenfor regjeringens vinnersett, altså hvilke fly som regjeringens prinsipaler – Stortinget og velgerne – kunne godta, er svaret i utgangspunktet *bare Gripen*. Dette var kampflyet alle de tre partiene kunne akseptere, inkludert stortingsrepresentanter og velgerne. I utgangspunktet lå F-35 utenfor det samme vinnersettet, eller i beste fall i ytterkanten. Det var ikke åpenbart at SVs prinsipaler uten videre kunne godta det amerikanske kampflyet, etter at partiet hadde gått tydelig inn for enten levetidsforlengelse av F-16 eller Gripen. Beslutningen i november om å velge F-35, viser imidlertid at den amerikanske kandidaten befant seg *innenfor* regjeringens akseptabilitets-sett – altså innenfor hva regjeringsmedlemmene kunne godta.

Parti	Primært standpunkt	Subsidiært standpunkt	Begrunnelse
Arbeiderpartiet	F-35	Gripen	Tradisjonell NATO-tilhørighet
Senterpartiet	F-35	Gripen	NATO-tilhørighet, med mulighet for å vise alliansesolidaritet på ny måte
Sosialistisk venstreparti	Gripen ⁶²	(F-35 ⁶³)	Ønsket nordisk samarbeid og har anti-amerikanske holdninger

Tabell 2: Oppsummering av regjeringens partienes antatte preferanser i 2008.

Hvorfor var SVs representanter i regjeringen villige til å strekke seg lengre enn hva deres prinsipaler tilsynelatende tillot? Svaret ser ut til å være tosidig. For det første, var det stortingsvalg påfølgende høst, og regjeringen risikerte å miste flertallet på Stortinget om de ikke fant en løsning som SVs prinsipaler ikke ville sanksjonere. SV og Sp's stortingsrepresentanter hadde i løpet av høsten 2008 allerede tatt dissens i flere saker.⁶⁴ Dette gav inntrykk av en regjering preget av indre stridigheter. Før kampflysaken skulle behandles, var dissenskvoten oppbrukt, og internt i de tre partiene ønsket man nå en løsning som beviste at regjeringen stod samlet, snarere enn framstille den som preget av overkjøring og splittelse (Christensen 2008; Gjerde, Hegtun & Ruud 2008). Dermed var regjeringsmedlemmene trolig villige til å strekke seg litt ekstra om de fikk muligheten til å finne en løsning som ikke satte regjeringssamarbeidet i fare. Den muligheten fikk de gjennom løsningens andre side, nemlig at kampflykonkurransen hadde en klar vinner. Ved at F-35 ble presentert som billigere og militærfaglig bedre enn Gripen – noe UFL 7600 også konkluderte at F-35 faktisk var – samtidig som den sikkerhetspolitiske dimensjonen allerede hadde blitt holdt utenfor, ble det mulig for SV å strekke seg til vinnersettets yttergrenser, kanskje til og med utenfor, for å akseptere F-35. SV kunne ikke gå ut av regjeringen bare fordi de ikke likte de militærfaglige rådene⁶⁵ – det ville være for dumt. Ut ifra det tilgjengelige datagrunnlaget, ser det dermed ut til at studiens andre hypotese (H₂), omhandlende regjeringens behov for å bli enige om en løsning innenfor partienes vinnersett, kommer styrket ut av den empiriske analysen.

⁶² Selv om SV i utgangspunktet ikke ville ha nye kampfly, men ønsket å forlenge F-16s levetid, vedtok stortingsgruppen at nye kampfly måtte anskaffes etter at KL 7600s anbefaling ble kjent i desember 2006.

⁶³ Selv om SV kanskje ikke innrømmet at det kunne være mulig, så må F-35 ha vært et reelt alternativ, ettersom F-35 faktisk ble valgt som Norges nye kampfly uten at SV forlot regjeringssamarbeidet.

⁶⁴ I september 2008 hadde Navarsete og Magnhild Meltveit Kleppe (Sp) tatt «privat» dissens på en avgjørelse om assistert befruktning. Utover høsten tok også SV-politikere dissens på vedtak om innstramming i asylpolitikken. I november, rett før regjeringen offentliggjorde vinneren av kampflykonkurransen lå det også i luften at Sp og SVs representanter ville ta dissens i saken om tjenestedirektivet (Christensen 2008; Gjerde m.fl. 2008).

⁶⁵ Da Belgia skulle kjøpe kampfly i 1975 oppstod en lignende situasjon. Der stod det i hovedsak mellom franske Dassault Aviations Mirage og F-16. Det var et stort politisk press for å velge førstnevnte. Etter at vurderingsdokumentene for de to kandidatene hadde blitt lekket, ble diskusjonen imidlertid lagt død. Det var nemlig ingen tvil om at F-16 var militært overlegent Mirage, noe politikerne ikke ønsket å overgå (Duvsete 2004: 269).

3.2.3 Nasjonale industripolitiske hensyn

I forrige kapittel ble det vist hvordan innenrikspolitiske hensyn virket inn på utvelgelsen av Norges nye kampfly gjennom hvilke parti-interesser som lå til grunn for den «rødgrønne» regjeringsplattformen. Dette kapittelet omhandler også innenrikspolitikkenes påvirkning på kampflyvalget, men vil med utgangspunkt i studiens tredje hypotese (H₃) legge vekt på hvilke hensyn regjeringen måtte ta til nasjonal industri i prosessen med å finne erstatning for de norske F-16-flyene. For å finne ut i hvilken grad regjeringens typevalg av kampfly var motivert av industripolitiske hensyn, er det nødvendig å lete etter spor i partienes kjerneinteresser, i dokumentene som utgjorde beslutningsgrunnlaget for selve kampflyvalget, og i mediens omtale av sakens industripolitiske dimensjoner.

Allerede før regjeringsskiftet i 2005, ble den industrielle delen av det norske kampflykjøpet viet mye oppmerksomhet. Det var imidlertid opposisjonen, og ikke Bondevik II-regjeringen som var mest opptatt av dette aspektet. I behandlingen av Innst. S. nr. 232 (2001-2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001-2002), om videre norsk deltakelse i JSF-programmet, stilte flertallet i Stortingets forsvarskomiteé seg bak videreføringen, men forutsatte at det ble lagt vekt på å involvere norsk industri. Kampflyvalgets industrielle sider ble et stadig tilbakevendende tema på Stortinget, og mange politikere mente at avtalen som allerede var inngått med JSF-programmet gav for lite tilbake til Norge (Morskogen 2006: 64). I Stortingets behandling av Innst. S. nr. 234 (2003-2004) ble de industrielle sidene ved kampflykjøpet igjen trukket fram av forsvarskomiteéen, til tross for at temaet ikke vies noe oppmerksomhet i den tilhørende proposisjonen, St.prp. nr. 42 (2003-2004). Sp og Fremskrittspartiets (Frp) komitémedlemmer forslø at norsk industri må «tilgodeses med oppdrag som i omgang og teknologinivå tilsvare innholdet i kampflyanskaffelsen» (Innst. S. nr. 234 (2003-2004): 72). Dette skjedde etter at komitéen hadde mottatt brev om saken fra Landsorganisasjonen (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), ved Norske Forsvarsleveranser (NFL). Forsvarskomiteéen videreførte også disse bekymringene i behandlingen av Bondevik II-regjeringens siste statsbudsjett, høsten 2005, gjennom Budsjett-Innst. S. nr. 7 (2005-2006), jf. St.prp. nr. 1 (2005-2006).

Etter det regjeringsskiftet i 2005, tok den nye regjeringen raskt grep om de industrielle aspektene ved kampflybeslutningen. I november understreket statssekretær Eide at de var meget opptatt av de industripolitiske aspektene ved et eventuelt kampflykjøp (Grande 2005). Samme måned besluttet FD å etablere «Team New Combat Aircraft Norway», som skulle

sørge «for å styrke den industrielle deltakelsen i en eventuell⁶⁶ fremtidig anskaffelse av nye kampfly» (FD 2005). Gruppen var satt sammen av deltakere fra industrien selv, FSi, FD og Forsvaret, skulle være i tett dialog med de potensielle leverandørene (FD 2005; 2006: 34, 47). Representanter fra norsk forsvarsindustri fikk med andre ord være med på å forhandle fram avtaler med kampflyleverandørene for å maksimere verdien av den industrielle tilbakeføringen til Norge, og hadde slik sett betydelig innflytelse på denne delen av prosessen. I KL 7600, som ble undertegnet høsten 2006, nevnes norsk industri og FSi som viktige aktører i utarbeidelsen av den nye kampflyløsningen. Her innebærer begrepet «aktør» nettopp at noen hadde «en aktiv rolle (oppgaver og ansvar) i prosjektet» (FD 2006: 45). KL 7600 legger også opp til at kampflykapasitetens grunnleggende effektmål skal være å sørge for «tilfredsstillende og langsiktig industriell kompetanseheving og verdiskapning» (Ibid.: 3). Dette innebærer at løsningen skulle «styrke industriens konkurransevne, styrke næringslivets kunnskaps- og teknologibase, og [...] gi betydelige ringvirkninger til andre sektorer» (Ibid.). Det er særlig tydelig etter regjeringsskiftet i 2005 at de industrielle aspektene ved en eventuell kampflyanskaffelse skulle tillegges vekt i vurderingen. Bondevik II-regjeringen hadde på sin side fulgt en mer næringsnøytral innkjøpslinje, og lagt lite vekt på tilbakeføring av kontrakter til norsk industri (Grande 2005; Ulsrud 2012: 96). Den «rødgrønne» regjeringen gav i stedet for industrien selv tilgang til sentrale posisjoner i prosessen for å øke tilbakeføringspotensialet.⁶⁷ Statssekretær Eide (2016) bekrefter at strategien var bevisst:

Vi ønsket å videreføre en lang og vellykket tradisjon for å bruke slike mega-anskaffelser til å posisjonere norsk forsvarsindustri, noe som både er et industripolitisk og forsvarspolitisk mål. Det er forsvarspolitisk sett viktig å besitte nasjonal, høyteknologisk kompetanse med sterke internasjonale bånd, og deltakelse i utviklingen av store våpensystemer er en nøkkel til dette.

I 2007 ble disse ambisjonene gjort enda tydeligere. I løpet av våren undertegnet Norge myndighets- og industriavtaler med alle de da tre aktuelle kandidatene, Eurofighter, Gripen og JSF. Målet med disse var å sørge for at norsk industri fikk muligheten til å delta i utviklingen av det valgte kampflyet, og samtidig åpne for norsk industriell deltakelse på andre områder hos tilbyderer (Whist & Christensen 2011b: 140). I juni la regjeringen fram St.meld. nr. 38 (2006-2007), som fulgte opp ambisjonene i *Soria Moria-erklæringen* knyttet til industri og

⁶⁶ I 2005 var det ennå ikke avgjort at Norge skulle kjøpe nye kampfly – bare at en løsning måtte på plass snart. Anbefalingen om at det *skulle* kjøpes nye kampfly kom i november 2006 med KL 7600 (FD 2006).

⁶⁷ Dette gjenspeiler på sett og vis Brundtland-regjeringens politikk, hvis hensikt var å styrke forsvarsindustrien (Ulsrud 2012: 96). Dette bidro også til å knytte aktørene i forsvarsindustrien tettere til norske myndigheter.

forsvarsanskaffelser. Meldingen beskrev en overordnet næringspolitisk strategi for samarbeid mellom Forsvaret og industrien, men behandlet ikke kampflykjøpet eksplisitt. Den demonstrerte dog at regjeringen rent allment var innstilt på å legge vekt på de industripolitiske sidene ved fremtidige anskaffelser av kostbart militært materiell. Det er med andre ord tydelig at regjeringen bevisst la til rette for at kandidatenes medfølgende industrielle pakkelsesninger skulle tillegges betydelig vekt i vurderingen av hvilke kampfly som var best egnet for norske forhold. Det ser også ut til at regjeringen bevisst knyttet til seg næringslivsaktører for å finne ut av hvilken leverandør som gav de beste motytelsene til norsk forsvarsindustri. Dermed lå også mye til rette for at aktører i norsk forsvarsindustri kunne påvirke utfallet av valget.

Ved større anskaffelser av forsvarsmateriell fra utlandet, vil man vanligvis inngå avtale om gjenkjøp. Fra 2001 praktiserte FD krav om industrielt samarbeid (eller gjenkjøp) ved forsvarsanskaffelser fra utenlandske leverandører verdt mer enn NOK 75 millioner (St.meld. nr. 38 (2006-2007): 22). *Gjenkjøp* innebærer at norsk industri får oppdrag som støttet opp under produksjonen av materiellet som skal anskaffes, gjerne av tilsvarende størrelse og teknologisk nivå som utstyret som skal anskaffes (FD 2006: 41). På tilbydersiden i kampflysaken var det imidlertid betydelige forskjeller i hvilke industrielle tilbakeføringsprinsipper som ble fulgt. Fra svensk side opererte man med tradisjonelle gjenkjøpsavtaler, som er mest vanlig i europeisk sammenheng. Fra amerikansk side var det derimot klart allerede siden Norges innlemmelse i JSF-programmet at det ikke ville være snakk om direkte eller indirekte gjenkjøpsavtaler.⁶⁸ FD måtte med andre ord fravike kravet om gjenkjøp i forhandlingene om F-35 (Whist & Christensen 2011b: 140). Pål Bjørseth (2016), prosjektleder i FD, beskriver det slik:

Når man har store anskaffelser som dette, så vil [man] gjerne tvinge leverandørene til å bringe norsk industri til bordet. Det hadde vi ikke mulighet til hos den ene kandidaten, for der var Lockheed Martin og amerikanske myndigheter helt samstemte: Der var det kun prinsippet «best value» som skulle gjelde, og vi ble derfor nødt til å finne svært konkurransedyktig norsk industri.

På samme måte som ved gjenkjøp, innebærer «best value»-prinsippet at hovedleverandøren forplikter seg til å benytte underleverandører fra prosjektets deltakernasjoner. For å få produksjonskontrakter under «best value» må imidlertid underleverandørene konkurrere med

⁶⁸ Industriavtalene som fulgte med kjøpet av F-16 lå an til å tilføre store verdier til norsk industri. Selv om F-16 ble en stor suksess, fikk imidlertid norsk industri ikke tilbake verdiene som var forventet. Grunnen var i hovedsak at gjenkjøpsavtalen med amerikanerne var for dårlig fundert (Duvsete 2004: 269; Erlandsen 1983: 51f).

industribedrifter fra andre deltakernasjoner om å levere de beste løsningene til produksjonslinjen (St.prp. nr. 38 (2006-2007): 12). Muligheten for norsk industriell deltakelse i JSF-programmet kunne dermed potensielt bli betydelig mindre enn med Gripen, om ikke de norske bedriftene viste seg å være konkurransedyktige på det internasjonale markedet. Dette prinsippet er ikke like konkurransevridende som de tradisjonelle gjenkjøpsavtalene som gjerne brukes i Europa (FD 2006: 41), og sørger i teorien for at de aller beste produktene som bringes til torgs blir en del av kampflyplattformen, samtidig som de totale kostnadene holdes nede (FD 2012a; Ulstrup 2012: 65). Samtidig vil tradisjonelle gjenkjøpsavtaler gi tryggere rammer for kjøperen av det militære materiellet, ettersom den nasjonale forsvarsindustrien er garantert å få produksjonskontrakter.

Forskjellen mellom de to tilbydernes industrielle tilbakeføringsløsninger kom også frem i de norske mediens dekning av kampflysaken. I mai 2006, et halvt år etter at Eide gav beskjed om at amerikanerne ikke måtte ta Norges deltakelse i JSF-programmet for gitt (Grande 2005), annonserte Gripen at de kunne tilby et industrisamarbeid som ville sikre Norge verdier tilsvarende den antatte prisen for kampflyene (Idås 2006). Uttalelsene som kom i kjølvannet av regjeringsskiftet gav trolig svenskene større tro på at konkurransen var mulig å vinne. Fram til 2008 gjorde Gripen flere framstøt for å styrke sitt kandidatur på gjenkjøpsiden. Omfanget av forslaget om et svensk-norsk industrisamarbeid ble snart så stort at enkelte trakk parallellene til Volvo-avtalen av 1978⁶⁹ (Elvik 2007; Gravås 2008; Jacobsen 2016). I mediene hadde man en klar oppfatning om at svenskene hadde et forsprang på dette området: «En avtale med svenskene kan [...] innlede en ny æra for norsk industri, mens amerikanerne bare kan gi Kongsberg våpenfabrikk nok et kunstig løft» (Raknes 2007). I løpet av beslutningsprosessen var det nettopp Kongsberg sammen med Nammo som lå best an av de norske bedriftene til å få lov til å levere produkter inn i F-35-produksjonslinjen⁷⁰ (Bogen & Håkenstad 2015: 225; Eliassen & Sandnes 2015: 98). Det ville imidlertid ikke bli klart om disse bedriftene faktisk fikk levere produkter til JSF-programmet før etter Norge hadde bestemt seg for å kjøpe. Det svenske forslaget om industrielt samarbeid virket å være mye mer ambisiøst enn det amerikanske, og omfattet etter hvert intensjonsavtaler med over 70 norske bedrifter fra alle landets fylker, samt et program for forskning og utviklingsarbeid (FoU) som blant annet involverte

⁶⁹ Volvo-avtalen ville slippe svensk kapital inn på oljefelt på norsk kontinentalsokkel i bytte mot at Norge fikk kjøpe 40 % av Volvo. Året etter ble imidlertid avtalen skrinlagt fra svensk side (Elvik 2007).

⁷⁰ Kongsberg har avtale om å levere missilet Joint Strike Missile (JSM) til produksjonslinjen, mens Nammo ønsker å levere panserbrytende 25mm Apex-ammunisjon (Bogen & Håkenstad 2015: 225; Eliassen & Sandnes 2015: 98; FD 2012; 2014; Prop. 98 S (2013-2014)).

Sintef og NTNU. Fra svensk side var det også klart at knapt ti prosent av intensjonsavtalene med norske bedrifter kom til å videreføres om Norge ikke valgte Gripen (Gravås 2008). Høsten 2008 ble de svenske prosjektene til norsk industri anslått til å ligge rundt NOK 30-50 milliarder, mens avtalene amerikanerne hadde lovet ble anslått til en verdi mellom NOK 10 og 30 milliarder (Grande 2008).

Svenskenes stadig voksende industripakke virket nok forlokkende, særlig innad i Ap og Sp, hvor kampflykjøpet nok etter hvert framsto som en mulighet for å sikre nærings- og distriktspolitiske mål (Strand 2008) – selv om dette kanskje ikke kom like godt til uttrykk offentlig, i respekt for beslutningsprosessen. Ola Borten Moe, som ledet Stortingets næringskomité, bemerket i oktober 2008: «De siste to månedene har jeg ikke truffet en ordfører som ikke vet hva kjøp av svenske fly betyr for næringsutviklingen i deres område. Alle sier de ønsker kjøp av JAS Gripen. Før hadde disse ingen synspunkter på flykjøp» (sitert i Grande 2008). Samme måned konkluderte også representanter for norsk industri, ved FSi, LO og Norges Ingeniør- og Teknologiorisasjon (NITO), at Gripen var det beste flyet. Argumentet var at det svenske tilbudet omfattet et større beløp til norsk industri enn det amerikanske, og at det i tillegg hadde mer å tilby for flere bedrifter over hele landet, i stedet for at bare noen få utvalgte bedrifter fikk kontrakter (Borgen 2009: 252; Elsebutangen 2008; Grande 2008). Av disse organisasjonene strakk både FSi og LOs innflytelse seg inn i de sentrale beslutningskretsene. FSi gjennom å ha blitt inkludert i gruppen som skulle evaluere kandidatenes industripakker, og LO gjennom den tradisjonsrike innflytelse på Ap. I motsetning til Ap, trengte ikke LO å bry seg om hverken de militærfaglige eller de sikkerhetspolitiske aspektene ved et kampflykjøp. LO arbeidet ene og alene for «norsk industris fremtid» (Raknes 2007). SV, på sin side, hadde et mer ambivalent forhold til det svenske gjenkjøpsregimet. På den ene siden, ville gjenkjøpsavtaler sannsynligvis gitt store innskudd til norsk industri (som Ørnhøi jobbet for), og dermed bidratt med skatteinntekter og til å opprettholde sysselsettingsgraden. På den andre siden er gjenkjøpsavtaler «roten til alt vondt», mener Jacobsen (2016), ved at varer byttes ukritisk over landegrensene bare på grunn av at de involverte landene ønsker noe den andre har. «Det er dette som er det militær-industrielle kompleks», mener han (sitert i Eliassen & Sandnes 2015: 97). Dette synet på gjenkjøpsavtaler fikk de også kritikk for av regjeringspartner Ap (Nymoene 2008). Flere SV-politikere uttrykte også misnøye med at kampflyanskaffelsen koblet Norge til EADS, BAe-systems eller Lockheed Martin, som alle var utestengt fra Statens pensjonsfond av etiske grunner (Borgen 2009: 246; Solend & Andersen 2007).

De norske industriaktørene ønsket seg den kampflykandidaten som kunne levere de beste vilkårene for norsk industri. Med bakgrunn i datagrunnlaget som har blitt presentert i dette kapittelet, er dette øyensynlig Gripen – noe som også er konklusjonen i UFL 7600 (FD 2008: 38). Gripen klarte å samle flere industriaktører rundt sitt bord, deriblant store interesseorganisasjoner som LO, FSi og NITO, og ble dermed kandidaten med den største industrielle støtten i ryggen. Flere av disse støttespillerne hadde tilgang til beslutningsprosessen, sterke forhandlingskort og mulighet til å utøve innflytelse både på embetsnivå og gjennom partipolitikken. Til forskjell, ser ikke F-35 ut til å ha mønstret den samme støtten fra industrien, men bare blitt støttet av et fåtall bedrifter – om endog konkurransedyktige på det internasjonale markedet. Det virker heller ikke som F-35s støttespiller hadde tilgang til beslutningsprosessen i samme grad. Selv om Gripen leverte industriløsninger som var F-35 overlegen, ble allikevel den amerikanske kandidaten anbefalt av styret i kampflyprosjektet – og til slutt valgt av regjeringen. F-35 ser ikke ut til å ha blitt valgt av industripolitiske hensyn. Oppgavens tredje hypotese (H₃) kommer derfor svekket ut av den bivariate analysen. F-35s industriplaner ble betraktet som *gode nok*, samtidig som kandidaten ble vurdert som best både militærfaglig og prismessig. De industrielle aspektene ble vurdert av et evalueringsteam bestående av personell fra NHD, FFI, LUKS, FLO, FD og Innovasjon Norge (FD 2008: 31). I UFL 7600 kommer det klart fram at «oppfyllelsen av kravene knyttet til militærfaglige forhold og sikkerhetspolitiske implikasjoner skal vektlegges fremfor de industripolitiske kravene» (Ibid.: 26). Om en kandidat «ikke oppfyller de militærfaglige kravene og de grunnleggende sikkerhetspolitiske kriteriene» kan den heller ikke anbefales, «uavhengig av om den samme kandidaten overoppfyller» de industripolitiske kriteriene (Ibid.). Dermed kunne ikke Gripen vinne, uansett hvilke industrielle pakkedninger svenskene kom trekkende med, ettersom flyet ble funnet å være dårligere på områder som ble tillagt større vekt i totalvurderingen av kandidatene.⁷¹

Kandidat	Støtte fra industrien	Støttespillere med adgang til prosessen	Fagmilitært anbefalt og politisk valgt
Gripen	Bred støtte fra interesseorganisasjoner	Ja, både direkte til prosjektet og gjennom partipolitikken	Nei
F-35	Få bedrifter begunstiget	Liten	Ja

Tabell 3: Kandidatenes industrielle støtte oppsummert

⁷¹ De nasjonale industripolitiske hensynene trumfet heller ikke militærfaglige i kjøpet Sjøforsvarets nye fregatter i Fridtjof Nansen-klassen (Børresen 2015: 135).

Gripens kandidatur fikk heller ikke hjelp av den internasjonale finanskrisen som var i ferd med å treffe Norge høsten 2008. Regjeringen var på denne tiden på utkikk etter politiske tiltak som ville stimulere norsk økonomi og opprettholde sysselsettingsgraden (SMK 2008b). Her kunne en landsdekkende industripakke som den Gripen lanserte, trolig bidra til en bedre motkonjunkturpolitikk enn hva amerikanernes industrielle løsninger kunne bidra til.

3.2.4 Interesser og predisponeringer i stats- og styringsverket

Denne studiens fjerde hypotese (H₄) anskueliggjør hvordan aktører og interessenter i stats- og styringsverket påvirker politiske beslutninger. Hypotesen ble delt inn i to ledd, i et forsøk på å øke presisjonen i påstanden. Det første leddet påstår at F-35 ble anbefalt fordi Luftforsvaret og FDs synspunkter fikk gjennomslag, mens det andre leddet påstår at anbefalingen av F-35 skyldes at sentrale departement, etater og partier var samstemte om løsningen. Hypotesens innhold impliserer at variabelens to indikatorer slår inn i anbefalingen kampflyprosjektet leverte til regjeringen (altså ikke på selve regjeringsbeslutningen om at anbefalingen skulle følges). For å undersøke om og i hvilken grad denne tohodede hypotesen finner støtte i det empiriske kildematerialet, er jeg nødt til å kartlegge hvilke aktører som deltok i prosessen i stats- og styringsverket, og hvilke interesser og gjennomslagskraft de hadde. Dette kapittelet vil for hvert ledd gå gjennom den relevante empirien og vurdere i hvilken grad hypotesen kommer styrket eller svekket ut av den bivariate analysen.

Det var FD som hadde hovedansvaret for den norske kampflyanskaffelsen, men andre deler av stats- og styringsverket hadde også tilgang til beslutningsprosessen, enten som deltakende aktører eller som observerende interessenter. Ved siden av FD, nevnes FIN, NHD og UD som aktører i saken (FD 2006: 45f). Departementene må i prinsippet forstås som regjeringens og ministerens portefølje eller regjeringskontor, hvor statsråden innehar rollen som regjeringens representant i departementet, snarere enn departementets representant i regjeringen (Græger & Neumann 2006: 75). I beslutningsprosesser fungerer departementene som utredningsapparat og som et saksforberedende og forvaltende byråkrati for ministeren (Ibid.: 67). FD er ansvarlig for den politiske styringen av Forsvaret, som er en underliggende etat, og leder blant annet planleggings- og gjennomføringsprosessen knyttet til materiellinvesteringer, som ved kampflykjøpet (FD 2006: 45). Generelt sett er det FD som har ansvaret for utformingen og i verksettingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, men politikfeltet har tradisjonelt vært underordnet utenrikspolitikken (Bjerga 2014: 473; Græger 2010: 133). Det norske kampfly-

kjøpet hadde også en utenrikspolitisk slagside, og overskrider dermed grensen mellom FD og UD's fagfelt. I kampflyprosjektets arbeid illustreres dette både gjennom FD IIs evaluering av valgets sikkerhetspolitiske implikasjoner (FD 2008: 33), og gjennom at samarbeids- og alliansepartnere vies betydelig oppmerksomhet i omtalen av viktige interessenter i den norske kampflyanskaffelsen (FD 2006: 47f). Grensen mellom UD og FDs fagfelt er mindre enn før, og ansvaret for Norges utenrikspolitikk har blitt spredt utover et større antall departementer og etater i det norske stats- og styringsverket (St.meld. nr. 15 (2008-2009): 163). Årsaken til dette ligger i at UD i større grad har blitt et koordineringsdepartement og lidd under et funksjonstap til andre, mer spesialiserte departementer de siste tiårene, deriblant FD. Samtidig har interessene og oppgavene til FD og UD blitt stadig mer overlappende innenfor det sikkerhetspolitiske arbeidsområdet – hvor de to departementene iblant også har kappet seg imellom (Græger 2010: 133f; Græger & Neumann 2006: 72). Denne utviklingen mot mer komplekse og overlappende departementale ansvarsområder skyldes i stor grad politiske endringer etter den kalde krigen, hvor en økt satsning på deltakelse i internasjonale operasjoner stod i sentrum. I FDs tilfelle, kan endringen også tilskrives en lengre utviklingstrend knyttet til departementets politisering og indre omstrukturering (Bjerga 2014: 472f; Græger & Neumann 2006: 82; Neumann & Ulriksen 1997: 73).

Siden FD hadde ansvaret for å anbefale et kampfly til regjeringen, er det naturlig å anta at det også var aktører innenfor FD som hadde den største muligheten til å utøve innflytelse på hvilket kampfly som ble anbefalt. I kjølvannet av kampflyvalget, har enkelte hevdet F-35 ble valgt på uredelig vis, og at krefter i FD eller i Luftforsvaret formet utfallet av anbefalingen etter eget ønske. John Berg er den mest fremtredende av disse meningsbærerne. Han hevder at «FDs embetsverk i [de] siste ca. 20-30 årene [kan] karakteriseres som meget USA-orientert» (Berg 2016). Den «USA-lojale og maktgripende» kulturen «er i ferd med å trenge langt inn på det fagmilitære området, der ekspedisjonssjefene i økende grad mener de vet best» (Berg 2012: 91f). Holdningene i FD skal ha hatt en innvirkning på at F-35 ble valgt, mener han. Han fremsetter også påstander om at det på departementsnivå ble jobbet aktivt for å få F-35 til å se både best og billigst ut, selv om det egentlig ikke var det. Mange av påstandene har også blitt gjengitt i norske medier⁷² (Bentzrød 2012; Skjeseth 2012; Strand 2012). På kostnadssiden hevdes det at FD «tredoblet de svenske totalkostnadene for å få det til å se ut som om Gripen NG var dyrere enn F-35» (Berg 2016). Videre, skal kravene som flyene ble målt etter blitt

⁷² I mediene har representanter på departements- og regjeringnivå forsøkt å ta til motmæle, men har ikke nytt særlig støtte fra uavhengige aktører (Bentzrød & Staveland 2012; Bonde 2012; Eide 2012).

skreddersydd for F-35, slik at Gripen skulle framstå som dårligere enn hva det egentlig var (Berg 2012: 136ff). At Eurofighter trakk seg etter å ha «blitt møtt med likegyldighet og iskalde skuldre i departementet» (Ibid.: 119), og at Saab stilte seg uforstående til den norske beslutningen om å velge F-35 i 2008, har blitt tatt til inntekt for dette synet (Jentoft 2007; Morset 2008). FFIs vurdering av kampflykandidatenes oppfyllelse av scenarioklassene pekes ut som et ledd i prosessen med å få F-35 til å se best ut. Berg får støtte fra enkelte av Vucetic & Rydbergs (2015: 66) intervjuobjekt, som har antydnet det samme.

I opposisjonen på Stortinget ble det uttrykt sterk misnøye med manglende transparens og åpenhet i prosessen. Forsvarskomiteéns leder Jan Petersen (Høyre), uttalte sommeren 2009 at «det hersker et ødeleggende hemmelighold» rundt mange av Forsvarets beslutninger (sitert i Stanghelle 2009). Han var misfornøyd med «svarene og bortforklaringene» Stortinget hadde fått i blant annet kampflysaken (Ibid.). Han får støtte av partikollega Ivar Kristiansen (2016), som også var misfornøyd med FDs tilbakeholdenhet i denne saken. Jacobsen (2016), SVs representant i forsvarskomiteéen bekrefter at Høyre og Frp's representanter var «skikkelig irriterte» fordi de fikk vite så lite.⁷³ Per Ove Width fra Frp var komiteéns andre nestleder:

Vi opplevde prosessen som svært uryddig. Det ble under prosessen mer og mer tydelig hva resultatet skulle bli. Slik vi opplevde det ble Eurofighter og Gripen kun brukt som priskontrollerende. [...] Jeg mener Eurofighter og Saab ble skviset ut (Width 2016).

Det er vanskelig å belegge både at vurderingskriteriene ble tilpasset en amerikansk løsning, og at Eurofighter og Gripen ble «skviset ut». Begge deler krever enten innsyn i klassifisert kildemateriale, eller at personer med tett tilknytning til disse aspektene innrømmer at dette var tilfellet. Nettopp problemene med å røpe klassifisert informasjon, gjorde det også vanskelig for kampflyprosjektet å overbevise kritikerne om at prosessen var redelig og rettferdig. De er ikke interesserte i å vise disse kalkylene, av hensyn til både kandidatene og statens egne hemmeligheter. Fragmenter av FFIs analyser ble imidlertid lekket til mediene dagen etter at regjeringen offentliggjorde at ville velge F-35. Her ble det bekreftet at F-35 kom seirende ut av analysene, mye takket være stealth-teknologien. Gripens overlevelsesevne var til sammenligning dårligere, noe som resulterte i at flyet ble «skutt i filler» av Sukhoj PAK FA, et russisk

⁷³ Det skal ha vært særlig stor misnøye med mangelen på informasjon i St.prp. nr. 36 (2008-2009), som skulle være selve grunnlaget for Stortingets vedtak i 2009. Jacobsen (2016) omtaler dokumentet som «et aspeløv av en stortingsproposisjon», og «det tynneste papiret som noen gang har blitt levert til Stortinget».

femtegenerasjons⁷⁴ kampfly som ble inkludert i analysene (Bakkeli, Haugan & Hegvik 2008). Når det gjelder slike lekkasjer, som underbygger og ikke motsier konklusjonen, er det rimelig å spekulere i om informasjonen ble bevisst lekket av politisk ledelse. Dette impliserer ikke at informasjonen i lekkasjen nødvendigvis er konstruert, men snarere at den ble *selektert* for å bidra til å styrke prosjektets – og ikke minst valgets – troverdighet.

Berg og hans meningsfeller bringer til torgs flere interessante perspektiver på departementale interesser og preferanser knyttet til kampflykjøpet, til tross for en tidvis polemisk innpakning. FD er et spesialisert departement som er sentrert rundt norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og tett tilknyttet Forsvaret og dets våpengrener. I kraft av dette, preges organisasjonskulturen i FD av et syn på Norges tilknytning til USA og NATO som nødvendig (Haraldstad 2013: 71). FD ledes av sterke ekspedisjonssjefer, som den politiske ledelsen kan ha vanskeligheter for å finne veien rundt om det oppstår uenigheter mellom nivåene (Græger & Neumann 2006: 72f). Her er det allikevel viktig å understreke at det er stor forskjell på en organisasjons latente kulturelle disponeringer og regelrette forsøk på å styre en prosess ut fra egen vinning. At det eksisterer et positivt ladet syn på USA og NATO innad i FD, betyr ikke at dette var grunnen til at F-35 ble valgt. Det *indikerer* allikevel i hvilken retning det ville vært mest naturlig for FD å trekke anbefalingen av kampfly, om mulighetene for en slik påvirkning var til stede.

I sin undersøkelse av FDs rolle i utarbeidelsen av nærområdeinitiativet i samme periode, fant Haraldstad (2013: 68) at byråkratene framsto «som reflekterte rundt egen rolle» i prosessen, og at det ikke var slik at byråkratene fikk fritt spillerom. De hadde mulighet for å komme med innspill, men jobbet innenfor de rammene som ble satt av den politiske ledelsen (Haraldstad 2013: 57). I denne saken hadde den politiske ledelsen, ved statssekretær Eide, jevnlig kontakt med prosjektet. Vanligvis flere ganger i uken, men også daglig i de mest hektiske periodene (Eide 2016). Prosjektorganisasjonen som ble opprettet under FD etter at KL 7600 ble godkjent i desember 2006, bestod av rundt 40 fullt ut integrerte representanter fra FLO, FFI og Luftforsvaret. Styret bestod av åtte personer fra ledelsen i disse organisasjonene,⁷⁵ og den faglige spredningen var stor. Den bredbente organiseringen og ansvarsfordelingen gjorde det

⁷⁴ Kampfly sorteres gjerne etter generasjoner. Etter vestlige termer er F-16 er fjerdegenerasjons, mens F-35 er et femtegenerasjons kampfly. Den femte generasjonen er enda mer teknologisk avansert enn den forrige, og benytter seg blant annet av stealth-teknologi og hjelmer med integrerte siktemidler (Bogen & Håkenstad 2015: 273; Saunders & Wiseman 2012: 316). I dag er det kun i USA at femtegenerasjons kampfly er i aktiv tjeneste (Lockheed Martins F-35 og F-22 Raptor). Lignende fly er også enten under produksjon eller utvikling i andre land, først og fremst i Russland (Sukhoj PAK FA, også kalt T-50) og Kina (Shenyang J-31 og Chengdu J-20), men også i India, Japan og Tyrkia (Wyss & Wilner 2012: 25; Zaffran & Erwes 2015: 74).

⁷⁵ Se vedlegg 3 for en oversikt over styremedlemmene i Prosjekt 7600.

vanskelig for krefter i byråkratiet å forme anbefalingen alene. Det hadde de neppe rom til. Samtidig kan det ikke utelukkes at slike krefter kan ha trukket resultatet i en bestemt retning.

Kandidatenes svar på RBI ble evaluert av 27 fagspesifikke team på to til seks personer, hvor mange ble hentet fra Luftforsvaret. Teamene ble satt sammen på tvers av de ulike fagmiljøene⁷⁶ for å sørge for at evalueringen skulle skje på en rettferdig og objektiv måte (FD 2008: 28; St.prp. nr. 36 (2008-2009): 2f). Totalt inngikk over 120 personer i evalueringsprosessen på Kjeller (Svensson 2016). Prosessen ble styrt av FD, men det lå også mye ansvar i Forsvaret og Luftforsvarets hender:

Det var i hovedsak prosjektet som drev ting, også brukte de Luftforsvaret i støtte. All dokumentasjon som vi skrev på den tiden, på vegne av Luftforsvaret, gikk alltid til Luftforsvaret så de kunne vurdere om de var enige eller om de ville ha endringer. Så gikk det via LST til GIL, også signerte han dokumentene [...] Det var for å sikre at vi ikke laget noe som Luftforsvaret ikke kunne eller ville ha, eller prosjektleder ikke kunne ivareta (Ibid.).

GIL Nodeland var Luftforsvarets representant i prosjektstyret, og «i egenskap av funksjonen som GIL var han en luftmilitær rådgiver». Han bekrefter at han «gikk gjennom de forskjellige typene dokumenter som ble lagt fram [...] og kom med kommentarer til dette» (Nodeland 2016). De mange tekniske og kompliserte aspektene ved anskaffelsen gjorde det nødvendig at organiseringen av prosessen la opp til et systematisk og nøyaktig arbeid. Dette ville gi den tekniske ekspertisen tilstrekkelig med spillerom, slik at anbefalingen hvilte på et solid fundament. Nodeland utdyper at: «Av de som jobbet i kampflyprosjektet var det mange spesialister fra Luftforsvaret, både flyvere, teknikere og systemoperatører [...] også hadde vi LST, som hadde utredningsoppdrag» (Ibid.). Det store innslaget av militær ekspertise i prosessen, ikke minst fra Luftforsvaret, la til rette for at de kunne dominere i de militærfaglige delene. Økt innflytelse medfører større muligheter for at det kunne velges et kampfly av deres preferanser og tidligere erfaringer (Whist & Christensen 2011b: 149). Kompleksiteten i anskaffelsesprosessen gjorde det samtidig rent nødvendig å integrere den militære ekspertisen på skikkelig vis, både for å sørge for grundighet og profesjonalitet, men også for å gi den legitimitet. Her kreves det at man finner et balansepunkt hvor de fagmilitæres innflytelse verken blir for sterk eller svar. Organiseringen synes ikke å være uvanlig, men følger snarere

⁷⁶ Evalueringssteamene hadde deltakere fra FFI, LOI, LUKS, Luftforsvarets 138- og 132 luftving, Luftforsvarets skolesenter Kjevik, Forsvarets sanitet/Flarmedisinsk institutt, Forsvarets EK-senter og flere underavdelinger av FLO (FD 2008: 28).

en generell trend i norsk forvaltningspolitikk. Særlig etter den kalde krigen har en styrking av fagmiljøenes evne til å gi råd til den departementale og politiske ledelsen gitt dem betydelig innflytelse (Bjerga 2014: 475). Kjøpet av fregattene i Fridtjof Nansen-klassen og MTB-ene i Skjold-klassen, samt opprettelsen av Malangen torpedobatteri for Sjøforsvaret, er eksempler på lignede beslutningsprosesser etter den kalde krigen hvor den militære ekspertisen har hatt stor innflytelse (Børresen 2015: 56; Whist & Christensen 2011a: 91; 2011b: 110f, 129, 429). En slik innflytelse var også til stede ved kjøpet av Norges F-16-fly i 1975 (Tamnes 1986: 57).

Det norske Luftforsvaret har operert fly fra både Saab og Lockheed Martin tidligere, men det er ingen tvil om at erfaringen med amerikanske systemer er mer omfattende enn med svenske. Fra Sverige har det kun kommet skolefly, nemlig Saabs MFI-15 Safari og 91 Safir. Fra amerikansk side har Norge kjøpt – og i noen tilfeller *fått*⁷⁷ – transportfly, overvåkningsfly, skolefly og flere generasjoner med kampfly. Lockheed Martin har selv produsert mange av disse, deriblant jagerflyene F-104 Starfighter og F-16 Fighting Falcon,⁷⁸ overvåkingsflyet P-3 Orion og transportflyet C-130 Hercules. Av disse er de tre sistnevnte fortsatt i tjeneste, mens F-104 ble faset ut i 1981 med kjøpet av F-16 (Maaø 2013: 17). Erfaringen med amerikanske fly strekker seg også forbi Lockheed Martin. Selskap som Northrop, Republic og North American har blant annet levert F-5 Freedom Fighter, F-84 Thunderjet og F-86 Sabre, samtidig som USAF har bistått med mye nødvendig infrastruktur og tilrettelegging for trening og utdanning i USA (Arheim m.fl. 1994: 256f). Den sterke tilknytningen til USA begynte å gjøre det norske Luftforsvaret «amerikanisert» allerede tidlig på 50-tallet (Arheim m.fl. 1994: 52f; Duvsete 2004: 171; 2012: 35; Gjeseth 2014: 52). Siden den gang har amerikanske og norske styrker både drevet med trening og deltatt i krig sammen. På begge disse arenaene er det en stor fordel at utstyret som benyttes er interoperatibelt – altså at systemene og våpenplattformene på tvers av de samarbeidende landene er ombyttbare og kompatible, og at de har betydelige fellestrekk som forenkler samhandlingen (Kapstein 2004: 144). Dette blir stadig viktigere, ettersom Forsvaret på lengre sikt kommer til å bruke nettverksteknologi i større utstrekning. Her er nettopp slike egenskaper nødvendige (Diesen 2009b: 76f; 2011: 104-107). Fellestrekkene i systemene og det militære materiellet gjør også at de samarbeidende organisasjonene knytter sterkere bånd seg imellom. I Norges tilfelle, har dette blitt fasilitert gjennom at deler av pilotenes trening og opplæring skjer sammen med amerikanerne i USA.

⁷⁷ I løpet av 50- og 60-tallet fikk Norge over 400 jagerfly fra USA gjennom våpenhjelpen (Duvsete 2004: 116).

⁷⁸ F-16 ble produsert av General Dynamics, men produksjonen ble kjøpt opp av Lockheed Corporation i 1993. Lockheed Martin er resultatet av en sammenslåing av Lockheed Corporation og Martin Marietta i 1995.

Enkelte, og særlig John Berg, har argumentert for at denne årelange tilknytningen til USAF og amerikanske produkter gjorde sitt utslag i 2008, ved at det var vanskelig å velge noe annet enn F-35 (Berg 2012; 2016; Dragnes 2008; Raknes 2007; Spence 2008b; Strand 2012). Argumentet, som baserer seg på en stivhengighetslogikk, impliserer at Luftforsvarets tunge involvering ble avgjørende for utfallet av kampflyprosjektets anbefaling. En slik tolkning finner imidlertid ingen støtte hos tidligere FSJ Diesen eller GIL Nodeland:

Forbindelsen med USA [har] skapt en veldig sterk kulturell affinitet til Amerika og USAF i Luftforsvaret, og det gjør at ryggmargsrefleksen i Luftforsvaret, når det er snakk om disse tingene, er å kjøpe amerikansk. [...] At den påvirkningen er der, er helt åpenbart, men hvor stor den er, det er noe helt annet. Og jeg tror ikke at vi hadde landet på et annet valg, hvis den tilbøyeligheten ikke hadde vært der (Diesen 2016).

At folk går rundt med forskjellige tanker i hodet og ønsker et fly, det kan godt være, [...] men det kommer ikke til uttrykk i et sånt arbeid – særlig ikke når man har så mange kriterier og analysepunkter. [...] Det at man har hjertet et sted, fordi man har flydd amerikanske fly, joda, men om det hadde kommet fram at Gripen var et bedre fly, så tror jeg ikke man hadde hatt problemer med å velge det (Nodeland 2016).

Svensson (2016) gir uttrykk for det samme: «Det er naturlig at Luftforsvaret tenker slik, men Luftforsvaret forsøkte aldri å påvirke oss. Vi holdt dette innenfor [kampflyprosjektet], og de aksepterte at vi hadde det. [...] De stolte på oss og holdt seg unna». Det ser med andre ord ikke ut til at Luftforsvarets tilbøyelighet for å foretrekke amerikanske våpensystemer⁷⁹ hadde innvirkning på selve anbefalingen av kampfly. Eide (2016) påpeker at muligheten for en slik påvirkning ble begrenset med vilje: «Det er [...] meget viktig at slike prosjekter ligger i departementet og ikke i Forsvarsstaben eller Luftforsvaret. Det var et viktig behov for å «nøytralisere» Luftforsvarets *antatte* tendens til å helle mot et amerikansk prosjekt» (Eides kursivering). Luftforsvaret fikk dermed ikke eie prosessen, slik de ville gjort om den var underlagt deres egen organisasjon, men fikk allikevel betydelig innflytelse som fagekspertise gjennom organiseringen i FD.

Luftforsvarets historiske tilknytning til USA hadde utvilsomt innvirkning på deres affinitet i kampflysaken. Denne tilbøyeligheten mot å foretrekke det amerikanske alternativet ble nok også styrket av at F-35 var den eneste kandidaten som var et femtegenerasjons kampfly, og

⁷⁹ Luftforsvarets preferanser var neppe helt entydige, men ble nok dominert av en stor majoritet som foretrakk amerikansk. Berg (2016) påpeker at det også fantes en del Eurofighter-tilhengere i Luftforsvarets rekker.

følgelig mer teknologisk avansert enn de andre. Produktets opprinnelsesland er nemlig ikke det eneste Luftforsvaret er opptatt av. De har også tradisjon for å tiltrekkes det moderne og høyteknologiske (Gjeseth 2014: 52; Maaø 2009: 33; Sandnes & Maaø 2007: 25). Diesen (2016) påpeker at «et moderne kampfly er på mange måter arbeidshesten i et moderne forsvar», hvor det ikke har noen «hensikt å ha forrige generasjons kampfly» grunnet «‘vinneren tar alt’-effekten som militærteknologien fører med seg». F-35s teknologiske fortrinn var også en av de utslagsgivende faktorene i den endelige vurderingen av hvilken av kandidatene som skulle bli de norske F-16-flyenes etterfølger. F-35s teknologiske fortrinn lå i flyets sensorkapasiteter, i lavsignatur-egenskapene og i mulighetene for elektronisk krigføring (Bogen & Håkenstad 2015: 272; SMK 2008a; Strøm-Erichsen 2009: 24f).

Det empiriske kildematerialet levner liten tvil om hvilken retning Luftforsvaret ønsket å trekke anbefalingen i, om de hadde fått muligheten til dette. At deres draging mot F-35 påvirket anbefalingen av kampfly er ikke umulig, men veldig vanskelig å bevise. Intervjuobjektene erkjenner generelt at Luftforsvaret alltid har tette bånd til USA og at dette setter sitt preg på kulturen, men det avvises at dette påvirket anbefalingen. Studien finner dermed ikke tilstrekkelige indikasjoner i kildematerialet til å kunne si at FD eller Luftforsvarets kulturelle affinitet var en utløsende årsak til at F-35 ble anbefalt. Prosessen kompleksitet er nok en årsak til at dette er vanskelig å finne. Kanskje gjorde prosessens kompleksitet at disse tilbøyelighetene også hadde vanskelig for å gjøre seg gjeldende. Det er uansett lite trolig at et ikke ubetydelig antall av FD og Luftforsvarets representanter i beslutningsprosessen satte til side sin yrkesprofesjonalitet for at den amerikanske kandidaten skulle vinne på bekostning av den svenske. Dette kan i alle fall ikke ha vært enkelt, siden evalueringen av RBI bestod av rundt 120 mann fordelt på 27 team. Det virker heller som at det amerikanske kampflyet faktisk ble anbefalt fordi det var bedre på de områdene UFL 7600 beskriver, uten hjelp fra de interessene som antas å ligge i hos FD og Luftforsvaret. Kravene som kandidatene skulle oppfylle, ble tross alt ikke tatt ut av det blå, men stammet fra «en blanding av manualer, forsvarsstudier, scenarier og en del andre militære [kilder]» (Nodeland 2016). Den fjerde hypotesens (H₄) første ledd, kommer dermed svekket ut av den empiriske analysen. Det er grunnlag for å si at de grunnleggende interessene i FD og Luftforsvaret gjorde dem tilbøyelige til å trekke i retning av F-35. Det er derimot ikke grunnlag for å si at dette var grunnen til at F-35 ble valgt.

UD er ansvarlig for norsk internasjonal interessehevding og deler, som vi har vært inne på, FDs interesse og ansvar for norsk utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk. Kampflysaken var

trolig av stor interesse for UD, siden valget potensielt kunne forbedre eller forverre Norges forhold til Sverige, USA og NATO. Det var trolig tett kommunikasjon mellom UD og FD i denne perioden, og UDs statssekretær Johansen deltok i statssekretærutvalget som hadde et ansvar i denne saken. Det gjorde trolig også hans forgjenger Kjetil Skogrand (Ap).⁸⁰ I UD så man det trolig som viktigere å opprettholde et godt forhold til USA enn til Sverige (om de måtte velge). Nettopp USA er gjennom NATO, Norges sterkeste allierte og viktigste låne- maktssleverandør. På lik linje med FD, er også UD opptatt av å opprettholde de tette transatlantiske båndene (Haraldstad 2013: 70f), og kan derfor antas å ha interesser som trekker i samme retning som FD og Luftforsvaret. KL 7600 nevner også NHD og FIN som aktører i denne prosessen. NHD har ansvar for å legge politikk og rammevilkår til rette for norsk næringsliv, skipsfart og handel (FD 2006: 45). Til kampflyprosjektet bidro NHD «med kunnskap og syn innenfor det industrielle, fordi det er slik at når vi søker mulighet for industri-samarbeid, gjenkjøp, best value, så har vi dialog med NHD» (Bjørseth 2016). Videre er:

NHDs hovedansvar ved forsvarsanskaffelser å ivareta norske industriinteresser gjennom å sikre at forsvarsindustribedrifter gis anledning til å delta i industriprogrammer. [...] Departementet var også opptatt av at anskaffelsen måtte skape grunnlag for teknologiutvikling og kompetansebygging, og gi muligheter for betydelig industri- og næringsutvikling, også utover tradisjonell forsvarsindustri (dvs. sivile markeder) (NFD 2016).

Dermed er det naturlig å anta at NHD trakk i retning av kandidaten med den beste industrielle løsningen for norsk næringsliv, altså Gripen. NHDs representanter bisto også i vurderingen av de industrielle pakkelsningene, men hadde trolig ikke nok innflytelse til at dette kunne påvirke utfallet. Når det gjaldt FIN, var de interessert i kvalitetssikringen og totalbevilgningen (Nodeland 2016). De er generelt interessert i løsningen som er mest økonomisk fornuftig og gjennomførbar. I slike prosjekter vil FIN ofte foretrekke null-alternativet,⁸¹ og «fagdepartementene – i dette tilfellet FD – må argumentere godt for at andre alternativer skal aksepteres» (Bjørseth 2016). I 2008 forelå det imidlertid et valg mellom to kandidater, og ingen null-alternativ, slik det gjorde i KL 7600. Siden F-35 ble presentert som den billigste løsningen av kampflyprosjektet, kan man anta at FINs interesser også trakk i retning F-35. FIN hadde imidlertid trolig foretrukket Gripen, om den svenske kandidaten hadde vist seg å være billigst.

⁸⁰ Hentet fra notatet UD (2006), som inngår i den interdepartementale kommunikasjonen.

⁸¹ I KL 7600 fra 2006 var det to null-alternativ. Den ene var å utsette beslutningen om hva som skulle gjøres med Norges framtidige kampflykapasitet, mens den andre var å gi F-16 enda en levetidsforlengelse (FD 2006: 4).

Enhet	Antatt preferanse	Begrunnelse
FD	F-35	Den beste kandidaten etter deres mål. Bånd til de allierte.
Luftforsvaret	F-35	Historisk tilknytning, teknologisk overlegent.
UD	F-35	Styrke båndene til USA og NATO.
NHD	Gripen	Gav de beste vilkårene for industrien.
FIN	F-35	Presentert som billigste løsning.

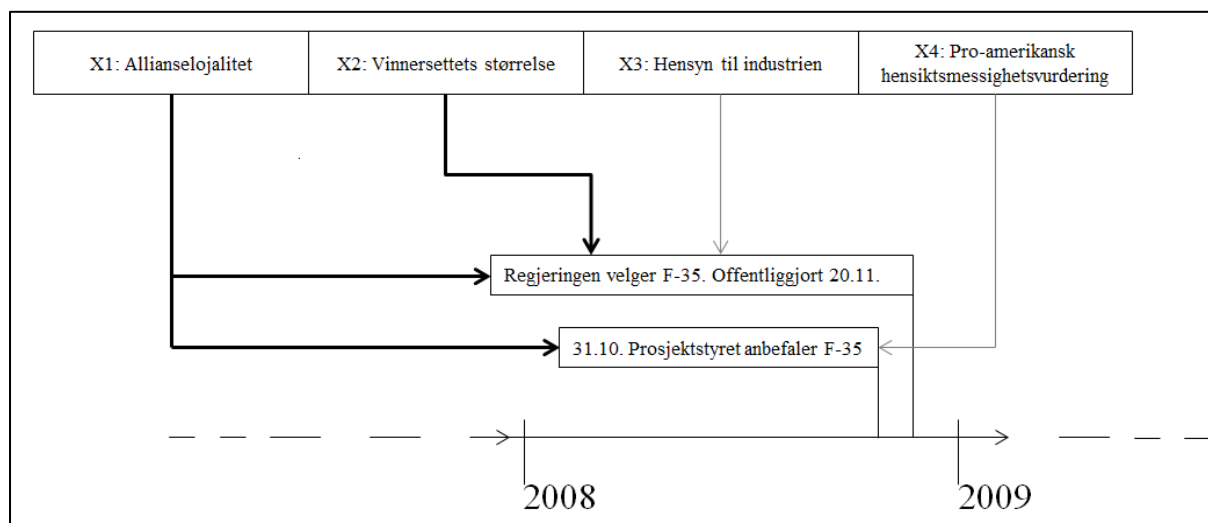
Tabell 4: Antatte preferanser i stats- og styringsverket oppsummert.

Hypotesens (H_4) andre ledd kommer også svekket ut av den empiriske analysen. Selv om det kan sannsynliggjøres hva UD, FIN og NHDs preferanser i denne saken var, er det ikke funnet indikasjoner på at disse aktørene påvirket utfallet av anbefalingen. Manglende funn kan tenkes å henge sammen med at jeg ikke har oppsøkt kildene i disse departementene på en like systematisk og grundig måte som for kildene i FD. Videre ser det ut til at disse aktørene innehadde roller med begrenset innflytelse på prosessens utfall. Dette ser snarere ut til å ha vært lagt i hendene til FD og den militære ekspertisen i Forsvaret og Luftforsvaret. FIN og UD kan likevel antas å ha interesse i at det amerikanske kampflyet F-35 ble anbefalt, mens NHD ser ut til å være eneste aktør på departementsnivå som kan ha trukket i retning av Gripen. I denne sammenhengen er det trolig snakk om et sammenfall mellom hvilket fly som kom best ut av kampflyprosjektets analyser, og hvilket fly som de involverte aktørene i stats- og styringsverket hadde mest naturlig for å omfavne.

3.3 Oppsummering av de analyserte hypotesene

Analysenivå	Hypotese	Vurdering etter partielle analyse
Stats-eksterne faktorer: egenskaper ved de internasjonale omgivelsene («outside inn»)	H₁ : Tilknytningen til USA og NATO	Styrket
Stats-interne faktorer: egenskaper ved de norske innenrikspolitiske omgivelsene («inside-ut»)	H₂ : Tilfredsstillende interessegruppene regjeringspartiene representerte	Styrket
	H₃ : Tok hensyn til norsk forsvarsindustri	Svekket
Stats-interne faktorer: egenskaper ved det norske stats- og styringsverket («inside-ut»)	H₄ : Forsvaret og FDs synspunkter fikk gjennomslag, eller flere aktører var samstemte	Svekket

Tabell 5: Oversikt over analyseresultat for vurdering av hypoteser.



Figur 4: Styrken og innslagspunktet for variablene i prosessen når valget av F-35 deles i to hendelser.

4 Sammenfattende analyse

Alle studiens deler – fra problemstilling, litteraturgjennomgang og teoretisk tilnærming til kartlegging av variabler og partielle analyser – leder fram til den sammenfattende analysen i inneværende kapittel. Det er i dette kapittelet at de empiriske, ontologiske og epistemologiske bitene i puslespillet om hvilke strukturelle føringer, aktører og beveggrunner som har ligget bak den norske beslutningen om å velge den amerikanske kampflyplattformen F-35 skal legges. Målet med den sammenfattende analysen er nettopp å rekonstruere en troverdig fortelling («narrativ») på en empirisk belagt og teoretisk begrunnet måte, om de muliggjørende og motiverende betingelsene bak beslutningen om å velge F-35 i 2008. Studien vender seg med dette mot en mer meningsfortolkende epistemologisk innfallsvinkel, til forskjell fra kapittel 3, som var sterkere forankret i en naturalistisk kunnskapslære. I kapittel 3 ble det vurdert *om* og i *hvilken grad* de fire hypotesene (H_{1-4}) fant støtte i det tilgjengelige empiriske kildematerialet hver for seg. H_1 og H_2 kom styrket ut av den empiriske analysen, mens tiltroen til at H_3 og H_4 hadde noe for seg ble svekket. Etersom hypotesenes teoretiske grunnlag er forskjellig, er det vanskelig å oppfatte de empiriske påstandene om hva som skal forklare en utenrikspolitisk beslutning – som valget av kampflyplattform – som gjensidig utelukkende. Der hypotesene har betydelig empirisk støtte er det snarere rimelig å betrakte forklaringene som komplementære. Nå fjernes veggene mellom studiens uavhengige variabler. Dette gjøres for å bedre spore og vurdere variablenes relative betydning og innslagspunkt i de ulike fasene av beslutningsprosessen, og for å undersøke i hvilken grad de *samvirker* for å produsere utfallet i den avhengige variabelen, nemlig valget av F-35 som Luftforsvarets neste våpenplattform.

Forklaringen på hvilke hensyn som lå bak den norske beslutningen om å velge F-35, hviler samlet sett på UPA-antagelsen om at både «utside-inn»- og «innside-ut»-faktorer spiller inn i den strategiske ledelsens vurdering av hvilke handlingsalternativer som er politisk mulige og operativt tilgjengelige. Dermed har det vært nødvendig å benytte teorier fra flere analysenivå for å forklare det norske kampflykjøpet. Anvendelsen av strukturell realismeteorier har gitt en innsikt i hvordan småstaten Norge forventes å agere i møtet med de gjeldende internasjonale omgivelsene. Videre har et liberalistisk teorigrunnlag om de innenrikspolitiske omgivelsene gitt forventninger om hvilke hensyn en regjering må veie i sine beslutninger, knyttet til både den nasjonale forsvarsindustri og til de styrende partienes politiske plattform. Endelig har Allison's byråkratisk politikk-modell blitt knyttet til teorier om stivhengighet og om forholdet

mellom militærmakten og sivilstaten. Denne sammenkoblingen har gitt forventninger om hvordan aktørene innenfor stats- og styringsverket kunne påvirke hvilket kampfly regjeringen til slutt valgte. Undersøkelsen av relevant og tilgjengelig empiri, har sannsynliggjort nettopp at *både* internasjonale og innenrikspolitiske omgivelser virket inn på typevalget. For at regjeringen skulle kunne finne en løsning som styrket alliansebåndene, og som alle de tre regjeringspartiene kunne godta, måtte det politisk håndverk til for å utvide handlingsrommet. Dette ble gjort ved å tilsløre valgets sikkerhetspolitiske rammer. Denne kalkulerte tildekkingen bidro sammen med en prosjektorganisering i FD som begrenset innflytelsen fra forutinntatte aktører til at prosessen framstod som rettferdig og åpen. Dette la igjen grunnlaget for å få forbedrede industriavtaler, og for at valget kunne framstå som mer troverdig og legitimt for tilskuere i både inn- og utland.

Regjeringen visste ikke på forhånd hvilket kampfly som kom til å bli anbefalt av styret i kampflyprosjektet.⁸² Dermed fungerte underkommuniseringen av sikkerhetspolitikken som en sikkerhetsventil uansett hvilken kandidat som ble anbefalt. Om F-35 endte opp med å bli anbefalt, ville fraværet av sikkerhetspolitiske argumenter gjøre at SVs representanter kunne stille seg bak valget i Stortinget. Om Gripen – men også Eurofighter eller Rafale – ble anbefalt, ville regjeringen i det minste kunne vise sine alliansepartnere at valget ikke var myntet som en sikkerhetspolitisk kursendring. Norge hadde tross alt endt opp med å velge det kvalitativt beste kampflyet, og som uansett passet innenfor en NATO-ramme. I en slik situasjon hadde regjeringen neppe hatt det nødvendige politiske manøvreringsrommet til å overprøve fagmilitære og departementale råd for å velge en dyrere og dårligere kandidat i et forsøk på å tilfredsstille Norges alliansepartnere.

Som det poengteres i delkapittel 2.1, vil de handlingsalternativene som er tilgjengelige for den strategiske ledelsen innenfor handlingsrommet bestemmes av *muliggjørende* og *begrensende* forklaringsfaktorer. Hvilket alternativ som til slutt velges, avhenger også av de *motiverende* impulsene. Norges utenrikspolitiske handlingsrom i anskaffelsen av nye kampfly, kan sies å være begrenset av stats-eksterne faktorer og omgivelser – slik det gjerne er for småstater innenfor en allianse. Norges medlemskap i NATO og avhengigheten av sikkerhetsgarantien⁸³ fra USA – alliansens premissleverandør – gjorde det vanskelig å velge noe annet enn en

⁸² Det finnes i alle fall ikke støtte for å påstå noe slikt i denne analysen, ei heller at anbefalingen av F-35 var politisk bestemt på forhånd.

⁸³ Den statseksterne faktoren allianselojalitet var dermed også vanskelig å frigjøre seg fra for norske myndigheter, særlig når den sittende regjeringen ikke la opp til en radikal og banebrytende politikk på dette området.

amerikansk kandidat. Dette henger sammen med at den internasjonale strukturen har gjort at Norge, som mange andre småstater i NATO, er nødt til å vise lojalitet og hengivenhet til alliansen for ikke å miste sikkerhetsgarantien. I Snyders (1997) ordelag går Norge mot «entrapment» i NATO i et forsøk på å unngå «abandonment». I søken etter ikke å bli forlatt eller marginalisert, *motiveres* den strategiske ledelsen i slike stater til å gripe de mulighetene som oppstår til å signalisere allianselojalitet gjennom sine politiske beslutninger. Oversatt til denne casen, ble norske styresmakter motivert til å velge et kampfly som bidro til å styrke båndene til USA og NATO (H₁). Til dette var F-35 den best egnede kandidaten.

Slik det har blitt presisert tidligere i denne studien, kan de stats-eksterne omgivelsene tenkes å slå inn både på regjeringnivå og i den departementale prosessen. Småstaten Norge har vært alliert med stormakten USA gjennom NATO siden 1949 og har i hele denne perioden vært avhengig av den amerikanske regjeringens velvilje. Dette legger også *begrensninger* for hvilke handlingsalternativer som var tilgjengelige for regjeringen i denne saken. Den langvarige avhengigheten preger nemlig ikke bare de politiske programmene til norske parti og det norske tankesettet, men den har også påvirket definisjonen av kravene og ordlyden i dokumentene som la føringene for kampflyvalget. Ettersom Norge har vært alliert med USA gjennom NATO i snart 70 år, har ikke denne faktoren bare slått inn i kampflyprosessen, men også tidligere. De norske interesseformuleringene og definisjonene av hvilke målsettinger militært materiell skal bidra til å oppnå innenfor en allianseramme, er også preget av denne avhengigheten (H₁). Dette bidro til å begrense utvalget av mulige våpenplattformer, og til å forme målestokken for hva som var å anse som et godt kampfly for norske formål.

Om vi ser på regjeringspartienes tilgjengelige handlingsalternativer i denne saken etter at Eurofighter trakk seg, befant i alle fall Gripen seg innenfor vinnersettets rammer, altså innenfor hva regjeringens prinsipaler, Stortinget og befolkningen kunne akseptere. F-35 lå derimot utenfor, eller i beste fall i ytterkanten av det samme vinnersettet (H₂), og *begrenset* dermed i utgangspunktet handlingsrommet. Det var ikke åpenbart at SVs prinsipaler, deres velgere og stortingsrepresentanter, uten videre kunne akseptere at den amerikanske kandidaten ble valgt. For den politiske ledelsen er det nok vanskelig å se hvor grensene for et slikt vinnersett går. En feilberegning ville potensielt spolere mulighetene for å bli gjenvalgt ved stortingsvalget høsten 2009. F-35 lå derimot beviselig innenfor akseptabilitets-settet, altså innenfor hva representantene fra de politiske partiene i regjeringen kunne akseptere, ettersom denne kandidaten til slutt ble valgt. Sett utenfra var dette imidlertid ikke åpenbart før etter at valget

var offentliggjort, ved at SVs representanter stilte seg bak beslutningen. Disse utgjorde tross alt den viktigste motstanden mot at F-35 skulle velges.

Problemet med at SVs representanter ville ha vanskeligheter for å godta kjøp av amerikanske kampfly, kan ha vært synlig internt i regjeringen allerede i 2005. Ved Stoltenberg II-regjeringens tiltredelse i oktober 2005 var det klart at det måtte komme en beslutning i kampflyspørsmålet i løpet av deres fireårige styringsmandat, om Norge fortsatt skulle ha en operativ kampflykapasitet i framtiden. Om et amerikansk kampfly skulle vise seg å være det beste alternativet, måtte SV ha et argument for å stille seg bak denne kandidaten som var legitimt og troverdig i prinsipalenes øyne. SV kunne nok, som de aller fleste andre aktører, godta et kampfly som var teknisk egnet, billig og fordelaktig for norsk industri. Det SV nok ikke kunne akseptere, var om et amerikansk fly ble valgt i kraft av at det var amerikansk – altså et rent allianse- og sikkerhetspolitisk argument. Om F-35 ble anbefalt av kampflyprosjektet ville F-35 potensielt låses ute av SVs prinsipaler. Da ville regjeringen stå overfor et vanskelig valg hvor de på den ene siden risikerte å svekke båndene til sin viktige allierte og ofre integriteten til både SV og regjeringsplattformen. På den andre siden ville de ved å trosse fagmilitære råd vise at prosessen ikke var åpen og rettferdig likevel, og indikere at den militære ekspertisen ikke visste hvilket kampfly som var best egnet for Norge.

At vinnersettets størrelse ikke nødvendigvis var stort nok til å romme alle kandidatene (H₂), skapte et potensielt dilemma for regjeringen. Dette *motiverte* regjeringen til å øke størrelsen på vinnersettet gjennom å tildekke den bakenforliggende sikkerhetspolitiske konteksten til kampflyanskaffelsen. Dette ble gjort ved å vektlegge argumenter knyttet til kvalitet, pris og industrielle hensyn – som er viktige kriterier i seg selv. Ved å si at «et valg av kampflytype [ikke] er et valg av sikkerhetspolitisk kurs» (Eide 2008), kunne SV også støtte konkurransen uten frykt for å måtte forlate regjeringssamarbeidet om F-35 til slutt ble valgt. Dette er den første delen av svaret på spørsmålet som ble stilt i innledningskapittelet, om hvorfor regjeringen tonet ned sikkerhetspolitiske argumenter til fordel for de knyttet til pris, kvalitet og industri. Som vi snart skal se, har svaret også en annen side. Ved å tilsløre de sikkerhetspolitiske aspektene under et dekke av troverdige legitimeringsargumenter, klarte det politiske lederskapet å utvide vinnersettet, og dermed også grensene for handlingsrommet. Dermed ble handlingsalternativer som ellers hadde forblitt liggende utenfor rekkevidde synlige. Utvidelsen av vinnersettet (og fjerningen av begrensningene) *muliggjorde* dermed den løsningen som de stats-eksterne omgivelsene hadde lettest for å akseptere, nemlig at F-35 ble valgt.

I dette lyset blir det også forståelig hvorfor flere av intervjuobjektene understreket at sikkerhetspolitikken ikke hadde noe å si. Mellom regjeringspartiene var det nok enighet om at den sikkerhetspolitiske debatten skulle legges død, nettopp for ikke å sette regjeringssamarbeidet i fare. Dette ble også videreformidlet til FD, slik at dette skulle komme til uttrykk i deres dokumenter. Når dette hensynet ble betingelsene for deres arbeid, er det også naturlig at det blir reflektert i intervjuene med representantene fra stats- og styringsverket. Dette impliserer ikke at regjeringen allerede i 2005 hadde bestemt seg for at F-35 skulle velges. Snarere indikerer det at prosessen ble formet på en slik måte at den ikke utelukket andre aktuelle kandidater. Ved å trekke til seg flere tilbydere, kunne prosessen framstilles som åpen og rettferdig, og dermed også mer troverdig. Sammen med at prosjektet ble lagt til et eget prosjekt i FD, bidro dette til at prosessen ble depolitisert. Dette gjorde at regjeringen i større grad kunne distansere seg fra selve utvelgelsesprosessen. Om velgerne mot formodning ikke skulle like utfallet av konkurransen, ville risikoen for slitasje på regjeringssamarbeidet minimeres. Regjeringen kunne nemlig alltid vise til at det var avholdt en åpen og rettferdig konkurranse mellom flere tilbydere, hvor den billigste og beste ble anbefalt og deretter valgt av regjeringen.

Kampflyprosjektet ble ikke lagt til Luftforsvaret, men til FD. Dette kunne kanskje fjerne litt av mistanken for de som forventet at F-35 kom til å bli valgt på grunn av Luftforsvarets pro-amerikanske hensiktsmessighetsvurderinger. I lys av litteraturen om sivil-militære relasjoner, kan denne organiseringen også forstås som en måte å begrense og kontrollere den militære ekspertisens definisjonsmakt. Forsvaret og Luftforsvaret satt med en fagspesifikk kunnskap som var vanskelig å overprøve for politikerne – generalistene – siden de manglet den samme kunnskapen og hadde vanskelig for å få innsyn i slike sensitive opplysninger. Luftforsvaret hadde allerede en antatt kandidatspesifikk slagside i denne saken. Derfor var det formålstjenlig å begrense innflytelsen deres i prosessen. Dette ble gjort ved å forankre prosessen i et statssekretærutvalg, og ved å la Luftforsvaret *bistå* FD i anbefalingen av en kampflykandidat, i stedet for å la dem eie og kontrollere prosessen selv. At kampflyprosjektet nettopp skulle *anbefale* en løsning til regjeringen og ikke velge den selv, passer også inn i en slik forståelse. Organisering gjorde at regjeringen ikke bare hadde kontroll over prosessen fra trygg avstand, men gav dem også muligheten til å overprøve selve resultatet, om det skulle vise seg å være nødvendig. Den politiske kontrollen over prosessen hindret at saksutfallet kunne bli trukket i en bestemt retning av sterke aktører i stats- og styringsverket.

Det norske kampflykjøpet er slik sett en fortelling om «the relationship of the expert to the minister» (Huntington 1957: 20), om dynamikken mellom fagmilitære og politikere, og om dilemmaet knyttet til å isolere militærfaglige råd som nettopp *råd* og ikke som begrensninger og føringer på politiske beslutninger. Konkurransen munnet til slutt ut i anbefalingen av F-35. Den amerikanske kandidaten ble funnet å være både bedre og billigere enn den svenske konkurrenten etter en omfattende vurderingsprosess. Luftforsvaret har lang tradisjon for å bruke amerikanske våpensystemer, og ser på sin tilknytning til USA og USAF som ytterst verdifull. Dette gjorde at de fleste i Luftforsvaret – i alle fall de som er tilknyttet kampflydelen av organisasjonen – i utgangspunktet også foretrakk F-35. Enkelte av de som har fulgt med på anskaffelsesprosessen, har tolket valget av den amerikanske kampflyplattformen som et utslag for Luftforsvarets pro-amerikanske hensiktsmessighetsvurderinger (H₄). En slik tolkning finner imidlertid ikke støtte i denne analysen. Selv om en slik sammenheng ikke kan utelukkes før det gis uhindret innsyn i de nødvendige kildene. Med utgangspunkt i denne analysen ser det ut til å være snakk om et *sammenfall* mellom en sentral aktørs interesser og utfallet av en utrednings- og beslutningsprosess. I denne sammenhengen er det viktig å huske på at Luftforsvaret også tiltrekkes av avansert teknologi. Mange av de mest teknologisk avanserte våpensystemene som i produseres i dag, og kanskje særlig på kampflysiden, er nettopp amerikanske (Boot 2006: 19). Ser vi på femtegenerasjons kampfly, er det få stater som har den nødvendige industrielle og teknologiske kapasiteten til å utvikle slike fartøy. Av disse er det heller ikke mange som er aktuelle å samarbeide med for Norge.⁸⁴ USA, Norges viktigste allierte, står for produksjonen av to typer femtegenerasjons kampfly. Derfor var det naturlig for norske myndigheter å vurdere USA som leverandørnasjon i sitt kampflyvalg. Det er heller ikke å komme utenom at USA etter andre verdenskrig også har vært verdensledende innenfor utviklingen av teknologisk avansert militært materiell (Ibid.: 13f). USAs erfaring fra mange og ulike krigsteatre, samt deres tidvis utilnærmelige økonomiske og militære kapasitet, har ikke bare lagt et godt grunnlag for utvikling, testing og produksjon av avansert forsvarsmateriell, men har også gjort dem til en yndet og naturlig samarbeidspartner for deres allierte. I et slikt lys er det heller ikke underlig at det norske Luftforsvaret verdsetter samarbeidet med amerikanerne – ei heller at de ønsker å videreføre det.

⁸⁴ Etter USA er det Russland og Kina som har kommet lengst i utviklingen av sine femtegenerasjons kampfly. Se også fotnote 72, side 80 for en kortfattet oversikt. Kina anklages for øvrig for å ha utnyttet sikkerhetshull i Pentagons datasystemer for å hente ut sensitiv teknisk informasjon om F-35-flyene i 2009, i et forsøk på å få rak i informasjon som kunne brukes i deres eget utviklingsprogram (se Saunders & Wiseman 2012: 308).

Regjeringsskiftet i 2005 og Stoltenberg II-regjeringens retorikk kan ha påvirket markedsføringsstrategien til de håpefulle kampflyprodusentene. Den nye regjeringen var plassert på den politiske venstresiden og hadde historiske røtter i blant annet distriktene, arbeiderklassen og offentlig sektor. Etter maktovertakelsen ble det uttalt at kampflykjøpet måtte bidra til å styrke mulighetene for norsk industriell deltakelse som underleverandører til produksjonen. Fra regjeringshold ble det også slått fast at konkurransen også skulle være rettferdig og åpen,⁸⁵ og at kandidatene ble ansett som sikkerhetspolitisk likestilte (Eide 2008). Dette gjorde det nok naturlig for tilbyderne å gjøre sine hoser grønne ved å forbedre gjenkjøpsavtalene sine, slik at vilkårene for norsk industri ble enda bedre. At Stortingets forsvarskomiteé også hadde lagt stor vekt på disse hensynene i sine diskusjoner, bidro trolig til å styrke signalene ytterligere. Slik sett kan den «rødgrønne» regjeringens proklamering av en åpen og rettferdig konkurranse ha trukket flere leverandører til torgs, og bidratt til å presse prisene ned og kvaliteten på gjenkjøpsavtalene opp. Hvilke industriavtaler leverandørene til slutt tilbød, ble likevel ikke en avgjørende faktor i vurderingen (H₃).⁸⁶ Hensynene til industrien skulle nemlig ikke kunne trumfe oppfyllelsen av «kravene knyttet til militærfaglige forhold og sikkerhetspolitiske implikasjoner» (FD 2008: 26). Her finner vi dermed den andre delen av svaret på spørsmålet som ble stilt i innledningskapittelet. Regjeringen ble *motivert* til å skaffe bedre avtaler for norsk industri, men kunne ikke velge kampfly primært av industripolitiske hensyn. Ved å trekke fram kravene til industrielle løsninger og slik sette i gang en konkurranse mellom tilbyderne, ble det allikevel *gjort mulig* å framskaffe en kampflykandidat hvis medfølgende gjenkjøpsavtale var grunnleggende god for norsk industri. Regjeringen var med andre ord interesserte i at kampflyanskaffelsen skulle bidra til norske industripolitiske målsetninger, men siden dette aldri kunne være den viktigste faktoren i valget av kampflyplattform, måtte slike avtaler heller framskaffes ved å oppmuntre leverandørene til å konkurrere om å ha de beste vilkårene for norsk industri.

⁸⁵ Ifølge Markowski & Hall (1998: 26) omtaler kjøpernasjonen nesten alltid slike konkurranser som rettferdige og åpne. Likevel er det vanlig at enkelte tilbydere (særlig de hjemlige) blir fordelsbehandlet og beskyttet fra internasjonal konkurranse av kjøperen. Konkurransen er dermed verken åpen eller reell i realiteten. Denne studien har ingen bevis for å kunne si at den ene kandidaten ble fordelsbehandlet i den norske prosessen.

⁸⁶ For stater som ikke har sterk nok forsvarsindustri til å produsere gode nok kampfly selv, er nok dette en vanlig strategi å benytte seg av i prosessen med å velge kampflyleverandør. En innsats på dette området kan bidra til enda større ringvirkninger for hjemlig industri (Kapstein 2004: 138). En slik strategi ser ut til å ha vært i bruk i spanske forsvarsanskaffelser (Molas-Gallart 1998: 63), og ikke minst da Tyrkia vurderte å anskaffe F-35. I sistnevnte tilfelle, ble også Eurofighter introdusert som en konkurrent til F-35 for å presse amerikanerne til å komme med et bedre tilbud prismessig og industrielt (Güvenç & Yanık 2012-2013: 111, 121ff; Vucetic 2013: 653).

Slik kan altså historien om det norske kampflykjøpet fortelles med utgangspunkt i studiens fire hypoteser. Spørsmålet er hvor tvingende disse faktorene var for at F-35 ble valgt som Norges neste kampflyplattform. I hvilken grad kan de sees på som *tilstrekkelige*, *nødvendige* eller *medvirkende* årsaker til valget av F-35? Dette spørsmålet jeg nå vil forsøke å besvare. I delkapittel 1.1 presiserte jeg at den avhengige variabelen (Y) måtte deles inn i to hendelser, nemlig (i) kampflyprosjektets *anbefaling*, og (ii) regjeringen *valg*. Ser vi først på faktorene som påvirket den første av disse to hendelsene, nemlig anbefaling, framstår allianselojaliteten (H₁) som en *medvirkende* forklaringsfaktor. Allianselojaliteten slo inn som en bakenforliggende årsak ved at den allerede hadde påvirket de norske interesseformuleringene og kravspesifikasjonene som kandidatene ble vurdert etter. Denne faktoren innsnevret utvalget noe, men låste ikke de tre andre aktuelle kandidatene direkte ute fra kampflykonkurransen.⁸⁷ Den gjorde dem dog til mindre attraktive kandidater enn F-35, ettersom et av de grunnleggende målene med anskaffelsen var å knytte Norge tettere til alliansepartnerne. I den partielle empiriske analysen (delkapittel 3.2.4) om pro-amerikanske hensiktsmessighetsvurderinger i stats- og styringsverket, ble min tiltro til at denne faktoren (H₄) kan ha påvirket utfallet av kampflyprosjektets anbefaling svekket. Påstanden fant ikke støtte i det empiriske kildegrunnlaget. Denne faktoren ville eventuelt ha trukket i samme retning som de militærtekniske vurderingene, nemlig mot F-35. Ettersom prosjektet ble underlagt politiske kontroll, og forankret i FD og ikke i Luftforsvaret, ble den fagmilitære ekspertisens innflytelse svekket. At kampflyprosjektet også skulle *anbefale* og ikke *velge* en løsning for regjeringen, bidro til at slike interesser ikke ble direkte avgjørende for selve valget. Sagt på en annen måte, tillot ikke regjeringen at pro-amerikanske hensiktsmessighetsvurderinger i stats- og styringsverket kunne bli en *tilstrekkelig* faktor for at F-35 ble valgt i siste instans.⁸⁸

Ser vi på den andre delen av den avhengige variabelen (Y), nemlig den politiske beslutningen om å følge kampflyprosjektets anbefaling og velge F-35, kan det tenkes at allianselojaliteten (H₁) var en *medvirkende* faktor også her. Like farlig som en ytre fiende kan være, vil en småstat frykte å bli oppfattet som lunken eller irrelevant deltaker i alliansen den søker sikkerhet i. De internasjonale omgivelsene la slik sett *føringer* for hvilke kampfly det ville være fornuftig for Norge å anskaffe. Dette er en sentral lyskilde til å forstå kjøpet valget av F-35, men ikke

⁸⁷ Derimot utelukket den for eksempel russiske og kinesiske kampfly av hensyn til alliansen.

⁸⁸ Regjeringen klarte dog ikke å organisere prosessen på en slik måte at det kan *utelukkes* at slike interesser hadde en *medvirkende* innflytelse på at kampflyprosjektet anbefalte F-35. Det finnes dog ikke støtte i det empiriske kildegrunnlaget for å påstå at en slik innflytelse fant sted. Derfor ble hypotesen (H₄) nettopp *svekket* og ikke forkastet helt.

den eneste. Regjeringens valgmuligheter ble nemlig også begrenset av vinnersettets størrelse. Som tidligere nevnt fant regjeringspartiene motiv for å utvide størrelsen på vinnersettet allerede i ved maktovertakelsen i 2005. Størrelsen på dette utvidede vinnersettet kan sees på som en *nødvendig* betingelse for valget av F-35 (H₂). Dette synet beror på en antagelse om at politiske beslutninger nødvendigvis må finne resonansbunn i interessene som regjeringspartiene representerer. Ettersom regjeringen hadde flertall i Stortinget, ble valget i realiteten bestemt på regjeringnivå. SVs prinsipaler kunne ikke uten videre akseptere at et amerikansk kampfly ble valgt av sikkerhetspolitiske årsaker. Ved å legitimere kampflyvalget gjennom pris, teknisk kvalitet og industrielle hensyn, og ved å underkommunisere sikkerhetspolitikken, kunne imidlertid regjeringen velge F-35 uten å trosse SVs prinsipaler. Hadde SVs prinsipaler ikke godtatt et amerikansk kampfly i det hele tatt, ville det heller ikke kunne velges uten at regjeringen risikerte å gå i oppløsning. Når det kommer til de industripolitiske hensynene, var ikke disse direkte avgjørende for at F-35 ble valgt (H₃). Det var tross alt Gripen som kunne tilby de beste vilkårene for norsk industri. Det var allikevel (delvis) industripolitiske målsetninger som motiverte regjeringen da de framprovoserte en konkurranse mellom tilbyderne på dette området i slutten av 2005. Dermed var industrielle hensyn en *medvirkende* årsak til at F-35 kunne tilby norsk industri generelt gode vilkår, men var ikke en årsak til at akkurat kandidaten ble valgt.

Mer generelt, viser det norske kampflykjøpet også betydningen av politisk ingeniørskap og skapende politisk handling for å løse en prosess gjennom etableringen av vinnende politiske koalisjoner. Ved regjeringsskiftet i 2005 var det klart at det måtte komme en løsning i spørsmålet om Norges framtidige kampflykapasitet, og hvilket kampfly som eventuelt skulle anskaffes. For de «rødgrønne» regjeringspartiene pekte de sikkerhetspolitiske interessene ikke i like stor grad i samme retning som hos den nylig avgåtte Bondevik II-regjeringen. Det var allikevel ikke tvil om at spørsmålet om landets framtidige kampflykapasitet måtte besvares. Med SV i regjering, som var i klart mindretall mot Ap og Sp, var det derfor *nødvendig* å forme prosessen på den måten som er beskrevet i denne studien for ikke å miste regjeringsmakten.⁸⁹ I politikken handler det nemlig ikke bare om å finne de rette løsningene. Dette kan være vanskelig i seg selv med et mangfold av interesser som trekker i ulike retninger. Ofte handler politikken også om politisk ingeniørskap, nemlig det å skape historier som både stats-

⁸⁹ Haakon Lie fikk ikke helt rett i sin spådom om at regjeringen kom til å tape stortingsvalget i 2009. SV gikk dog på «et knusende nederlag» (Borgen 2009: 258). I hvilken grad dette kan knyttes til kampflykjøpet eller ikke, får bli et spørsmål til en senere anledning. Regjeringen beholdt uansett makten fram til 2013.

interne og -eksterne omgivelser finner troverdige ved å bruke stedfortredende argumenter og konstruksjon av politiske prosesser og løsninger. I dette tilfellet, skapte regjeringen en fortelling om en åpen, rettferdig og uavhengig prosess som ledet fram valget av en formålstjenlig kandidat, basert på pris, kvalitet og industri, men aldri sikkerhetspolitikk. Det er dette sløret av virkelighetsskapende argumenter denne studien har forsøkt å løfte på.

Oppsummert kan man si at stats-eksterne omgivelser i betydelig grad motiverte og begrenset regjeringen til å velge F-35 gjennom allianselojaliteten. Samtidig skapte SVs politiske idégrunnlag begrensninger i regjeringens vinnersett som gjorde at F-35 ikke uten videre kunne velges. Dermed falt det amerikanske kampflyet også potensielt utenfor handlingsrommet til regjeringen. Fanget mellom barken og veden, måtte de delene av handlingsrommet som ble avstengt av SVs interesser åpnes opp. Dette ble gjort ved å tilsløre de sikkerhetspolitiske hensynene ved kampflyanskaffelsen, og ved å framheve kravene knyttet til kvalitet, pris og industri i samme vending. Denne strategien sørget også for at leverandørene forbedret gjenkjøpsavtalene som fulgte med kampflyene – et hensyn som ikke kunne være bestemmende for kampflyvalget, men som var en målsetting regjeringen likevel ønsket å oppnå. FD fikk ansvaret for å anbefale et kampfly slik at regjeringen kunne distansere seg ytterligere fra utvelgelsesprosessen. Organiseringen sørget også for at eventuelle pro-amerikanske hensiktsmessighetsvurderinger i stats- og styringsverket ble holdt under politisk kontroll. Til sammen var det altså disse hensynene – føringene og motivene – som lå bak den norske beslutningen om å velge den amerikanske kampflyplattformen F-35.

5 Avslutning

Et overordnet spørsmål i denne studien har vært hva som påvirker norsk utenrikspolitikk. Det kan synes som Michael Clarke har rett i sin bemerkning om at «the reality of policy-making is extremely messy» (sitert i Fermann 2013c: 107). Når man så forsøker å åpne lokket for å kikke ned i den «svarte boksen», som politikken framstår å være, kan det se ut som om «alt henger sammen med alt» (Eide 2008). Forskerens oppgave er derfor å systematisere og klassifisere caser, data og variabler etter teorier og modeller i et forsøk på å skape sannsynlige og troverdig forklaringer på det fenomenet som undersøkes. Som det ble tydeliggjort gjennom problemstillingen i innledningskapittelet, har denne studien forsøkt å forklare en spesifikk case innenfor en bredere utenrikspolitisk ramme. Mer presist har jeg forsøkt å forklare hvilke hensyn som lå bak Norges beslutning om å velge den amerikanske kampflyplattformen F-35.

Dette har jeg gjort ved først å konstruere et solid teoretisk rammeverk med bakgrunn i UPA-modellen, som bidro til å strukturere forståelsen av studieobjektet. Denne modellen åpner opp for å undersøke en politisk beslutning ved å anvende områdeteorier fra flere ulike analyse-nivå. Fra hvert sitt teoretiske utgangspunkt ble det så formulert fire hypoteser som søkte å besvare problemstillingen. Fra «outside inn»-perspektivet ble strukturell realisme benyttet som utgangspunkt for studiens første hypotese (H_1). Innenfor «innside ut»-perspektivet ble liberalistisk IP-teori først knyttet sammen med internasjonal forhandlingsteori, og deretter spisset gjennom kommersiell liberalisme for å produsere de to neste hypotesene (H_2 og H_3). Endelig ble Allisons byråkratiske politikk-modell koblet sammen med teori innenfor sivil-militære relasjoner og omhandlende stivhengigheter, for å skape grunnlag for studiens fjerde hypotese (H_4). Etter en innledende kartlegging av studiens avhengige variabel, ble de fire saksspesifikke hypotesene testet i kapittel 3 gjennom fire «bivariate» analyser. Her ble hver av de uavhengige variablenes påvirkning på Y kartlagt og analysert. I dette arbeidet tilstrebet jeg å benytte meg av primærkilder i stor utstrekning, men der dette ikke var mulig ble det nødvendig å tette hullene ved hjelp av sekundærkilder eller teoretiske utledninger. I dette kapittelet konkluderte jeg med at H_1 og H_2 kom styrket ut av de empiriske analysene, mens H_3 og H_4 kom svekket ut. I kapittel 4 ble det presentert en sammenfattende og «multivariat» analyse hvor trådene ble knyttet sammen ved at i X-enes samlede påvirkning på Y ble drøftet.

I denne studien har jeg sannsynliggjort at i beslutningsprosessen som ledet fram til kampfly-anskaffelsen, fant regjeringen det nødvendig å finne en løsning som kunne betjene flere mål-

setninger og interesser samtidig. Behovet for å balansere mellom innenrikspolitiske og utenrikspolitiske hensyn, gjorde at en *løsning* i dette tilfellet ikke bare innebar å velge en formålstjenlig kampflyplattform, men også at anbudskonkurransen og utvelgelsesprosessen måtte utformes på en fornuftig måte. På den ene siden gjorde regjeringspartiet SVs politiske idégrunnlag det vanskelig å velge konkurransens amerikanske kandidat. På den andre siden kunne interesser hos sterke aktører i stats- og styringsverket potensielt gjøre det vanskelig å velge *noe annet* enn den amerikanske kandidaten. For å komme seg ut av et slikt dilemma (og motivert av mulighetene for ytterligere industri- og prismessige fordeler), ble det nødvendig å forme prosessen på en måte som både begrenset den fagmilitære innflytelsen i stats- og styringsverket og som åpnet for at SV kunne stille seg bak et eventuelt kjøp av F-35. Alt dette uten å kompromittere regjeringen eller beslutningsprosessens integritet og troverdighet.

5.1 Studiens begrensninger, videre forskning og re-aktualisering

Verken norsk utenrikspolitikk eller det norske kampflykjøpet kan forstås gjennom bare én linse eller teoretisk perspektiv. Ved å betrakte et forskningsobjekt fra flere analysenivåer, slik denne studien har gjort, kan man få en forbedret forståelse for hvilke faktorer og mekanismer som er i spill. I slike beslutningsprosesser som her er blitt studert, vil man gjennom å anvende prosess-sporingsmetodikk også få en forbedret forståelse for når, hvor og hvordan disse faktorene og mekanismene spiller inn (og eventuelt opphører å spille inn) på en komplisert prosess. En slik forståelse vil aldri bli fullstendig – og det ligger heller ikke i ambisjonene til en måteholden forsker. Til det er det for mange potensielle variabler og kontekster som må tas hensyn til. Snarere er det mer formålstjenlig å sørge for at forskningsobjektet blir tilstrekkelig belyst fra relevante teoretiske perspektiver, samtidig som et fornuftig tilfang av empiriske kilder blir trukket fram i tolkningslyset.

Det er med andre ord flere teoretiske perspektiver som er utelatt fra denne studien og som potensielt kunne kastet et nytt og spennende lys på kampflykjøpet. Jeg oppfatter likevel at det gjeldende teoretiske byggverket er konstruert på en fornuftig måte, ut ifra de rammene som er gitt for denne studiens. Om jeg skulle funnet andre teoretiske perspektiver som kunne bidra til å forklare norske utenrikspolitikk generelt, og det norske kampflykjøpet spesielt, ville et mulig startpunkt vært konstruktivismen innenfor IR-feltet.⁹⁰ Når det kommer til de internasjo-

⁹⁰ Denne teoritradisjonen må med andre ord, og som nevnt i fotnote 9 på side 6, ikke forveksles med den vitenskapsfilosofiske konstruktivismen som omtales (hovedsakelig) i kapittel 1.

nale omgivelsenes påvirkning, vil Alexander Wendt (1992) hevde at «anarchy is what states make of it». I dette ligger det at det internasjonale systemet er en sosial konstruksjon og at statens oppfatning av systemet – dermed statens utenrikspolitikk – beror på deres nasjonale selvpoppfattelse. Oversatt til min case, kan valget av F-35 slik forstås som et uttrykk for sterke bånd mellom Norge og USA. Videre kan konstruktivistisk teori også forklare prosesser innenfor stats- og styringsverket, et område hvor denne studiens hypotetiserte sammenheng ikke klarte å finne støtte i det empiriske kildematerialet. I sin kritikk av Allison's (1969) byråkratisk politikk-modell, argumenterer Weldes (1998) for at utfallet av en beslutningsprosess i stats- og styringsverket ikke nødvendigvis er resultatet av rasjonelle beslutninger og prosesser. Her vil det være naturlig å undersøke hvorfor prosessen i kampflyprosjektet ble formet som den gjorde, hvilke aktører som ble definert som «eksperter» og hvorfor nettopp disse ble det.

Om vi først beveger oss bort fra en forklaringsmodell med rasjonell aktører, vil det også være naturlig å komme inn på politisk psykologi som et teoretisk utgangspunkt for å belyse egenskaper ved beslutningstakerne som enkeltindivid. Dette er det fjerde nivået i UPA-modellen, og har forblitt utforsket i denne studien. Om man ikke kan anta at handlinger er rasjonelle, kan Levy (2003) bidra til å forklare en stats atferd ved å undersøke hvordan de individuelle beslutningstakerne oppfatter de internasjonale omgivelsene. Her kan det være naturlig å undersøke om internasjonale hendelser – som Russlands kritikk av USAs kriger i Midtøsten og motstanden mot fargerevolusjonene, krigen mellom Russland og Georgia, eller Aleksandr Litvinenkos død – kan ha forsterket underliggende og umotiverte forventinger hos sentrale personer om at Russland utgjorde en økende trussel for Norge. Dette kan potensielt forstås som en medvirkende årsak til Norges kjøp av et avansert kampfly fra sin sterkeste allierte.

Beveger vi oss bort fra teorien, finner vi også svakheter og muligheter knyttet til denne studiens metodikk. Det er nettopp i denne studiens svakheter og mangler at potensialet for framtidig forskning ligger. For å kunne øke generaliseringspotensialet vil det i en enda større studie være naturlig å trekke beslektede caser inn i en sammenlignende casestudie. Ut ifra casenes likheter og forskjeller, kunne dette gi en bedre forståelse for de antatte mekanismene som er i spill. Her ville det vært naturlig å trekke inn andre store norske forsvarsanskaffelser, som kjøpet av F-16 eller fregattene i Fridtjof Nansen-klassen, lignende det Whist & Christensen (2011a) har gjort. Det ville også vært fruktbart å sammenligne den norske beslutningsprosessen med lignende prosesser i andre land, kanskje særlig i andre småstater som er tilknyttet USA gjennom NATO, lignende det Ringsmose (2012-2013) har gjort.

Om vi holder oss til denne casen, er det et ikke ubetydelig forbedringspotensial knyttet til antallet uavhengige primærkilder, mengden data og hvor dypt det var mulig å komme i kilde-materialet. Med et større kildetilfang vil oppløsningsnivået øke, noe som igjen vil kunne gi en mer detaljert og presis sporingen av kausalmekanismene. Datagrunnlaget kan styrkes gjennom å oppsøke flere personer som var tilknyttet beslutningsprosessen – helst uten at det ventes for lenge. Flere av intervjuobjektene i denne studien uttrykte nemlig at de hadde problemer med å huske hva som skjedde, og når, hvor og hvorfor en hendelse fant sted. Slike menneskelige begrensninger blir ikke bedre med årene.

Ved å innhente flere intervjuobjekt, kan konklusjonene hvile på et sikrere kildemateriale og nye forklaringer kan åpenbare seg. For eksempel vil det vært nyttig å få bedre innsikt i prosessen i skjæringspunktet mellom FD og regjeringen, for å kunne se hvem av partene som var den førende part. Jeg har forsøkt å sette meg inn i kritikken mot kampflyprosjektet og valget av F-35. Dette ble særlig konkretisert gjennom intervjuet med Berg. En ytterligere for-dypning i argumentene på denne siden av saken ville potensielt styrke analysen ytterligere. Det ville også vært av interesse å få bedre innblikk i styret i kampflyprosjektet. Om interessene i stats- og styringsverket faktisk hadde en innflytelse på anbefalingen av F-35, ville det vært mulig å finne indikasjoner på dette her. Jeg ville også kunne fortalt mer om interessene hos aktørene i stats- og styrings-verket om jeg hadde lagt større innsats i å finne intervjuobjekter fra FIN, UD og NHD. Det var først mot slutten av forskningsprosessen at jeg erkjente at tolkningen av disse tre departementenes interesser hvilte på et ekstra fortolknings-ledd, gjennom at jeg hadde spurt de andre intervjuobjektene om disse departementenes interesser. I et forsøk på å tette dette hullet henvendte jeg meg til disse departementene over e-post, men bare det var bare NFDs representant (tidligere NHD) som ønsket å komme med en uttalelse.⁹¹ Videre ville det også vært nødvendig å spore prosessen på regjeringsnivå nøyere. I denne studien bidro kun Jacobsen og Eide med øyevitneskildringer fra dette nivået, noe som kan ha skapt et skjevt bilde.⁹² Ved å legge for stor vekt på fortellingene fra personer med en nær tilknytning til kampflykjøpet, står studien også i fare for å gjenfortelle den historien disse personene også ønsker at skal komme fortelles. Det hadde i så måte vært en berikelse for studien om flere fra opposisjonen og politisk uavhengige posisjoner hadde bidratt.

⁹¹ UD ønsket ikke å kommentere saken av hensyn til gradert materiale, mens FIN aldri besvarte henvendelsen. UDs representant oppfordret meg også til å søke innsyn i arkivene. Som nevnt i innledningskapittelet, har jeg allerede forsøkt å hente ut dokumenter fra OEP, men jeg lyktes bare med å få innsyn i to av fem dokument. Innholdet i disse to dokumentene (UD 2006; 2010) var uansett ikke til særlig hjelp.

⁹² Som nevnt i fotnote 14 på side 9, besvarte ikke Navarsete mine henvendelser, og Haga ønsket ikke å uttale seg. Dette kunne potensielt vært svært nyttige kilder for å forbedre forståelsen av prosessen internt i regjeringen.

Potensialet for videre forskning på det norske kampflykjøpet ligger ikke bare i denne studiens feil og mangler, men også i pågående og framtidige hendelser. I Danmark ble det i mai 2016 besluttet at F-35 skal overta for F-16 også der.⁹³ Etter en omfattende vurderingsprosess ble denne kandidaten funnet å være bedre enn konkurrentene Eurofighter og F-18 Hornet på alle de fire evalueringsområdene: strategiske, militære, økonomiske og industrielle forhold (FMN 2016: 6). I Finland gjør man seg også klare til å bytte ut sine F-18 C/D. Der er F-35 også aktuell, men konkurrerer med seks andre kandidater, hvor tre andre også er amerikanske (Dalløkken 2016). Dette er potensielle caser som kan utgjøre gode enkeltstudier alene, eller sammenlignes med den norske prosessen på enkelte dimensjoner.

Det ligger også et stort framtidig forskningspotensiale i den norske prosessen etter 2009. I skrivende stund (juni 2016) har Stortinget gitt beslutningsfullmakt til å anskaffe 28 F-35 kampfly. De fire første skal brukes til treningsformål i Arizona, USA. To av disse ble levert og satt i drift i september 2015, og de to neste forventes levert i løpet av 2016. Tre fly forventes til Norge i 2017. Målet er å oppnå initiell operativ evne med F-35 i løpet av 2019 og full operativ evne i 2025 (Prop. 151 S (2015-2016): 63f). Debatten om det var riktig å kjøpe F-35, og om 52 fly er det riktige antallet, har imidlertid ikke blitt lagt død. Snarere har den blitt forsterket gjennom en pågående overordnet forsvarsdebatt, ved at Forsvaret generelt ikke får like store bevilgninger som det ønsker. Flere har argumentert for at bevilgningene til Forsvaret må økes over de neste årene, mens atter andre argumenterer for at antallet kampfly må kuttes for å frigjøre midler (Bogen & Håkenstad 2015: 275; Dragnes 2015; Eliassen & Sandnes 2015). Etter at F-35 ble valgt har nemlig svingningene i dollarkursen relativt til den norske kronen gjort kampflykjøpet dyrere og økt kostandene for Forsvaret (Cadamarteri 2015; Lysberg & Tallaksen 2016). Hva skal norsk forsvarsevne koste, og er virkelig forsvarsevne synonymt med kostbart militært materiell (Brandslet 2014; Krabberød 2016)? I 2012 besluttet Stortinget at FD skulle legge fram årlige kampflybestillinger. Dette gjør også at handlingsrommet for hvor mange fly som til slutt bestilles vil strekkes ut over lengre tid. Dermed er det framtidige antallet norske kampfly ikke bare et spørsmål om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, men også om penger, og Stortingets framtidige betalingsvilje. Alt dette er igjen avhengig av hvilke andre interesser som norske politikere må prioritere i tiden framover. I en grunnleggende usikker verden vil bare tiden gi svarene på dette – uansett hvor flinke forskerne er til å forutsi framtiden.

⁹³ I Danmark trakk Gripen seg i 2014 med anklager om at prosessen ble rigget (Dalløkken 2016).

Litteraturliste

- Allison, Graham (1969) «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis» *The American Political Science Review* 63 (3): 689-718
- Allison, Graham & Philip Zelikow (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman
- Andersen, Ulf André & Per Arne Solend (2007) «SV-topp som våpendrager» *Dagbladet* 30.08.07
- Antill, Peter D. & Pete Ito (2012-2013) «The UK and the Joint Strike Fighter» *International Journal* 68 (1): 13-29
- Ap (2005) *Ny solidaritet. Arbeiderpartiets program 2005-2009*. Hentet 05.05.16 fra www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9191.html
- Ap (2009) *Skape og dele. Arbeiderpartiets program 2009-2013*, Hentet 05.05.16 fra www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10337.pdf
- Arheim, Tom, Bjørn Hafsten, Bjørn Olsen & Sverre Thuve (1994) *Fra Spitfire til F-16: Luftforsvaret 50 år 1944-1994*. Oslo: Sem & Stenersen
- Aschberg, Richard, Mattias Carlsson & Johannes Wahlström (2010) «Här blir vi blåsta» *Aftonbladet* 03.12.10
- Bakkeli, Tom, Bjørn Haugan & Gunn Kari Hegvik (2008) «Skutt i filler» *VG* 21.11.08
- Bakken, Laila Ø. & Eirik Ramberg (2006) «SV vil leie svenske jagerfly» *NRK* 24.08.16. Hentet 11.01.16 fra www.nrk.no/norge/sv-vil-leie-svenske-jagerfly-1.890430
- Barry, Jeffrey M. (2002) «Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing» *PS: Political Science and Politics* 35(4): 679-682
- Bennett, Andrew & Jeffrey T. Checkel (2015) «Process tracing: From philosophical roots to best practices» i Andrew Bennett & Jeffrey T. Checkel (red.) *Process Tracing: From Metaphor to Analytical Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, ss. 3-37
- Bentzrød, Sveinung Berg (2012) «- Barth-Eide fusket i jagerflysaken» *Aftenposten* 22.02.12
- Bentzrød, Sveinung Berg (2015) «10 ting du vil vite om Norges nye kampfly» *Aftenposten* 19.09.15
- Bentzrød, Sveinung Berg & Lars Inge Staveland (2012) «- Trygg på egne beregninger» *Aftenposten* 22.02.12
- Berg, John (2012) *Kampflyene som bomber forsvarsevnen*. Oslo: Spartacus forlag
- Berg, John (2016) E-post-korrespondanse, april-mai

- Bjerga, Kjell Inge (2014) *Forsvarspolitik og forvaltningspolitikk? Organisering, reformer og militæreksepsjonalisme i Forsvarets sentrale ledelse mellom 1940 og 2003*. Doktoravhandling. Bergen: Universitetet i Bergen
- Bjørddal, Arne (2006) «Vil leie jagerfly av svenskene» *Dagsavisen* 29.04.06
- Bjørseth, Pål (2016) Intervju i Forsvarsdepartementet, Oslo. 01.04.16
- Bland, Douglas (1999a) «A Unified Theory of Civil-Military Relations» *Armed Forces & Society* 26 (1): 7-26
- Bland, Douglas (1999b) «Managing the 'Expert Problem' in Civil-Military Relations» *European Security* 8 (3): 25-43
- Bogen, Olav & Magnus Håkenstad (2015) *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Oslo: Dreyers forlag
- Bonde, Aslak (2012) «Tillitsknuseren» *Norges Forsvar* 2: 40
- Boot, Max (2006) «The Paradox of Military Technology» *The New Atlantis: A Journal of Technology & Society* 14: 13-31
- Borgen, Erling (2009) *Fredsnasjonens hemmeligheter*. Oslo: Forlaget Manifest
- Bosold & Oppermann (2006) «Governments as gatekeepers: Mediating Domestic and International Discourses in Two-Level Games». Artikkel presentert under 4. CEEISA Convention, 25-27. juni. Universitetet i Tartu, Estland
- Brandslet, Steinar (2014) «Da vi kjøpte fly til en kvart billion» *Gemini*, 17.04.14. Hentet 02.11.14 fra gemini.no/2014/10/da-vi-kjopte-fly-til-en-kvart-billion/
- Budsjett-innst. S. nr. 7 (2005-2006) *Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2006, kapitler under Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*
- Builder, Carl H. (1994) *The Icarus Syndrome: The Role of Air Power Theory in the Evolution and Fate of the U.S. Air Force*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Burk, James (2002) «Theories of Democratic Civil-Military Relations» *Armed Forces & Society* 29 (1): 7-29
- Burnham, Peter (2001) «New Labour and the politics of depoliticisation» *British Journal of Politics and International Relations* 3 (2): 127-149
- Bøifot, Erik (2007) *Det norske militære engasjementet i Afghanistan – idealisme eller egeninteresse?* Masteroppgave. Oslo: Forsvarets stabsskole
- Børresen, Jacob (2015) *Det store fregattkjøpet: Historien om anskaffelsen av Fridtjof Nansen-klasse fregatter til Sjøforsvaret*. Oslo: Vidarforlaget
- Cadamarteri, Frank (2015) «Usikre kostnader splitter forsvarspolitikkerne» *Adresseavisen* 21.09.15

- Carlsnaes, Walter E. (2008) «Actors, structures, and foreign policy analysis» i Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne (red.) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press, ss. 85-100
- Carr, E. H. (1990) *What is History: The George Macaulay Trevelyan Lectures Delivered in the University of Cambridge, January – March 1961*. London: Penguin [1961]
- Christensen, Per (2006) «FD avviser leie av svenske kampfly» *NTB* 24.08.06
- Christensen, Per (2008) «Neppe dissenser i kampflysaken» *NTB* 14.11.08
- Collier, David (2011) «Understanding Process Tracing» *PS: Political Science and Politics* 44 (4): 823-830
- Dalløkken, Per Erlien (2016) «Både Finland og Danmark skal ha nye kampfly. Nå skal det avgjøres hvilke» *Teknisk Ukeblad* 07.01.16. Hentet 22.04.16 fra www.tu.no/artikler/bade-finland-og-danmark-skal-ha-nye-kampfly-na-skal-det-avgjores-hvilke/276476
- DeVore, Marc R. & Moritz Weiss (2014) «Who's in the cockpit? The political economy of collaborative aircraft decisions» *Review of International Political Economy* 21 (2): 497-533
- Diesen, Sverre (2009a) «Felles nordisk forsvar» *Aftenposten* 12.01.09
- Diesen, Sverre (2009b) «Krigen i Georgia: Et dramatisk vendepunkt?» i Per Marius Frost-Nielsen & Torgeir E. Sæveraas (red.) *Luftmakt og teknologi – realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig? GILs Luftmaktseminar 2009*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, ss. 71-81
- Diesen, Sverre (2011) *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm
- Diesen, Sverre (2016) Intervju ved Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller. 30.03.16
- DOS (2008a) *Proposed Response to Swedish Request to Release AESA Radar for Gripen Fighter Planes*. 09.07.08 Ref.: 08STOCKHOLM494. WikiLeaks. Stockholm: USAs ambassade
- DOS (2008d) *Turning the tide with Norway on JSF*. 30.10.08 Ref.: 08OSLO585. WikiLeaks. Oslo: USAs ambassade
- DOS (2008b) *Norway's Deputy Minister of Defense, Espen Barth Eide, Power in Norway's MOD and Rising Star in the Labor Party*. 21.07.08 Ref.: 08OSLO406. WikiLeaks. Oslo: USAs ambassade
- DOS (2008c) *Norway Fighter Purchase: High-Level Advocacy Needed Now*. 22.09.08 Ref.: 08OSLO522. WikiLeaks. Oslo: USAs ambassade
- DOS (2008d) *Turning the Tide with Norway on JSF*. 30.10.08 Ref.: 08OSLO585. WikiLeaks. Oslo: USAs ambassade

- DOS (2008e) *Norway Chooses the F-35*. 25.10.08 Ref.: 08OSLO629. WikiLeaks. Oslo: USAs ambassade
- DOS (2008f) *Lesson Learned from Norwegian Decision to Buy JSF*. 16.12.08 Ref.: 08OSLO670. WikiLeaks. Oslo: USAs ambassade
- Doyle, Michael W. (1986) «Liberalism and World Politics» *The American Political Science Review* 80 (4): 1151-1169
- Doyle, Michael W. (2008) «Liberalism and foreign policy» i Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne (red.) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press, ss. 49-70
- Dragnes, Kjell (2004) «Hissig luftkamp om fremtiden» *Aftenposten* 09.06.04
- Dragnes, Kjell (2006) «SV tapte flysaken» *Aftenposten* 16.12.06
- Dragnes, Kjell (2008) «Kampflyduell i siste fase» *Aftenposten* 28.04.08
- Dragnes, Kjell (2015) «Flykjøp i en usikker tid» *Aftenposten* 22.09.15
- Dunne, Tim (2011) «Liberalism» i John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (red.) *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*. New York: Oxford University Press, ss. 100-113
- Dunne, Tim & Brian C. Schmidt (2011) «Realism» i John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (red.) *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*. New York: Oxford University Press, ss. 84-99
- Duvsete, Svein (2004) *Luftforsvarets historie, bind 3: Kalde krigere og barmhjertige samaritaner, 1945-1990*. Oslo: Aschehoug
- Duvsete, Svein (2012) «Amerikaniseringen av Luftforsvaret» *Norges Forsvar* 2: 35-38
- Dyčka, Lukáš & Miroslav Mareš (2012) «The Development and Future of Fighter Plans Acquisitions in Countries of the Visegrad Group» *The Journal of Slavic Military Studies* 25 (4): 533-557
- Dörfer, Ingemar (1983) *Arms Deal: The Selling of the F-16*. New York: Praeger Publishers
- Econ & HolteProsjekt (2006) *Ekstern kvalitetssikring av konseptuell løsning for prosjekt 7600 Fremtidig kampflykapasitet*, 14.12.06. Hentet 28.04.16 fra www.ntnu.no/documents/1261860271/1261975586/74%20kampfly.pdf
- Eide, Espen Barth (2008) «Kampfly og sikkerhetspolitikk» *VG* 10.08.08
- Eide, Espen Barth (2012) «Ingen flybløff!» *Dagsavisen* 27.02.12
- Eide, Espen Barth (2016) E-post-korrespondanse, mars-mai
- Eliassen, Ingeborg & Cathrine Sandnes (2015) *Angrep eller forsvar: Kampfly, norske verdier og sikkerhetspolitiske ambisjoner*. Oslo: Forlaget Manifest

- Ellingsen, Per, Per Arne Solend & Ulf André Andersen (2007) «Lobbygeneralen ga marsjordre» *Dagbladet* 31.07.07
- Elsebutangen, Kjetil (2008) «Vil ha svensk kampfly» *Dagsavisen* 16.10.08
- Elvik, Halvor (2007) «Fra Volvo til Saab» *Dagbladet* 23.06.07
- Eriksen, Knut Einar & Helge Pharo (1993) «Norway and the early cold war: Conditional atlantic cooperation» *IFS Info* 5. Oslo: Institutt for forsvarsstudier
- Erlandsen, Hans Christian (1983) *Århundrets våpensalg*. Oslo: Bedriftsøkonomenes forlag
- Ertzeid, Heidi & Lars Inge Staveland (2010) «– Det var ingen konkurranse» *Aftenposten* 03.12.10. Hentet 05.05.16 fra www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Det-var-ingen-konkurranse-5354492.html
- FD (2005) «Vil styrke norsk industriell deltakelse i kampflyprosjektet» *Pressemelding nr. 50/2005*, 28.11.05. Hentet 15.04.16 fra www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-styrke-norsk-industriell-deltakelse-/id103270/
- FD (2006) *Konseptuell løsning for prosjekt 7600 Fremtidig kampflykapasitet*, 30.11.06. Hentet 12.04.15 fra www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fd/nyh/2006/0125/ddd/pdfv/301991-konseptuell_loesning_hele_dok.pdf
- FD (2007a) «Samarbeid- og industriavtaler Gripen» Hentet 16.05.16 fra www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/Nyheter-og-pressemeldinger/Nyheter/2006/nye-kampfly-til-forsvaret/samarbeids--og-industriavtaler-gripen-/id464483/
- FD (2007b) «Underskrev avtale med Eurofighter om industrisamarbeid» Hentet 16.05.16 fra www.regjeringen.no/no/aktuelt/underskrev-avtale-med-eurofighter-om-ind/id467183/
- FD (2008) *Utvidet fremskaffelsesløsning for prosjekt 7600 Fremtidig kampflykapasitet*, 31.10.08. Hentet 03.11.14 fra www.regjeringen.no/globalassets/upload/FD/Tema dokumenter/Fremtidig-kampflykapasitet_anbefaling_311008.pdf
- FD (2012a) «F-35 industrisamarbeid» 31.10.12. Hentet 14.04.16 fra www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/kampfly/f-35-industrisamarbeid/id614520/
- FD (2012b) «Kampfly – historikk» 31.10.12. Hentet 13.04.16 fra www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/kampfly/nye-kampfly-historikk-/id439146/
- FD (2014) «145 millioner til Nammo for utvikling og test av F-35-ammunisjon» 08.12.14. Hentet 22.05.16 fra www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/kampfly/145-millioner-til-Nammo-for-utvikling-og-test-av-F-35-ammunisjon/id2342477/
- FD (2015a) «Følg oss i sosiale medier» 17.04.15. Hentet 06.05.16 fra www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/kampfly/sosiale-medier/id2406917/

- FD (2015b) «Status i partnerlandene» 24.02.15 Hentet 18.12.15 fra www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/kampfly/status-andre-nasjoner/id723005/
- FD (2016) «Hva koster egentlig nye kampfly?» 22.01.16 Hentet 01.03.16 fra www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/kampfly/hva-koster-egentlig-nye-kampfly/id710435/
- Feaver, Peter D. (1996) «The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control» *Armed Forces & Society* 23 (2): 149-178
- Feaver, Peter D. (1999) «Civil-Military Relations» *Annual Review of Political Science* 2: 211-241
- Fermann, Gunnar (2013a) «Intern og ekstern suverenitet som grunnlag for utenrikspolitikken» i Gunnar Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm, ss. 21-46
- Fermann, Gunnar (2013b) «Utenrikspolitikk mellom barken og veden» i Gunnar Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm, ss. 11-17
- Fermann, Gunnar (2013c) «Utenrikspolitisk analyse. Begreper, perspektiver, anvendelser» i Gunnar Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm, ss. 89-139
- Fermann, Gunnar (2013d) «Utenrikspolitisk praksis. Handlingsrom, interesser, virkemidler» i Gunnar Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm, ss. 47-88
- Fermann, Gunnar & Håkon Hermansson (2013) «Myndighetenes legitimering av norsk deltagelse i NATO-operasjoner i Bosnia, Kosovo og Afghanistan» i Gunnar Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm, ss. 335-353
- Fermann, Gunnar & Tor Håkon Inderberg (2013) «Den norske håndteringen av *Elektron-saken*, 2005: Kompetansestrid eller kompetent realpolitikk» i Gunnar Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm, ss. 231-265
- Finer, Samuel E. (2002) *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers [1962]
- Fiskvik, Jannicke (2013) *From Peace Dove to Hawk: Norway's participation in international military operations after the Cold War*. Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
- Flynn, Michael E. (2014) «Military Leadership, Institutional Change, and Priorities in Military Spending» *Foreign Policy Analysis* 10 (2): 103-126

- FMN (2016) *Typevalg av Danmarks kommende kampfly: Evaluering af Eurofighter, Joint Strike Fighter og Super Hornet*. Hentet 17.05.16 fra www.fmn.dk/temaer/kampfly/Documents/typevalg-af-danmarks-kommende-kampfly-reduceret-vers-20160509.pdf
- Forsvaret (u.d.) *PRINSIX*. Hentet 28.04.16 fra forsvaret.no/prinsix
- Frost-Nielsen, Per Marius (2009) *Rules of engagement. En utenrikspolitisk case-analyse av den politiske kontrollen av norske kampfly i Operation Enduring Freedom, Afghanistan 2002-2003*. Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
- Frost-Nielsen, Per Marius (2013) «Norske kampfly i Afghanistan 2006» i Gunnar Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm, ss. 299-334
- FSJ (1992) *Forsvarsstudien 1991, ugradert versjon*. Oslo: Forsvarets overkommando
- FSJ (2007) *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007: Sluttrapport*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press
- Gerth, Hans H. & Charles Wright Mills (red.) (1946) *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press
- Gertler, Jeremiah (2014) «F-35 Joint Strike Fighter (JSF) Program» *CRS Report* 29.04.14. Hentet 16.11.15 fra www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL30563.pdf
- Gjerde, Robert, Halvor Hegtun & Solveig Ruud (2008) «Neppe dissens om jagerfly» *Aftenposten* 14.11.08
- Gjerstad, Tore (2008a) «Heia Sverige!» *Dagbladet* 26.02.08
- Gjerstad, Tore (2008b) «Folk vil ha Haakons fly» *Dagbladet* 26.09.08
- Gjeseth, Gullow (2014) «Den amerikanske våpenhjelpen: Modernisering eller konservering? 1950-1968» *Oslo Files on Defence and Security* (2). Oslo: Institutt for Forsvarsstudier
- Glærum, Sigurd, Espen Berg-Knutsen, Steinar Gulichsen, Iver Johansen & Frank Brundtland Steder (2008) *FFIs støtte til Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007*. FFI-rapport 2008/00606. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt
- Gohn-Hellum, Bjørn Arild (2010) *Effektivitet i anskaffelsesprosjekter: En komparativ casestudie av Hercules-anskaffelsen i Forsvaret og Torrens-anskaffelsen i Wilh. Wilhelmsen ASA*. Masteroppgave. Oslo: Forsvarets stabsskole
- Goldstein, Joshua S. & Jon C. Pevehouse (2013) *International Relations*. New York: Pearson
- Grande, Arne (2005) «Sender fly-advarsel» *Dagens Næringsliv* 29.11.05
- Grande, Arne (2006) «Vil bytte gass mot jagerfly» *Dagens Næringsliv* 30.03.06
- Grande, Arne (2008) «'For mye industri' i jagerfly-debatten» *Dagens Næringsliv* 06.11.08

- Gravås, Asbjørn (2008) «Går for svensk jagerfly» *Adresseavisen* 28.10.08
- Græger, Nina (2005) «Norsk NATO-debatt etter den kalde krigen» *Internasjonal politikk* 63 (2-3): 217-239
- Græger, Nina (2009) «Norsk forsvarsdiskurs post-1990. Internasjonalisering og nasjonalt forsvar i nytt samspill» *Internasjonal politikk* 67 (3): 351-379
- Græger, Nina (2010) «Utenriksministerens norske «konkurrenter» - Utenriksdepartementets «funksjonstap» på hjemmebane» *Internasjonal politikk* 68 (1): 131-137
- Græger, Nina (2015) «From ‘forces for good’ to ‘forces for status’? Small state military status seeking» i Benjamin de Carvalho & Iver B. Neumann (red.) *Small states and status seeking: Norway’s quest for international standing*. London: Routledge, ss. 86-107
- Græger, Nina & Iver B. Neumann (2006) «Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som beslutningspolitiske aktører» i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann & Ole Jacob Sending (red.) *Norsk utenrikspolitisk praksis*. Oslo: Cappelen forlag, ss. 67-88
- Gundersen, Håkon (2005) «Omkamp i luften» *Morgenbladet* 18.11.05
- Güvenç, Serhat & Lerna K. Yanık (2012-2013) «Turkey’s involvement in the F-35 program: One step forward, two steps backward?» *International Journal* 68 (1): 111-129
- Hagelin, Björn (2012) «Into the black box? Technology sharing in major arms transfers and beyond» *Defense & Security Analysis* 28 (2): 163-175
- Hall, George R. (1968) «Defense Procurement and Public Utility Regulation» *Land Economics* 44 (2): 185-196
- Haraldstad, Marie (2013) *Nærområdeinitiativet i NATO – embetsverkets rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo
- Harkavy, Robert E. (1994) «The Changing International System and the Arms Trade» *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 535 (11): 11.28
- Hartley, Keith (1998) «Defence procurement in the UK» *Defence and Peace Economics* 9 (1-2): 39-61
- Hartley, Keith (2007) «The Arms Industry, Procurement and Industrial Policies» i Todd Sandler & Keith Hartley (red.) *Handbook of Defense Economics*. Amsterdam: Elsevier, ss. 1140-1176
- Hegtun, Halvor, Gunnar Magnus & Robert Gjerde (2008) «SV-lederen måtte gi seg» *Aftenposten* 21.11.08
- Heier, Tormod (2006) *Influence and Marginalisation: Norway’s Adaption to US Transformation Effort in NATO, 1998-2004*. Doktoravhandling. Oslo: Universitetet i Oslo

- Heinrich, Markus N. (2015) «The Eurofighter Typhoon programme: economic and industrial implications of collaborative defence manufacturing» *Defence Studies* 15 (4): 341-360
- Hellevik, Ottar (1999) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Henriksen, Dag (2009) «Luftmakt og teknologi – et paradoks i Afghanistan?» i Per Marius Frost-Nielsen & Torgeir E. Sæveraas (red.) *Luftmakt og teknologi – realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig? GILs Luftmaktseminar 2009*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, ss. 53-63
- Hermann, Margaret G., Charles F. Hermann & Joe D. Hagan (1987) «How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior» i Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr. & James N. Rosenau (red.) *New Directions in the Study of Foreign Policy*. London: HarperCollins Academic, ss. 309-336
- Hill, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Hoeffler, Catherine & Frédéric Mérand (2015) «Buying a fighter jet: European lessons for Canada» *Canadian Foreign Policy Journal* 1-14
- Hollis, Martin (1994) *The philosophy of social science: An introduction*. Cambridge: Cambridge University Press
- Holte Consulting & Econ Pöyry (2008) *Ekstern kvalitetssikring KS2 av Utvidet fremskaffelsesløsning for P7600 Fremtidig kampflykapasitet*, 14.12.08. Hentet 28.04.16 fra www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/temadokumenter/kampfly_ekstern-kvalitetssikring_ks2_141108.pdf
- Hudson, Valerie M. (2008) «The history and evolution of foreign policy analysis» i Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne (red.) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press, ss. 11-30
- Huntington, Samuel P. (1957) *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Høiback, Harald (2009) «Om teknofobi og andre vrangforestillinger» i Per Marius Frost-Nielsen & Torgeir E. Sæveraas (red.) *Luftmakt og teknologi – realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig? GILs Luftmaktseminar 2009*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, ss. 45-52
- Idås, Bård (2006) «SV vil kjøpe svensk jagerfly» *NTB* 15.05.06
- Innst. S. nr. 207 (1998-1999) *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets investeringer*

- Innst. S. nr. 232 (2001-2002) *Innstilling fra forsvarskomiteen om gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*
- Innst. S. nr. 234 (2003-2004) *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*
- Innst. S. nr. 238 (1999-2000) *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets investeringer*
- Innst. S. nr. 299 (2008-2009) *Innstilling fra forsvarskomiteen om nye kampfly til Forsvaret*
- Innst. S. nr. 318 (2007-2008) *Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*
- Innst. S. nr. 342 (2000-2001) *Innstilling fra forsvarskomiteen om omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*
- Innst. 388 S (2011-2012) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Et forsvar for vår tid*
- Innst. 441 S (2010-2011) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om investeringar i Forsvaret*
- Jacobsen, Bjørn (2016) Intervju over telefon. 26.02.16
- Janowitz, Morris (1960) *The Professional Soldier: A social and political portrait*. New York: The Free Press
- Jentoft, Morten (2007) «Eurofighter dropper avtale med Norge» *NRK* 20.12.07. Hentet 07.03.16 fra www.nrk.no/urix/eurofighter-dropper-avtale-1.4359215
- Johansen, Iver (2006) *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge*. FFI-rapport 2006/02664. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt
- Kapstein, Ethan B. (2002) «Allies and Armaments» *Survival* 44 (2): 141-155
- Kapstein, Ethan B. (2004) «Capturing Fortress Europe: International Collaboration and the Joint Strike Fighter» *Survival* 46 (3): 137-159
- Keohane, Robert O. (1986) «Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond» i Robert O. Keohane (red.) *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, ss. 158-203
- Kimball, Anessa L. (2015) «What Canada Could Learn from the U.S. Defence Procurement: Issues, Best Practices and Recommendations» *SPP Research Paper* 8 (17): 1-12
- King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Kjølberg, Anders (2007) *Livet i hegemonens skygge – en småstats sikkerhetslogikk*. FFI-rapport 2007/01626. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt

- Knutsen, Olav Fagerlund (1997) «Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk» i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo & Svein Gjerdåker (red.) *Norges Utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, ss. 71-91
- Knutsen, Bjørn Olav, Alf Granviken, Mats Ruge Holte, Anders Kjølberg & Finn Aagaard (2000) *Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom*. FFI-rapport 2000/00046. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt
- Knutsen, Torbjørn L. (1997a) *A history of International Relations theory*. Manchester: Manchester University Press
- Knutsen, Torbjørn L. (1997b) «Norsk utenrikspolitikk som forskningsfelt» i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo & Svein Gjerdåker (red.) *Norges Utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, ss. 18-49
- Knutsen, Torbjørn L. (2007) «Norges utenrikspolitiske interesser» *Stat & styring* 17 (2): 39-42
- Knutsen, Torbjørn L. (2013) «Diskusjonene om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk» i Gunnar Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm, ss. 141-173
- Knutsen, Torbjørn L., Gunnar M. Sørbo & Svein Gjerdåker (red.) (1997) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Kothe-Ness, Thomas (2007) «Luftkamp om flymilliarder» *Adresseavisen* 24.02.07
- Krabberød, Tommy (2016) «Et avkledd Forsvar» *Bergens Tidene* 10.03.16
- Krauthammer, Charles (1990-1991) «The Unipolar Moment» *Foreign Affairs* 70 (1): 23-33
- Kristiansen, Ivar (2016) E-post-korrespondanse, april
- Lam, Danny & Brian Paul Cozzarin (2014) «The Joint Strike Fighter/F-35 Program: A Canadian Technology Policy Perspective» *Air & Space Power Journal* 26 (2): 45-76
- Larsen, Ann Karin (2008) «Sosialistisk Venstreparti: Fra full avrustning til desentralisert folkeforsvar» *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 24 (3): 251-279
- Ledbetter, James (2011) *Unwarranted Influence: Dwight D. Eisenhower and the Military-Industrial Complex*. Ann Arbor, MI: Yale University Press
- Levi, Margaret (1997) «A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis» i Mark I. Lichbach & Alan S. Zuckerman (red.) *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, ss. 19-41

- Levy, Jack S. (2003) «Political Psychology and Foreign Policy» i David O. Sears, Leonie Huddy & Robert Jervis (red.) *Oxford Handbook of Political Psychology*. New York: Oxford University Press, ss. 253-284
- Levy, Jack S. (2008) «Case Studies: Types, Designs, and Logic of Inference» *Conflict Management and Peace Science* 25 (1): 1-18
- Lie, Haakon, Hilde Harbo & Hans Olav Lahlum (2008) *Slik jeg ser det nå*. Oslo: Cappelen Damm
- Lockyer, Adam (2012-2013) «The logic of interoperability: Australia's acquisition of the F-35 Joint Strike Fighter» *International Journal* 68 (1): 71-91
- Lundestad, Geir (2003) *The United States and Western Europe since 1945: From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*. New York: Oxford University Press
- Lysberg, Magnus & Simen Tallaksen (2016) «Skjuler F-35-analysene» *Klassekampen* 14.06.16
- Mahoney, James (2000) «Path dependence and historical sociology» *Theory and Society* 29 (4): 507-548
- Mahoney, James (2012) «The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences» *Sociological Methods & Research* 41 (4): 570-597
- Mamadouh, Virginie & Herman van der Wusten (2011) «The footprint of the JSF/F-35 Lightning II military jet in the Netherlands: Geopolitical and geo-economic considerations in arms procurement and arms production» *L'Espace Politicque* 15 (3): 1-20
- Markowski, Stefan & Peter Hall (1998) «Challenges of defence procurement» *Defence and Peace Economics* 9 (1-2): 3-37
- Marrone, Alessandro (2012-2013) «Italy and the F-35: Rationales and costs» *International Journal* 68 (1): 31-48
- Massie, Justin (2011) «Bandwagoning for status: Canada's need of the F-35» *Canadian Foreign Policy Journal* 17 (3): 251-264
- Michael, Gabriel J. (2015) «Who's Afraid of the WikiLeaks? Missed Opportunities in Political Science Research» *Review of Policy Research* 32 (2): 175-199
- Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton
- Moe, Espen (2006) «Stormakters økonomiske vekst og fall: Teknologisk og industrielt lederskap, 1750-2000» *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22 (1): 46-86
- Moe, Terry M. (2015) «Vested Interests and Political Institutions» *Political Science Quarterly* 130 (2): 277-318

- Molas-Gallart, Jordi (1998) «Defence procurement as an industrial policy tool: The Spanish experience» *Defence and Peace Economics* 9 (1-2): 63-81
- Moravcsik, Andrew (1993a) «Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining» i Peter B. Evans, Harold K. Jacobson & Robert D. Putnam (red.) *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, ss. 3-42
- Moravcsik, Andrew (1993b) «Armaments Among Allies: European Weapons Collaboration, 1975-1985» i Peter B. Evans, Harold K. Jacobson & Robert D. Putnam (red.) *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, ss. 128-167
- Moravcsik, Andrew (1997) «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics» *International Organization* 51 (4): 513-553
- Morset, Tora Larsen (2008) «- Virket som om de beskrev et annet fly» *Dagbladet* 10.12.08. Hentet 18.12.15 fra www.dagbladet.no/nyheter/2008/12/10/557643.html
- Morskogen, Tor Arne (2006) *Norge i klemme mellom rolle og hegemon – en analyse av det fremtidige kampflykjøpet*. Masteroppgave. Tromsø: Universitetet i Tromsø
- Moses, Jonathan W. & Torbjørn L. Knutsen (2007) *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Science*. New York: Palgrave Macmillan
- Müller, Harald (2013) «Security Cooperation» i Walter E. Carlsnaes, Thomas Risse & Beth A. Simmons (red.) *Handbook of International Relations*. London: SAGE, ss. 607-634
- Maaø, Ole Jørgen (2009) «Luftmakt: Luddittenes borte bane?» i Per Marius Frost-Nielsen & Torgeir E. Sæveraas (red.) *Luftmakt og teknologi – realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig? GILs Luftmaktseminar 2009*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, ss. 33-43
- Maaø, Ole Jørgen (2010) «En innføring i fagfeltet sivilmilitære relasjoner» i Gjert Lage Dyndal (red.) *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget, ss. 77-90
- Maaø, Ole Jørgen (2013) «F-16 anskaffelsen – framsyntet eller flaks?» *Norsk Militært Tidsskrift* 183 (3): 16-22
- Narud, Hanne Marthe, Helge Hveem & Bjørn Høyland (2010) «Gamle konflikter – nye saker? Norske velgeres utenriks- og sikkerhetspolitiske holdninger» *Internasjonal Politikk* 68 (3): 335-363
- Neumann, Iver B. & Ståle Ulriksen (1997) «Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk» i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo & Svein Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, ss. 94-123

- NFD (2016) E-post-korrespondanse, juni
- Nodeland, Stein Erik (2007) «Seminaråpning» i Torgeir E. Sæveraas (red.) *Nytt kampfly: Hvilket og til hva? GILs Luftmaktseminar 2007*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, ss. 15-17
- Nodeland, Stein Erik (2016) Intervju over telefon. 26.02.16
- Nordahl-Rajpoot, Hamzah Ahmed (2010) *Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk: En analyse av regjeringene Bondevik II og Stoltenberg II sin forsvarspolitiske argumentasjon*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo
- Nossal, Kim Richard (2012-2013) «Late learners: Canada, the F-35, and lessons from the New Fighter Aircraft Program» *International Journal* 68 (1): 167-184
- NOU 1992: 12 *Forsvarskommisjonen av 1990*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- Nymoen, Ole L. (2008) «Strid om gjenkjøpsavtaler ved kjøp av jagerfly» *NTB* 09.10.07
- Nyhamar, Tore (2011) «Norsk utenrikspolitikk: Nasjonal internasjonalisme?» i Jon Hovi & Raino Malnes (red.) *Anarki, makt og normer*. Oslo: Abstrakt forlag, ss. 150-166
- Offerdal, Kristine (2008) «Det norske nordområde-initiativet og USA: Utenriks- eller energipolitikk?» *Internasjonal politikk* 66 (2-3): 149-372
- Olson, Mancur & Richard Zeckhauser (1966) «An Economic Theory of Alliances» *The Review of Economics and Statistics* 48 (3): 266-279
- Oma, Ida Maria (2013) «Stoltenberg II-regjeringens beslutninger om styrkebidrag til ISAF» i Gunnar Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm, ss. 267-298
- Pierson, Paul (1996) «The New Politics of the Welfare State» *World Politics* 48 (1): 143-179
- Pierson, Paul (2000) «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics» *The American Political Science Review* 94 (2): 251-267
- Posen, Barry M. (2011) «From unipolarity to multipolarity: Transition in sight?» i G. John Ikenberry, Michael Mastanduno & William C. Wohlforth (red.) *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge: Cambridge University Press, ss. 317-341
- Plamondon, Aaron (2008) *Equipment Procurement in Canada and the Civil-Military Relationship: Past and Present*. Calgary: Centre for Military and Strategic Studies
- Prop. 73 S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid*. Forsvarsdepartementet
- Prop. 98 S (2013-2014) *Endring i statsbudsjettet 2014 under Forsvarsdepartementet (Gjennomføring av Joint Strike Missile utvikling trinn 3)*. Forsvarsdepartementet
- Prop. 110 S (2010-2011) *Investeringar i Forsvaret*. Forsvarsdepartementet

- Prop. 151 S (2015-2016) *Kampkraft og bærekraft: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet
- Putnam, Robert D. (1988) «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games» *International Organization* 42 (3): 427-460
- Raknes, Ketil (2007) «Kan søta bror vinne over Uncle Sam?» *Morgenbladet* 13.07.07
- Ramberg, Eirik & Agnes Svalastog (2005) «- Dropp nye kampfly» *NRK* 10.11.05. Hentet 11.01.16 fra www.nrk.no/norge/sv-vil-leie-svenske-jagerfly-1.890430
- Ramberg, Eirik & Anders Brekke (2008) «Folket vil ha svenske kampfly» *NRK* 14.11.08. Hentet 19.01.16 fra www.nrk.no/norge/folket-vil-ha-svenske-jagerfly-1.6308918
- Ranke, Leopold von (1956) «Preface to *Histories of the Latin and German Nations from 1494 to 1514*» i Fritz Stern (red.) *Varieties of History: From Voltaire to the Present*. New York: Random House, ss. 54-60
- Reus-Smit, Christian (2011) «International Law» i John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (red.) *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*. New York: Oxford University Press, ss. 278-292
- Ringsmose, Jens (2012-2013) «Investing in fighters and alliances: Norway, Denmark, and the bumpy road to the Joint Strike Fighter» *International Journal* 68 (1): 93-110
- Ringsmose, Jens & Laust Schouenborg (2009) «Norden, Europa eller USA? De udenrigspolitiske overvejelser i forbindelse med købet av de danske F-16-fly» *Internasjonal Politikk* 67 (4): 585-609
- Risse-Kappen, Thomas (1991) «Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies» *World Politics* 43 (4): 479-512
- Riste, Olav (2001) *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rose, Gideon (1998) «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy» *World Politics* 51 (1): 144-172
- Rottem, Svein Vigeland (2007) «The Ambivalent Ally: Norway in the New NATO» *Contemporary Security Policy* 28 (3): 619-637
- Rønneberg, Kristoffer & Berit Strøyer-Aalborg (2010) «USA la politisk press på Norge» *Aftenposten* 03.12.10. Hentet 03.11.14 fra www.aftenposten.no/nyheter/iriks/USA-la-politisk-press-pa-Norge-5354718.html
- Sandnes, Hans Ole (2008) *The 1970-74 Combat Aircraft Analysis: Priority to Defensive Counter Air and Anti-Shipping Operations – How optimizing defence resources altered the use of RNoAF fighters*. Masteroppgave. Glasgow: University of Glasgow

- Sandnes, Hans Ole & Ole Jørgen Maaø (2007) «Faglig innledning på Luftmaktseminaret 2007» i Torgeir E. Sæveraas (red.) *Nytt kampfly: Hvilket og til hva? GILs Luftmaktseminar 2007*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, ss. 19-26
- Saunders, Phillip C. & Joshua K. Wiseman (2012) «China's Quest for Advanced Aviation Technologies» i Richard P. Hallion, Roger Cliff & Phillip C. Saunders (red.) *The Chinese Air Force: Evolving Concepts, Roles, and Capabilities*. Washington D.C.: National Defense University, ss. 271-323
- Schaub, Gary (2015) *Learning from the F-16*. København: Center for Militære Studier
- Scott-Smith, Giles & Max Smeets (2012-2013) «Noblesse oblige: The transatlantic security dynamic and Dutch involvement in the Joint Strike Fighter program» *International Journal* 68 (1): 49-69
- Schóber, Tomáš & Pavel Puliš (2015) «F-35 – Win or Loss for the USA and their Partners?» *Advances in Military Technology* 10 (2): 81-94
- Sjøli, Hans Petter & Jan Inge Krossli (2006) «Kristin støtter fly-nei» *Dagsavisen* 24.11.06
- Skjeseth, Alf (2012) «Klondyke i nord» *Klassekampen* 01.03.12
- Skocpol, Theda (1985) «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research» i Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (red.) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, ss. 3-37
- Skogan, John Kristen (2011) «Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler» i Jon Hovi & Raino Malnes (red.) *Anarki, makt og normer*. Oslo: Abstrakt forlag, ss. 102-149
- Smith, Michael Joseph (1992) «Liberalism and International Reform» i Terry Nardin & David R. Mapel (red.) *Traditions of International Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, ss. 201-224
- SMK (2005) *Soria Moria-erklæringen: politisk plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009*, 20.12.05. Hentet 17.01.16 fra www.regjeringen.no/no/dokumenter/soria-moria-erklaringen/id438515/
- SMK (2008a) «Går inn for Joint Strike Fighter» *Pressemelding nr. 181/08*, 20.11.08. Hentet 01.03.16 fra www.regjeringen.no/no/aktuelt/gar-inn-for-joint-strike-fighter-2/id537022
- SMK (2008b) «Statsministeren varsler nye tiltak mot finanskrisen» *Pressemelding nr. 185/08*, 26.11.08. Hentet 23.05.16 fra www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministeren-varsler-nye-tiltak-mot-f/id537467/
- Snyder, Glenn H. (1984) «The Security Dilemma in Alliance Politics», *World Politics* 36 (4): 461-495

- Snyder, Glenn H. (1997) *Alliance Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Solend, Per Arne & Ulf André Andersen (2007) «Vil ha etiske jagerfly» *Dagbladet* 07.09.07
- Solhjell, Bård Vegar (2009) «SV fortsatt fredspartiet» *Dagsavisen* 17.11.09
- Sp (2005) *Med hjerte for hele landet: Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2005-2009*. Hentet 05.05.16 fra www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9366.html
- Sp (2009) *Senterpartiets program 2009-2013*. Hentet 05.05.16 fra www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10347.pdf
- Spence, Thomas (2008a) «SV-leder åpner for å utsette nye jagerfly» *Aftenposten* 18.04.08
- Spence, Thomas (2008b) «Holder fast på bombekrav» *Aftenposten* 24.07.08
- Stanghelle, Harald (2009) «Petersens farvel» *Aftenposten* 08.07.06
- Stavanger Aftenblad* (2008) «Senterpartiet med klar anbefaling om F-35» 20.11.08. Hentet 05.04.16 fra www.aftenbladet.no/nyheter/innenriks/Senterpartiet-med-klar-anbefaling-om-F-35-2571128.html
- Stoltenberg, Thorvald (2009) *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*, 09.02.09. Hentet 05.04.16 fra www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/nordisk-rapport.pdf
- Stortinget (2009a) *Referat fra møte i Stortinget mandag den 8. juni 2009 kl. 10*. Hentet 01.03.16 fra www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2008-2009/s090608.pdf
- Stortinget (2009b) *Referat fra møte i Stortinget torsdag den 8. januar 2009 kl. 10*. Hentet 01.03.16 fra www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2008-2009/s090108.pdf
- Strand, Arne (2008) «Vanskelig valg på øverste hylle» *Dagsavisen* 29.04.08
- Strand, Arne (2012) «Århundrets flybløff» *Dagsavisen* 25.02.2012
- Strømmen, Karl-R. (2008) «Stoler ikke på NRK-måling» *Dagens Næringsliv* 17.11.08
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2009) «Politikk og teknologi» i Per Marius Frost-Nielsen & Torgeir E. Sæveraas (red.) *Luftmakt og teknologi – realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig? GILs Luftmaktseminar 2009*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, ss. 15-26
- St.meld. nr. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Utenriksdepartementet
- St.meld. nr. 22 (1997-1998) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Forsvarsdepartementet

- St.meld. nr. 38 (2006-2007) *Forsvaret og industrien – strategiske partnere: Strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser*. Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) *For budsjettåret 2006*. Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2006-2007) *For budsjetterminen 2007*. Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 36 (2008-2009) *Nye kampfly til Forsvaret*. Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 42 (2003-2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 45 (2000-2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 48 (2007-2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 55 (2001-2002) *Gjennomføringsproposisjon – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 58 (1999-2000) *Om Forsvarets investeringer*. Forsvarsdepartementet
- St.prp. nr. 65 (1998-1999) *Om Forsvarets investeringer*. Forsvarsdepartementet
- SV (2005) *SVs arbeidsprogram 2005-2009: Ulike mennesker. Like muligheter*. Hentet 05.05.16 fra www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H9360.html
- SV (2009) *SVs arbeidsprogram for perioden 2009-2013*. Hentet 05.05.16 fra www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/10348.pdf
- Svensson, Charles C. (2016) Intervju i Forsvarsdepartementet, Oslo. 01.04.16
- Tago, Atsushi & Srdjan Vucetic (2012-2013) «The “only choice”: Canadian and Japanese F-35 decisions compared» *International Journal* 68 (1): 131-149
- Taliaferro, Jeffrey W., Steven E. Lobell & Norrin M. Ripsman (2009) «Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy» i Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman & Jeffrey W. Taliaferro (red.) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, ss. 1-41
- Tamnes, Rolf (1986) «Ettpartistat, småstat og særinteresser: Tre skoler i norsk sikkerhetspolitikk» *Nytt Norsk Tidsskrift* 3 (3): 42-64
- Tamnes, Rolf (1991) *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam
- Tamnes, Rolf (2015) «Et lite land i stormaktspolitikken» *Internasjonal politikk* 73 (3): 384-393
- Tansey, Oisín (2007) «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling» *PS: Political Science and Politics* 40 (4): 765-772
- Thies, Cameron G. (2002) «A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the study of International Relations» *International Studies Perspectives* 3 (4): 351-372

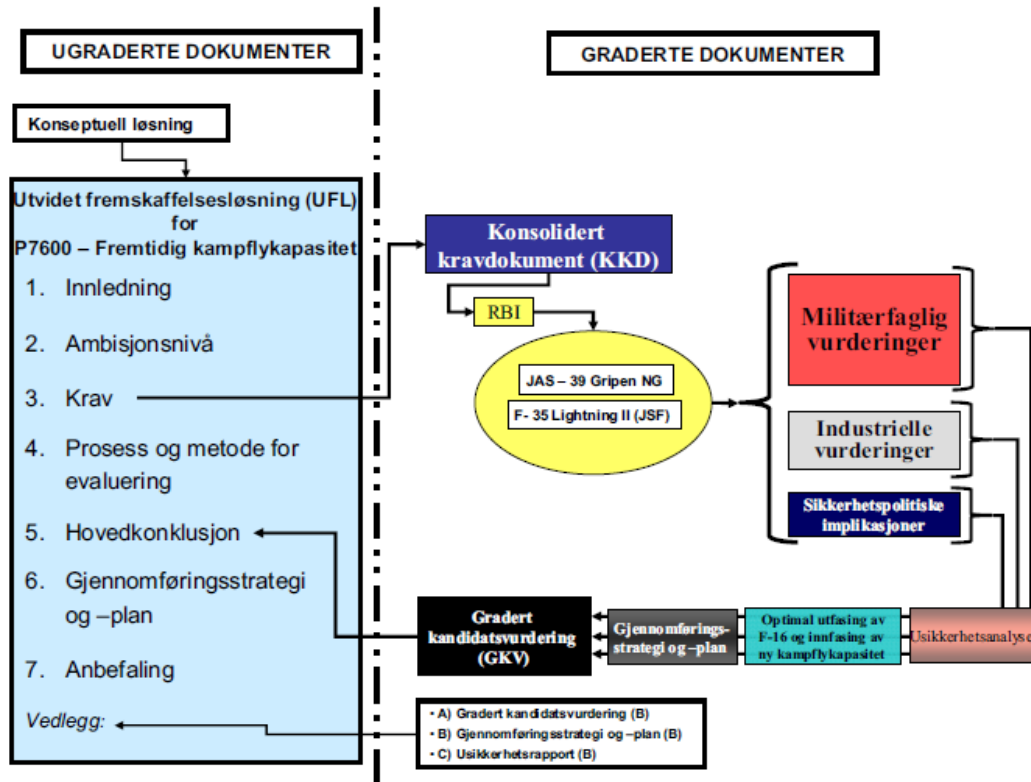
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Tuchman, Barbara W. (1981) «In Search of History» i Barbara W. Tuchman (red.) *Practicing History*. New York: Ballentine Books, ss. 13-25
- UD (2006) *Bakgrunnsnotat – fremtidig kampflykapasitet*, 23.01.06, ref.: 2006/06771-10
- UD (2010) *Kampflysaken dominerer mediebildet. Kort kommentar fra forsvarsminister Tolgfors*, 03.12.10, ref.: 2010/2482-3
- Ulsrud, Ole Anders (2012) *Forsvaret og industrien et strategisk samarbeid? En analyse av den næringspolitiske policyen for Forsvarets anskaffelser*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo
- Unruh, Gregory C. (2000) «Understanding carbon lock-in» *Energy Policy* 28 (12): 817-830
- Van Evera, Stephen (1997) *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Victorzon, Andreas (2010) «Ministerens försvarstal» *Aftonbladet* 03.12.10
- Vucetic, Srdjan (2013) «The F-35 Joint Strike Fighter: A Global Snapshot» *Strategic Analysis* 37 (5): 649-656
- Vucetic, Srdjan & Rebecka S. Rydberg (2015) «Remnants of Empire: Tracing Norway's F-35 Decision» *Contemporary Security Policy* 36 (1): 56-78
- Vucetic, Srdjan & Atsushi Tago (2015) «Why Buy American? The International Politics of Fighter Jet Transfers» *Canadian Journal of Political Science* 48 (1): 101-124
- Walt, Stephen M. (1987) *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Walt, Stephen M. (2002) «The Enduring Relevance of the Realist Tradition» i Ira Katznelson & Helen V. Milner (red.) *Political Science: State of the Discipline*. New York: W. W. Norton, ss. 197-234
- Walt, Stephen M. (2011) «Alliances in a unipolar world» i G. John Ikenberry, Michael Mastanduno & William C. Wohlforth (red.) *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge: Cambridge University Press, ss. 99-139
- Waltz, Kenneth N. (2001) *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press [1959]
- Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill
- Waltz, Kenneth N. (1996) «International Politics Is Not Foreign Policy» *Security Studies* 6 (1): 54-57
- Weldes, Jutta (1998) «Bureaucratic Politics: A Critical Constructivist Assessment» *Mershon International Studies Review* 42 (2): 216-225

- Wendt, Alexander (1992) «Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics» *International Organization* 46 (2): 391-425
- Whist, Erik & Tom Christensen (2011a) *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner: Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*. Concept rapport Nr. 26. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
- Whist, Erik & Tom Christensen (2011b) *Samlede vedlegg: Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner: Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekt*. Concept rapport Nr. 26. Hentet 02.03.16 fra www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Ferdig_NORSK%20VERSJON%20VEDLEGG.pdf
- Width, Per Ove (2016) E-post-korrespondanse, april-mai
- Wohlforth William C. (2008) «Realism and foreign policy» i Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne (red.) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press, ss. 31-48
- Wyss, Marco & Alex Wilner (2012) «The next generation fighter club: How shifting markets will shape Canada's F-35 debate» *Canadian Military Journal* 12 (2): 18-27
- Yin, Robert K. (2009) *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Zaffran, Raphaël & Nicolas Erwes (2015) «Beyond the Point of No Return? Allied Defence Procurement, the 'China Threat', and the case of the F-35 Joint Strike Fighter» *Asian Journal of Public Affairs* 8 (1): 64-88
- Zakaria, Fareed (1998) *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, NJ: Princeton University Press

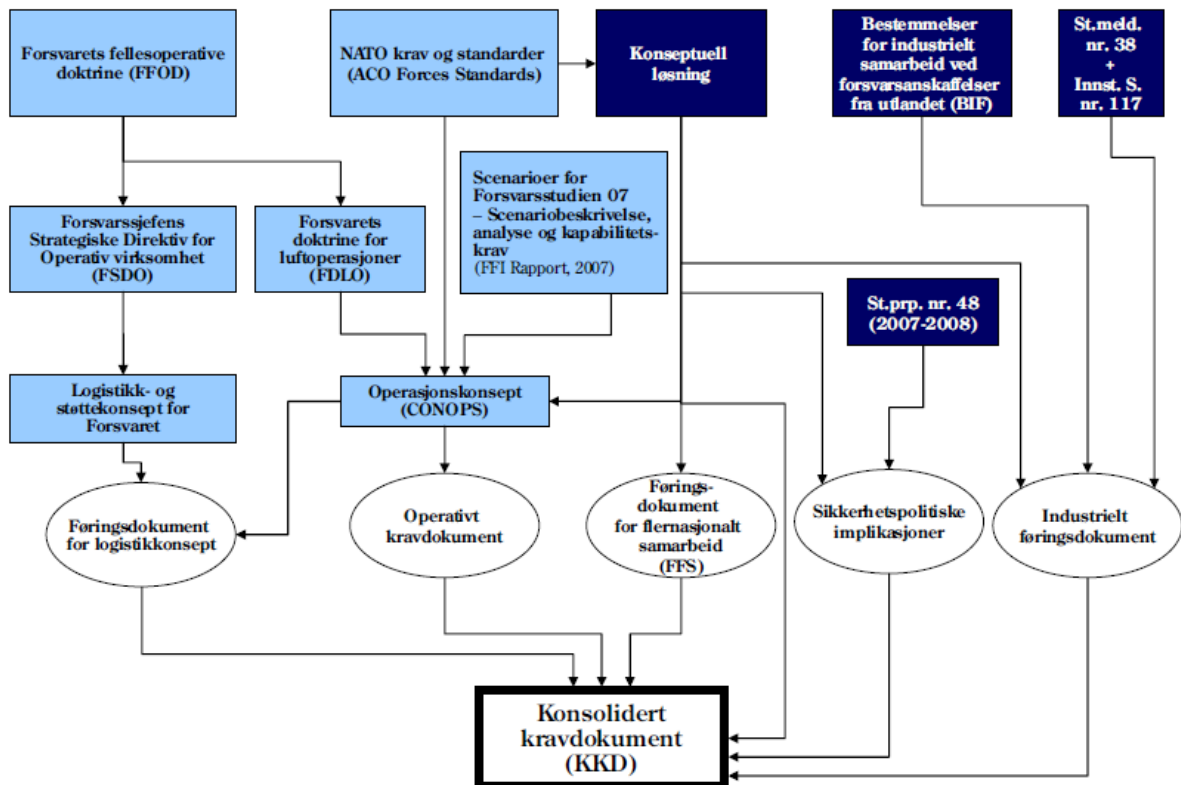
Vedlegg 1: Status i de ulike kjøper- og deltakernasjonene

Nivå	Land	Planlagt antall	Status
Hovedkunde	USA	2443	150 fly levert. Kjøper alle tre versjonene. Stridsklar F-35-skvadron i marineinfanteriet sommeren 2015. Nedjustert fra 2852 fly.
Nivå 1	Storbritannia	138	Første fly levert. Kjøper F-35B, knyttet til kjøp av hangarskip.
Nivå 2	Italia	90	Første fly levert. Redusert antall fra 131. Kjøper F-35A og B. De fleste flyene settes sammen i Italia. Første test gjennomført høsten 2015.
	Nederland	37	Første fly levert. Vurderer flere i fremtiden. Nedjustert fra 85.
Nivå 3	Canada	65	Store kontroverser rundt kjøpet og flere år med debatt. Kjøpet satt på vent, men det er besluttet å avholde konkurranse med flere kandidater.
	Australia	100	Første fly levert. Kjøper flyene i 3 omganger. De 2 første er vedtatt.
	Tyrkia	100	Anskaffelsen planlegges å starte i 2017.
	Norge	52	2 fly levert for treningsformål i USA høsten 2015. De resterende leveres fram til 2024. Flyene kommer til Norge først i 2017.
	Danmark	27	Besluttet å velge F-35 i mai 2016
Foreign	Israel	33	Har besluttet å kjøpe, og vil vurdere flere senere.
Military	Singapore	?	Vurderer anskaffelse. Endelig avgjørelse forventes i løpet av 1-2 år.
Sales	Sør-Korea	40	Har besluttet å kjøpe F-35A, med mulighet for ytterligere 20 senere.
(Nivå 4)	Japan	42	Har besluttet å kjøpe. Leveranse starter i 2016. Settes sammen i Japan.
Oppdatert juni 2016. Kilder: Bentzrød (2015); FD (2015b); FMN (2016); Schóber & Puliš (2015); Vucetic (2013)			

Vedlegg 2: Oppbyggingen av UFL 7600 og KKD

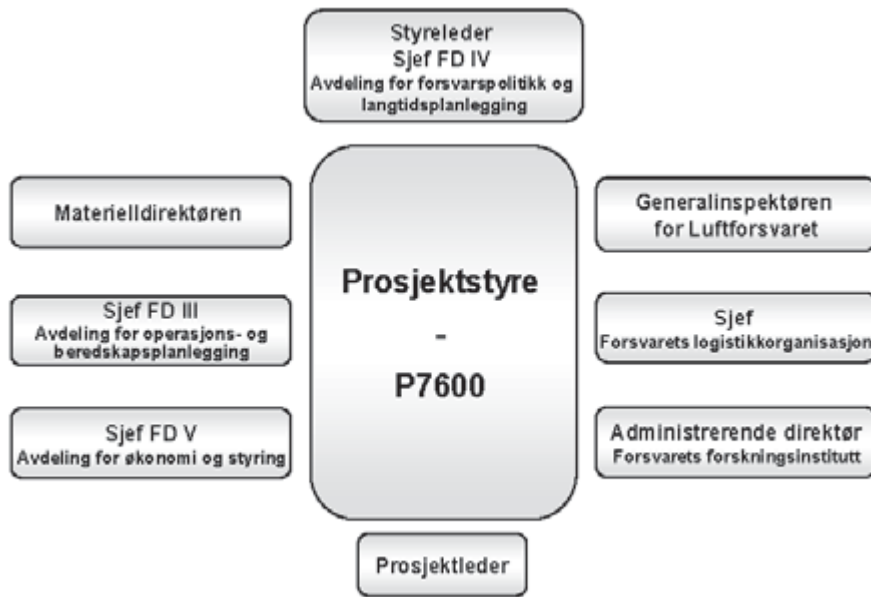


Oppbyggingen av Utvidet fremskaffelsesløsning (UFL 7600) (FD 2008: 11).



Oppbyggingen av Konsolidert kravdokument (KKD) (FD 2008: 18).

Vedlegg 3: Oversikt over styret i Prosjekt 7600



Prosjektstyret i P 7600 (Innst. S. nr. 299 (2008-2009), vedlegg 1: 28).

Navn	Posisjon
Arne Røksund	Kontreadmiral, styreleder, sjef FD IV Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging
Leif Lindbäck	Materielldirektør/ekspedisjonssjef
Morten Haga Lunde	Generalmajor, sjef FD III Avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging
Rolf Erik Bjerk	Generalmajor, sjef FD V Avdeling for økonomi og styring ⁹⁴
Stein Erik Nodeland	Generalmajor, GIL
Trond R. Karlsen	Generalmajor, sjef FLO
Paul Narum	Administrerende direktør FFI
Pål Bjørseth	Prosjektleder
Medlemmene i prosjektstyret ved undertegnelsen av UFL 7600 (FD 2008: 1).	

⁹⁴ Organisasjonsstrukturen i FD ble lagt om fra fem til fire avdelingsenheter ved årsskiftet 2008-2009.

Vedlegg 4: Liste over intervjuobjekter

Bjørn Jacobsen

Storingsrepresentant for SV (2001-2009) og medlem av Stortingets forsvarskomiteé i perioden 2005-2009. Var også medlem av utenrikskomiteen i perioden 2001-2005.

Charles C. Svensson

Koordineringsansvarlig og delprosjektleder i nedvalgsprosessen i kampflyprosjektet. Skrev deler av KL 7600 og hadde forfatteransvaret for UFL 7600.

Espen Barth Eide

Var statssekretær i FD for Ap. Ledet statssekretærutvalget og håndterte kampflykjøpet på vegne av regjeringen. Bestilte de første F-35-flyene som forsvarsminister i 2011.

Ivar Kristiansen

Storingsrepresentant for Høyre (1997-2013) og medlem av Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé i perioden 2005-2009.

John Berg

Forsvarsanalytiker med erfaring fra Aftenposten, Vårt Vern og Jane's Defence Weekly

NFD

Anonymisert respondent fra departementet.

Per Ove Width

Storingsrepresentant for Frp (1997-2009) og andre nestleder av Stortingets forsvarskomiteé i perioden 2005-2009, og medlem i samme komité i perioden 2001-2005.

Pål Bjørseth

Leder for kampflyprosjektet fra våren 2007. Fortsatte som programdirektør til mars 2011.

Stein Erik Nodeland

GIL fra 2004 til 2010. Tok over for Bjørseth som programdirektør i mars 2011.

Hadde plass i styret i kampflyprosjektet og undertegnet både KL og UFL 7600.

Sverre Diesen

FSJ fra 2005 til 2009.

Vedlegg 5: Intervjuguider

Alle intervjuobjektene har godtatt bruken av sitatene slik de står. For de som er intervjuet personlig eller over telefon, ble sitatene godkjent over e-post i juni. Intervjuobjektene som jeg henvendte meg til kun over e-post har blitt bedt om å gi svar som de aksepterer at kan gjengis i denne studien.

Intervjuspørsmålene varierte en del fra gang til gang, etter hvert som jeg ble mer erfaren. De er i hovedsak strukturert rundt disse spørsmålene, som må forstås som veiledende og som tentative utgangsspørsmål. Enkelte av spørsmålene under ble ikke stilt til enkelte intervjuobjekt, fordi jeg antok at de ikke hadde sikker innsikt til det relevante temaet.

Intervjuguide for intervjuobjekter med partipolitisk tilknytning

- Kan du med utgangspunkt i egen rolle beskrive beslutningsprosessen som førte til at Norge valgte F-35 i 2008?
- Hvordan opplevde du selv samarbeidet mellom regjeringspartiene i denne saken?
- Hvordan opplevde opposisjonen på Stortinget prosessen som ledet til valget av F-35?
- Hva var standpunkter til ditt parti i denne saken? Utviklet det seg på noen måte?
- Hvilke ulike standpunkt fantes det innad i regjeringen?
- Hva var rollen til statssekretærutvalget?
- Hva er din vurdering av kampflyprosjektet og FDs håndtering av denne saken?
- Hvilken rolle tror du industripolitiske hensyn spilte for valget av kampfly?
- Hvilket inntrykk har du av måten Forsvaret og Luftforsvaret bisto i denne saken?
- Hvor viktig var forholdet til NATO/USA for regjeringen i denne beslutningen?
- Hva tenker du om svenskenes reaksjon i etterkant av offentliggjørelsen? Hva med Eurofighters påstander om at de ikke kunne vinne da de trakk seg i 2007?
- Hvilke interessegrupper forsøkte å påvirke regjeringens valg?
- Er det ellers noe du mener er viktig å nevne for å forstå kampflykjøpet? Er det noe som står usagt?

Intervjuguide for intervjuobjekt tilknyttet departementer eller militæret

- Kan du gi en innledende beskrivelse av din rolle i prosessen?
- Kan du beskrive hvordan prosessen skred fram/utviklet seg steg for steg?
- Hvilke departementer bisto FD i prosessen, hvilke interesser hadde de og hva bidro de med? Hva med andre aktører, som fra industrien?
- Kan dere skissere hvilke deler av Luftforsvaret som bidro i denne prosessen, og hva de bidro med og når?
- Hvordan vil du vurdere Luftforsvarets *innflytelse* på valget av kampfly?
- I UFL heter det at både Gripen og F-35 er akseptable valg sikkerhetspolitisk, men at F-35 kunne gi flere positive ringvirkninger enn Gripen. Hva ligger i dette?
- Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom det politiske nivået og militæret i denne saken?
- Hvem er det som utformer de militære kriteriene som flyene måles etter?
- Hva er din oppfatning av hvilke holdninger og preferanser som fantes i det øverste sjiktet i Forsvaret og Luftforsvaret når det kommer til valget av Norges nye kampfly?
- Hvor stor innflytelse har den militære ekspertisen generelt i slike saker?
- Har du oversikt over hvilke scenarioklasser som ble benyttet for å vurdere flyene?
- Hva var den viktigste forskjellen mellom de to flyene for Luftforsvaret?
- Hvor viktig er det for Luftforsvaret og pilotene å ha de mest avanserte flyene?
- Hvordan ser Luftforsvaret på det historiske samarbeidet med U.S. Air Force?
- Er det ellers noe du mener er viktig å nevne for å forstå kampflykjøpet? Er det noe som står usagt?

Vedlegg 6: Oversikt over prosessen og relaterte hendelser

År	Dato/ Tids- punkt	Hendelse	Sentralt dokument
Brundtland III, Johan Jørgen Holst			
1992	21.feb	Forsvarsstudien av 1991 (FS 91) fremlegges, med anbefaling om å kjøpe nye kampfly	FS 91
1992	16.mar	Forsvarskommisjonen av 1990 (FK 90) fremlegges, med anbefaling om å kjøpe nye kampfly	FK 90
Jørgen Kosmo			
1993	sent	Kampflyanalysen 96 (KFA-96) opprettet av GIL ved FFI	
1995	sent	JSF-programmet blir opprettet i USA	
1996	16.nov	DOD annonserer at Boeing og Lockheed Martin har blitt valgt ut for å konkurrere om å produsere nytt kampfly	
Jagland, Jørgen Kosmo			
1996	nov	KFA-96 leverer sluttrapport	
Bondevik I, Elbjørg Løwer			
1999	07.mai	Regjeringen foreslår å gå til innkjøp av 20 kampfly	St.prp. nr. 65 (1998-1999)
1999	07.jun	Stortinget gir fullmakt til å anskaffe 20 kampfly	Innst. S. nr. 207 (1998- 1999)
Stoltenberg I, Bjørn Tore Godal			
2000	12.mai	Den nye regjeringen foreslår å avbryte kampflyanskaffelsen av økonomiske hensyn	St.prp. nr. 58 (1999-2000)
2000	14.jun	Stortinget slutter seg til forslaget om ikke å kjøpe nye kampfly	Innst. S. nr. 238 (1999- 2000)
2001	16.feb	Regjeringen foreslår ny styrkestruktur på 48 kampfly. Ingen forslag om kjøp av nye kampfly i proposisjonen	St.prp. nr. 45 (2000-2001)

2001	13.jun	Stortinget godkjenner styrkestrukturen foreslått i St.prp. nr. 45 (2000-2001), men pålegger også regjeringen å anskaffe nye kampfly.	Innst. S. nr. 342 (2000-2001)
2001	oktober	DOD annonserer at Lockheed Martin (sammen med Pratt and Whitney, som produserte flymotoren) vant konkurransen med X-35, og fikk kontrakt til å produsere flyene Joint Strike Fighter	
Bondevik II, Kristin Krohn Devold			
2002	05.apr	Regjeringen følger opp pålegget om å anskaffe nye kampfly, og foreslår at norsk deltakelse i JSF-programmet skal fortsette	St.prp. nr. 55 (2001-2002)
2002	19.jun	Stortinget godkjenner videre arbeid med kampflyanskaffelsen, og videreføringen av norsk deltakelse i JSF-programmet	Innst. S. nr. 232 (2001-2002)
2002	20.jun	Norge undertegnet en MoU for deltakelse i utviklingen av JSF SDD	
2004	12.mar	Finansieringen av nye kampfly og alternative konseptuelle løsninger behandles.	St.prp. nr. 42 (2003-2004)
2004	10.jun	Stortinget slutter seg til forslagene.	Innst. S. nr. 234 (2003-2004)
2005	des.	RFI utsending til ulike kampflyprodusenter	
2006		E-tjenesten og FFI utvikler scanarioklasser	
2006	mars.	Analyse av RFI-svar fra 2005	
2006	Sommeren	Dassault trekker seg	
Stoltenberg II, Anne-Grete Strøm-Erichsen			
2006	30.nov	Konseptuell Løsning ferdigstilt	KL 7600
2006	15.des	Regjeringen godkjenner KL 7600: fortsetter med tre kandidater. F-35A (Norges versjon) flyr for første gang	
2007		Definisjon og utvikling av krav til fremtidige kampfly, gjennom Kravanalyse (Operasjonelt kravdokument) og Låsing av krav (Konsolidert kravdokument)	

2007	Høst	Eurofighter trekker seg	
2008	11.jan	RBI sendt ut til mulige leverandører, etterfulgt av en evaluering av kandidatene.	
2008	28.mar	Nytt ambisjonsnivå for fremtidig kampflyprogram	St.prp. nr. 48 (2007-2008)
2008	28.apr	Svar på RBI mottatt	
2008	19.jun	Ambisjonsnivået fra St.prp. nr. 48 (22007-2008) vedtas	Innst. S. nr 318 (2007-2008)
2008	21.jul	Kabel fra Ambassaden i Oslo til USG.	
2008	22.sep	Kabel fra Ambassaden i Oslo til USG.	
2008	23.okt	Møte mellom Eide og offiserer fra USAFE	
2008	30.okt	Kabel fra Ambassaden i Oslo til USG.	
2008	20.nov	F-35 valgt. Målsetningen var 56 fly. Planlagt leveranse 2016-2020.	UFL 7600
2008	25.nov	Kabel fra Ambassaden i Oslo til USG.	
2008	16.des	Kabel fra Ambassaden i Oslo til USG.	
2008	19.des	St.prp. 36 (08-09)	St.prp. 36 (2008-2009)
2009	08.jun	Tilslutning fra Stortinget gjennom Innst. S. nr. 29 (08-09)	Innst. S. nr. 299 (2008-2009)
<p>Øvrige kilder: Berg (2012); Bogen & Håkenstad (2015); DOS (2008b-f); FD (2006; 2008; 2012b; 2015b); Gertler (2014); SMK (2006); Vucetic & Rydberg (2015); Whist & Christensen (2011a; 2011b)</p>			